

Reduktion der Flächeninanspruchnahme – Stand und Handlungsperspektiven

Prof. Dr. Stefan Siedentop
TU Dortmund, Fakultät Raumplanung

SRL-Jahrestagung 2023: „Es wird knapp: Das 30-ha-Ziel bis 2030“

Nürnberg, 16. November 2023

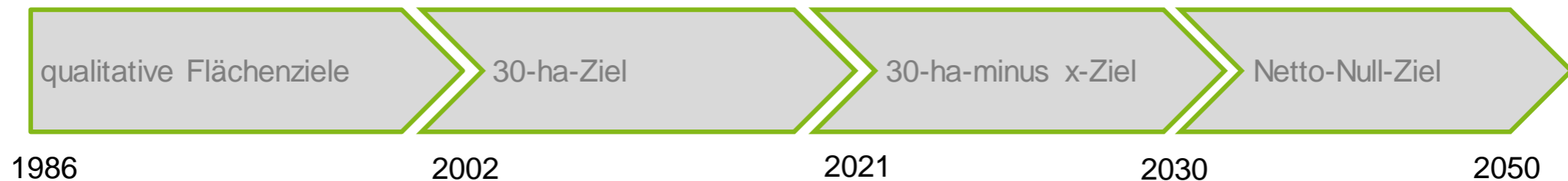
Gliederung

1. Überblick über aktuelle Trends der Siedlungsentwicklung
2. Ursachen für die anhaltende Flächeninanspruchnahme
3. Mögliche Handlungskorridore der Siedlungspolitik

1. Überblick über aktuelle Trends der Siedlungsentwicklung

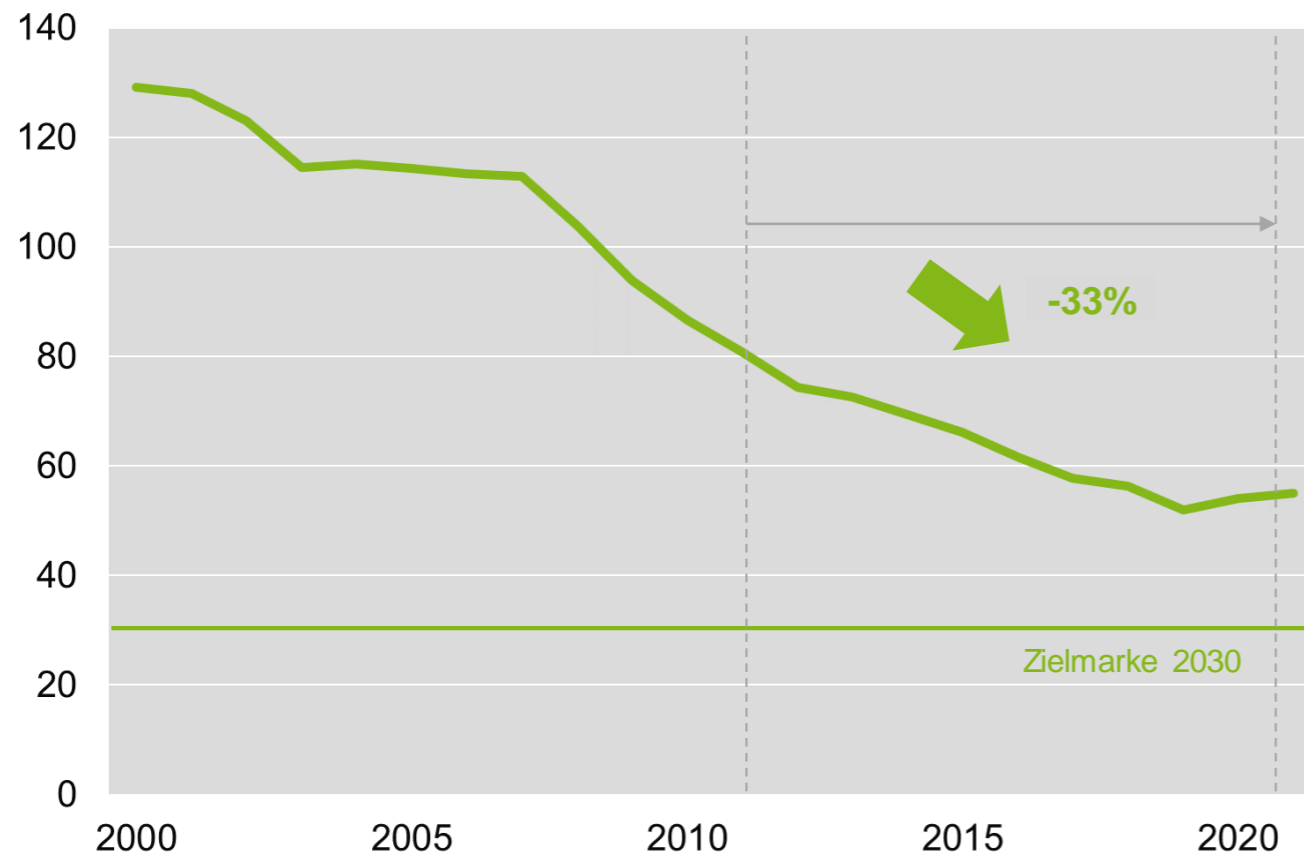
Der Anspruch: „30-Hektar-minus x“ bis 2030

- Bis 2002 existierten nur qualitative Ziele für den Freiraumschutz
- Integration des „30-Hektar Ziels“ in die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie (2002)
 - „Ziel ist eine Flächeninanspruchnahme von maximal 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020“
 - Orientierung an Prinzipien der Ressourceneffizienz („Faktor 4“): zentrales Anliegen ist die Entkopplung von Ressourcenverbrauch und Wachstum
- Mit der Fortschreibung 2021 wird ein „30-Hektar-minus x“ Ziel formuliert
 - „... soll bis zum Jahr 2030 auf durchschnittlich unter 30 Hektar pro Tag begrenzt werden“
 - „bis zum Jahr 2050 wird eine Flächenkreislaufwirtschaft angestrebt“

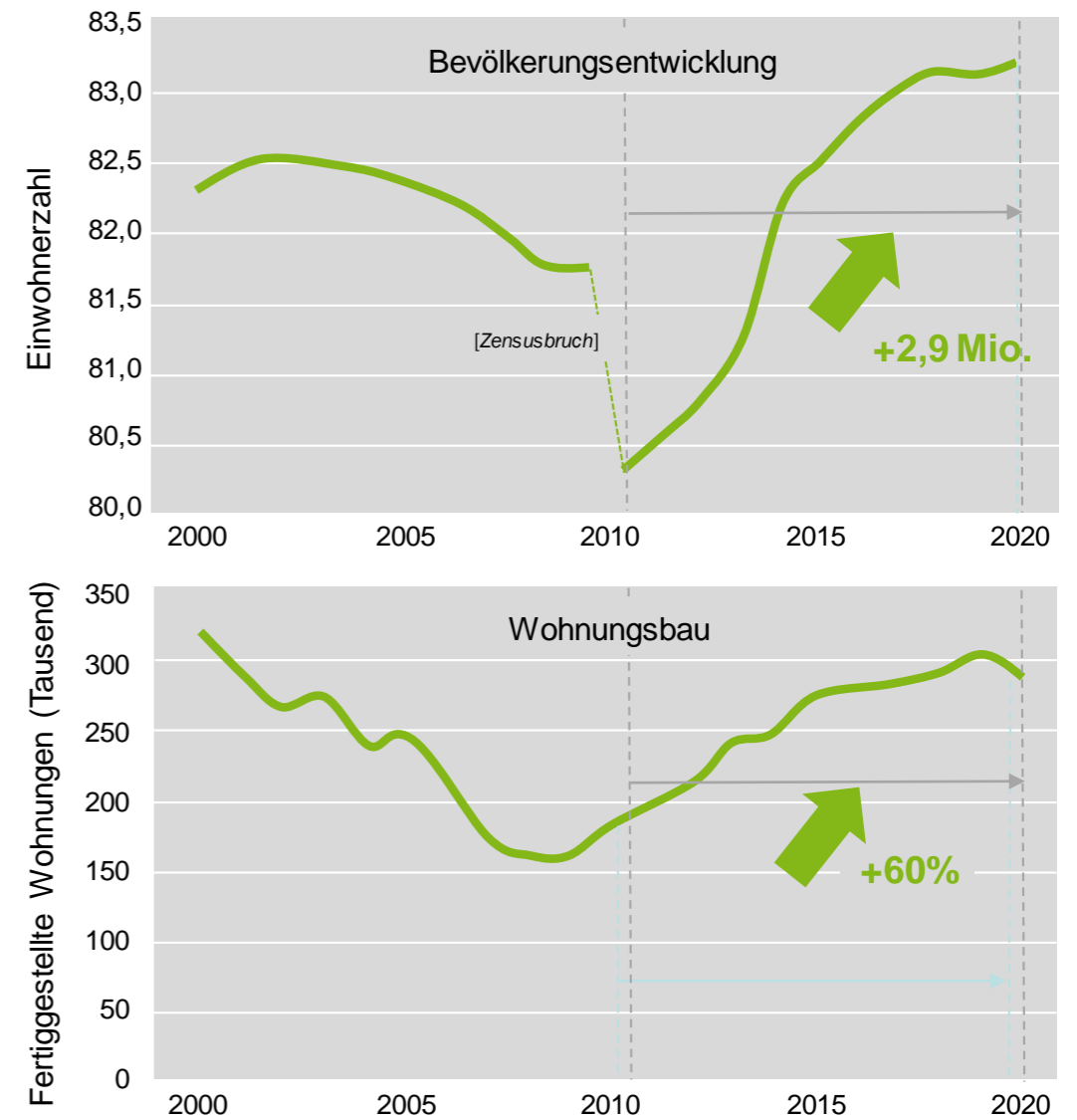


Flächenverbrauch trotz Wachstum rückläufig

Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen (Deutschland, Hektar pro Tag)

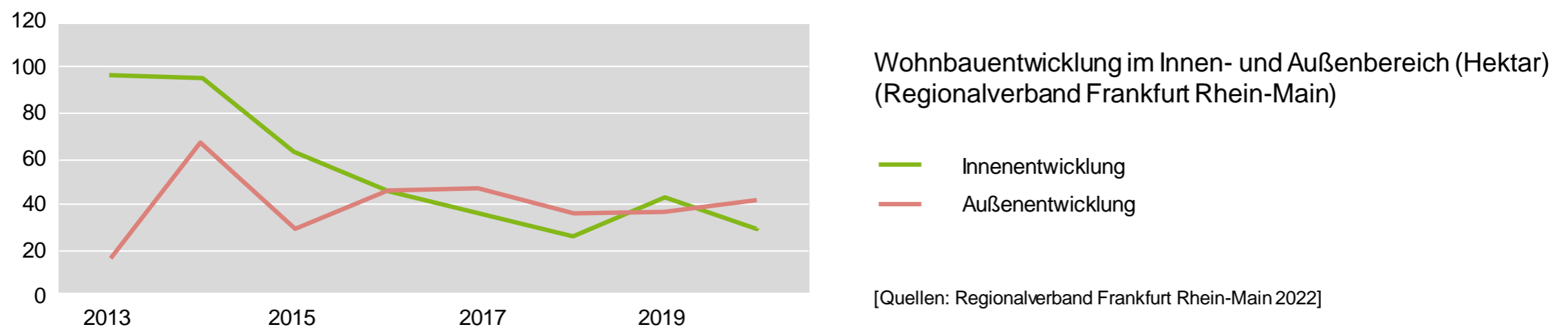


[Quelle: eigene Darstellung nach Daten des Umweltbundesamtes 2023]



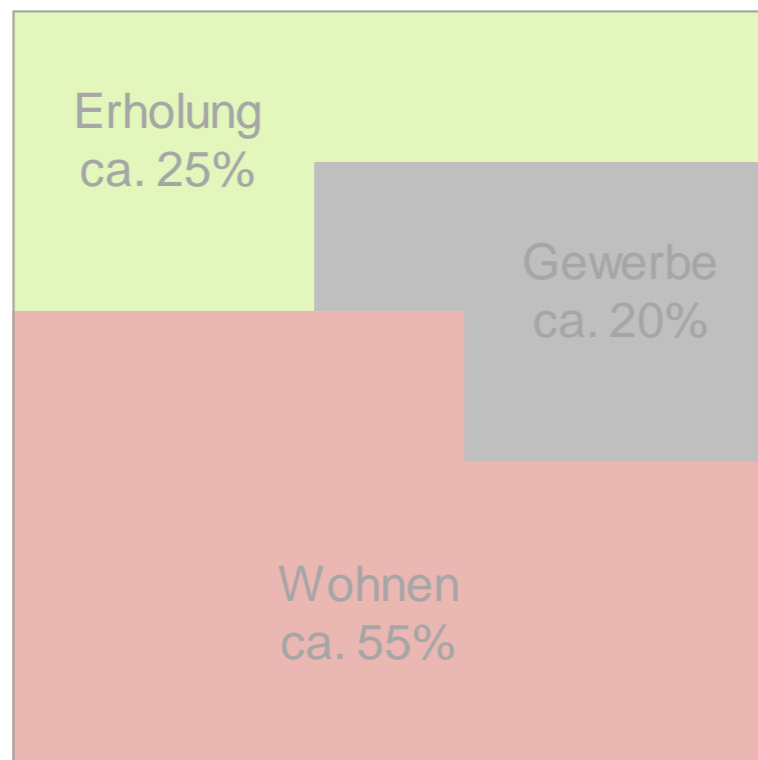
„Es wird eng“ – Erreichung des 30-ha-Ziels ist ungewiss!

- Rückläufige Flächeninanspruchnahme wurde durch eine robuste Phase der Reurbanisierung in den 2000/2010er Jahren begünstigt
- Kernstädte konnten den Bevölkerungs- und Beschäftigungszuwachs zu erheblichen Teilen innerhalb des Siedlungsbestands bewältigen
- Rückläufige Innenentwicklungspotenziale, eine starke Baukonjunktur (bis 2021) und die neue Suburbanisierung führen zu einem Trendbruch



Hohe Wohnraumnachfrage als Treiber

- Wohnungsbau ist der entscheidende Faktor der Siedlungsentwicklung
- Bau von Einfamilienhäusern treibt die Flächeninanspruchnahme

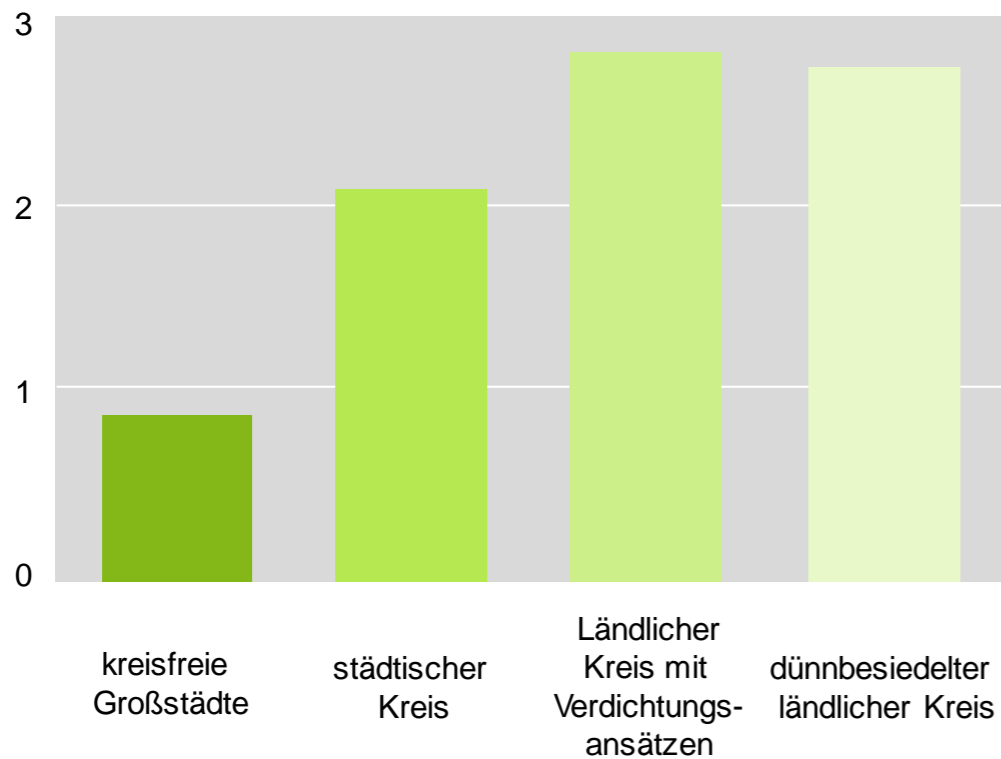


Flächeninanspruchnahme „Siedlung“ im Bundesgebiet
2018-2022 (ohne Verkehrsflächen):
+706 km² (+2,2%)

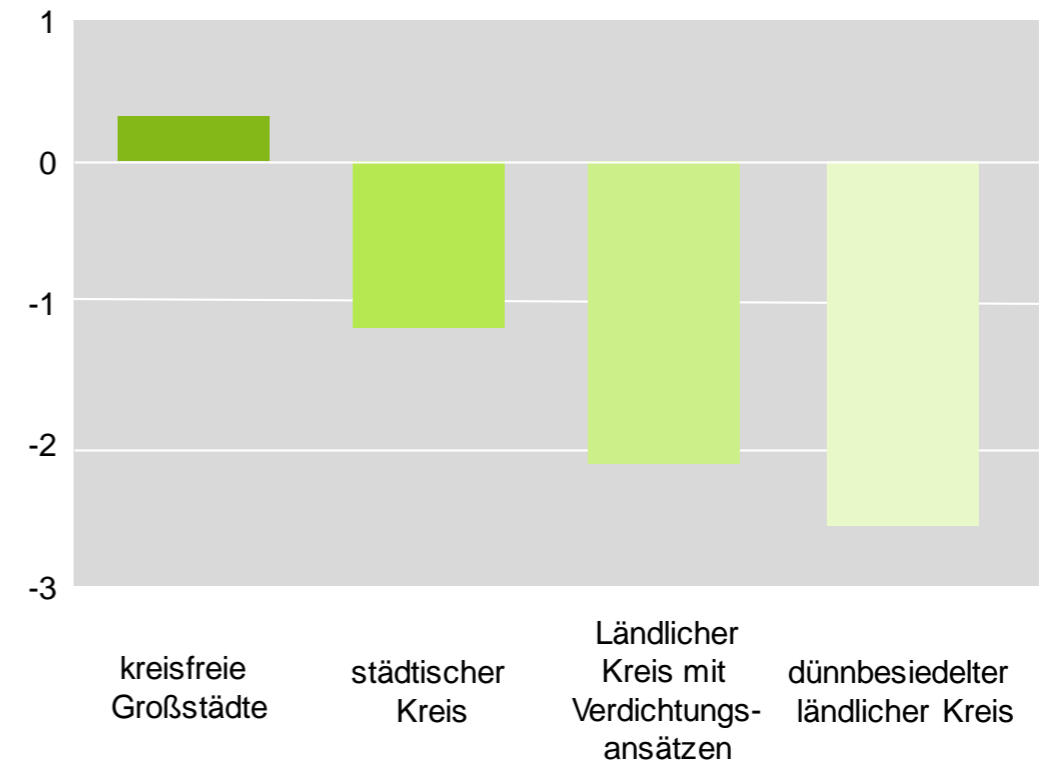
[Quellen: eigene Berechnungen nach Daten aus GENESIS online, 2023]

Besondere Herausforderungen im ländlichen Raum

Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2016–2021 (in %)



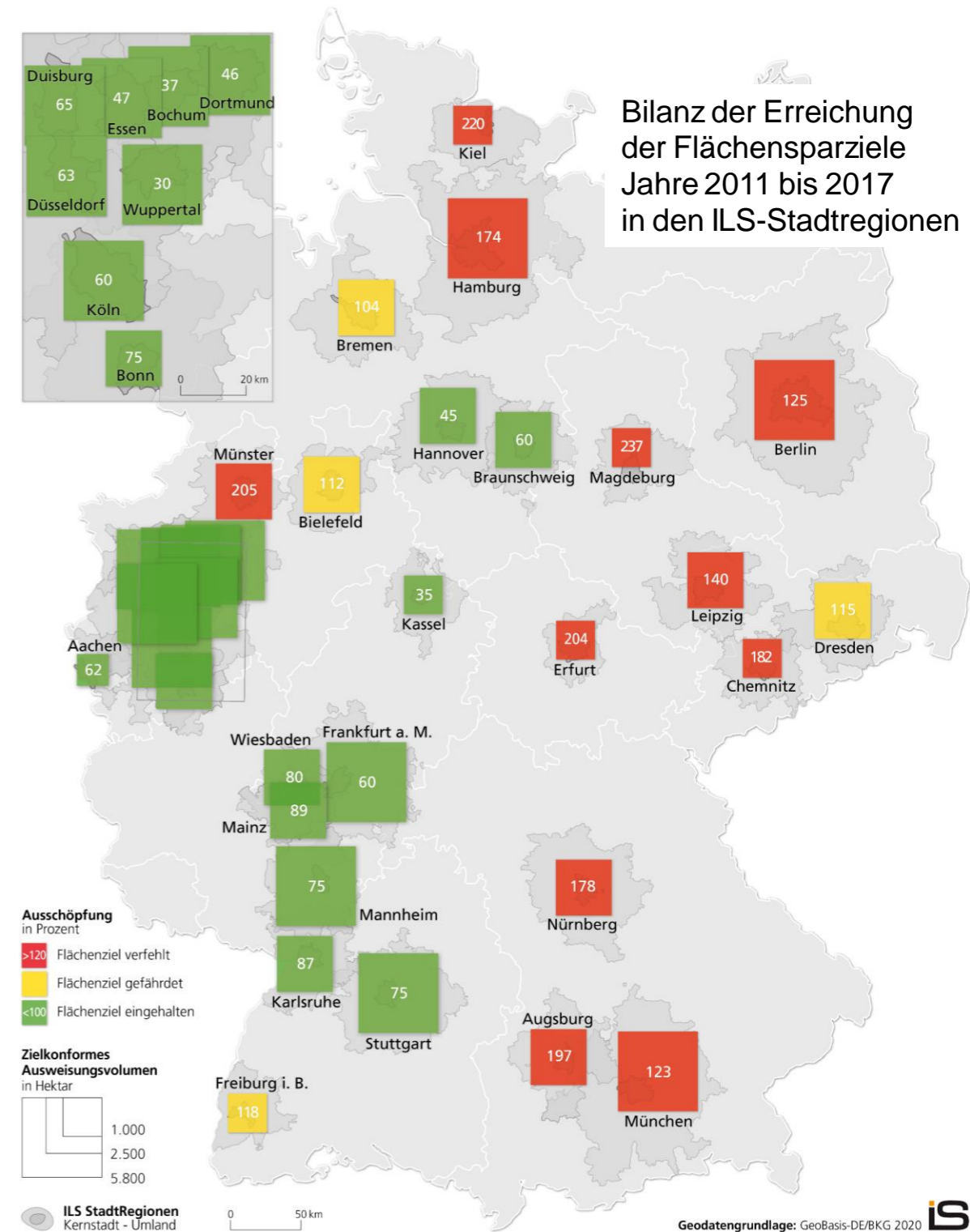
Entwicklung der Einwohnerzahl je Einheit Siedlungs- und Verkehrsfläche 2016–2021 (in %)



[Quellen: Dosch & Eichfuss 2023]

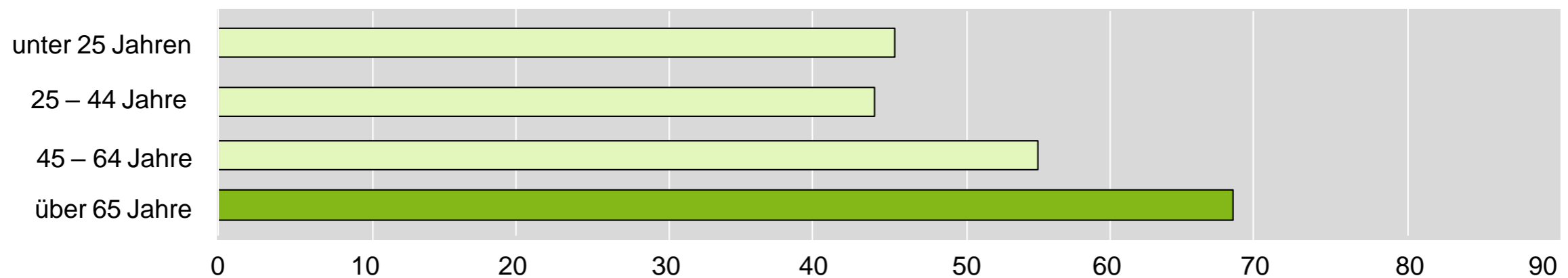
Regionale Unterschiede bei der Flächeninanspruchnahme

- Regional abweichende Trends bei der Flächeninanspruchnahme
- Länder mit restriktiverer Regionalplanung zeigen geringere Inanspruchnahme
- Überdurchschnittliche Werte finden in Bayern, in großen Teilen von Ost- und Norddeutschland

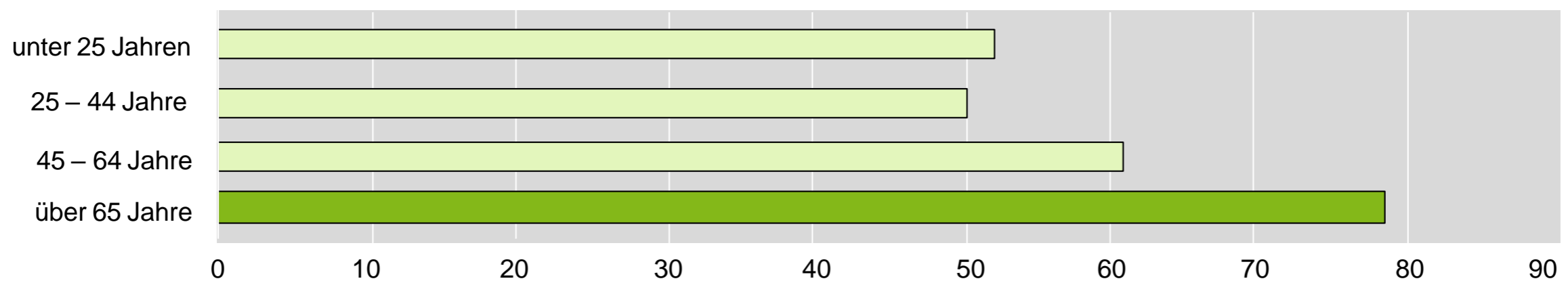


Wohlstands- und Remanenzeffekte im Wohnungsmarkt

Durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf (**alle Haushalte**, 2022)



Durchschnittliche Wohnfläche pro Kopf (**Eigentümerhaushalte**, 2022)



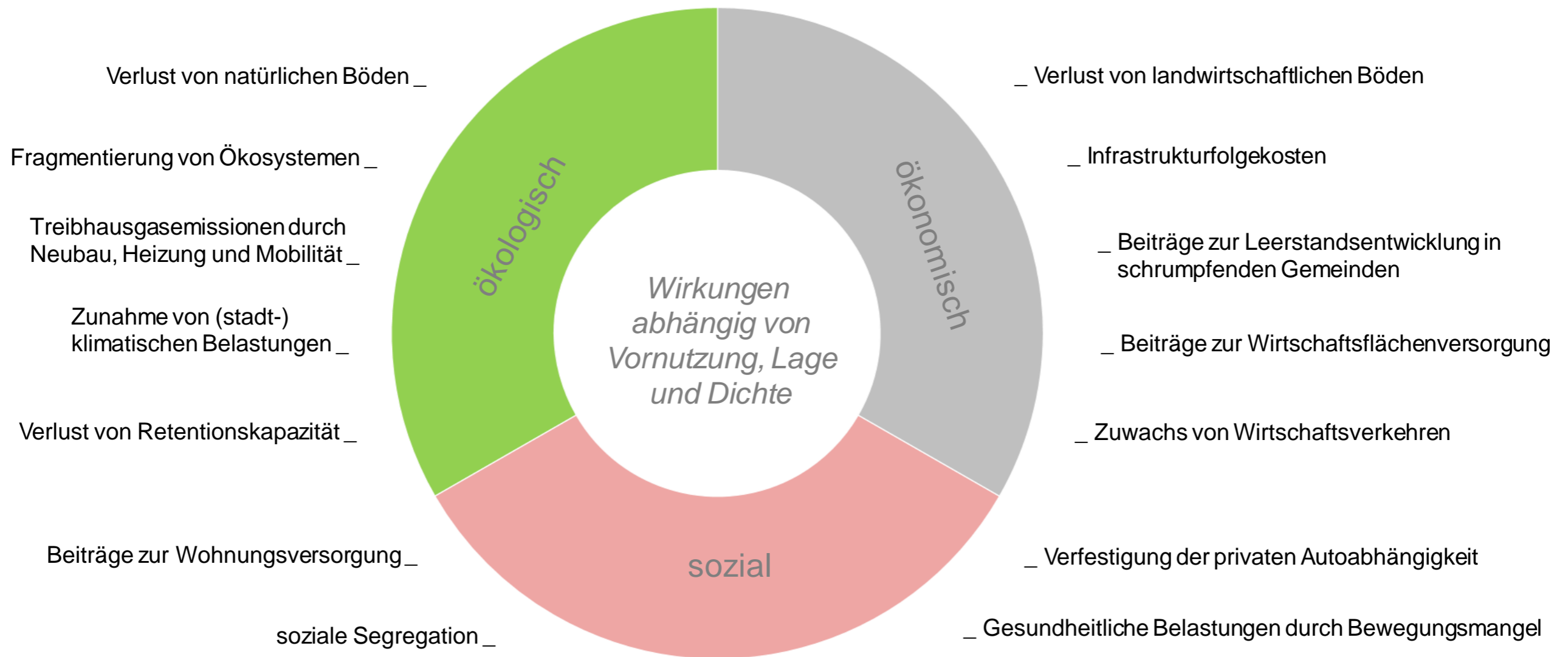
[Quelle: eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2023]

Wohlstands- und Remanenzeffekte im Wohnungsmarkt

„27 % der alleinlebenden über 65-Jährigen wohnten 2022 auf je mindestens 100 Quadratmetern“

[Statistisches Bundesamt 2023]

Wirkungen der Flächeninanspruchnahme



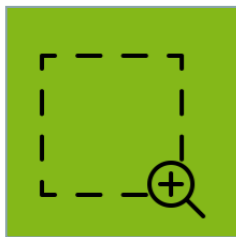
2. Ursachen für die anhaltende Flächeninanspruchnahme

Was hemmt die flächensparende Siedlungsentwicklung?



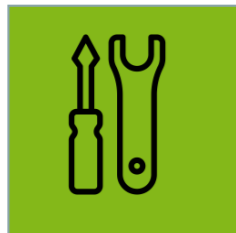
Legitimation: klarer gesetzlicher Handlungsauftrag für die Innenentwicklung

Bodenschutzklausel (§ 1 Abs. 6 BauGB),
Umwidmungssperrklausel (§ 1a Abs. 1 BauGB),
Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung (§ 1 Abs. 5 BauGB)



Flächenpotenzial: Vorhandensein von Flächen für die Innenentwicklung

Baulandumfrage 2022: 99.000 Hektar Innenentwicklungspotenzial,
Neubaupotenzial von mind. 2 Mio. Wohneinheiten



Handlungsmacht: Kommunen verfügen über leistungsfähige Instrumente

Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a BauGB)
Städtebauliche Gebote (§ 175 ff.) und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§ 165 BauGB)
Städtebauliche Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung (§ 176a BauGB)

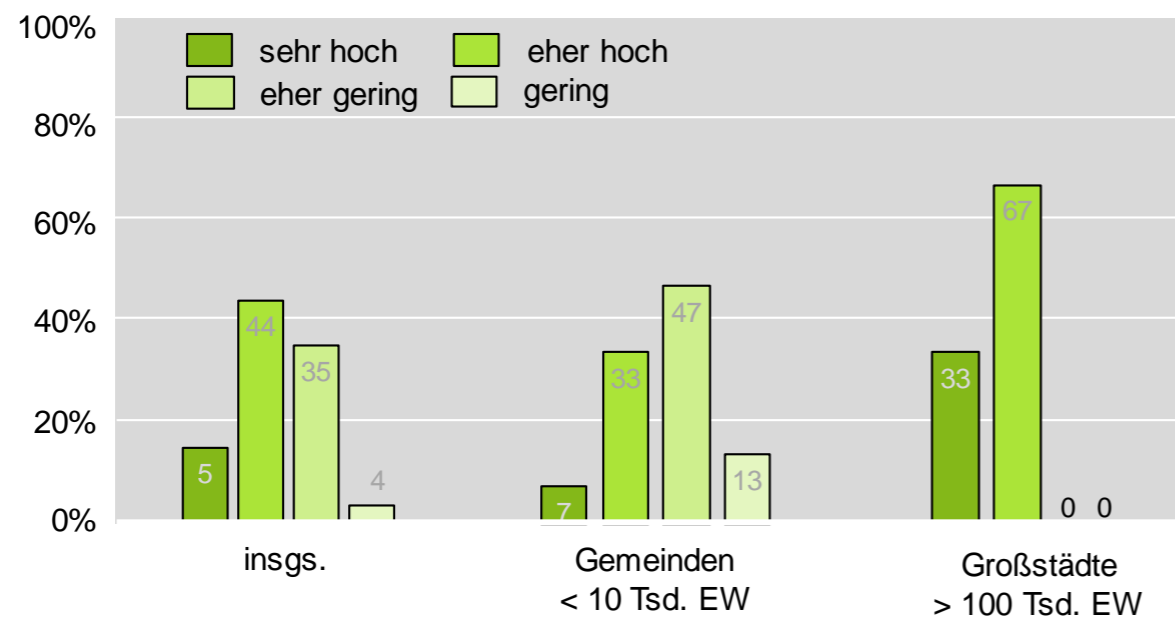


[© eigene Darstellung; Piktogramme: The Noun Project]

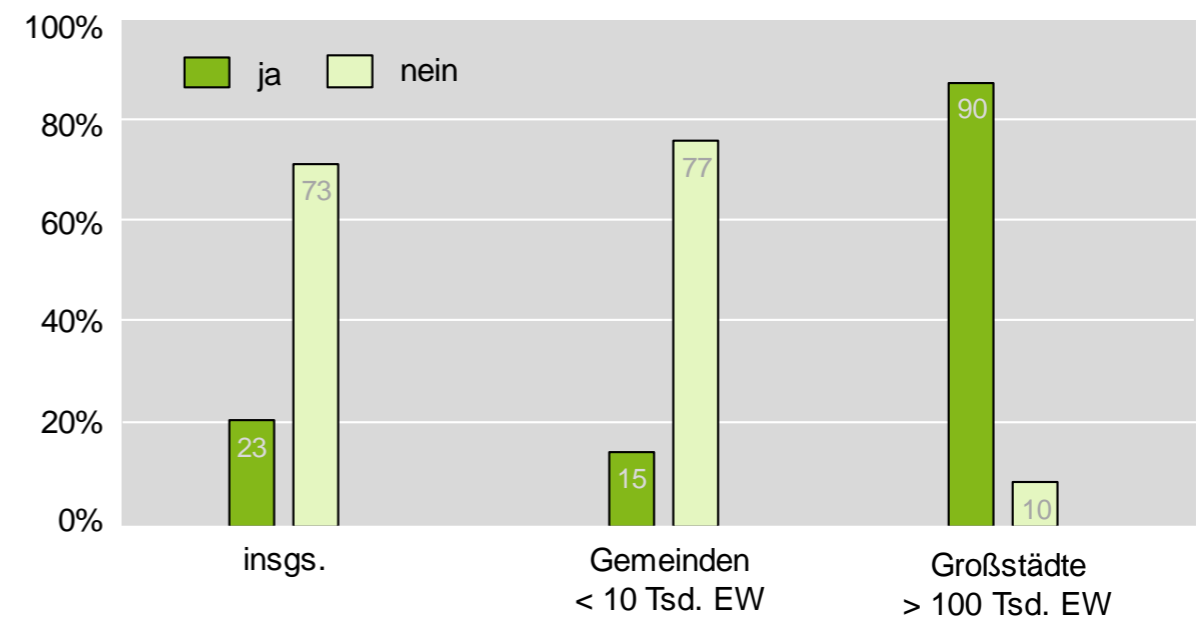
Unzureichende Innenentwicklung – ein Planungsversagen?

- Relevanz der Innenentwicklung wird in kleineren Gemeinden unterschätzt
- Aktives Baulandmonitoring findet sich nur in Groß- und Mittelstädten

Bewertung der Bedeutung von Innenentwicklung (Umfrage unter NRW-Kommunen)



Erfassung und Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen (Umfrage unter NRW-Kommunen)



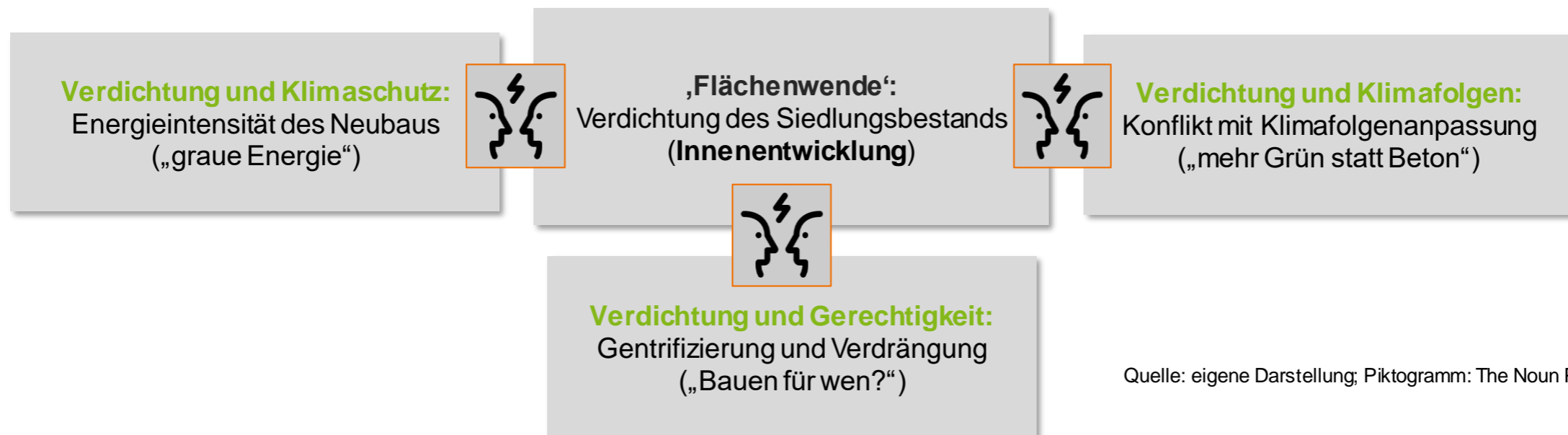
[Quelle Ergebnissen einer Kommunalumfrage in NRW, vereinfacht nach Eichhorn et al. 2023]

Systemische Ursachen der Flächeninanspruchnahme

- Widersprüche innerhalb des flächenpolitischen Zielsystems
- Widersprüchliche Anreizkulissen für die flächensparende Siedlungsentwicklung
- Passive Baulandpolitik erschwert die Mobilisierung von Bestandspotenzialen
- Unzureichende vertikale und horizontale Koordination der Flächenpolitik

Widersprüche im flächenpolitischen Zielsystem

- Hinterfragung der Nachhaltigkeit der Innenentwicklung: drei zentrale Konfliktlinien
 - Klimaschutz: hohe Energieintensität des Neubaus
 - Klimafolgenanpassung: konkurrierender Flächenbedarf für Kühlung und Retention
 - soziale Gerechtigkeit: Aufwertungs- und Verdrängungsrisiken durch Innenentwicklung
- Zielkonflikte sind eine Ursache für sozialen Widerstand gegen Verdichtung



Fehlanreize in komplementären Politikfeldern

- Wohnungsbauprämie, Eigenheimrente („Wohn-Riester“), Arbeitnehmer-Sparzulage Bausparen, Baukindergeld, KfW-Wohnungsbauprogramm (ca. 3,0 Mrd. €/a)
 - keine Unterscheidung nach Innen- und Außenentwicklung, Neubau und Bestandsentwicklung
- Soziale Wohnraumförderung (ca. 2,4 Mrd. €/a)
 - keine Priorisierung der Innenentwicklung
- Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (ca. 650 Mio. €/a für Infrastruktur)
 - Subventionierung der Neuerschließung von Industrie- und Gewerbeflächen
- Entfernungspauschale („Pendlerpauschale“) (ca. 6,0 Mrd. €/a)
 - Anreiz für entfernungsintensive Wohn-/Arbeitsplatzstandortwahl

Gesamtvolumen an
Subventionen:
ca. 9 Mrd. €/a

Quelle: eigene Zusammenstellung von Daten des Umweltbundesamtes (2021)

Passive Baulandpolitik hemmt die Flächenmobilisierung

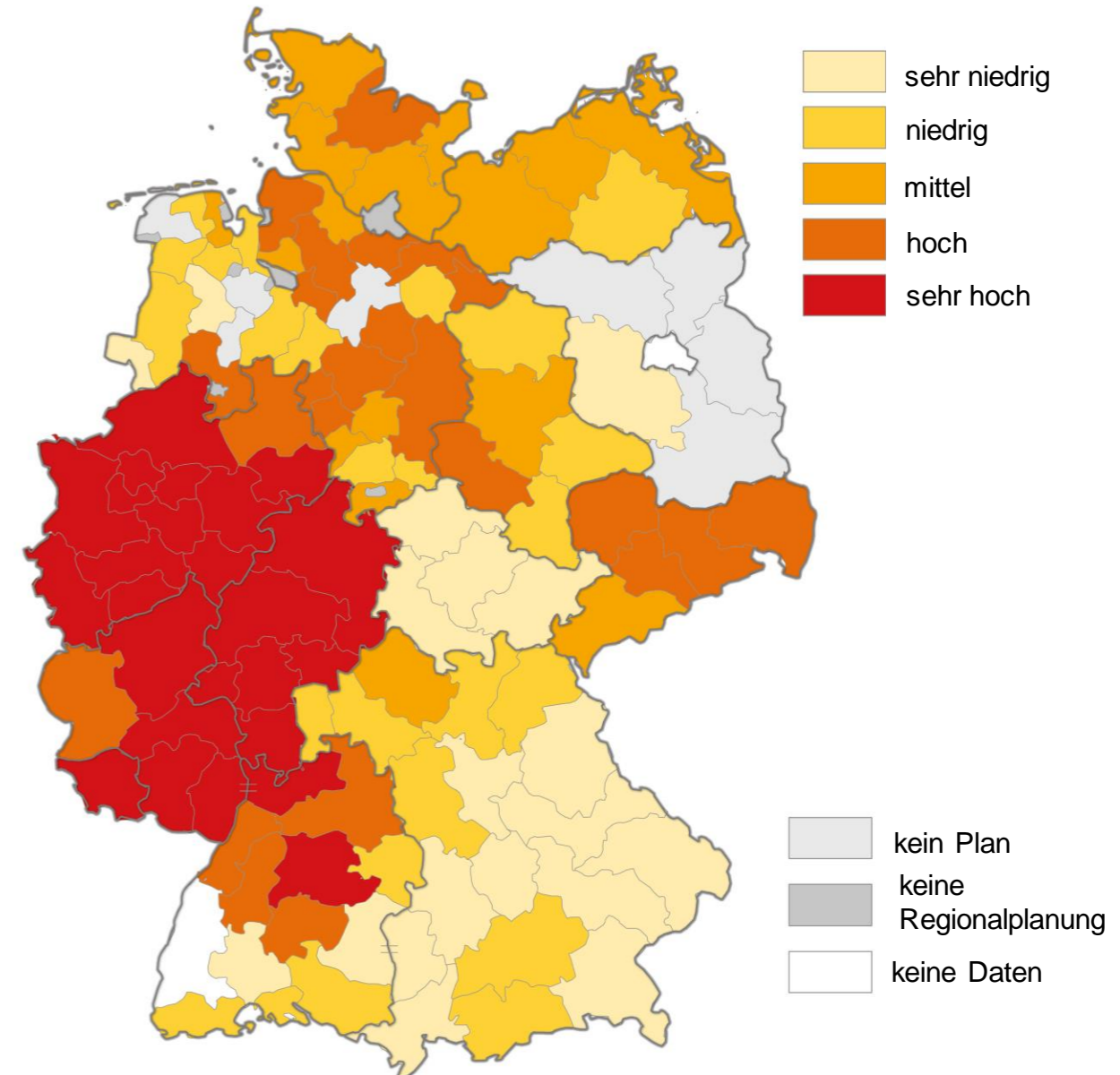
- Bauplanungsrecht widmet Bauland ohne Baupflichten („passive land policy“)
- Kommunen übernehmen meist keine finanzielle Verantwortung
- Privatisierte Planungswertgewinne und geringe Effektivität der Baulandentwicklung
- „Baulandparadoxon“: Gleichzeitigkeit von Baulandmangel *und* Baulandüberschuss
- Effektive Innenentwicklung scheitert an der eingeschränkten Baulandverfügbarkeit

Mangelnde Koordination

- Flächensparen wird durch vertikale und horizontale Koordinationsprobleme gehemmt
- Regionalplanerische Steuerung ist vielen Bundesländern unzureichend
- Mangel an (interkommunaler) Selbstregulierung

Regulierungsintensität

Positivplanung



Datengrundlage: GeoBasis-DE/BKG 2017, eigene Darstellung auf Basis landesweite und regionale Raumordnungspläne, Stand 31.12.2017

3. Mögliche Handlungskorridore der Siedlungspolitik

Quo vadis Siedlungspolitik?

Siedlungspolitik muss mögliche Handlungsstrategien abstecken und bewerten

Handlungsstrategien / Politiksznarien	Effektivität	Akzeptanz	Aufwand
Inkrementelles Handeln („weiter wie bisher“) → erwartete Selbstregulierung der lokalen Akteure → punktuelle Ergänzungen des Planungsrechts	-	++	--
Kontingentierung von Ausweisungsrechten („Top-down Regulierung“) → Verteilung von Flächenkontingenten auf Länder und Kommunen → ggfs. Ergänzung um Handel mit Flächenzertifikaten	++	--	+
Fiskalische Anreize („der goldene Zügel“) → Korrektur von Fehlanreizen in Steuer- und Subventionspolitiken → verstärkte finanzielle Förderung der Bestandsentwicklung	+	-	+
Förderung von Suffizienzprinzipien („mehr Verteilungsgerechtigkeit“) → Motivation für flächensparende Wohnformen → Mobilisierung von Leerstandspotenzialen	0	+	0

Zusammenfassung und Fazit

- Unter den aktuellen siedlungspolitischen Rahmenbedingungen ist eine Erreichung des „30-ha-minus-x Ziels“ nicht wahrscheinlich
- Schleppende Flächenwende ist nicht Ausdruck von Planungsversagen
- Systemische Ursachen: innere Zielkonflikte, Fehlanreize, passive Bodenpolitik, mangelnde vertikal-horizontale Handlungskoordination
- Kleinteilige instrumentelle Reformen helfen, sind aber nicht ausreichend
- Erfordernis einer langfristig orientierten Neuaufstellung der Siedlungspolitik