

# 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

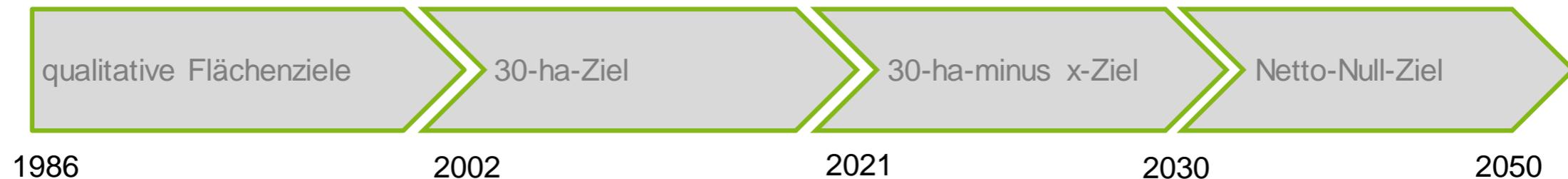
## Gliederung

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

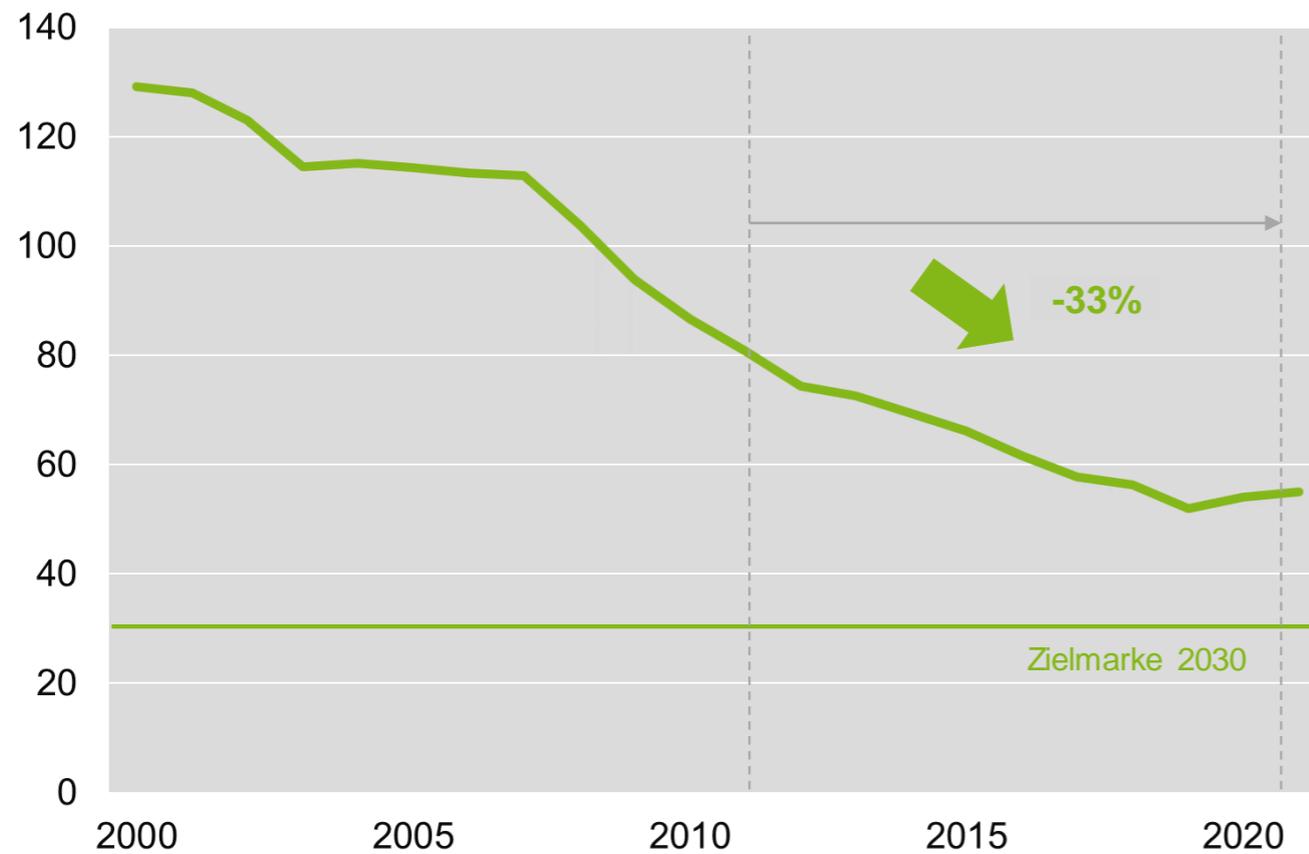
## Der Anspruch: „30-Hektar-minus x“ bis 2030

- 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“

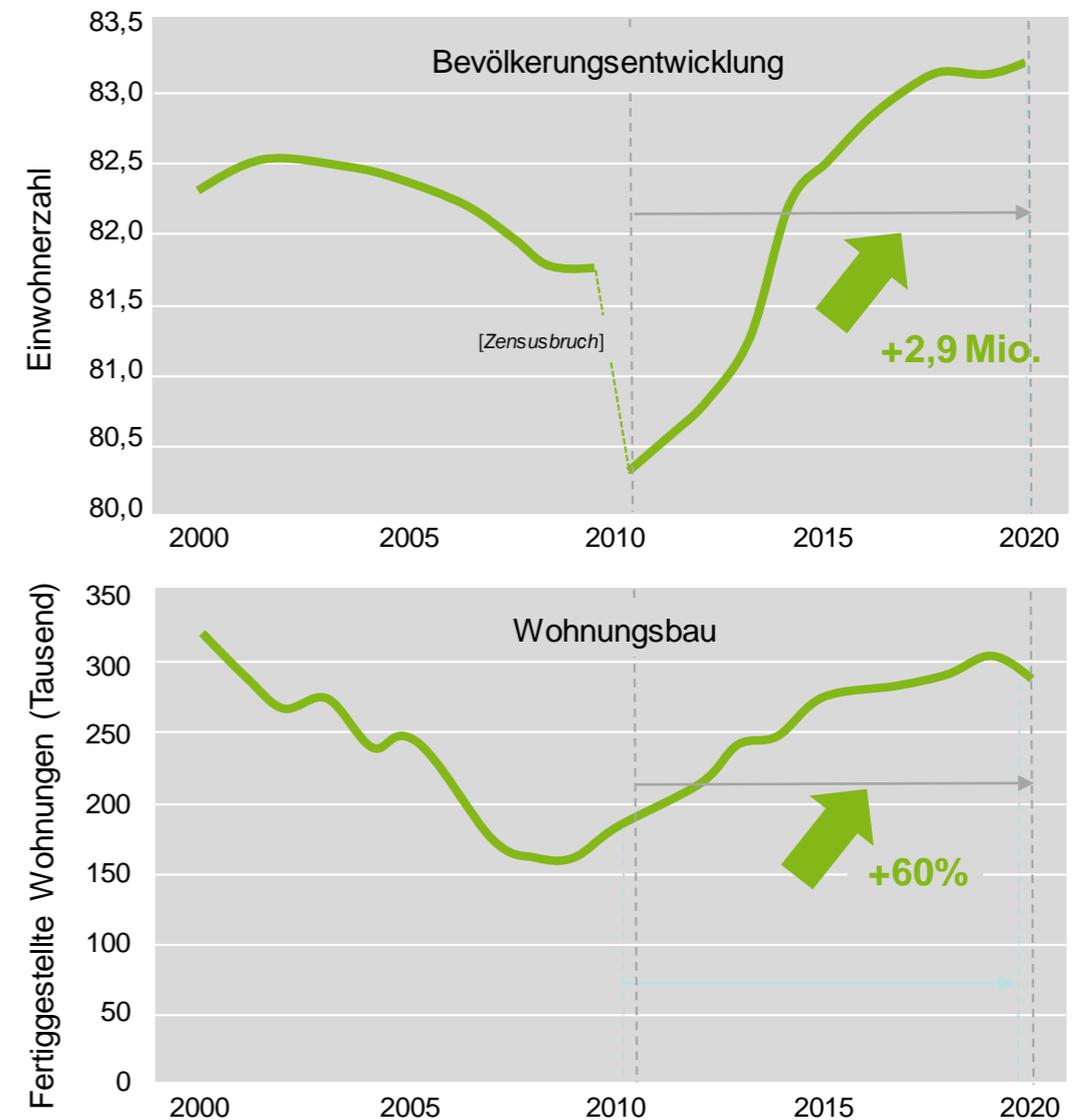


# Flächenverbrauch trotz Wachstum rückläufig

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

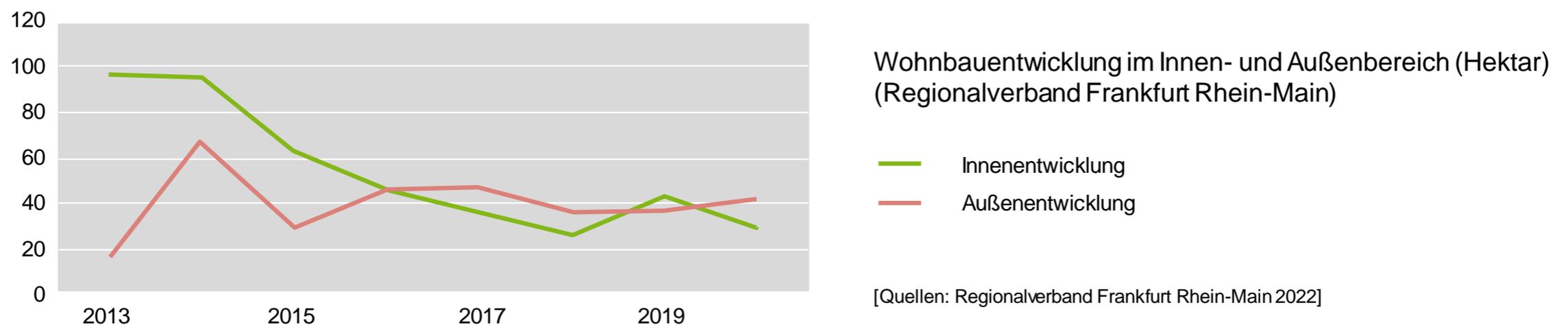


[Quelle: eigene Darstellung nach Daten des Umweltbundesamtes 2023]



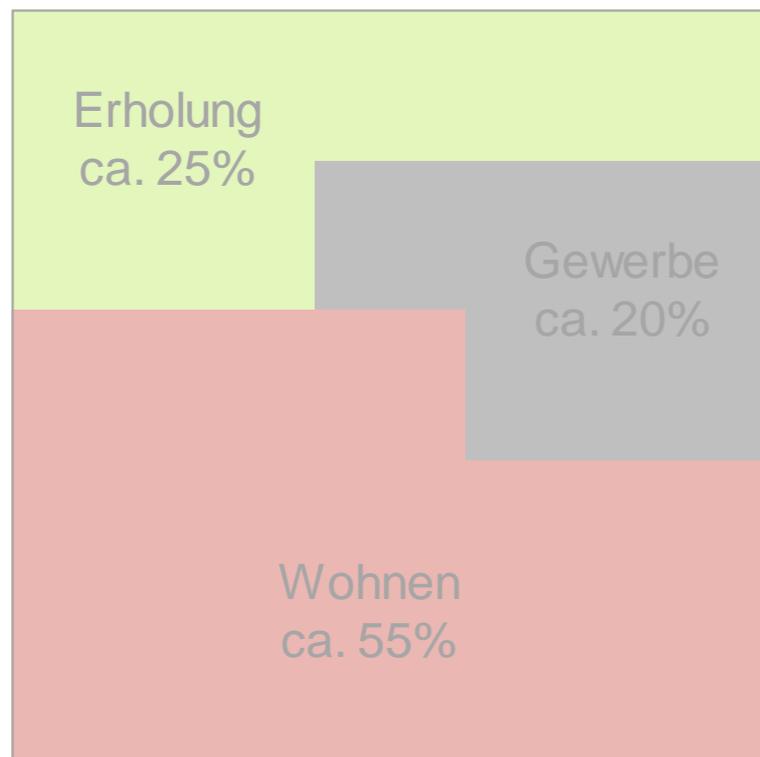
## „Es wird eng“ – Erreichung des 30-ha-Ziels ist ungewiss!

- 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

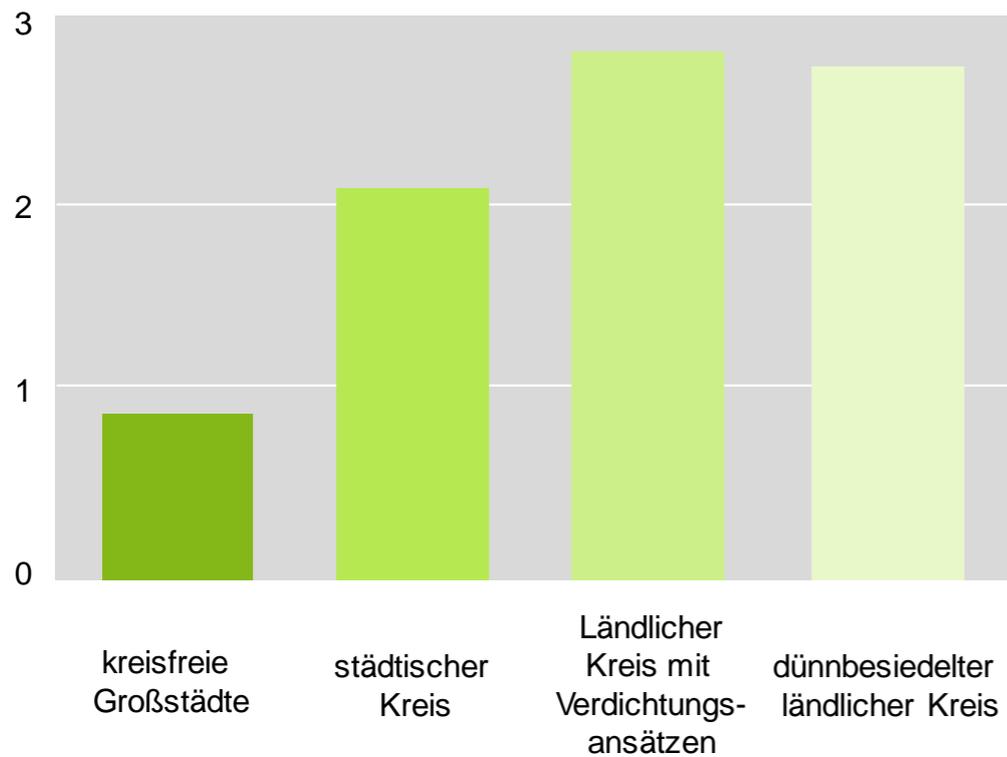


Flächeninanspruchnahme „Siedlung“ im Bundesgebiet  
2018-2022 (ohne Verkehrsflächen):  
**+706 km<sup>2</sup> (+2,2%)**

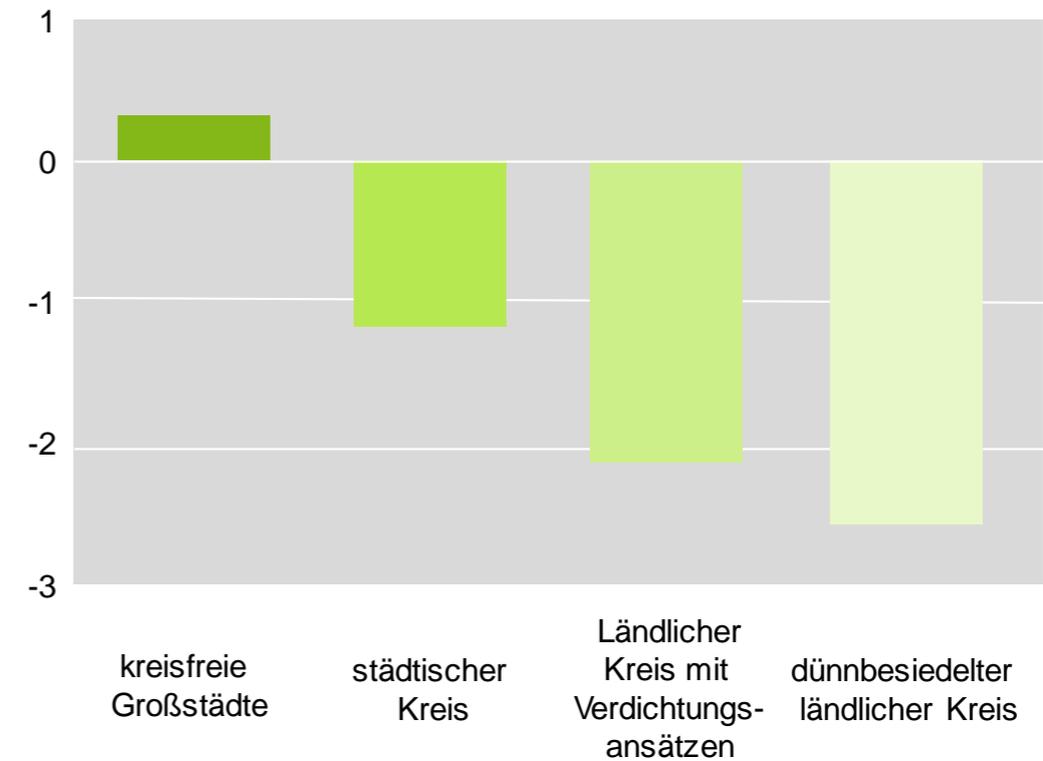
[Quellen: eigene Berechnungen nach Daten aus GENESIS online, 2023]

# Besondere Herausforderungen im ländlichen Raum

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



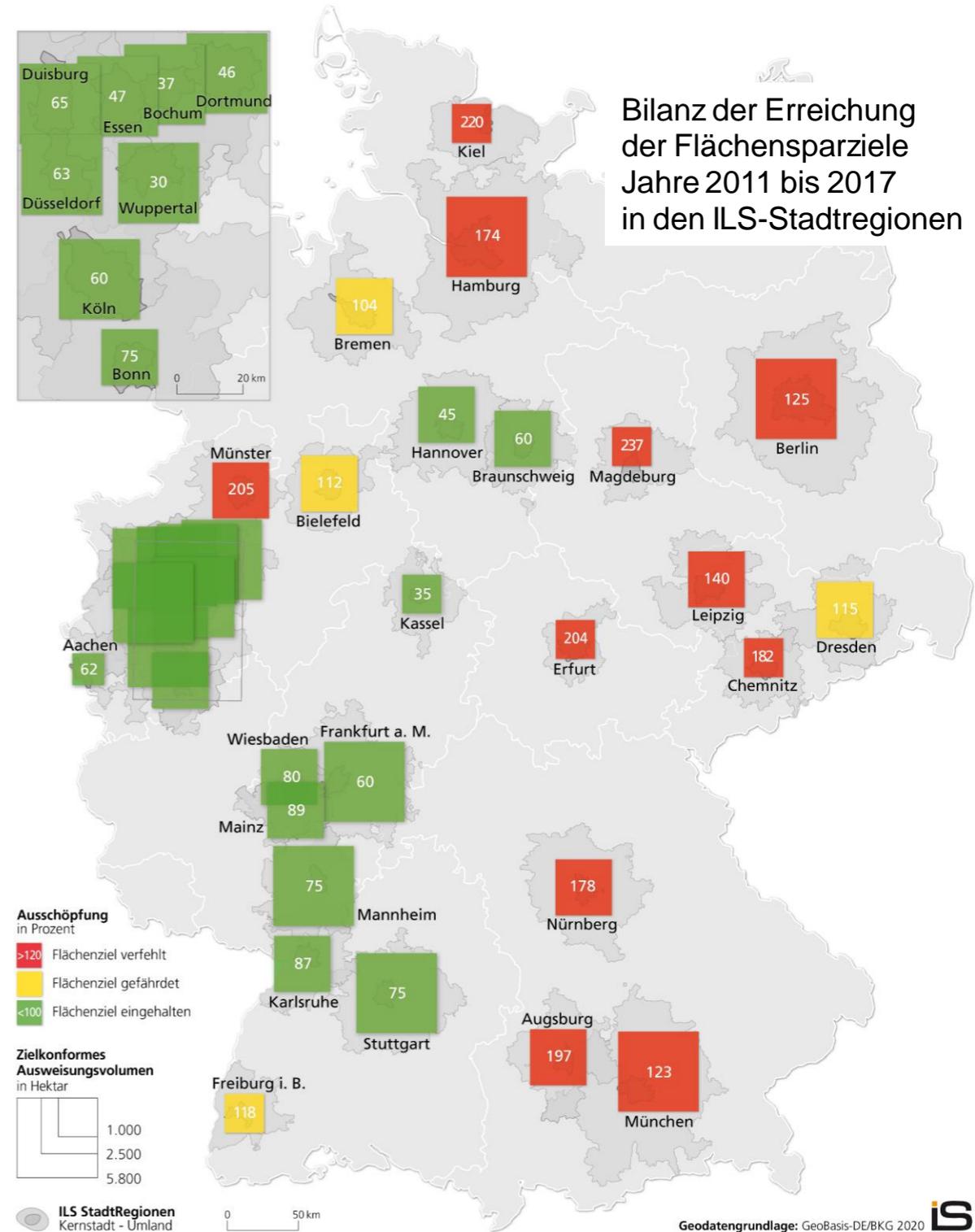
Entwicklung der Einwohnerzahl je Einheit Siedlungs- und Verkehrsfläche 2016–2021 (in %)



[Quellen: Dosch & Eichfuss 2023]

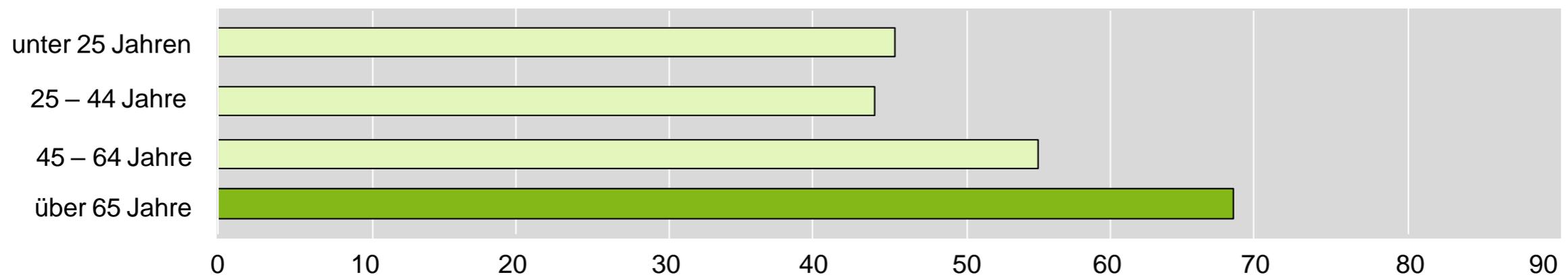
## Regionale Unterschiede bei der Flächeninanspruchnahme

- 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

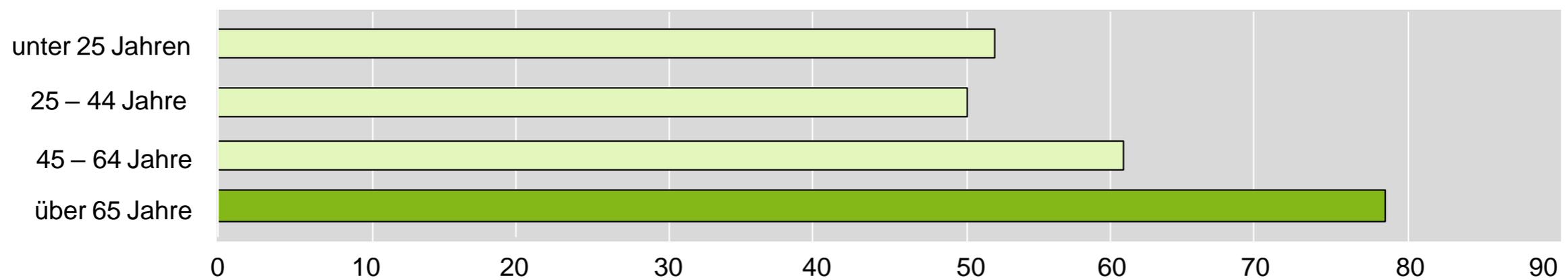


# Wohlstands- und Remanenzeffekte im Wohnungsmarkt

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



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



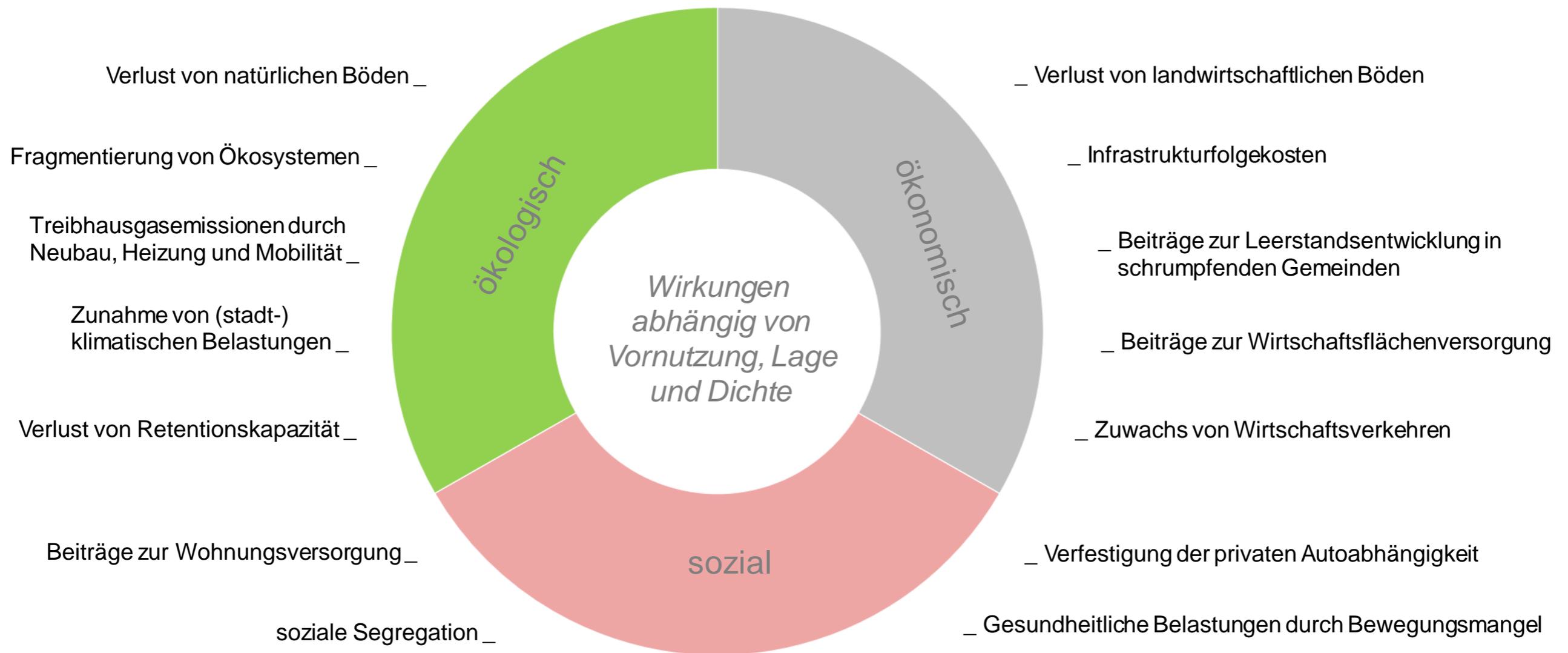
[Quelle: eigene Darstellung nach Daten des Statistischen Bundesamtes 2023]

## Wohlstands- und Remanenzeffekte im Wohnungsmarkt

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

[Statistisches Bundesamt 2023]

# Wirkungen der Flächeninanspruchnahme



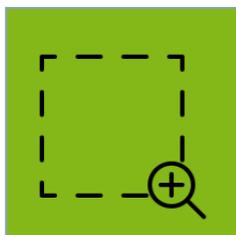
## **2. Ursachen für die anhaltende Flächeninanspruchnahme**

# Was hemmt die flächensparende Siedlungsentwicklung?



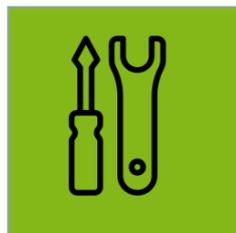
## **Legitimation:** klarer gesetzlicher Handlungsauftrag für die Innenentwicklung

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)

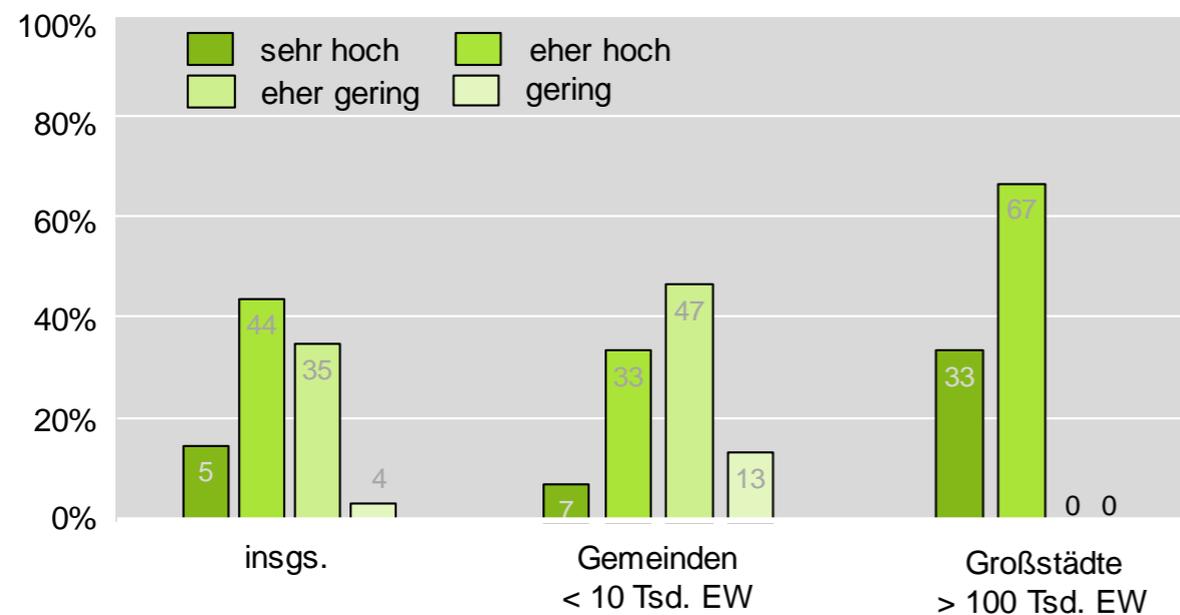


[© eigene Darstellung; Piktogramme: The Noun Project]

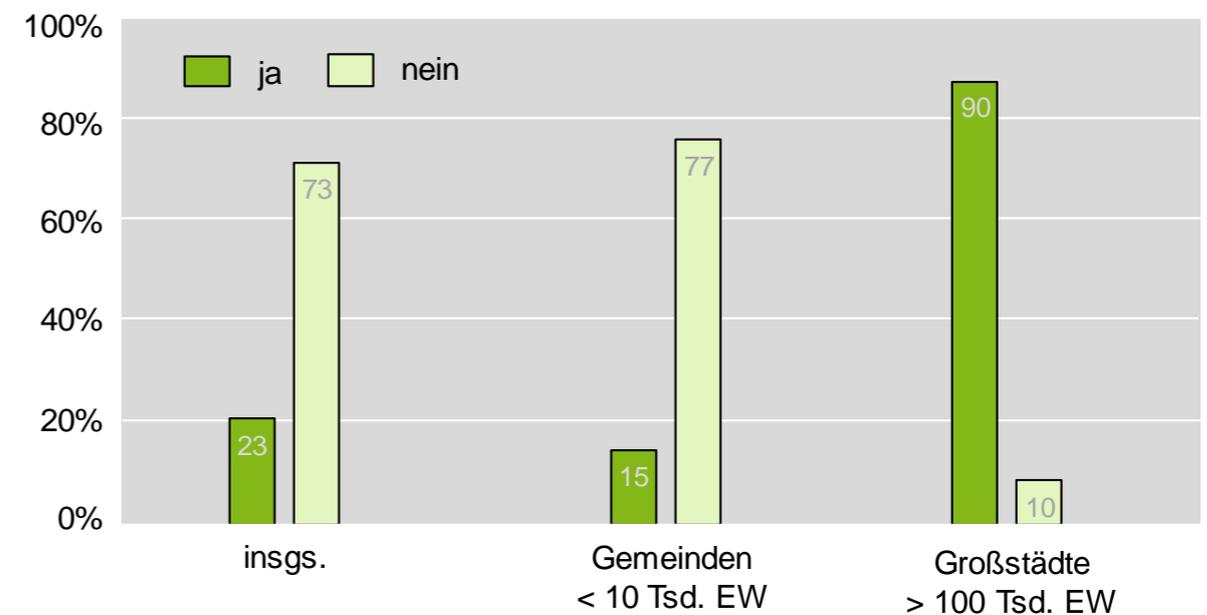
# Unzureichende Innenentwicklung – ein Planungsversagen?

- 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)



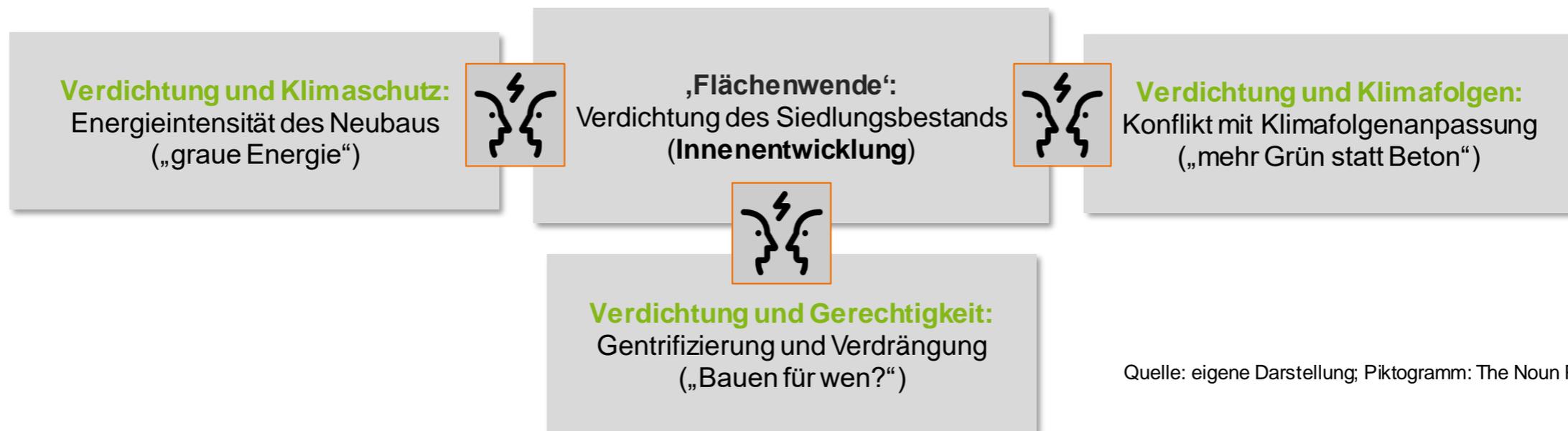
[Quelle Ergebnissen einer Kommunalumfrage in NRW, vereinfacht nach Eichhorn et al. 2023]

## 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

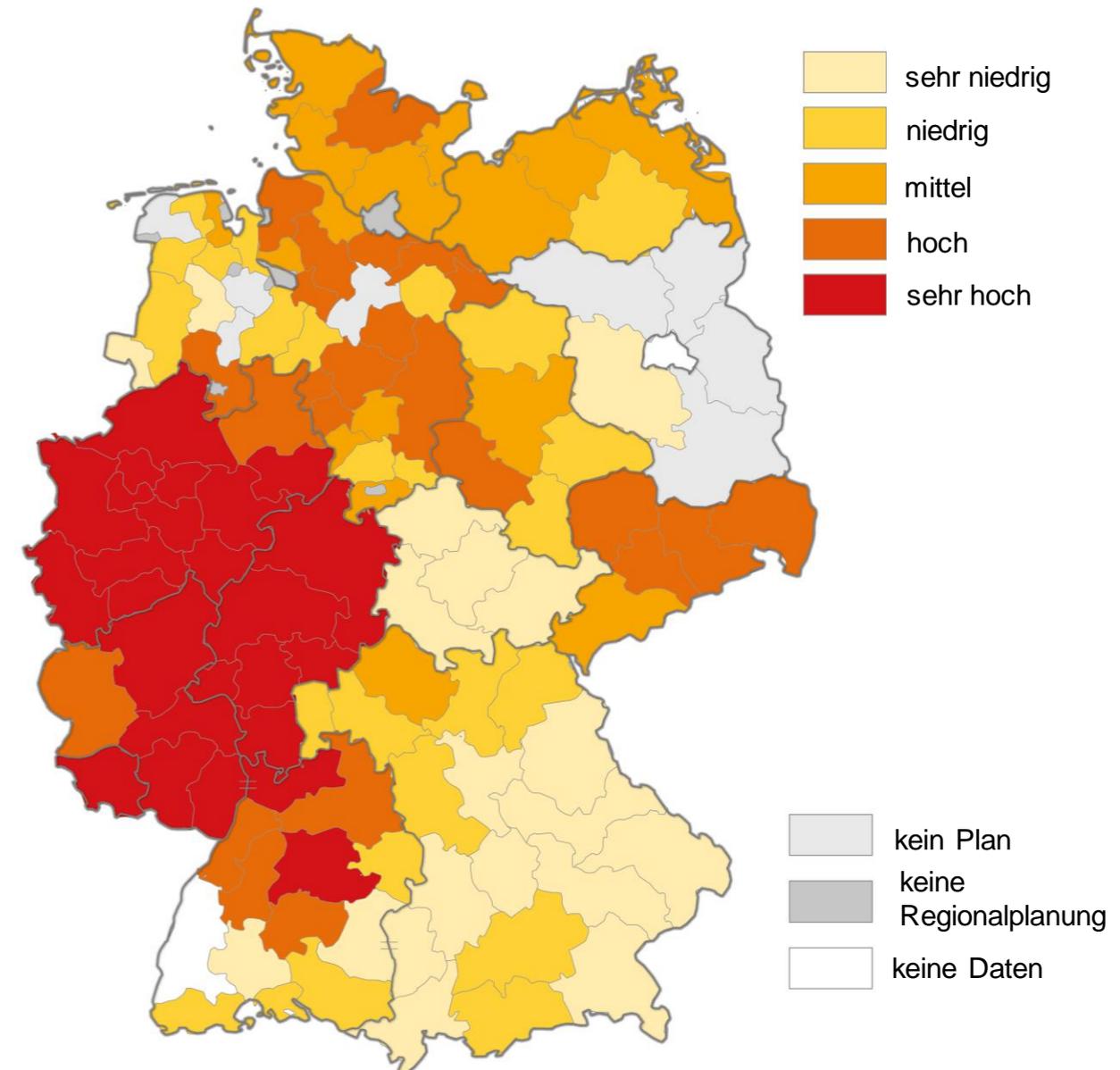
- Bauplanungsrecht widmet Bauland ohne Baupflichten („passive land policy“)
- Kommunen übernehmen meist keine finanzielle Verantwortung
- Privatisierte Planungswertgewinne und geringe Effektivität der Baulandentwicklung
- „Baulandparadoxon“: Gleichzeitigkeit von Baulandmangel *und* Baulandüberschuss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