

# Flächeninanspruchnahme: Ziele und Herausforderungen

**E**infamilienhausgebiete auf der grünen Wiese, neu erschlossene Gewerbegebiete am Stadtrand und großflächige Infrastrukturprojekte sind immer noch Treiber einer hohen Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Hinzu treten konkurrierende Nutzungsansprüche aus der Landwirtschaft, u. a. für die Erzeugung von Biomasse für die Energiegewinnung, durch Windenergieanlagen oder Photovoltaik-Freiflächenanlagen. Weiterhin erhöhen Eingriffe in die Natur und Landschaft den Flächenbedarf für naturschutzfachliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zumeist auf landwirtschaftlichen Nutzflächen. Und Städte und Gemeinden sehen sich mit zum Teil widersprüchlichen Anforderungen konfrontiert: Die Reurbanisierung und auch die Zuwanderung von Flüchtlingen erfordern einen verstärkten Wohnungsneubau, der – soll er nicht auf Kosten des Politikziels der Flächeneinsparung gehen – nur mit einer „doppelten Innenentwicklung“<sup>1</sup> zu erreichen ist. Eine Verdichtung steht jedoch im Spannungsverhältnis zu Maßnahmen der Klimaanpassung (z. B. der Planung von Frischluftschneisen).

Auch wenn das Problembewusstsein für das Thema „Fläche“ in zahlreichen lokalen und regionalen Initiativen seinen Niederschlag gefunden hat, ist die stetige Inanspruchnahme neuer Flächen im Außenbereich ungebrochen. Gleichzeitig geht die Schere der Entwicklungsdynamik der Städte und Regionen weiter auseinander: Auf der einen Seite stehen wachsende Städte und Regionen mit steigenden Bedarfen an bezahlbarem Wohnraum, auf der anderen Seite stehen Regionen mit anhaltenden Schrumpfungsprozessen, wachsendem Leerstand und einer Zunahme der Brachflächen. Der demografische Wandel und insbesondere die Alterung der Gesellschaft führen zu Veränderungen in der Wohnnachfrage in allen Kommunen. Daher sind eine wirksame Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme und die Forcierung der Innenentwicklung im Bestand notwendig. Diese kann über eine qualitätsvolle Nachverdichtung unter Wachstumsbedingungen sowie im Rahmen eines gesteuerten Um- und Rückbaus unter Schrumpfungbedingungen umgesetzt werden.

<sup>1</sup> Der Ansatz der doppelten Innenentwicklung verfolgt das Ziel, insbesondere innerstädtische Flächenreserven im Bestand baulich sinnvoll zu nutzen und gleichzeitig die Freiraumversorgung und -nutzbarkeit zu erhalten und qualitativ zu verbessern sowie innerstädtische Freiflächen miteinander zu vernetzen; vgl. Selle 2000: 54.

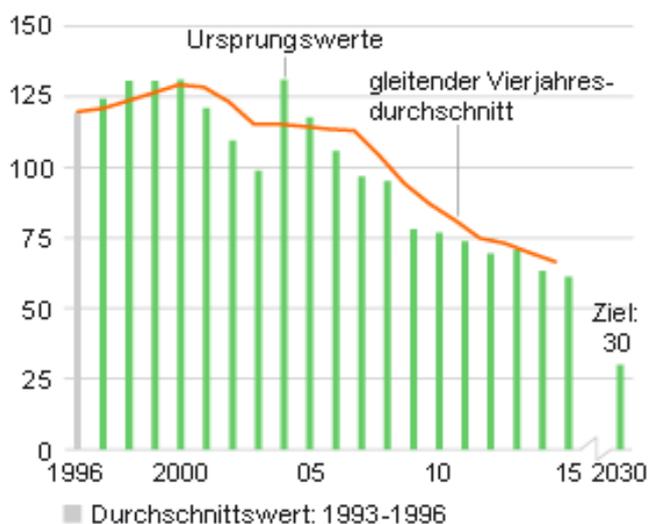
In diesem Beitrag werden vor dem Hintergrund der laufenden Difu-Forschung grundlegende Überlegungen für ein strategisches, zielorientiertes und zukunftsgerichtetes Vorgehen zum Flächensparen in Bund, Ländern und Kommunen dargestellt.

## Bestehende flächenpolitische Ziele

Die Bundesregierung hat sich im Jahr 2002 im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 den Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsflächen auf maximal 30 Hektar pro Tag zu reduzieren (Bundesregierung 2002: 99). In neueren Strategien, Programmen und Gutachten des Bundes sowie des Rats von Sachverständigen für Umweltfragen sind Ziele und Vorschläge für das Flächensparen selbstverständlich enthalten (BMUB 2016: 96; SRU 2016: 170). Aktuell werden die flächenpolitischen Ziele des Bundes bei der Fortschreibung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie mit dem UN Sustainable Development Goal 11 „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“ verknüpft (Bundesregierung 2016: 53). Neben dem „Mengenziel“ ist mit der Stärkung der Innenentwicklung auch ein „Qualitätsziel“ formuliert: Innenentwicklung ist mindestens im Verhältnis von 3:1 zur Außenentwicklung umzusetzen (BMUB 2015: 51). Der zukünftige Bedarf soll also möglichst weitgehend durch die Nutzung von innerörtlichen, bereits erschlossenen Flächen gedeckt werden. Bereits vor etwa 30 Jahren wurde die Bodenschutzklausel in das Städtebaurecht eingeführt. In zahlreichen Flächennutzungsplänen wird seither die (vorrangige) Innenentwicklung als Bestandteil des räumlichen Leitbilds dargestellt. Das flächenpolitische Mengenziel und das Ziel der vorrangigen Innenentwicklung richtet sich zuerst und überwiegend an Städte und Gemeinden, da diese im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie (Artikel 28 GG) u. a. die Aufgabe der Bauleitplanung wahrnehmen und somit die Siedlungsentwicklung wesentlich gestalten und beeinflussen.

## Wo stehen wir im Jahr 2016?

Die Ausbreitung der Siedlungs- und Verkehrsflächen schreitet in Deutschland weiter voran. Betrag der tägliche „Flächenverbrauch“ im Zeitraum von 1997 bis 2000 durchschnittlich noch 129 Hektar, liegt er in den Jahren



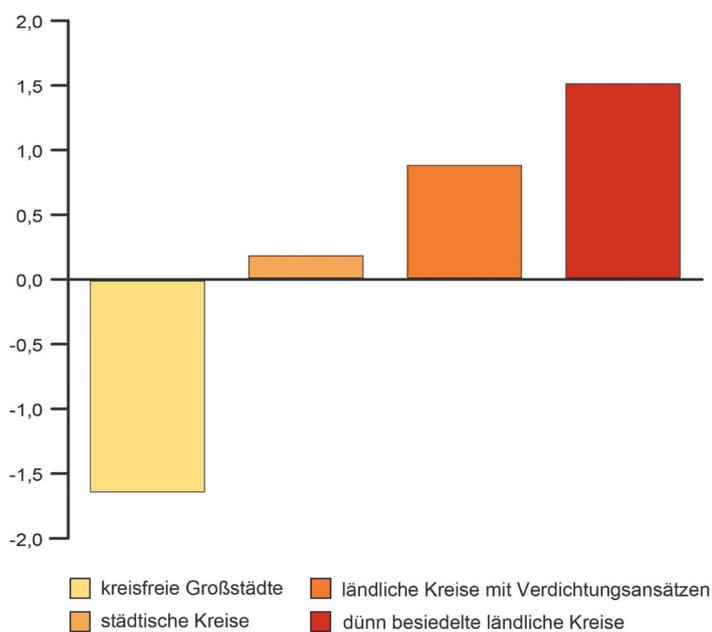
Quelle: Statistisches Bundesamt 2016

### Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag

2012 bis 2015 immerhin noch bei 66 Hektar (Statistisches Bundesamt 2016). Erkennbar ist, dass die Wachstumsraten zurückgehen.

Für das Jahr 2020 zeichnet sich dennoch deutlich ab, dass die vom Bund verabschiedeten flächenpolitischen Ziele unter den gegebenen Rahmenbedingungen kaum erreicht werden können.

Besonders alarmierend ist dabei, dass sich Bevölkerungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme zunehmend auseinanderbewegen. In wachsenden Regionen steigt die Nachfrage bei begrenztem Flächenangebot, dementsprechend hoch sind die Grundstückspreise. Die Fläche wird effektiver genutzt. In stagnierenden und schrumpfenden Regionen nehmen die Siedlungsdich-



Datenbasis: Flächenerhebung des Bundes und der Länder, Berechnungen des BBSR  
Quelle: BBSR 2015

### Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsflächen je Einwohner 2011–2014 nach Kreistypen in Prozent

ten hingegen tendenziell weiter ab. Grundstückspreise im Umland sind günstig, der Trend zum Einfamilienhaus auf der grünen Wiese ist ungebrochen. So finden nahezu 70 % der Flächenneuanspruchnahme außerhalb der verdichteten Regionen statt und davon wiederum 70% in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion. Die Zunahme der Siedlungsfläche pro Kopf ist in den ländlichen Kreisen besonders hoch.

In peripheren suburbanen und ländlichen Räumen ist der Flächenverbrauch überproportional hoch. Selbst Schrumpfung geht in der Regel nicht mit einem Verzicht auf Neuausweisungen einher. Möglichkeiten der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Orten bleiben oftmals ungenutzt. Auf diese regionalen Unterschiede im Flächenverbrauch muss eine nationale Strategie zum Flächensparen reagieren.

### Flächensparen als strategischer Ansatz

In zwei laufenden Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes stehen die flächenpolitischen Ziele im Fokus. Das erste Vorhaben „Aktionsplan Flächensparen“ wird vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) durchgeführt. Auf Basis einer Sekundärauswertung von Studien zu einzelnen Instrumenten des nachhaltigen Flächenmanagements wird eine grundlegende Strategie des Flächensparens erarbeitet, mit der das breite fachliche und politische Spektrum von Akteuren in Gemeinden, Regionen, Ländern und im Bund adressiert werden soll. Hierzu wurden über 30 vorhandene und in Diskussion befindliche Instrumente aus den Bereichen Planung, Information, Kooperation, Steuerrecht, Förderung und Subventionen zusammengestellt, klassifiziert und bewertet. Das zweite Vorhaben „Implementierung von Flächensparinstrumenten“ bearbeitet das Difu in Kooperation mit dem Institut Raum & Energie. In diesem Projekt werden bestehende und neue Instrumente für eine Steuerung der Flächeninanspruchnahme in Städten, Gemeinden und Regionen in einem Planspiel überprüft.

In beiden Studien zeigt sich, dass Flächensparen dann erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn es als strategischer Ansatz konzipiert wird und alle maßgeblichen Akteure des Flächengeschehens eingebunden werden. Durch die Wahl geeigneter Instrumente und Prozesse können sowohl quantitative als auch qualitative Ziele erreicht werden.

Hierfür sind Aktivitäten in den drei folgenden Strategiebausteinen notwendig:

1. Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand

Wichtige Stellschraube der Innenentwicklung ist die Mobilisierung von Flächen im Bestand. Dabei geht es um vormals bebaute Flächen wie Baulücken und Brachflächen sowie um erschlossene unbebaute Grundstücke des beplanten oder unbeplanten Innenbereichs, die einer neuen Nutzung zugeführt

werden können. Um die Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer zu erhöhen, müssen planerische und fiskalische Instrumente ergänzt und geschärft werden.

## 2. Effizientere Flächennutzung durch kompakte Stadtstrukturen

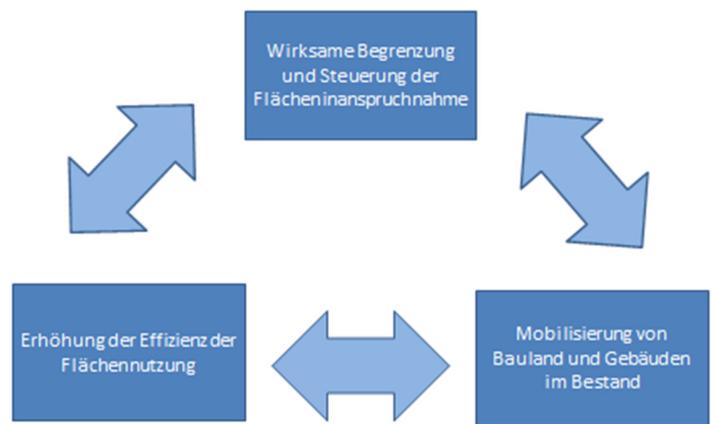
Angemessen hohe bauliche Dichten im Neubau und die Ausschöpfung von Nachverdichtungspotenzialen im baulichen Bestand eröffnen Spielräume für die Ansiedlung von Betrieben, die Schaffung von Wohnraum, die Entwicklung Nutzungsgemischter Strukturen und eine hohe Wohn- und Lebensqualität in Quartieren mit kurzen Wegen. Hierbei kommt zugleich der „doppelten Innenentwicklung“, also der Qualifizierung und Erweiterung von Grün- und Freiflächen, dem Erhalt von Frischluftschneisen oder von mikroklimatisch wirksamem Grün eine besondere Bedeutung zu.

## 3. Wirksame Begrenzung und Steuerung der Flächenneuanspruchnahme

Eine zielgenaue Reduzierung und Steuerung der Flächenneuanspruchnahme macht eine Festlegung von Kontingenten erforderlich. Hierfür müssen vom Bund über die Länder und Regionen bis auf Gemeindeebene Mengenziele operationalisiert werden. Dies ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass neue Siedlungs- und Verkehrsflächen künftig nur dort ausgewiesen werden, wo sie aus Sicht der Umwelt- und der Siedlungsentwicklung, insbesondere auch mit Blick auf mittel- und langfristige Folgekosten, sinnvoll sind. Zudem gelingt eine Innenentwicklung in vielen Gemeinden nur über eine Reduzierung von Neuausweisungen. Mit dem Einsatz der vorhandenen Instrumente könnte dies prinzipiell auch erreicht werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch, dass zu viele Faktoren einer wirksamen Reduzierung und Steuerung der Flächenneuanspruchnahme entgegenstehen. Die Weichen müssen also neu gestellt werden.

Die (Zwischen-)Ergebnisse der laufenden Studien zeigen, dass sich die flächenpolitischen Strategien bisher vor allem auf die Bausteine „Mobilisierung“ und „Erhöhung der Effizienz“ konzentrieren. Eine wirksame Begrenzung und Steuerung der Flächenneuanspruchnahme, insbesondere mittels verbindlicher quantitativer Vorgaben, wird bisher kaum umgesetzt. So sind beispielsweise Beschlüsse, mit denen sich Städte und Gemeinden verbindliche Mengenziele für definierte Zeiträume setzen, die große Ausnahme.

Die bisherigen Ergebnisse zeigen auch: Den verschiedenen Ebenen der räumlichen Planung steht ein umfassendes Instrumentarium von informativen, planerischen und kooperativen Instrumenten zur Steuerung der Flächenanspruchnahme zur Verfügung. Diese müssen jedoch auch eingesetzt werden. Im Sinne eines aktiven Flächenmanagementansatzes bedarf es hierfür zunächst der Operationalisierung von Mengenzielen der Flächenneuanspruchnahme, damit die relevanten Akteure mit den geeigneten Instrumenten und Ver-



Quelle: Eigene Darstellung (Difu 2016)

### *Drei Bausteine der flächenpolitischen Strategie*

fahren eine den räumlichen Entwicklungsdynamiken angepasste nachhaltige Siedlungsentwicklung gestalten können.

Klarheit über die Verbindlichkeit von flächenpolitischen Zielen ist der erste Schritt hin zur Veränderung der Rahmenbedingungen für das Handeln der Akteure auf den einzelnen Umsetzungsebenen. Das Recht der Raumordnung, das Landesplanungsrecht und das Baurecht wären entsprechend auszugestalten. Ausgehend von den Kontingenten für die Flächenneuanspruchnahme kann eine schlüssige Strategie des Flächensparens mit den drei Strategiebestandteilen „Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand“, „Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung“ und „Wirksame Begrenzung und Steuerung der Flächenneuanspruchnahme“ umgesetzt werden.

In diesem Zusammenhang ist eine Nachjustierung bestehender planerischer, fiskalischer und Förderinstrumente erforderlich. Hierfür gibt es verschiedene Ansatzpunkte im Bau- und Raumordnungsrecht. So könnten veränderte oder neue fiskalische und ökonomische Instrumente wie etwa handelbare Flächenzertifikate oder ein zoniertes Satzungsrecht Anreize setzen für einen sparsamen Umgang mit der Ressource „Fläche“. In jedem Fall sollten kontraproduktive ökonomische und fiskalische Anreize beseitigt werden. Hierzu zählen Quellen der Gemeindefinanzierung, die Grunderwerbsteuer für Bestandsimmobilien oder die geringfügige Belastung unbebauter, aber bebaubarer Grundstücke durch die Grundsteuer B.

## **Gesucht: Schlüssige Gesamtstrategie und Zusammenspiel aller Akteure**

Mit Blick auf das 30-Hektar-Ziel für das Jahr 2020 ist die Neuanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke weiter zu reduzieren. Neue Flächen sollten nur dort ausgewiesen werden, wo sie wirklich dauerhaft tragfähig sind. Gleichzeitig steht eine Diskussion darüber an, wie flächenpolitische Ziele fortgeschrieben und wirksam operationalisiert wer-

den. Das bedeutet nicht weniger als ein Umdenken, um die Rahmenbedingungen aller relevanten Akteure auf eine wirksame Flächensparstrategie auszurichten. Eine Kompensation der Flächeninanspruchnahme in Wachstumsregionen durch Um- und Rückbau sowie durch Renaturierung in schrumpfenden Regionen kann mittel- bis langfristig Spielräume für eine Strategie des Flächensparens eröffnen.

Das Integrierte Umweltprogramm 2030 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) nennt das Ziel, bis 2030 den Flächenverbrauch auf 20 Hektar pro Tag zu senken (BMUB 2016: 96). Der Rat für nachhaltige Entwicklung (RNE 2016) und die Europäische Union (Europäische Kommission 2011: 17) sowie verschiedene Umwelt- und Naturschutzverbände wollen bis spätestens 2050 eine Netto-Null-Inanspruchnahme erreichen.

Entscheidend für die Erfolgsaussichten – im Hinblick auf quantitative Ziele, vor allem aber auf die damit verbundene qualitative Vision – ist und bleibt es, den Handlungsrahmen der relevanten Akteure deutlich zu verändern. Einzelne Instrumente oder singuläre Maßnahmenpakete reichen in dieser Situation nicht aus. Wirksam können nur eine schlüssige Gesamtstrategie und das Zusammenspiel vieler Instrumente und Maßnahmen auf allen Ebenen der Planung sein. Bund und Länder sollten vorangehen und sich gemeinsam auf eine konsistente Flächenpolitik und ein System der Kontingentierung verständigen, das über die Regionen bis auf die kommunale Ebene wirkt. Dies ist mit – sicherlich schwierigen – Aushandlungsprozessen verbunden, eröffnet aber die Chance auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und trägt aktiv zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen in Deutschland bei. Kernaufgabe ist es, sich auf ein System und einen Verteilungsschlüssel zu verständigen, der als gerecht und zukunftsfähig empfunden wird.

## Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2016): Große regionale Unterschiede bei Flächenverbrauch in Deutschland (02.11.2016). [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch\\_deutschland.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch_deutschland.html)
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016): Den ökologischen Wandel gestalten. Integriertes Umweltprogramm 2030. Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007. Berlin.
- Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Entwurf, Stand: 30. Mai 2016. Berlin.
- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2015): Zweiter Zwischenbericht zum Vorhaben „Aktionsplan Flächensparen“, unveröffentlicht.

Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. KOM(2011) 571 endgültig. Brüssel.

Rat für nachhaltige Entwicklung (2016): Stellungnahme zum Regierungsentwurf der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vom 31. Mai 2016. Berlin.

SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2016): Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik. Berlin.

Selle, K. (Hrsg.) (2000): Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung. Bd. 1: Freiräume, Siedlung, Kooperationen. Forschungsergebnisse, Hinweise für die Praxis, Folgerungen. Dortmund.

Statistisches Bundesamt (2016): Siedlungs- und Verkehrsfläche wächst täglich um 66 Hektar. Wiesbaden. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/Flaechennutzung/FlaechennutzungAktuell.html>

*Dipl.-Geogr. Luise Adrian ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) Berlin. Gegenwärtig arbeitet sie an verschiedenen Forschungsvorhaben zu den Themen Flächenhaushaltspolitik, Flächenmanagement sowie Aufenthalts- und Umweltqualitäten in urbanen Stadtstrukturen.*



**Kontakt:**

☎ 030 39001-193  
adrian@difu.de

*Dr. rer. pol. Stephanie Bock ist Projektleiterin und wissenschaftliche Mitarbeiterin im Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) Berlin. Gegenwärtig arbeitet sie an verschiedenen Forschungsvorhaben zu den Themen Flächenhaushaltspolitik, Flächenmanagement, Governance und Bürgerbeteiligung sowie in der Forschungsbegleitung und Evaluation.*



**Kontakt:**

☎ 030 39001-189  
bock@difu.de

*Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß ist Projektleiter und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) Berlin. Gegenwärtig arbeitet er an verschiedenen Forschungsvorhaben zu den Themen Flächenhaushaltspolitik, Flächenmanagement und Umweltgerechtigkeit.*



**Kontakt:**

☎ 030 39001-265  
preuss@difu.de