

Der Aktionsplan Flächensparen – Ohne Kontingentierung geht es nicht

Flächensparen – Flächenhandel – Flächenwende

Gemeinsame Abschlussveranstaltung der Forschungsvorhaben
„Modellversuch Flächenzertifikatehandel“ und „Aktionsplan
Flächensparen“

23. März 2017 in Berlin

Thomas Preuß

Deutsches Institut für Urbanistik

Eckdaten: Aktionsplan Flächensparen

- Forschungsvorhaben: Institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Hinblick auf deren Umsetzung in der Gesetzgebung, im Verwaltungsvollzug und im Bereich privater Akteure beim Flächenmanagement -Teilvorhaben 1: Aktionsplan“ (UFOPLAN 2014, FKZ 3714 11 103 1)
- Auftraggeber: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) vertreten durch das Umweltbundesamt (UBA)
- Laufzeit: 10/2014 bis 03/2017

Bearbeiter/innen im Difu

- Dr. rer. pol. Stephanie Bock (Projektleitung)
- Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß (Projektleitung)
- Prof. Dr. Arno Bunzel
- Dipl.-Geogr. Luise Adrian
- M.Sc. Magdalene Rakel (†)
- Dipl.-Verw.Wiss. Daniel Zwicker-Schwarm

Ziele

- Unterstützung des BMUB im fachlichen Dialog zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme
- Erarbeitung eines „Aktionsplan Flächensparen“ unter Berücksichtigung der abgeschlossenen und laufenden Arbeiten bei Bund und Ländern
- Erarbeitung von Vorschlägen, mit denen flächenrelevante Erkenntnisse einem breiten fachlichen und politischen Nutzerspektrum zugänglich gemacht werden können

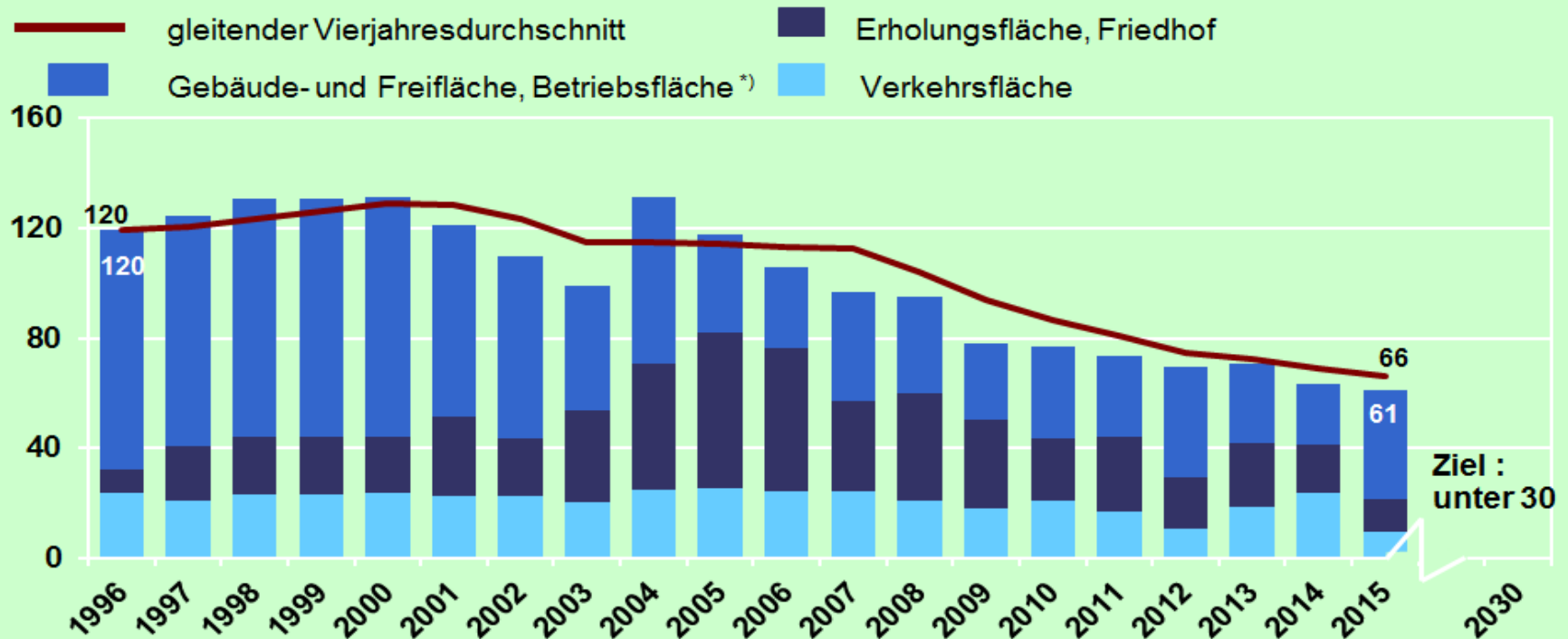
Übergreifender Zielkontext:
Erreichen der Flächensparziele des Bundes

Ausgangspunkte für einen Aktionsplan

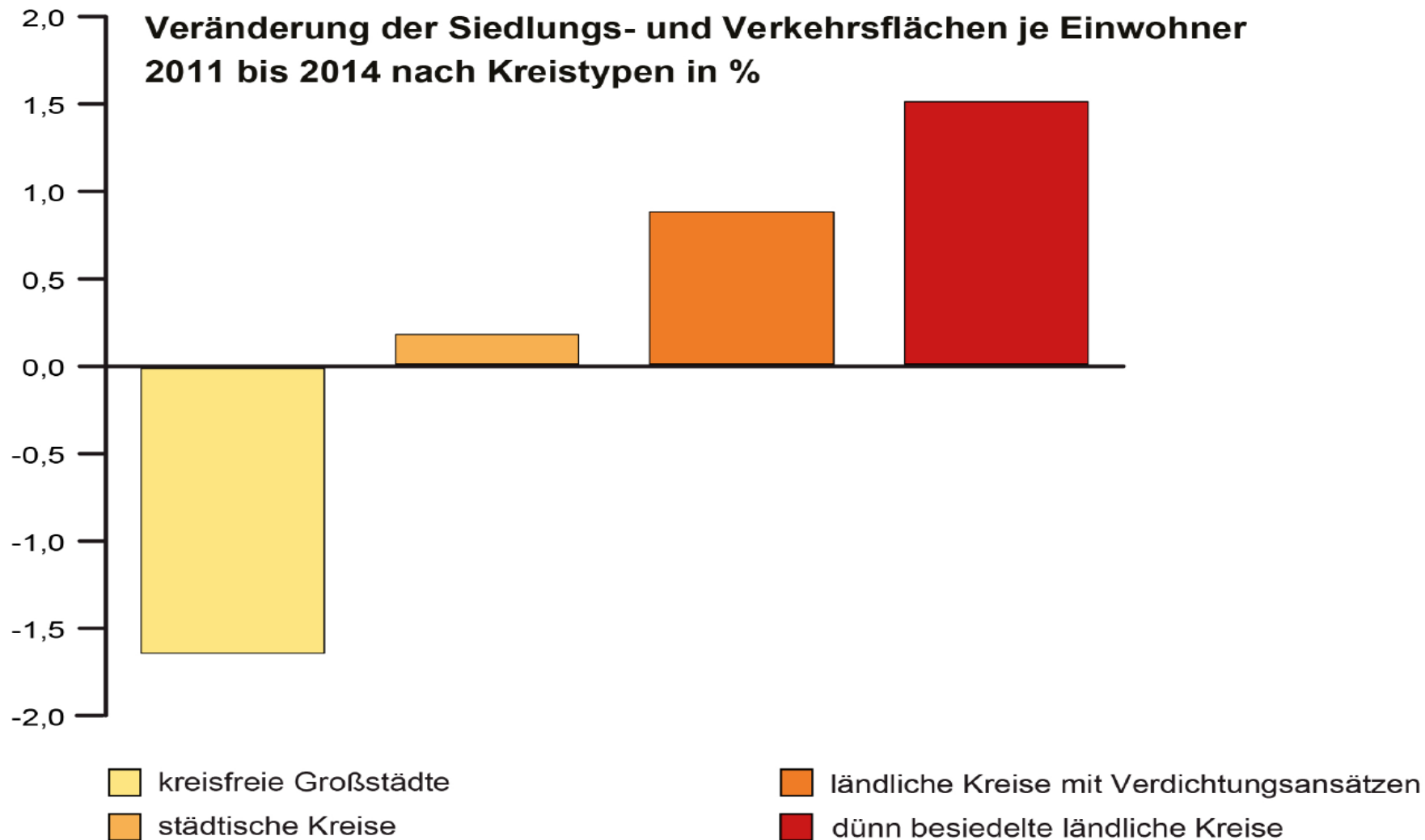
- Flächenpolitische Ziele des Bundes (Reduzierung des täglichen SuV-Zuwachses, Innenentwicklung zu Außenentwicklung = 3:1)
- Tatsächliche Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke
- Bestehende, zum Teil ungenutzte Flächenpotenziale im Bestand
- Handlungs- und Umsetzungsebenen Bund, Länder, Regionen/ interkommunale Kooperationen, Städte und Gemeinden
- Vorhandene und neue Instrumente (planerische, informatorische, kooperative, fiskalische/ ökonomische)
- Kommunale Selbstverwaltungsgarantie
- Akteure und Akteursinteressen
- Ziele und Zielkonflikte
- Differenzierte Entwicklungsdynamiken, Prosperität und Flächennachfrage, demografische Entwicklung
- System der Gemeindefinanzierung
- Flächenverfügbarkeiten und Bodenpreisgefüge

Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche

in ha pro Tag



*) Ohne Abbauland.



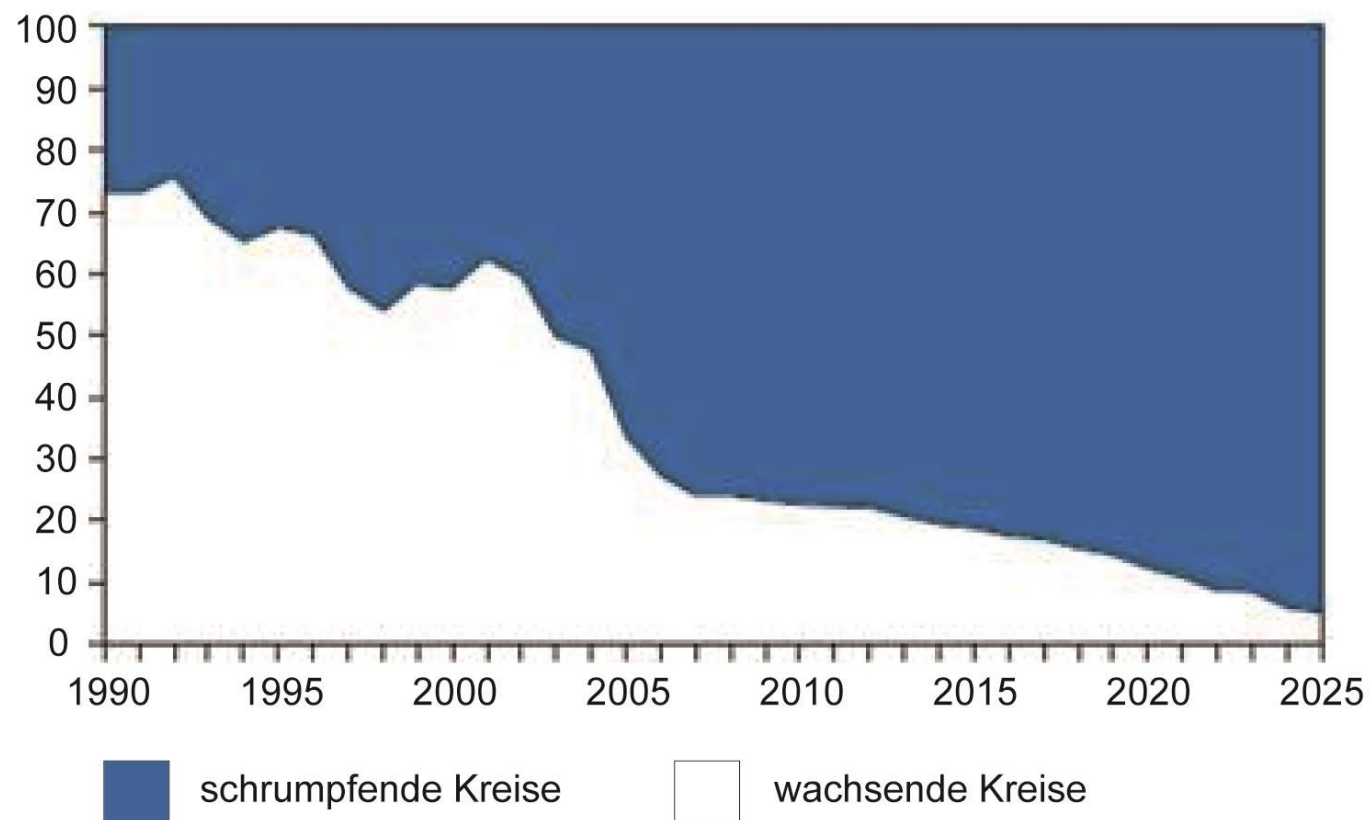
Datenbasis: Flächenerhebung des Bundes und der Länder, Berechnungen des BBSR

Quelle: BBSR, 2015.

Zukünftige Herausforderungen der Siedlungsentwicklung

Anteil Kreise mit schrumpfender / wachsender Bevölkerung

Angabe in %



Datenbasis: BBSR-Wohnungsmarktprognose,
Statistisches Bundesamt

Aktionsplan Flächensparen: Eckpunkte und methodisches Vorgehen

- Forschungsansatz: Flächensparen als strategischer Ansatz
- Instrumentenanalyse: passgenaue Maßnahmenbündel
- Handel mit Flächenzertifikaten
- Kommunikation zum nachhaltigen Flächenmanagement
- Einbezug externer Expertise
- Enger Abgleich mit FuE-Vorhaben „Implementierung von Flächensparinstrumenten“ (Planspiele)
- Flächenverbrauch: nicht nur ein Ergebnis der kommunalen Planung

Aktionsplan: Inhalte



Herkulesaufgabe: Um- und Rückbau der Siedlungsstruktur unter den Vorzeichen des demografischen Wandels

- Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist nur noch in wenigen Räumen tragfähig
- Flächenneuinanspruchnahme am falschen Ort führt zu perforierten Ortskernen, immer weiter ansteigenden Infrastruktur(folge)kosten und einem permanenten Verlust von Landschaft
- Flächenausweisungen führen insbes. in schrumpfenden Gemeinden langfristig nicht zu Einwohner- und Wirtschaftswachstum resp. kommunalen Mehreinnahmen (unsicheres Wohlstandsversprechen)
- kontraproduktiven ökonomischen Anreizen muss etwas entgegengesetzt werden (Perspektive jenseits interkommunaler Konkurrenz)

Wo?

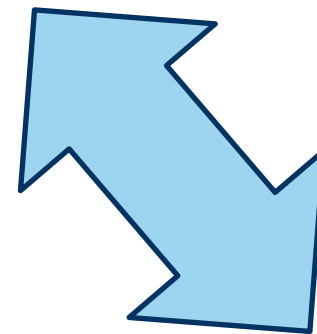
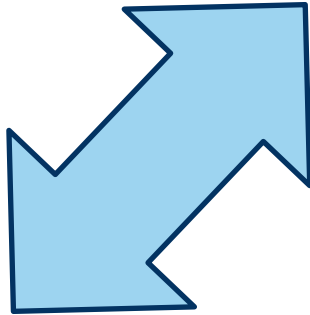
Wieviel?

Wie?

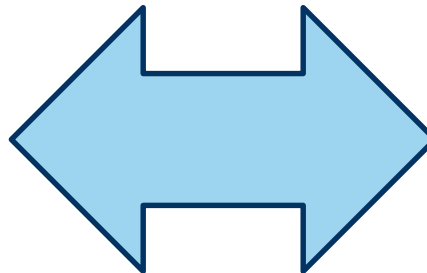
Qualität vs. Menge

Drei Bausteine der flächenpolitischen Strategie

Wirksame Begrenzung und
Steuerung der
Flächeninanspruchnahme



Erhöhung der Effizienz
der Flächennutzung



Mobilisierung von
Bauland und Gebäuden
im Bestand

Wirksam umsteuern: drei Strategiebausteine müssen ineinandergreifen

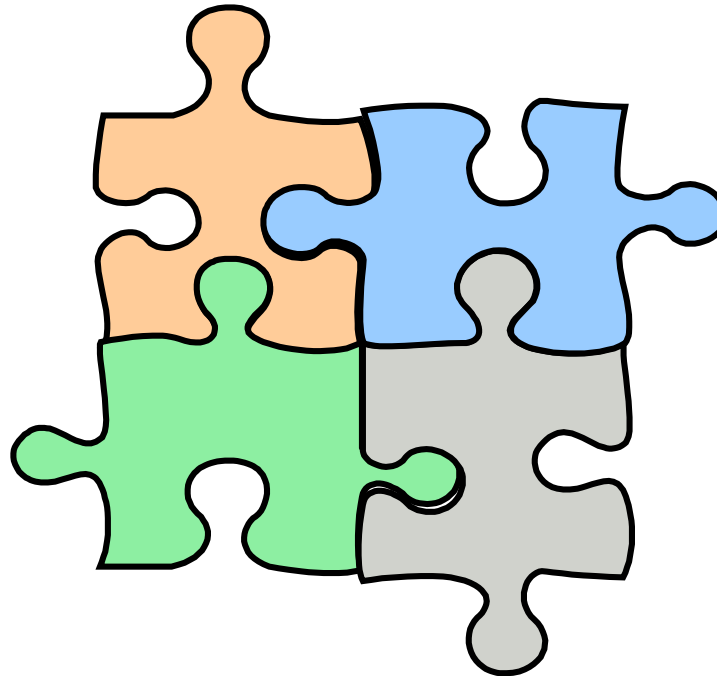
- **Mobilisierung** von Innenentwicklungspotenzialen, Steigerung der **Flächeneffizienz** und wirksame **Begrenzung der Neuinanspruchnahme** von Flächen bedingen sich gegenseitig
- Erforderliche **Spielräume schaffen**: nur durch Rückbau, Renaturierung und die Rücknahme von Baurechten an Standorten ohne absehbare bauliche (Nach)nutzungsperspektive ist der gerechtfertigte Flächenverbrauch an anderer Stelle, insbesondere in den Wachstums-kernen, zu kompensieren



Instrumentenbereiche

Regulative Instrumente

Informatorische Instrumente



**Fiskalische und
Finanzierungsinstrumente**

Strukturierende Instrumente

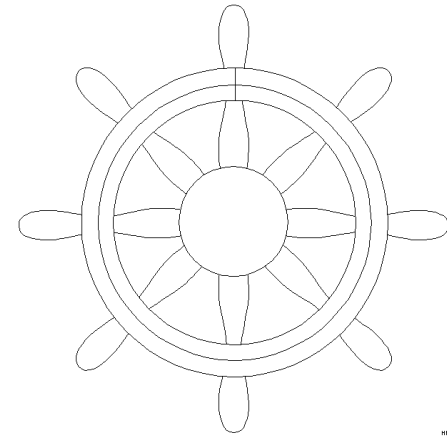
Ab sofort umsteuern mit vorhandenen Instrumenten

■ Kommunen:

- Flächeninformationen verbessern
- Ziele und Maßnahmen in integrierten Konzepten verankern
- Grundsatzbeschlüsse
- vorhandene Instrumente zielgerichteter und konsequenter einsetzen
- kommunale Bodenpolitik betreiben
- interkommunale Kooperationen eingehen

■ Regionen:

- klaren Rahmen für die Siedlungsentwicklung der Kommunen setzen
- interkommunale bzw. intraregionale Kooperationen anstoßen
- Aushandlungsprozesse begleiten



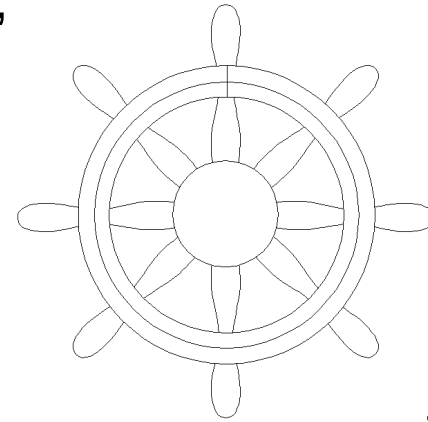
Ab sofort umsteuern mit vorhandenen Instrumenten

■ Länder:

- Raumordnung fachlich und politisch auf Flächensparen ausrichten
- Verkehrs- und Strukturpolitik auf den Prüfstand stellen
- Raumordnung an ambitionierten Zielen ausrichten, Mengengerüste der Siedlungserweiterung an Regionen weitergeben
- fachlich fundierte Bedarfsnachweise, Dichtewerte in LEP verankern

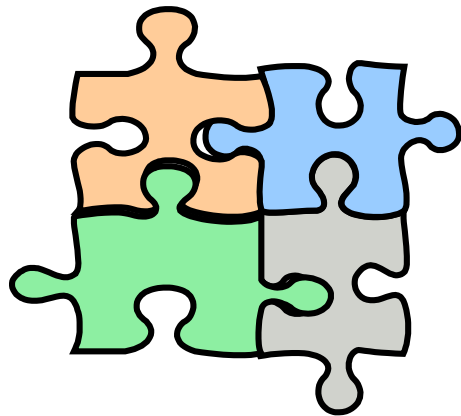
■ Bund:

- Verantwortung als Bauherr und Entscheidungsträger wahrnehmen
- breiten gesellschaftlichen Dialog initiieren
- Flächenmonitoring und Datenqualität verbessern
- planerische, rechtliche und ökonomische Instrumente überprüfen und ergänzen.



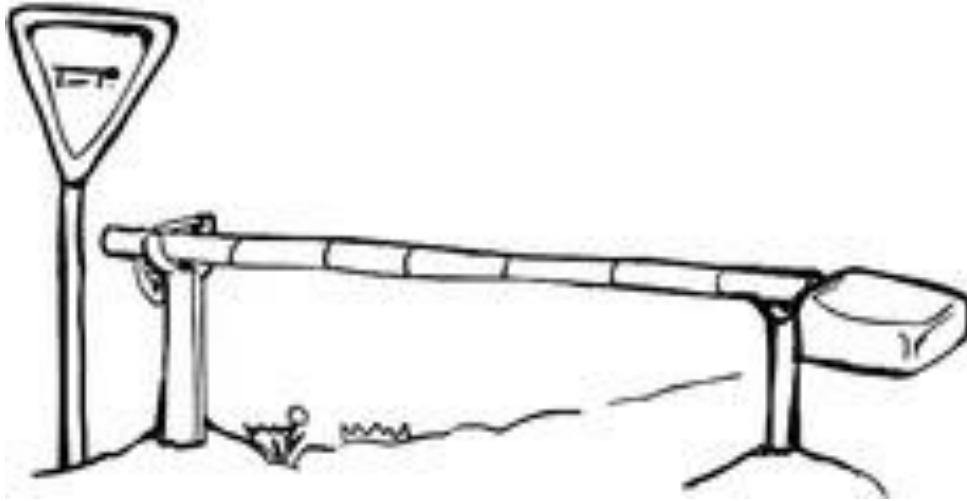
Das vorhandene Instrumentarium ist umfangreich

Es reicht jedoch nicht aus, um ambitionierte flächenpolitische Ziele zu erreichen



Mit einem „Weiter so!“ werden flächenpolitische Ziele nicht erreicht

Ohne Kontingentierung geht es nicht!



Drei Aktionsfelder

Das erste Aktionsfeld: Kontingentierungssystem einführen!

- **Operationalisierung der flächenpolitischen Ziele**
 - im **Dialog zwischen Bund und Ländern** Verteilschlüssel und Weg einer **Kontingentierung** vereinbaren
 - **Weg nach der Kontingentierung** festlegen: **Handel mit Flächenzertifikaten** oder Weg der klassischen Raumordnung.



Quelle: pixabay.com

Zwei Wege nach der Kontingentierung

- a) Handel mit Flächenzertifikaten – der umweltökonomische Ansatz
- b) Der Weg der klassischen Raumordnung – der regulatorische Ansatz



Das zweite Aktionsfeld: Innenentwicklung stärken!

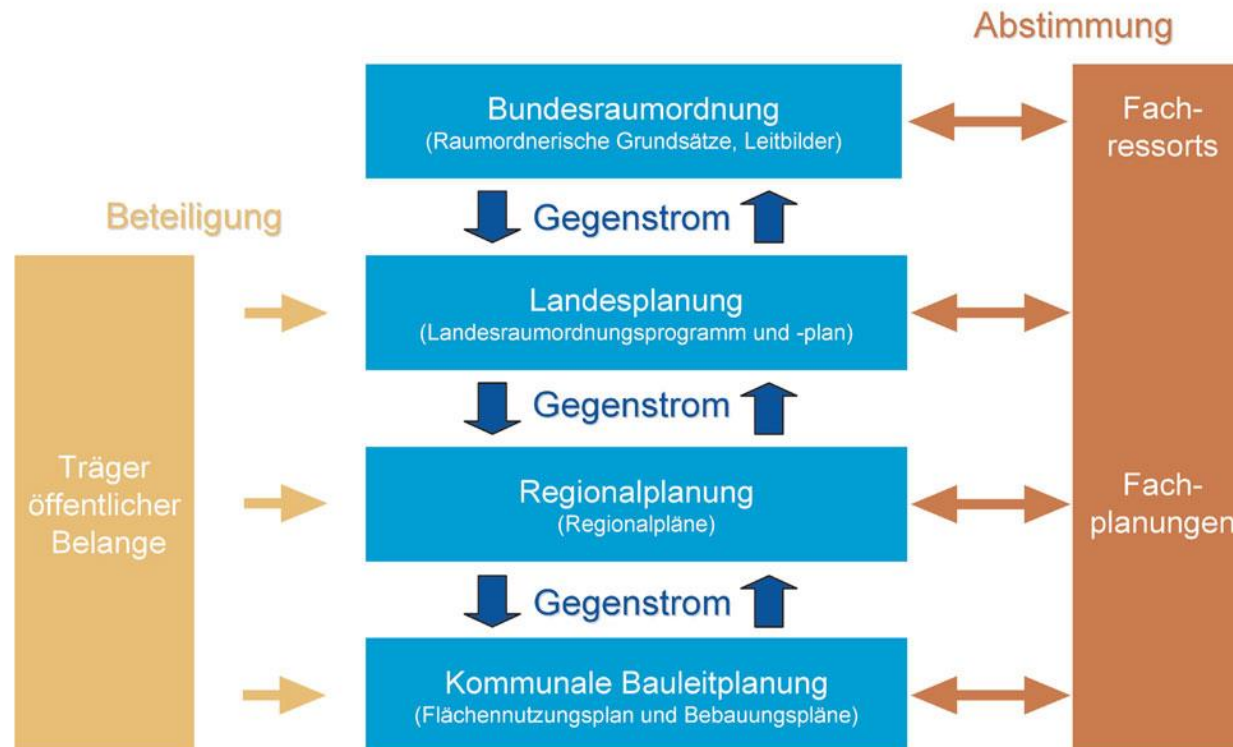
- vorhandene Instrumente für Innenentwicklung seitens Bund und Länder zielgerichtet weiterentwickeln und ergänzen; ökonomisch wirksame Anreize und Förderkulissen neu justieren.



Quelle: fsp.stadtplanung;
Innenentwicklung Ortskern
Denzlingen

Das dritte Aktionsfeld: Raumordnung stärken!

- Raumordnung stärken und Fehlanreize in Förderprogrammen und fiskalischen Rahmenbedingungen abbauen



Quelle: ARL

Bund und Länder sollten sofort damit beginnen, Instrumente zu schärfen und zu ergänzen

- planerisch-programmatisch und in der Gesetzgebung „Leitplanken“ für die Siedlungsentwicklung setzen
 - restriktive Vorgaben formulieren
 - Instrumente der kommunalen Planung schärfen und ergänzen
 - mit Förderprogrammen Investitionen auf bestimmte Handlungsfelder lenken
 - fiskalische Anreize für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung setzen und damit ökonomische Wirkungszusammenhänge gezielt beeinflussen

Gleichzeitig in drei Aktionsfeldern aktiv werden: Kontingentierungssystem einführen! Innenentwicklung stärken! Raumordnung stärken!

**Integriertes Verständnis von Flächenpolitik –
Umdenken in der Strukturpolitik – zielgerichteter
Einsatz von Fördermitteln – tiefgreifender
gesellschaftlicher Bewusstseinswandel!**



Von derzeit 66 Hektar/Tag auf 30 Hektar/Tag im Jahr 2020 bzw. 30-x Hektar /Tag im Jahr 2030

Kontingentierung bedeutet:

- Reduzierung der neu verfügbaren Bauflächen um mehr als 50 Prozent (auf ca. 11.000 Hektar pro Jahr, auf ca. 55.000 Hektar in fünf Jahren), gleichzeitig notwendige Schaffung von Spielräumen zur Befriedigung gerechtfertigter Flächennachfrage,
- Konzentration der Bautätigkeit auf Lagen, wo dies wirtschaftlich vertretbar und sinnvoll ist (vgl. Aspekt Folgekosten) => im Vgl. zu einem angenommenen bundesweiten Mittelwert der Flächenneuanspruchnahme
 - höhere Flächenneuanspruchnahme in prosperierenden Städten bzw. Stadtregionen (vergleichsweise größerer Zugriff auf Kontingent) und
 - niedrigere bis keine Flächenneuanspruchnahme in schrumpfenden Städten bzw. Stadtregionen (vergleichsweise geringerer Zugriff auf Kontingent).
- Konsequente Ausschöpfung verfügbarer Innenentwicklungspotenziale hat Vorrang vor Flächenneuausweisung => Kommunen benötigen Zugriff auf Potenzialflächen, um diese entwickeln zu können

Neue Bauflächen:
66 ha/d
24.000 ha/a
120.000 ha/5a

**ca. 11.000
Gemeinden
(wachsend
stagnierend
schrumpfend)**

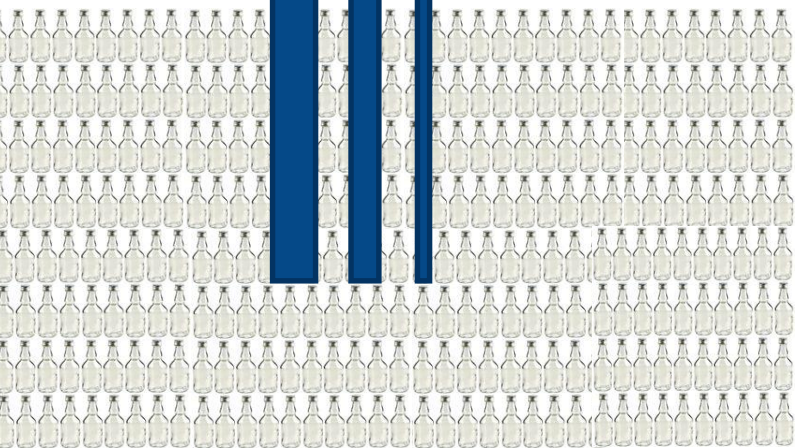


Innenentwicklungspotenziale



Neue Bauflächen:
30 ha/d
11.000 ha/a
55.000 ha/5a

**ca. 11.000
Gemeinden
(wachsend,
stagnierend,
schrumpfend)**



Innenentwicklungspotenziale

