

Siedlungsentwicklung und Flächensparen in den Kommunen: Herausforderungen und Lösungsansätze

Thomas Preuß
Deutsches Institut für Urbanistik

Sächsische Regionalplanertagung
Dresden, 7. und 8. Oktober 2021



- Ziele und Strategie
- Dialogvorhaben
- Dialog-Bausteine
- Schlaglichter
- Ergebnisse

Gliederung

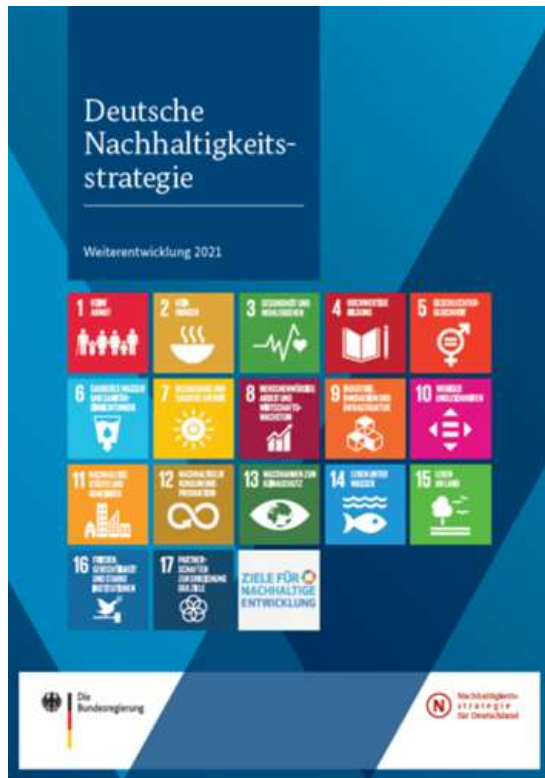
- UBA Dialogvorhaben zur Reduzierung von Flächenneuanspruchnahme – Hintergrund und Ziele
- Vorgehen und Arbeitspakete
- Dialogveranstaltungen
- Sonstige Kommunikation

Ziele, Strategien, ..., Auftrag

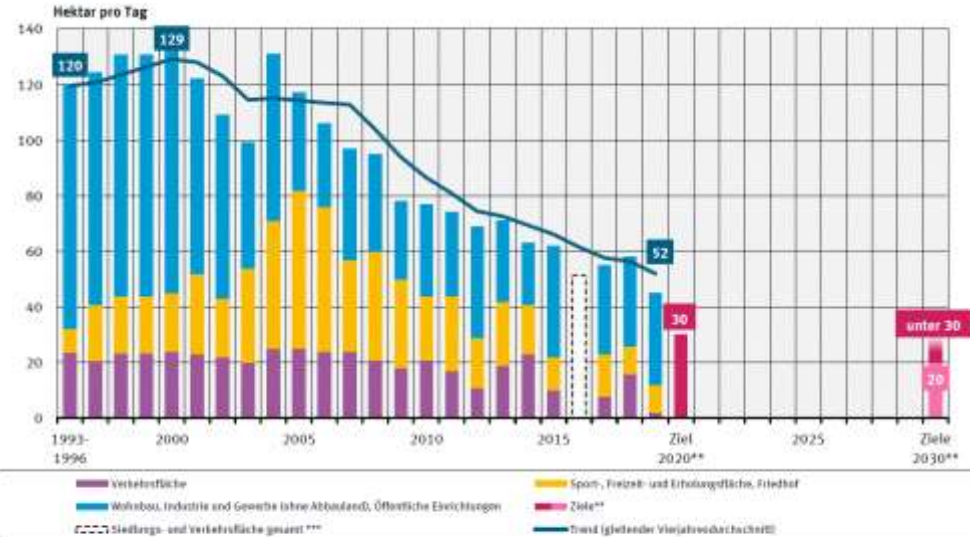
Flächenpolitische Ziele

Mengenziel:

Reduzierung der Flächenneu-
inanspruchnahme auf
30 ha - X pro Tag bis 2030
(Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie)



Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche*



* Die Flächenverbreitung beruht auf der Auswertung der Liegenschaftskataster der Länder. Aufgrund von Umstellungsarbeiten in den Katastern (Übersicht über die Nutzungsarten im Zuge der Digitalisierung) die Darstellung der Flächenzunahme ab 2004 verzerrt.
 ** Ziel 2020: "Binnenbudget für 2020" (Ziel: 30 bis "30 minus 4" Hektar pro Tag; "Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuausgabe 2016"); 20 Hektar pro Tag: "Integriertes Umstellungsprogramm 2030".
 *** Ab 2016 erfolgt aufgrund der Umstellung von dezentralisierten Liegenschaftswert (ALB) auf das automatisierte Liegenschaftskataster-Informationssystem (AKIS) die Unterscheidung zwischen "Landbau- und Freizeitsport" sowie "Freizeitsport ohne Abbauland". Dadurch ist derzeit der Zeitvergleich beschränkt und die Berechnung von Veränderungen wird erschwert. Die nach der Umstellung ermittelte Siedlungs- und Verkehrsfläche enthält weniger detaillierte Nutzungsarten wie zuvor. Weitere Informationen unter www.bmu.de/NSG220161024.
 Quelle: Werte aus Sachverständigenrat Jahresgutachten 2021, 52 Hektar pro Tag aus Sachverständigenrat Jahresgutachten 2020, 30 Hektar pro Tag; "Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche [ha/Tag]" und Pressemitteilung Nr. 200 vom 16. April 2012.

Qualitätsziel:

Innenentwicklung vor Außenentwicklung im
Verhältnis von **3:1**
(Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt)

(Quelle: Bundesregierung 2021)

Gutachten (UBA-Texte 38/2018)



Kernaussagen

- Das flächenpolitische Instrumentarium
 - ist geeignet, um den Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke prinzipiell zu begrenzen und zu steuern
 - hat aber keinen Bezug zu quantitativen Mengenzielen der Flächenneuanspruchnahme
- 30-ha-Ziel bis zum Jahr 2020 kann auf dem bisherigen Weg und mit den vorhandenen Instrumenten nicht erreicht werden

Appell:

- Weichen mittels eines konsequenten strategischen Flächenmanagementansatzes wirksam umlegen
- Konzertierte Aktion aller flächenpolitisch relevanten Akteure ist nötig
 - Aktionsfeld „Kontingentierung einführen!“
 - Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken!“
 - Aktionsfeld: „Fehlanreize abbauen!“

(Quelle: Umweltbundesamt 2018)

Drei Bausteine der flächenpolitischen Strategie



(Quelle: eigene Darstellung 2018)

Umweltministerkonferenz (UMK) und Bund/ Länder- Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO)

- 30-Hektar-Ziel 2020 nicht erreicht
 - Umweltministerkonferenz (UMK) konstatiert, dass das ursprünglich für das Jahr 2020 vorgesehene 30-ha-Ziel verfehlt wurde (11/2020)
 - UMK bittet den Bund, geeignete Vorschläge zu unterbreiten, um das für 2030 formulierte Flächensparziel zu erreichen .
 - UMK verweist auf LABO-Statusbericht 2020 „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Versiegelung“

„...Ableiten von Zielwerten aus den Regionalplänen als Vorgaben für die Kommunen als Träger der Bauleitplanung oder Prüfung der Einführung eines Flächenzertifikatehandels mit Flächenkontingenten basierend auf dem 30 ha minus X – Ziel ...“



(Quelle: LABO 2020)

Dialogvorhaben

Dialogvorhaben zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme

- Laufzeit: 2019 bis 2021
- Auftraggeber: Umweltbundesamt (FKZ 3718 750 02 0)
- Auftragnehmer:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin

in Kooperation mit

Raum & Energie Institut für Planung, Kommunikation und
Prozessmanagement GmbH, Wedel

Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung
und Mobilität GbR, Hamburg/ Berlin

Dialogvorhaben zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme

- Kernziel: Breiten umweltpolitischen Diskurs zum Flächensparen einleiten
- Inhaltlicher Input: Diskussionsgrundlagen für die Aktionsfelder aus UBA Texte 38/2018
 - Kontingentierung: Was bedeutet Kontingentierung konkret für Kommunen, Landkreise, Planungsregionen, Bundesländer? Wie kann die Kommunikation verbessert werden (Flächenrechner)?
 - Innenentwicklung: Wie ist der Stand der tatsächlichen kommunalen Anwendung von Managementtools für die Ermittlung von Innenentwicklungspotenzialen und Kostenrechnern?
 - Fehlanreize: Diskussionspapier für den Dialog
- Dialogteilnehmer: Akteure aus Bund, Ländern, kommunalen Spitzenverbänden sowie sonstige relevante Akteure

Dialogaktivitäten

- Erörterung von Zielkonflikten und Zielkongruenzen zum Thema Fläche und Schärfung von Fragestellungen des Dialogs
- Fokussierung der Aktionsfelder: „Kontingenzierung“, „Innenentwicklung stärken“ und „Fehlanreize abbauen“, u.a. Einspeisen der (Zwischen-) Ergebnisse der thematischen Impulse, aufbereitet in Entwürfen von Positionspapieren durch das Projektteam
- Qualifizierung eines Flächenrechners
- Herstellung von Querbezügen bzw. Bündelung des Diskurses in den Themen Flächensparen/ Innenentwicklung und den fachpolitischen Diskursen zu den Themen Wohnbaulandbereitstellung und gleichwertige Lebensverhältnisse (vgl. Baulandkommission und Kommission gleichwertige Lebensverhältnisse)
- Ableitung von Empfehlungen für geeignete Maßnahmen im Sinne einer konzertierten Aktion für ein zielgeleitetes und stringentes Flächensparen
- Entwicklung von Ideen, Themen und Struktur einer Fortführung des Bund-/ Länder-Dialogs

Dialog-Bausteine

Dialogveranstaltungen

- Auftaktveranstaltung sowie Dialog zum Thema „Fehlanreize beheben – Fehlende Anreize setzen“ am 2.11.2020
- Dialog zum Thema „Flächenrechner 2.0: Wegweiser für Kommunen zum Ziel „30 Hektar-X““ am 22.02.2021
- Dialog zum Thema „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke“ am 10.03.2021
- Dialog zum Thema „Flächen sparen durch Innenentwicklung“ am 10.05.2021
- Dialog „Zwischenbilanz des Bund-/Länder-Dialogs Fläche“ am 08.06.2021

und

- Online-Fachforum zum Thema „Digitalisierung und bedarfsgerechte Flächenpolitik“ auf dem 14. Zukunftsforum Ländliche Entwicklung 2021 des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft am 20.01.2021 im Rahmen der Grünen Woche

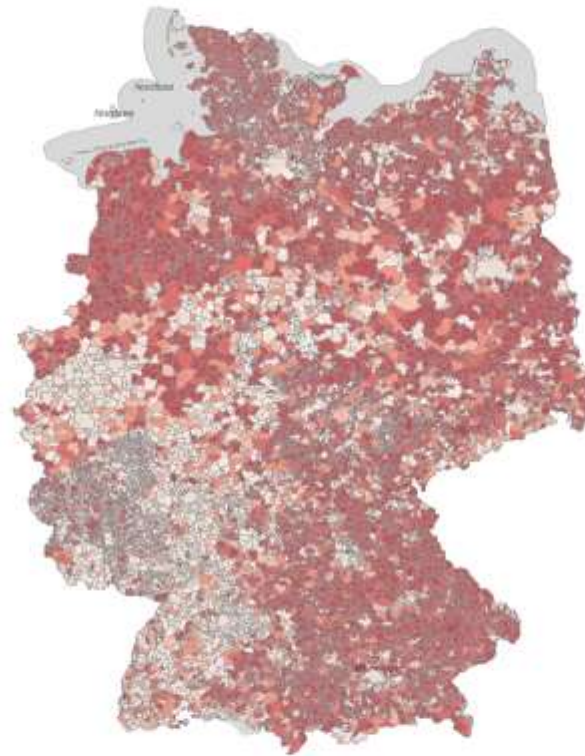
Flächenrechner

Umwelt Bundesland Flächenrechner Deutschland

Gemeinde suchen...

Karteninhalt

- Bisherige Flächenneuanspruchnahme
 - Gemeinden
 - Kreise und kreisfreie Städte
 - Planungsregionen
 - Bundesländer
- Vorgeschlagene Kontingente
 - Gemeinden
 - Kreise und kreisfreie Städte
 - Planungsregionen
 - Bundesländer
- Vergleichte Kontingente und bisherige Inanspruchnahme
 - Gemeinden
 - Kreise und kreisfreie Städte
 - Planungsregionen
 - Bundesländer



Werkzeug für Information und Transparenz

Darstellung von bisheriger Flächenneuanspruchnahme und von vorgeschlagenen Kontingenten bezogen auf Städte/ Gemeinden, Landkreise, Planungsregionen, Bundesländer

Darstellung von Wohnungsbau-potenzialen in Abhängigkeit unterschiedlicher baulicher Dichten

Visualisierung in Form von Tabellen und Grafiken

Legende

Bisherige Flächenneuanspruchnahme

Gemeinden

Zuwachs Siedlungs- und Verkehrsfläche in qm pro Einwohner und Jahr (2009-2017, bereinigt)

- < 2 qm pro Einw. und Jahr
- 2 -< 3 qm pro Einw. und Jahr
- 3 -< 4 qm pro Einw. und Jahr
- 4 -< 5 qm pro Einw. und Jahr
- > 5 qm pro Einw. und Jahr

100 km

Die Datei wird langsam geladen

Karteninhalt Legende

Powered by Esri

Maßstab: 1:6.250.000

(Quelle: Gutsche 2021)

Aktion FLÄCHE
Portal für kommunales Flächensparen

Newsletter Datenschutz Impressum Über uns

Suche

SCHLECHING: „SPIELERISCH“ ZU EINEM NEUEN ORTSBILD
Schleching ist Preisträger für eine vorbildliche Innenentwicklung

FLÄCHENRESERVEN IM BESTAND NUTZEN, INNERSTÄDTISCHE FREIFLÄCHEN ENTWICKELN
Wie „doppelte Innenentwicklung“ den potenziellen Konflikt zwischen Bauen in den Städten und Verbesserung urbanen Grüns entschärfen hilft

AKTUELL: NACHRICHTEN
Deutschland, 7. September 2020
Thüringer Leergut-Agenten
Die Leergut-Agenten sind ein Thüringer Netzwerk zur Belebung von Leerstand. Im Mittelpunkt der Netzwerkaktivitäten steht die Vielzahl leerstehender Gebäuden insbesondere in kleinen Städten und Dörfern Thüringens, deren Nachnutzung um Umbau eine Alternative zu weiterem Flächenverbrauch [weiterlesen]

AUS DER PRAXIS
FLÄCHENSPAREN
WERKZEUGE
NACHRICHTEN
TERMINE
SUCHE
NEWSLETTER

(Quelle: Difu 2021)

Schlaglichter

Gleichwertige Lebensverhältnisse: Nachhaltige Siedlungsentwicklung und Leben in den ländlichen Räumen

- Fördermittel zur Stärkung der Innenentwicklung von Ortskernen und zur Stärkung der kleinen und Funktionen
- Aufbau eines kommunalen Flächenmanagements zur Erfassung und zum Abbau von Baulücken, Leerständen und brachgefallenen Flächen
- Zusammenarbeit bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen
- Konsequente Anwendung und Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts
- Stärkung und finanzielle Förderung der Regionalplanung in ihren Kernkompetenzen auch in Belangen wie z. B. Mobilität, ärztliche Versorgung, Infrastruktur
- Bessere Verzahnung der einzelnen Fachplanungen im Hinblick auf eine integrierte Regionalentwicklung und Auflage entsprechender Förderprogramme zur Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten ländlichen Räumen seitens der Länder

Gleichwertige Lebensverhältnisse: Nachhaltige Siedlungsentwicklung und Leben in den ländlichen Räumen (Forts.)

- Förderung der interkommunalen bzw. regionalen Zusammenarbeit zur Bewältigung struktureller Herausforderungen
- räumliche Bündelung von Infrastrukturen und neue Mobilitätskonzepte bzw. -angebote in den ländlichen Räumen
- Einrichtung eigener, ressortübergreifender Anlaufstellen für die Kommunen vor allem in dünn besiedelten Regionen zur Beratung und koordinierten Umsetzung der vielfältigen Förderprogramme auf EU-, Bundes- und Landesebene
- Linderung des Wohnungstypenmangels u.a. für junge und ältere Menschen in ländlichen Kommunen
- möglichst flächendeckende Förderung neuer Wohn- und Versorgungsformen im Quartier/ Ort durch Beratung, Begleitung und Unterstützung neuer Wohn- und Versorgungsformen
- Sicherstellung von Angeboten der Nahversorgung (z.B. Dorfläden)
- Förderung von Gemeinschaftsräumen und -flächen

Steuerung der Flächeninanspruchnahme

- Novellierungen ROG (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG 2017), BauGB
- Ziele in Koalitionsverträgen bzw. Nachhaltigkeitsstrategien der Länder
- Landesplanungsgesetze, Landesentwicklungspläne (Grundsätze, Leitvorstellungen)
- Regionale Raumordnungspläne (Grundsätze, Steuerungsansätze u.a. bauliche Dichte, wohnbaulicher Entwicklungsrahmen, Obergrenzen bzw. Schwellenwerte für Wohnbauflächenentwicklung)



(Quelle: Institut Raum & Energie 2021)

Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme

- in einem definierten Zeitraum maximal bundesweit verfügbaren **Neuflächenpotenziale** (basierend auf flächenpolitischem Mengenziel)
- nach einem zu vereinbarenden Verteilschlüssel
- auf der Grundlage eines Transformations- bzw. Reduzierungspfades
- abzustimmen zwischen Bund und Ländern

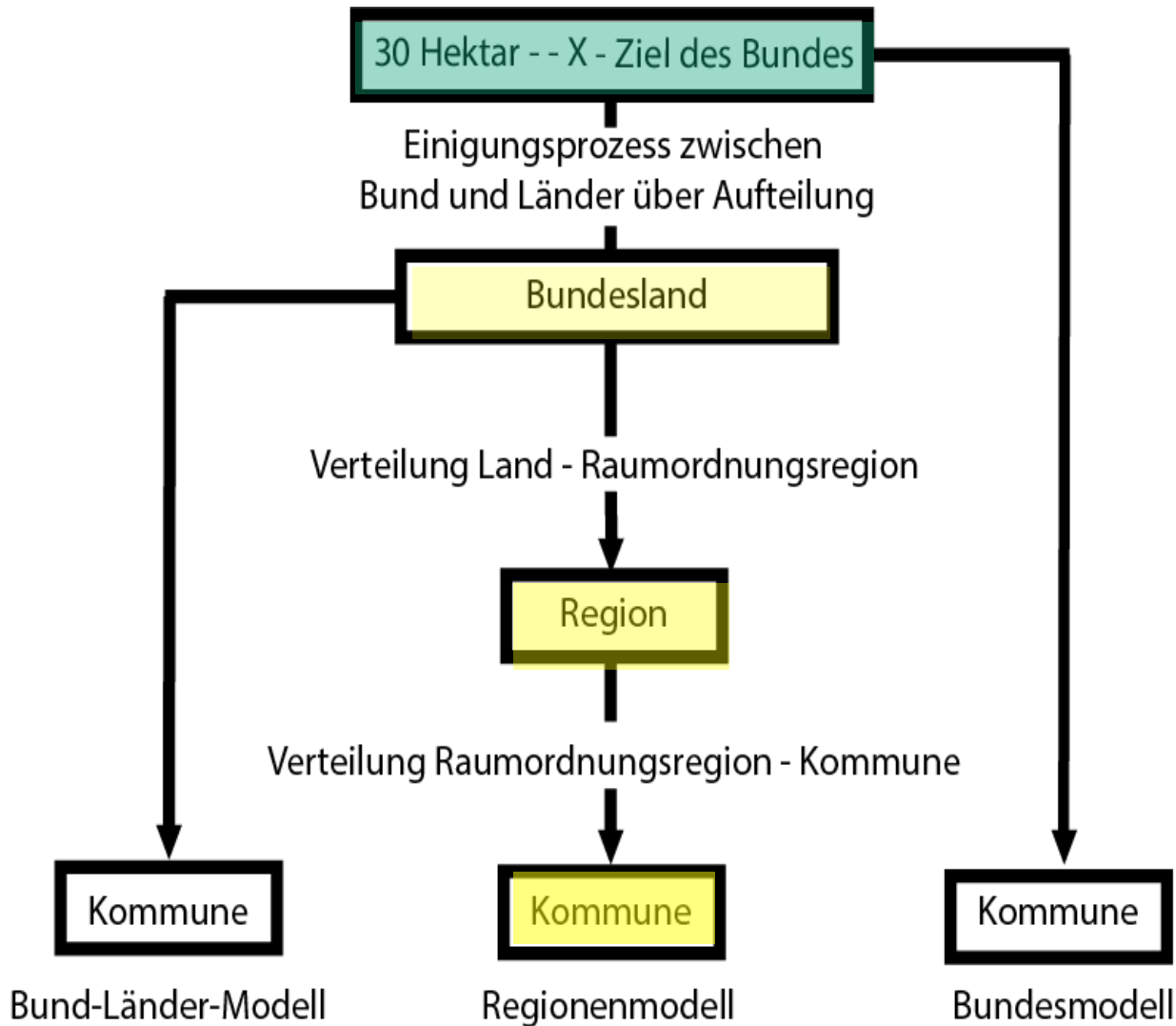
- Relevant: Datenverfügbarkeit, Transparenz und Überprüfbarkeit

Wer verteilt?

Institutionelle Verankerung

- **Bundesmodell:**
Bund verteilt an Kommunen.
- **Bund-Länder-Modell**
Bund verteilt an Länder,
Länder an Kommunen.
- **Regionen-Modell**
Bund verteilt an Länder, Länder an Regionen, Regionen an
Kommunen.

Wer verteilt?



(Quelle: Institut Raum & Energie 2021)

Wie wird umgesetzt?

Weg 1: Umweltökonomischer Weg: Flächenzertifikate und Handel

- neu einzuführendes Instrument
- Kombination von zugewiesenen Kontingenten (=Zertifikate) als Voraussetzung für Flächenausweisungen und Handel mit nicht benötigten Zertifikaten

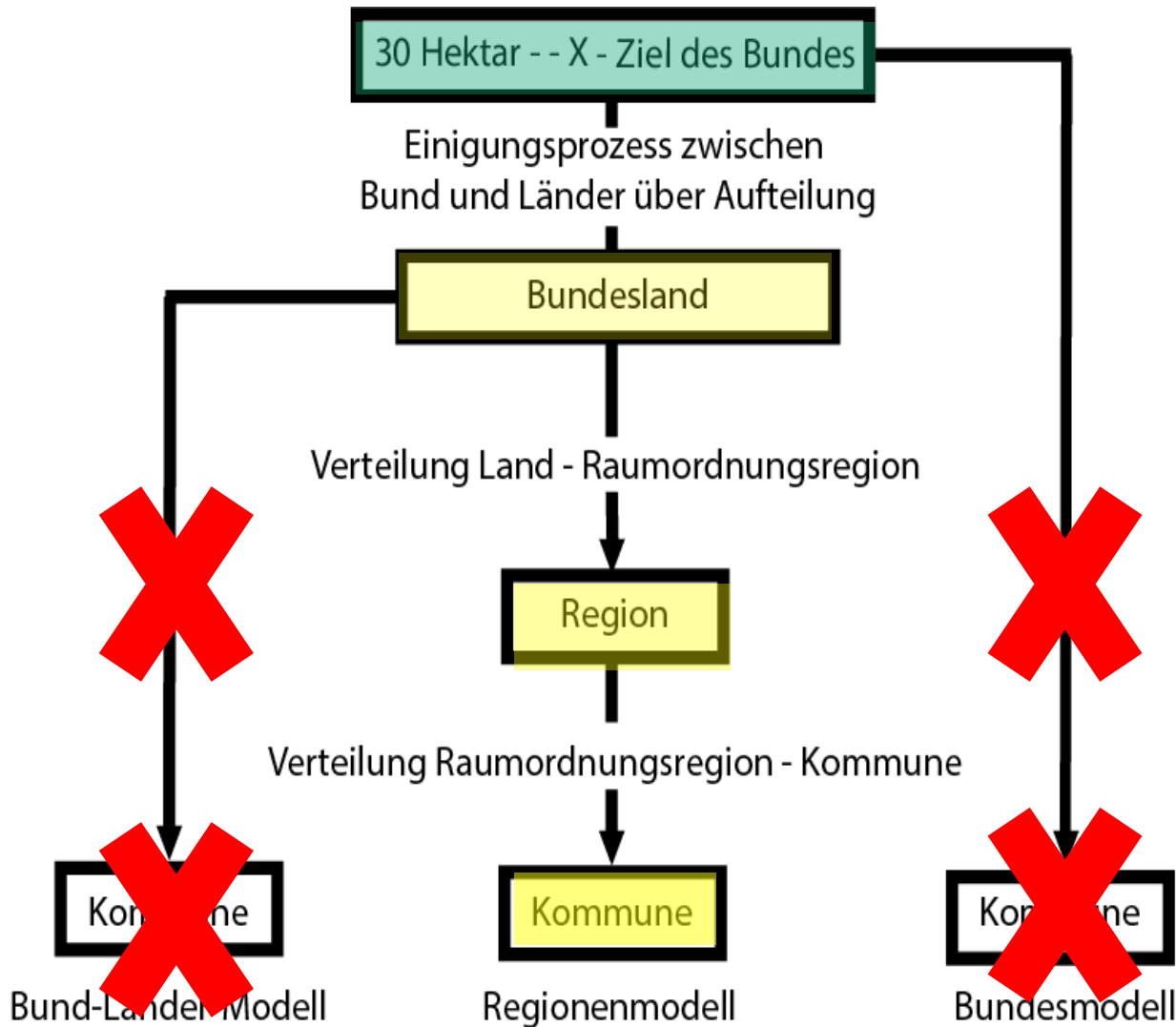
Weg 2: Regulatorischer Weg: Klassische Raumordnung

- Veränderungen notwendig
- vom Grundsatz zum Ziel (ROG)
- Verankerung in Landesentwicklungs-plänen und -programmen

Grundsätzliche Prämissen

- Wahrung der kommunalen Planungshoheit
- Wahrung der regionalplanerischen Steuerungsfähigkeit
- Sicherung von Flexibilität zur Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfe
- Akzeptanz (transparent, gerecht, nachvollziehbar)

Wer verteilt wie?



(Quelle: Institut Raum & Energie 2021)

Quelle:
Eigene Darstellung,
Institut Raum & Energie

Wer verteilt wie?

Kontingentierung durch raumordnerische Steuerung

Regionenmodell: Träger der Regionalplanung steuern Verteilung der Kontingente auf die Kommunen:

1. Starke regionalplanerische Steuerung

Träger der Regionalplanung verteilen Kontingente an die Kommunen gemäß raumordnerischer Ziele (z.B. Zentrale Orte, Wachstumskerne)

2. Reduzierte regionalplanerische Steuerung

Träger der Regionalplanung verteilen nur einen Teil der Kontingente auf die Kommunen.

Wer verteilt wie?

Kontingentierung durch raumordnerische Steuerung

Regionenmodell in Kombination mit Zertifikatehandel

3. Regionalplanerischer Einfluss auf den Handel

Träger der Regionalplanung machen Vorgaben für Zertifikatehandel oder müssen Handelsaktivitäten genehmigen

4. Regionalplanung als Handelspartner

Träger der Regionalplanung betreiben Zertifikatehandel mit und für die Kommunen ihrer Region.

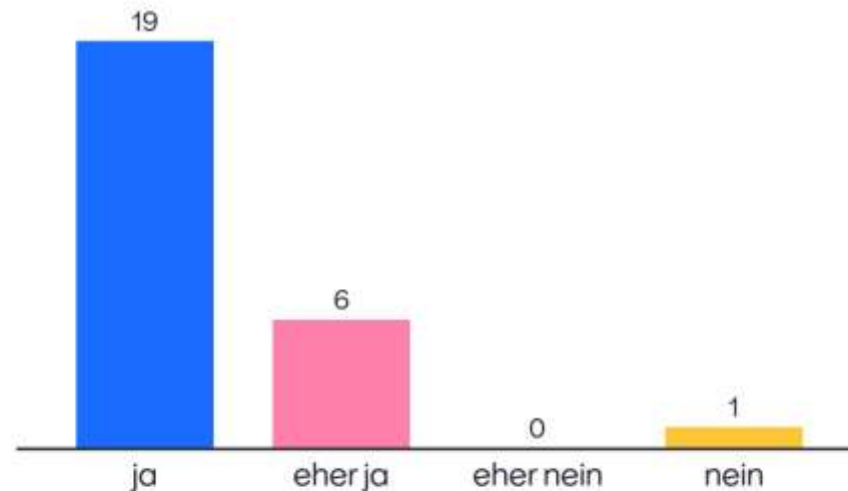
5. ...

Schlaglichter

- Bund-/ Länder-Dialog am 22.02.2021

Brauchen wir eine zielgenaue Steuerung der Flächeninanspruchnahme, um das Ziel „30 Hektar minus X“ zu erreichen?

Mentimeter



(Quelle: Difu; Institut Raum & Energie 2021)



Inhaltliche Ansatzpunkte Innenentwicklung



Bund-/Länder-Dialog Fläche: Innenentwicklung

Hinweise Instrumente	Hemmnisse	Empfehlungen
<p>Erhebung/ Monitoring: ausbaubar v.a. in kleineren Kommunen</p> <p>Monitoring: - Nachverdichtungspotenziale - Standards</p> <p>Flächenmanagement: - BauLand-Umfrage</p>	<p>BauLand-paradoxon</p> <p>Aktivierung 13b durch BauLandmobilisierungsgesetz</p> <p>pol. Grundsatzbeschlüsse fehlen</p>	<p>politischer Wille!</p> <p>Innenentwicklung "als Ganzes" vorantreiben</p>
<p>Kosten-Nutzen-Betrachtung / fisk. Wirkungsanalysen ausbaufähig</p> <p>Aktivierung: - Loben - Ansprache Eigentümer, Bauwilige - Investoren</p> <p>Flächenrecycling: - Konkurrenz - Erfassung - abhängig von Förderkulisse - grüne Projekten</p>	<p>Regierungswechsel in Kommunen</p> <p>Personalmangel, keine Mindeststandards für Flächenmanagement</p>	<p>Verdichtung/ Bauen in die Höhe</p> <p>Innenentwicklung muss Qualität erzeugen!</p> <p>Verkehrsfächen in Blick nehmen: z.B. Bahh, Parkflächen</p>
<p>Vorkaufrecht nutzen</p> <p>Bedarfsnachweise und Begründungspflicht genutzt</p>	<p>Komplizierte Gemengelage/Innenentwicklung ein Ziel unter vielen</p>	<p>Kontinuität der Fördermöglichkeiten sicherstellen</p> <p>Flächenagenturen als wichtige intermediäre Organisationen</p> <p>kommunale Liegenschaftsfonds</p>
<p>Baugebote zulässig bei Wohnraum-mangel</p> <p>Baugebote: - Verwaltungsaufwand Familienprivileg</p> <p>Praxischeck BBSR: Baugebote machbar</p>	<p>Naturschutz beschränkt Aktivierung</p>	<p>- Grundsteuer C - Eigenheimzulage Ortskerne</p> <p>Interkommunale Zusammenarbeit</p> <p>Bildungsarbeit</p>
		<p>Anreize Förderprogramme</p> <p>Städtebauförderung, Dorferneuerung</p> <p>§13b BauGB obsolet</p>

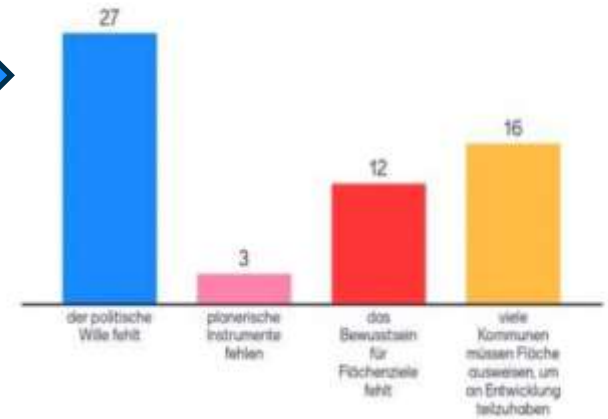
GERTZ GUTSCHE RÜMENAPP
 Stadtentwicklung und Mobilität
 Planung Beratung Forschung GGR

(Quelle: Difu; Institut Raum & Energie 2021)

Warum ist es für die Träger der Planung so schwer, die Flächenausweisung quantitativ zu steuern/zu regulieren und Flächensparziele zu erreichen?

Stimmungsbilder

Politischer Wille fehlt



Was ist nötig, um den Vorrang der Innenentwicklung in Städten und Gemeinden umzusetzen?



Mehr Politischer Wille

(Quelle: Difu; Institut Raum & Energie 2021)

Dialog-Ergebnisse

Dialogergebnisse: Fehlanreize abbauen/ bislang fehlende Anreize setzen

- Brachflächenrecycling in der Städtebauförderung stärken
- bauliche Dichte nicht nur anhand der Geschossflächenzahl (GFZ) sondern im Zusammenhang mit der Grundflächenzahl (GRZ) betrachten
- §13b BauGB nur in Kommunen mit angespanntem Wohnungsmarkt anwenden
- weitere bestehende (auch komplexe) Instrumente/ Fehlanreize in Bezug auf Neujustierung in den Blick nehmen (z.B. Kommunaler Finanzausgleich → Schlüsselzuweisungen stärker an Schaffung von Wohnraum in Verbindung mit Dichte koppeln).
- Anreize für Entsiegelung, Nachverdichtung und verdichtetes Bauen sowie insbes. außerhalb von hochpreisigen Bodenmärkten schaffen
- Leitlinien für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in Kommunen zur Verfügung stellen
- Ansätze zum Flächensparen durch Bewusstseinsbildung in den Kommunen stärken
- regionalplanerische Steuerung zur Reduzierung der Flächenanspruchnahme stärken
- Kommunen personell in die Lage versetzen, aktive Innen- und Bestandsentwicklung zu betreiben
- Stärkung interkommunaler Planungs- und Steuerungsansätze mit deutlicher Ausrichtung auf flächensparende Entwicklungen

Dialogergebnisse: Innenentwicklung stärken

- Stärkung klimaangepasster Innenentwicklung zur Erreichung qualitativ hochwertiger und multifunktionaler Flächennutzungen u.a. durch Flächenrecycling
- Vorausschauende Bodenpolitik mit Fokus auf Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen
- Aktivierende Unterstützung und Bewusstseinsbildung für Innenentwicklung (u.a. Innenentwicklungsmanager, Flächenagenturen, Beratung, „neue Bilder“)
- Konsequente Verknüpfung von Regionalplanung und Bauleitplanung (u.a. Nachweispflichten von Flächen für Wohnen und Gewerbe)
- Stärkeres interkommunales Zusammenwirken im Sinne mit dem Ziel eines effizienten Umgangs mit der Ressource Fläche
- Verbesserung der Datenlage und Harmonisierung von Standards der Datenerfassung in Bezug auf Innenentwicklungspotenziale (Monitoring)
- Kosten-Nutzen-Betrachtungen im Rahmen der Siedlungsentwicklung
- Konsequente Anwendung bzw. Nachjustierung des Baurechts im Sinne des Vorrangs der Innenentwicklung (Baugebote, §13b BauGB, ...)
- Passfähige Förder- und Anreizprogramme sowie Unterstützungsangebote für Innenentwicklung für kleine Gemeinden in den ländlichen Räumen

Dialogergebnisse: Kontingentierung einführen

- fehlenden politischen Willen für eine verbindlichen Operationalisierung flächenpolitischer Ziele überwinden
- Vorgabe von top-down-Zielaussagen zur quantitativen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bis hinunter auf kommunale Ebene
- Flächenbedarf von Bund und Ländern für übergeordneten Planungsebenen z.B. für überregional bedeutsame Infrastrukturprojekte in einer vorab zu definierenden Kontingentierungsreserve berücksichtigen
- Mengenmäßige Regulierung nicht nur bei Wohnbauflächen sondern auch bei Gewerbeflächen
- Verständigung zwischen Bund und Ländern über einen Weg der Kontingentierung: umweltökonomischer Ansatz mit entsprechenden regionalplanerischen Leitplanken oder über einen raumordnerischen Ansatz
- Starke Rolle der Regionalplanung als Scharnier zwischen Bund und Ländern sowie Kommunen vorsehen
- Schaffung Kontingentierung begleitender Anreizsysteme in Form von Förderprogrammen und begleitenden Anreizen für Innenentwicklung (u.a. für Kommunen in strukturschwachen Räumen)
- Regelung des Umgangs mit flächenrelevanten Sonderbedarfen (Wohnen, Gewerbe) von Kommunen im Rahmen eines Kontingentierungsmodells