ARL
AKADEMIE FÜR
RAUMENTWICKLUNG IN DER
LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Positionspapier aus der ARL 149

PERSPEKTIVE NETTO-NULL FLÄCHENVERBRAUCH

Innenentwicklung, flächensparendes Bauen, Flächenrückgabe und städtebauliche Qualifizierung als Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft

ARL AKADEMIE FÜR RAUMENTWICKLUNG IN DER LEIBNIZ-GEMEINSCHAFT

Positionspapier aus der ARL 149

PERSPEKTIVE NETTO-NULL FLÄCHENVERBRAUCH

Innenentwicklung, flächensparendes Bauen, Flächenrückgabe und städtebauliche Qualifizierung als Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft

Hannover 2024

In den Veröffentlichungen der ARL legen wir großen Wert auf eine faire, gendergerechte Sprache. Als Grundlage für einen gendersensiblen Sprachgebrauch dient der *Leitfaden gendergerechte Sprache in der ARL*.

Geschäftsstelle der ARL:
Prof. Dr. Andreas Klee (Generalsekretär, kommissarisch), andreas.klee@arl-net.de

Positionspapier aus der ARL 149
ISSN 1611-9983 (PDF-Version)
Die PDF-Version ist unter https://www.arl-net.de/shop verfügbar (Open Access)
CC_BY_SA 4.0 International

Verlag der ARL – Hannover 2024
Sprachliches Lektorat: C. Burkhart
Formales Lektorat: V. Mena Arias
Satz und Layout: G. Rojahn

Zitierempfehlung:
ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2024):
Perspektive netto-null Flächenverbrauch – Innenentwicklung, flächensparendes Bauen, Flächenrückgabe und städtebauliche Qualifizierung als Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft.
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 149.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01492
https://doi.org/10.60683/4dgk-pp55

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
Vahrenwalder Str. 247
30179 Hannover
Tel. +49 511 34842-0
Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de
www.arl-net.de
www.arl-international.com

Dieses Positionspapier enthält Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Perspektive netto-null Flächenverbrauch“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Es wurde erarbeitet von:

Dr. **Brigitte Adam** (stv. Leiterin der Arbeitsgruppe), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Dipl.-Verw. **Stefan Baumann**, Stadt Iserlohn

M.Sc. **Silas Eichfuss**, Viadukt GmbH, Wuppertal

M.Sc. **Sebastian Eichhorn**, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH, Dortmund

Prof. Dr.-Ing. **Hendrik Jansen** (Geschäftsführer der Arbeitsgruppe), bläser jansen partner GbR, Dortmund und Berlin / Universität Rostock

Prof. Dr.-Ing. **Theo Kötter**, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Dipl.-Ing. **Natascha Rohde**, Stadt Köln

M.Sc. **Kerstin Schürholt**, Bundesstadt Bonn

Prof. Dr.-Ing. **Jan Matthias Stielike** (Leiter der Arbeitsgruppe), Jade Hochschule, Oldenburg i.O.

Dr. **Thomas Terfrüchte**, Technische Universität Dortmund

Dipl.-Ing. **Johannes Wilberz**, Stadt Köln

Die in diesem Positionspapier niedergelegten Aussagen und Ergebnisse stellen die Meinungen und Positionen der vorgenannten Arbeitsgruppenmitglieder der ARL dar und nicht jene ihrer jeweiligen Dienststellen und Institutionen.

PERSPEKTIVE NETTO-NULL FLÄCHENVERBRAUCH

Innenentwicklung, flächensparendes Bauen, Flächenrückgabe und städtebauliche Qualifizierung als Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft

Gliederung

1 Perspektive netto-null Flächenverbrauch
2 Handlungsempfehlungen Innenentwicklung
2.1 Konzeptionelle Basis der Innenentwicklung stärken
2.2 Flächenmonitoring für Innenentwicklungspotenziale etablieren
2.3 Anreize für Eigentümer von baureifen Grundstücken
2.4 Verbindliche Dichtevorgaben für den Innenbereich
3 Handlungsempfehlungen Flächensparendes Bauen, städtebauliche Dichte und Freiraumschutz
3.1 Kompakte Neubaugebiete mit höherer Dichte
3.2 Optimierung von Erschließungsflächen
3.3 Funktionale und soziale Mischung von neuen Quartieren
3.4 Erhöhung der Akzeptanz für angemessene städtebauliche Dichten
4 Handlungsempfehlungen Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft
4.1 Flächenneuinanspruchnahme nur bei Flächenrückgabe an anderer Stelle
4.2 Zubau-Rückbau-Regel einführen
4.3 Paradigmenwechsel im Thema Flächenrückgabe kommunizieren
5 Übergreifende Handlungsempfehlungen
5.1 Bewusstsein für den „Dreiklang der Flächenkreislaufwirtschaft“ schaffen
5.2 Strategien und Instrumente interkommunal bzw. länderübergreifend einsetzen und koordinieren
5.3 Städtebauliche Qualitäten für alle verbindlicher machen
Literatur

Kurzfassung

Das anhaltende Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche gehört zu den noch nicht bewältigten Herausforderungen einer nachhaltigen Stadt- und Raumentwicklung. Zu den negativen Effekten der Flächenneuinanspruchnahme zählen der Verlust von offener Landschaft, Landwirtschaftsflächen und ökologischen Habitaten, die Beeinträchtigung von Ökosystemdienstleistungen sowie steigende Folgekosten für Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung das Ziel formuliert, die Flächeninanspruchnahme bis 2030 auf unter 30 Hektar je Tag und bis 2050 in Übereinstimmung mit der Zielsetzung der Europäischen Kommission auf netto-null zu reduzieren. Zwar wurden in den zurückliegenden Jahren durchaus Erfolge im Flächenschutz erzielt. Der Druck auf den Wohnungsmärkten in den wachsenden Großstädten hat jedoch eine gegenläufige Entwicklung ausgelöst. In jedem Fall sollten die Erfolge nicht darüber hinwegtäuschen, dass bislang lediglich eine Begrenzung des Zuwachses erreicht wurde. Ein Flächenverbrauch von netto-null setzt eine Flächenkreislaufwirtschaft voraus, die nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ neue Wege im Flächenschutz beschreitet. Um auf veränderte Anforderungen an die Siedlungsstruktur und Verkehrsinfrastruktur reagieren zu können, wird es auch künftig nötig sein, Flächen neu in Anspruch zu nehmen. Unter den Bedingungen einer Flächenkreislaufwirtschaft ist dies nur möglich, wenn gleichzeitig an anderer Stelle im identischen Umfang Siedlungs- und Verkehrsflächen an Natur und Landschaft zurückgegeben werden. Eine Flächenkreislaufwirtschaft kann zudem nur Erfolg haben, wenn die Innenentwicklung und hier insbesondere die Wiedernutzbarmachung von Flächen weiter massiv gestärkt wird.

Schlüsselwörter
Flächenkreislaufwirtschaft – Innenentwicklung – flächensparendes Bauen – Flächenrückgabe – netto-null – 30 Hektar – Flächenverbrauch

Perspective net-zero land take-up
Internal development, space-saving construction, land return and qualification of urban development as elements of a circular land economy

Abstract
The continuing growth of settlement and transport areas is one of the challenges of sustainable urban and spatial development yet to be solved. The negative effects of land take-up include the loss of open landscape, agricultural land and ecological habitats, the impairment of ecosystem services and rising follow-up costs for infrastructures and services of general interest. Against this background, the German government has formulated the goal of reducing land take-up to less than 30 hectares per day by 2030 and, in line with the European Commission's target, to net zero by 2050. In recent years, there have been remarkable successes in land protection. However, the pressure on the housing markets in the growing metropolitan areas has triggered a development in the opposite direction. In any case, the successes should not obscure the fact that so far only a limitation of the growth has been achieved. Net zero land consumption presupposes a circular land economy that breaks new ground in land conservation, not only quantitatively but also qualitatively. In order to be able to react to changing demands on settlement structure and transport infrastructure, it will continue to be necessary to use up land in the future. Under the conditions of a circular land economy, this is only possible if, at the same time, settlement and transport areas are returned to nature and landscape in the same size elsewhere. Moreover, a circular land economy can only be successful if brownfield development, and in particular the reuse of land, continues to be massively strengthened.

Keywords
Circular land economy – Inner development – Space-saving construction – Return of land – Net zero - 30 hectares - Land consumption

1 Perspektive netto-null Flächenverbrauch

Die fortlaufende Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke führt zum Verlust von offenen Landschaften, Landwirtschaftsflächen und ökologischen Habitaten, einer Beeinträchtigung von Ökosystemdienstleistungen sowie steigenden Folgekosten für Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge. In wachsenden Städten und Gemeinden trägt die Flächeninanspruchnahme dazu bei, dass Erholungsflächen reduziert und Kaltluftbahnen beeinträchtigt werden. In schrumpfenden Städten und Gemeinden geht die Neuinanspruchnahme von Flächen häufig einher mit einer Verödung der inneren Bestandsgebiete, der Ortskerne und der innerstädtischen öffentlichen Räume (unter anderem Ulm 2006; Siedentop/Meinel/Pehlke 2020).

Vor diesem Hintergrund hat die deutsche Bundesregierung das Ziel formuliert, die Flächenneuinanspruchnahme bis 2030 auf unter 30 Hektar (ha) pro Tag und bis 2050 in Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der Europäischen Kommission auf netto-null zu reduzieren (vgl. Europäische Kommission 2011: 18; Deutsche Bundesregierung 2020: 270–271). Es lässt sich festhalten, dass den politischen Zielen zahlreiche Änderungen im Planungsrecht sowie die Entwicklung informeller Instrumente für die kommunale Planung folgten (Jehling/Hecht/Herold 2018), die schon jetzt auf die erfolgreiche Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft einzahlen könnten.

Eine dichte, kompakte und nutzungsgemischte Stadt mit einer flächensparenden Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen ist seit vielen Jahrzehnten ein vorherrschendes planerisches Leitbild. Neben dem Schutz von Freiraum und natürlichen Ressourcen ist in den vergangenen Jahren die Innenentwicklung gestärkt worden und hat einen wachsenden Stellenwert in der Stadtentwicklung vieler Kommunen. Auch der Aspekt flächensparenden Bauens mit erhöhten Dichten, einer Nutzungsmischung und städtebaulich-freiräumlichen Qualitäten wird seit vielen Jahren diskutiert und angewendet. Im Ergebnis konnte die Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke, die im Jahr 2000 in Deutschland noch bei 129 ha/Tag lag, spürbar reduziert werden. Dennoch bleibt die Flächenneuinanspruchnahme mit 52 ha/Tag (2022) weiterhin hoch (vgl. UBA 2024).

Es gibt unterschiedliche Gründe, warum die Umsetzung des Netto-Null-Ziels vor erheblichen Schwierigkeiten steht: Bevölkerungswachstum, eine steigende Inanspruchnahme von Wohnfläche pro Kopf und damit verbunden eine akute Wohnungsnot in vielen Städten sind ebenso Herausforderungen wie eine mangelnde städtebauliche Qualität bei der Planung und Entwicklung bestehender und neuer Quartiere oder der Widerstand gegen höhere bauliche Dichten. Bisher noch (zu) wenig beachtet wird der Aspekt der Freiraumrückgewinnung, der auch die Themen Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft beinhaltet und elementarer Bestandteil einer Flächenkreislaufwirtschaft sein muss.

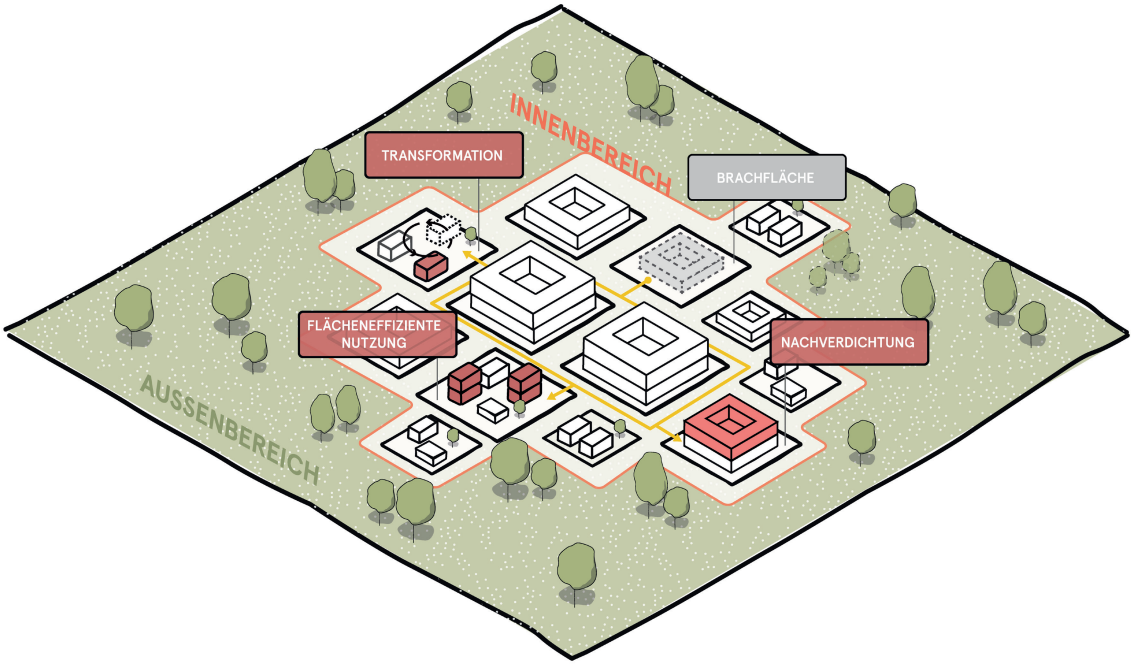

Abb. 1: Eine Flächenkreislaufwirtschaft legt den Fokus auf die Innenentwicklung und flächensparendes Bauen. Brachgefallene Flächen im Innenbereich müssen transformiert und flächeneffizient genutzt und – wo möglich – nachverdichtet werden / Quelle: Eigene Darstellung

Die Arbeitsgruppe „Perspektive netto-null Flächenverbrauch – Innenentwicklung, Rückbau und städtebauliche Qualifizierung als Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) hat sich über einen Zeitraum von zwei Jahren Möglichkeiten zur Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft mit netto-null Flächenneuinanspruchnahme gewidmet. Dabei hat sich die Ar-

beitsgruppe intensiv mit den Gründen, Problemstellungen und Lösungen für die Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft mit netto-null Flächenverbrauch auseinandergesetzt. Der räumliche Schwerpunkt lag auf Nordrhein-Westfalen. Um zunächst den Status quo zu erfassen, hat die AG eine Umfrage unter den Kommunen in Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Auf dieser empirischen Grundlage wurden Handlungsempfehlungen entwickelt, die in diesem Positionspapier vorgestellt werden. Im Mittelpunkt steht der Dreiklang aus deutlich intensivierter Innenentwicklung, nochmals reduzierter Außenentwicklung sowie der Flächenrückgabe an Natur und Landschaft.

Die Ergebnisse der Befragung mit ca. 300 Rückmeldungen zeichnen ein differenziertes Bild vom Bewusstsein und Umgang der einzelnen Kommunen mit dem Themenkomplex Innenentwicklung, flächensparendes Bauen und Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft. Unterschiede zeigen sich insbesondere bei der konzeptionellen Basis und der Umsetzung von städtebaulichen Qualitäten. Eine entscheidende Rolle spielen die Stadtgröße (Klein-, Mittel,- oder Großstadt) sowie die Wachstums- oder Schrumpfungsdynamik der betreffenden Kommune. Besonders offensichtlich wird jedoch, dass für nahezu alle befragten Kommunen das Thema von Rückbau, Renaturierung und Freiraumrückgewinnung als Teil einer Flächenkreislaufwirtschaft weder konzeptionell noch operativ ausreichend betrachtet oder umgesetzt wird. Zusätzlich gibt es ein generell unzureichendes Problembewusstsein und fehlende politische und gesellschaftliche Akzeptanz für höhere Bebauungsdichten, was Auswirkungen auf aktuelle Wohnbauvorhaben hat. Die detaillierten Umfrageergebnisse wurden von den AG-Beteiligten in einem wissenschaftlichen Artikel publiziert (Eichhorn/Adam/Schürholt et al. 2024).

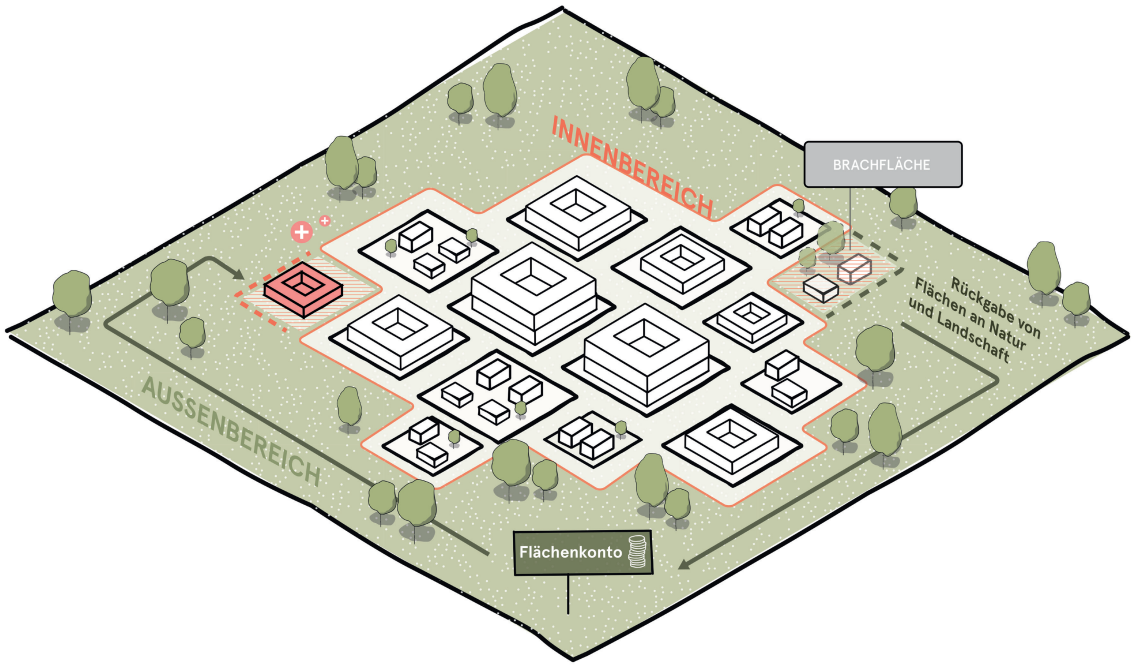

Abb. 2: Im zweiten Schritt erfolgt die Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft. Brachgefallene Flächen können rückgebaut und in einem „Flächenkonto" aufgenommen werden. Ein gefülltes Konto ist die Voraussetzung für neue (flächensparende) Bauaktivitäten / Quelle: Eigene Darstellung

2 Handlungsempfehlungen Innenentwicklung

2.1 Konzeptionelle Basis der Innenentwicklung stärken

Für ein strategisches Vorgehen beim Thema „Flächenkreislaufwirtschaft“ muss die konzeptionelle Basis mit Handlungsleitlinien der Innenentwicklung in den Kommunen gestärkt werden. Dies sollte von Bund bzw. Land durch die Bereitstellung entsprechender Handreichungen unterstützt werden.

Zahlreiche Städte und Kommunen in NRW stellen derzeit keine strategischen Konzepte, Planungen oder Leitlinien auf, die ihnen ein planvolles Vorgehen beim Thema der Innenentwicklung oder städtebaulichen Qualifizierung im Innenbereich erlauben. Dies liegt nicht zuletzt an fehlenden personellen, zum Teil auch finanziellen Kapazitäten für das Erarbeiten entsprechender Konzepte. Um aber eine langfristige Handlungsgrundlage für eine Flächenkreislaufwirtschaft zu schaffen, ist ein strategisches Vorgehen unabdingbar. So können strategische Konzepte der Innenentwicklung z. B. als „Städtebaulicher Rahmenplan Innenentwicklung“ oder „Handlungskonzept Innenentwicklung“ realisiert werden. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass diese Konzepte eine integrierte Art der Innenentwicklung verfolgen, die neben der baulichen Nachverdichtung auch die Themen Freiraumentwicklung, Mobilität sowie Klimaschutz und -anpassung berücksichtigt (mehrfache Innenentwicklung).

Kommunen sollten die Innenentwicklung als Baustein z. B. in integrierte Stadtentwicklungskonzepte aufnehmen, um entsprechende Fördermöglichkeiten ausschöpfen zu können. Ebenso sollten sich alle städtebaulichen Qualifizierungsverfahren (unter anderem Wettbewerbe, kooperative Planungsverfahren, wettbewerbliche Dialoge) an den Grundsätzen der mehrfachen Innenentwicklung orientieren und neben den baulichen Entwicklungen stets auch die freiräumlichen, verkehrlichen und klimatischen Aspekte berücksichtigen.

Bund und Land sind gefordert, entsprechende Handreichungen (Ratgeber, Realisierungsschritte) bereitzustellen, die es den Städten und Gemeinden als Aufgabenträger erlauben, zeitsparend und effizient entsprechende Konzepte zu erarbeiten.

2.2 Flächenmonitoring für Innenentwicklungspotenziale etablieren

Als Grundlage für eine wirksame „Flächenkreislaufwirtschaft“ müssen die Städte und Kommunen ein Monitoring ihrer Innenentwicklungspotenziale durchführen. Für das Monitoring sind entsprechende Instrumente mit bewertbaren Qualitätskriterien zu entwickeln. Auch dies sollte von Bund bzw. Land durch Bereitstellung entsprechender Vorlagen unterstützt werden.

Die Mehrzahl der Städte und Kommunen in NRW führt derzeit kein (ausreichendes) Monitoring ihrer Innenentwicklungspotenziale durch. Ebenso werden offensichtlich keine konkreten Qualitätskriterien für die Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen festgelegt. Um jedoch eine kontinuierliche Verbesserung von Projekten der Innenentwicklung und ebenso einen interkommunalen Austausch zu Erfolgsfaktoren durchführen zu können, ist eine kontinuierliche Bewertung der vorhandenen Potenziale unabdingbar.

Die Qualitätskriterien für ein solches Monitoring sollten sich am Konzept der mehrfachen Innenentwicklung orientieren und für eine bessere Vergleichbarkeit vereinheitlicht werden. In diesem Zusammenhang müssen auch die Kriterien aus den Bereichen Städtebau, Freiraum, Mobilität sowie Klimaschutz und -anpassung definiert werden. Die Qualitätskriterien sollten nach unterschiedlichen Stadtgrößen differenziert werden, da in Klein- und Mittelstädten andere Rahmenbedingungen vorherrschen als in Großstädten oder Agglomerationen.

2.3 Anreize für Eigentümer von baureifen Grundstücken

Im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft ist die stärkere Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen für Städte und Kommunen nur möglich, wenn sie befähigt werden, größere Anreize für einzelne Eigentümer zu schaffen, damit diese in Projekten der Innenentwicklung aktiv mitwirken können. Ebenso muss die Vernetzung von Kommunen beim Austausch von Erfahrungen und Erfolgsfaktoren gestärkt werden.

Ein Großteil der Städte und Kommunen in NRW beschreibt die Mitwirkung einzelner Eigentümer als größte Herausforderung bei der Innenentwicklung. Obwohl bodenrechtliche Instrumente des Städtebaurechts grundsätzlich vorhanden sind (unter anderem Vorkaufsrecht §§ 24 und 25 BauGB, Umlegung § 45 BauGB, Baugebot § 176 BauGB, Sanierungsgebiete § 136 BauGB, Enteignung § 87 BauGB), werden diese in der Praxis aufgrund finanzieller und zeitlicher Risiken selten angewendet. Fiskalische Instrumente sind ein Schlüssel, um Einzeleigentümer zur Bebauung ihrer Grundstücke bzw. zur Mitwirkung an entsprechenden Planungen zu bewegen. Bei fehlender Bereitschaft zu bauen, könnten entsprechende Abgaben in einen zweckgebundenen Fonds fließen, aus dem die Pflege, Qualifizierung und Aufwertung von Grün- und Freiräumen in dicht besiedelten Stadtgebieten bezahlt wird. Darüber hinaus sollten konkrete und regelmäßige Austauschformate etabliert werden, die eine Information für Grundstückseigentümer ermöglichen und einen Austausch der Kommunen beim Umgang mit einzelnen Eigentümern stärken. Städte und Kommunen sind auf den direkten Zugang zu den Eigentümern einer Immobilie oder eines Grundstücks angewiesen, wenn es um die Umsetzung der Innenentwicklung geht.

2.4 Verbindliche Dichtevorgaben für den Innenbereich

Eine Umsetzung der Flächenkreislaufwirtschaft im Rahmen der Innenentwicklung wird wesentlich dadurch unterstützt, dass Städte und Kommunen verbindliche städtebauliche Mindestdichten festlegen und einhalten.

Der Verzicht auf die Vorgabe von Mindestdichten z. B. am großstädtischen Stadtrand oder in Klein- und Mittelstädten hat offensichtlich weniger mit Kapazitätsengpässen zu tun, sondern ist vielmehr mit fehlender Akzeptanz für Verdichtung bzw. dem nach wie vor bestehenden Paradigma des freistehenden Einfamilienhauses zu begründen. Hier muss auf der Ebene des Bundes, etwa durch das BauGB, geregelt werden, dass solche städtebaulichen Mindestdichten festzulegen sind. Eine Festlegung kann z. B. per kommunalem Ratsbeschluss Verbindlichkeit erlangen. Ein zielführender Ansatz wäre ein Dichtemonitoring, wie der Köln-Katalog (Stadt Köln 2022) es beispielhaft zeigt.

Bund, Länder und Kommunen müssen weiterhin Kommunikationslösungen und Transferstrategien entwickeln, um die weit verbreiteten negativen Assoziationen bezüglich städtebaulicher Dichte und räumlicher Qualität aufzulösen. Dies kann durch das Aufzeigen guter Beispiele, aber auch die konsequente Aufarbeitung vergangener Planungsfehler (unter anderem in der Verkürzung des städtebaulichen Leitbilds „Urbanität durch Dichte“) geschehen. Den politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit muss die Überzeugung vermittelt werden, dass städtebauliche Dichte, Wohnqualität und Klimaanpassung sich nicht ausschließen, sondern gut miteinander vereinbar und im Kontext einer globalen Klimakrise essenziell sind.

3 Handlungsempfehlungen Flächensparendes Bauen, städtebauliche Dichte und Freiraumschutz

3.1 Kompakte Neubaugebiete mit höherer Dichte

Um im Rahmen einer „Flächenkreislaufwirtschaft“ möglichst wenig Flächen im Außenbereich zu beanspruchen, sind Neubaugebiete nur in kompakter Bauweise und mit hohen Dichten und trotzdem klimaangepasst von den Städten und Kommunen zu realisieren. Die beabsichtigte bauliche Dichte sollte bereits im Regionalplan und im Flächennutzungsplan festgelegt und über ein kommunales Dichtekonzept geregelt werden.

Für die Erreichung der eingangs zitierten Nachhaltigkeitsziele für die Fläche sind Ein- und Zweifamilienhaus-Gebiete (EZH-Gebiete) nicht zielführend. Um bei neuen Wohngebieten zukünftig Dichten von mindestens 30 Wohneinheiten/ha zu erreichen, sind auch mehrgeschossige Gebäudetypen in die Quartiere zu integrieren.

Regelungen zur Steuerung der städtebaulichen Dichte sollten sowohl im Regionalplan als auch im Flächennutzungsplan auf der Basis eines regionalen und kommunalen Dichtekonzepts aufgenommen werden.

Für die Realisierung angemessener Dichten sollten die Darstellungs- bzw. Festsetzungsmöglichkeiten der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung genutzt werden. Der Flächennutzungsplan sollte grundsätzlich flächendeckend für die gesamten Siedlungsbereiche die beabsichtigte bauliche Dichte abbilden.

Bei der Erstellung eines flächendeckenden und räumlich differenzierten Dichtekonzeptes für die gesamte Stadt bzw. Stadtregion sind sowohl die Ausstattung mit Anlagen und Einrichtungen der technischen als auch der sozialen Infrastruktur sowie deren Erreichbarkeit von entscheidender Bedeutung. Im Hinblick auf die Förderung einer umweltverträglichen Mobilität sollte die Dichte in Abhängigkeit von der räumlichen Distanz zu einem Haltepunkt des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) festgelegt werden. Erst anhand des flächendeckenden Konzepts können die Dichten in den einzelnen Bestands- und Neubaugebieten sachgerecht abgeleitet und begründet sowie überzeugend kommuniziert werden.

Höhere Dichten lassen sich vor allem durch neue Wohnkonzepte erreichen, die sich zugleich an den Wohnansprüchen der gegenwärtigen und zukünftigen Gesellschaft orientieren und zu einer Aufwertung der Wohn- und Lebensqualität in den Quartieren beitragen.

Es wird empfohlen, dem Wunsch nach individuellen Wohnformen im Rahmen von Genossenschaftsprojekten, gemeinsamen Baugruppen oder Zusammenschlüssen von Einzelwohnungen, Mikroapartments, seniorengerechtem Wohnraum in Mehrgenerationenhäusern, Wohnen in Gemeinschaftssiedlungen und Co-Housing zu entsprechen, die bereits jetzt stark nachgefragt werden und erheblich höhere Dichten ermöglichen. Die ‚Stapelung‘ von Wohnungen und Mischung von Wohnformen sollte ebenso bedacht werden wie eine Ergänzung durch komplementäre Funktionen und Nutzungen wie z. B. für die Nahversorgung in den Quartieren. Ein- und Zweifamilienhäuser sind in Übergangsbereichen zu Freiräumen bzw. zu besonderen Bestandsituationen im angrenzenden Quartier weiterhin städtebaulich vertretbar und in Einzelfällen sinnvoll.

Neben einer Erhöhung der baulichen Dichte im Quartier sollten gleichzeitig die Grundstücksflächen im Bereich der privaten Grünfläche für EZH erheblich verringert werden. Eine Kompensation für die kleineren wohnungsbezogenen privaten Gartenbereiche kann durch gemeinschaftlich genutzte halböffentliche bzw. öffentliche Grün- und Freiflächen erfolgen. Die Grünflächen und

Freiräume werden dabei von allen Anwohnenden gemeinschaftlich genutzt und tragen so zur Quartiersbildung bei. Gleichzeitig sollten zur Kompensation geringerer privater Gartenflächen die Begrünung von Fassaden sowie die Begrünung und Nutzung von Dächern zum Standard werden.

Zur Verwirklichung und Sicherung qualitativer Dichteziele bietet es sich an, die Baulandentwicklung entweder über den kommunalen Zwischenerwerb und die anschließende Vergabe der Grundstücke durch Konzeptvergabe oder durch die Erstellung eines Bebauungsplanes in Kombination mit einem städtebaulichen Vertrag vorzunehmen.

3.2 Optimierung von Erschließungsflächen

Die Schaffung einer höheren städtebaulichen Dichte bei Neubaugebieten sollte in den Städten und Kommunen grundsätzlich mit einer angemessenen Reduzierung bzw. Mehrfachnutzung der Erschließungsflächen für den motorisierten Individualverkehr und einer quantitativen und qualitativen Stärkung der Grünflächen im Quartier einhergehen.

Der motorisierte Individualverkehr (MIV) beansprucht derzeit mit ca. 30 Prozent einen erheblichen Verkehrsflächenanteil in den Wohnquartieren. Ursache ist der hohe Motorisierungsgrad von 580 PKW/1000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW). Dies führt zu einem Flächenbedarf von ca. 92 m²/EW. Eine Reduzierung der Pkw-Dichte auf z. B. 150 Pkw pro 1.000 EW würde den Flächenbedarf auf ca. 24 m²/EW senken und damit erhebliche städtebauliche Freiraumpotenziale schaffen.

Ein wesentlicher Ansatz zur Erhöhung der Dichte besteht daher in der Reduzierung der erforderlichen Verkehrsflächen und ihrer Mehrfachnutzung. Im Rahmen der Verkehrswende gewinnen autofreie und autoarme Quartiere an Bedeutung. Durch Quartiersgaragen, Carsharing etc. können die Verkehrsflächen als „Shared Spaces" gestaltet und gewidmet werden, was zu einer erheblichen Aufwertung des Wohnumfeldes beiträgt. Es bedarf daher eines Mobilitätskonzepts zur Veränderung des *Modal Split* zugunsten des Umweltverbundes, damit das Mobilitätskonzept durch ein eng vermaschtes Netz von Fuß- und Radwegen sowie durch eine Anbindung an den leistungsfähigen ÖPNV unterstützt wird. Insgesamt führt die Reduzierung des MIV zu einem Zuwachs an öffentlichen Freiflächen, die durch Umgestaltung zur Attraktivitätssteigerung der innerstädtischen Gebiete und zu mehr Lebens- und Wohnqualität in Wohnquartieren beiträgt.

Angesichts der erheblichen Bedeutung für Begegnung und Integration, Gesundheit und Bewegung, für Lebens- und Wohnqualität, für Wertschöpfung und Nahrungsmittelproduktion, für biologische Vielfalt und Ökosystemleistungen, für Klimaanpassung und Risikovorsorge sowie für Naturerfahrung ist eine angemessene Ausstattung mit Stadtgrün in den Quartieren unverzichtbar. Die Flächenbedarfe für die grüne Infrastruktur sollten durch Multikodierung und multifunktionale Nutzung der Grünflächen, durch Sicherung ihrer Erreichbarkeit und Zugänglichkeit sowie durch konsequente Fassaden- und Dachbegrünungen optimiert werden, um angemessene Dichten in den Quartieren ohne Qualitätseinbußen zu realisieren. Für die Planung sollten quantitative und qualitative Mindeststandards für die Grün- und Freiflächen festgelegt werden.

3.3 Funktionale und soziale Mischung von neuen Quartieren

Die Schaffung einer höheren Dichte bei Neubaugebieten sollte bei den Städten und Kommunen zukünftig grundsätzlich mit einer ausgewogenen funktionalen und sozialen Mischung verbunden werden und so den urbanen Charakter der neuen Quartiere stärken.

Zur Umsetzung höherer städtebaulicher Dichten für ein flächensparendes Bauen haben sich sowohl bei der Innenentwicklung als auch bei der Außenentwicklung urbane Gebietsstrukturen bewährt. Dazu gehören vor allem eine funktionale Nutzungsvielfalt und eine soziale Mischung der Bewohnenden auf den Ebenen des Quartiers, des Baublocks oder des Gebäudes. Die Ansätze gehören zu den zentralen Bausteinen einer nachhaltigen Stadtentwicklung, die mit den Schlagworten „kompakt", „urban" und „grün" umrissen werden kann (unter anderem auch die Leitlinien der Stadtentwicklung für die Städte München und Stuttgart). Deshalb sollte der Indikator „Siedlungsdichte" nicht ausschließlich die quantitative Effizienz der Siedlungsflächennutzung abbilden, sondern vielmehr auch Qualitätskriterien einer funktionalen und sozialen Vielfalt und Mischung berücksichtigen. Die Mischung sollte sowohl auf horizontaler Ebene im Quartier als auch in vertikaler Hinsicht in den Gebäuden erfolgen.

Die Gliederung gemischter Strukturen sollte auf der informellen Planungsebene nach Art der Nutzung und angestrebter Nutzungsmischung (z. B. Verhältnis von Wohnen und Freizeit, Gemeinbedarf, Arbeiten) detailliert beschrieben und im Rahmen von Bebauungsplänen (soweit rechtlich möglich und zweckmäßig) festgesetzt werden. Die funktionalen und sozialen Mischungen bedürfen einer sorgfältigen Abwägung vor allem hinsichtlich der Verträglichkeit, um Nutzungskonflikte zu minimieren. Dabei braucht es auch eine gewisse Flexibilität strategischer Leitlinien und planerischer Festsetzungen, die auch gesetzlichen Änderungsbedarf erzeugt.
Horizontale und vertikale Nutzungsmischungen tragen erheblich zu attraktiven und lebendigen urbanen Strukturen bei. Bewährte Ansätze für eine Mischung sind die Festlegung von Anteilen für geförderten Wohnungsbau, für besondere Wohnformen wie studentisches Wohnen oder gemeinschaftliches Wohnen sowie die Bereitstellung von Gemeinschaftsflächen. In zentralen Lagen gehören in den Erdgeschosszonen Einzelhandel, Büros, Gastronomie sowie auch kulturelle und soziale Einrichtungen zu einem sozial verträglichen und städtebaulich sinnvollen Nutzungsmix.

Die Instrumente zur Steuerung der quantitativen und qualitativen Dichteziele können analog auch für die Verwirklichung der funktionalen und sozialen Mischungen in den Quartieren eingesetzt werden (z. B. Anteil von Wohnungen mit Mietpreis- und Belegungsbindungen).

Insgesamt stellen die Steuerung und die Sicherung der funktionalen und sozialen Mischung sowohl in den Bestandsquartieren als auch in neuen Quartieren eine dauerhafte Herausforderung dar. Es handelt sich um zentrale städtebauliche Aufgaben zur Umsetzung höherer städtebaulicher Dichten in den Städten und Gemeinden zur Sicherung der Wohn- und Lebensqualität.

3.4 Erhöhung der Akzeptanz für angemessene städtebauliche Dichten

Bereits im Vorfeld von Neubau- bzw. Nachverdichtungsmaßnahmen sollten im Rahmen partizipativer Abstimmungsprozesse von den Städten und Kommunen sowohl die Bevölkerung als auch die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger, die Akteure aus der Wohnungswirtschaft sowie Planerinnen und Planer für das Thema „Dichte" sensibilisiert werden. Hierzu sind die zusätzlich einzuhaltenden Qualitätsstandards bei der Planung einer höheren Dichte zu erläutern und entsprechende Good-Practice-Beispiele vorzustellen.

Höhere bauliche Dichten werden oftmals mit geringerer subjektiver Wohn- und Lebensqualität verbunden. Hierbei spielen vor allem eine erwartete Zunahme des Verkehrs sowie des Lärms und sonstiger Umweltbelastungen, eine Veränderung des Quartierscharakters sowie ein Verlust von Grün- und Freiflächen eine wesentliche Rolle. Hinzu kommen Befürchtungen, dass benachbarte Quartiere mit höherer Dichte den Marktwert des eigenen Grundstücks negativ beeinflussen, die eigene Privatsphäre beeinträchtigen und die Aufenthaltsqualität auf Grün- und Freiflächen verringern könnten.

Nach aktuellen Untersuchungen verringert sich die Akzeptanz von höheren Dichten in neuen Quartieren vor allem bei subjektiver Betroffenheit der Bevölkerung. Außerdem ist im Vergleich zu Innenstadtquartieren für Neubaugebiete am Stadtrand und im Stadtumland eine geringere Akzeptanz für höhere Dichten gegeben.
Unter Berücksichtigung der vielfältigen Interessenlagen und Konflikte ist der städtebauliche Rahmen einer Verdichtung gemeinsam mit der Stadtbevölkerung und allen Beteiligten partizipativ auszuhandeln. Eine Akzeptanz kann allenfalls erreicht werden, wenn einschneidende Maßnahmen etwa zur Reduzierung von Belastungsfaktoren wie Lärm oder Luftverunreinigung beitragen und gewünschte Aufenthaltsmöglichkeiten auf den verbliebenen Grün- und Freiflächen schaffen.

Erfahrungsgemäß führen folgende Qualitätsstandards und Aspekte bei verdichteten Stadtquartieren zu einer höheren Akzeptanz bei den Beteiligten:

> Gemischte urbane Quartiere mit Wohnen, Arbeiten und Gemeinbedarfseinrichtungen

> Angemessene Ausstattung mit qualitätvollen Grün- und Freiflächen und deren Erreichbarkeit

> Hohe Standards für den Klimaschutz und die Klimaanpassung bei Planung und Realisierung

> Nachhaltige Entwicklung und effiziente Nutzung der begrenzten Ressource Fläche

> Städtebaulich und sozial vertretbarer und wohnungspolitisch erforderlicher Anteil an bezahlbaren Wohnungen sowie gemeinwohlorientierten Wohnmodellen

> Sicherung der Zusammensetzung der Quartiersbevölkerung durch langfristige Mietpreisbindungen

> Partizipative Planungsprozesse und Einbindung der direkt betroffenen Bevölkerung im Umfeld neuer Planungen

Insgesamt ist die Sensibilisierung der Bevölkerung, der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger, der Akteure der Wohnungswirtschaft sowie Planerinnen und Planern für verdichtete Wohnformen dringend geboten. Hierzu leisten Szenarien und Good-Practice-Beispiele für Wohnbauvorhaben mit höheren Dichten und kommunale Dichtekonzepte wie der bereits erwähnte Köln Katalog einen wichtigen Beitrag.

4 Handlungsempfehlungen Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft

4.1 Flächenneuinanspruchnahme nur bei Flächenrückgabe an anderer Stelle

Eine Flächenkreislaufwirtschaft mit netto-null Flächenverbrauch ist nur zu erreichen, wenn bei der Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen an einer Stelle an anderer Stelle im selben Umfang Siedlungs- und Verkehrsflächen an Natur und Landschaft zurückgegeben werden. Vorrang sollte stets die Weiternutzung bestehender Siedlungs- und Verkehrsflächen und der dort vorhandenen Gebäude und Infrastrukturen haben. Wenn Flächen an Natur und Landschaft zurückgegeben werden, sollte dies zudem mit einer Aufwertung der freiwerdenden Flächen wie auch der weiter bestehenden Siedlungsbereiche einhergehen.

Eine Flächenkreislaufwirtschaft mit netto-null Flächenverbrauch markiert einen grundlegenden Paradigmenwechsel in der Stadt- und Regionalplanung. Anders als noch beim 30-Hektar-Ziel geht es beim Netto-Null-Ziel nicht mehr nur um eine Begrenzung der zusätzlich in Anspruch genomme-

nen Flächen, sondern um eine ausgeglichene Bilanz von Flächenneuinanspruchnahme und Flächenrückgabe („one in, one out"). Damit richtet sich das Augenmerk ungleich stärker auf die Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft. Der Rückbau von Siedlungs- und Verkehrsflächen ist nach wie vor eine ungewohnte Aufgabe für die Stadt- und Regionalplanung, und nur wenige Kommunen haben damit Erfahrungen.

Die Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft ist kein Selbstzweck, sondern soll einen Mehrwert für Natur und Landschaft ebenso wie für Menschen generieren. Wenn Flächen an Natur und Landschaft zurückgegeben werden, kann dies nicht nur eine positive ökologische Wirkung erzielen, sondern beispielsweise über neue Möglichkeiten der Naherholung zu einer höheren Lebensqualität beitragen. Rückgebaute Flächen sollten stets natur- und landschaftsgerecht neugestaltet werden. Die Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft ist nicht als Alternative, sondern als Ergänzung zu einer Entsiegelung und Durchgrünung innerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne einer mehrfachen Innenentwicklung zu sehen.

Flächen, die an Natur und Landschaft zurückgegeben werden, sollten so gewählt werden, dass sich der Rückbau in raumordnerische und städtebauliche Zielsetzungen einfügt. Die Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft bietet die Chance, im Zeitablauf dysfunktional gewordene Siedlungsstrukturen und Verkehrsinfrastrukturen an aktuelle Anforderungen anzupassen und städtebauliche Missstände zu beseitigen. Baukulturell und historisch wertvolle Gebiete sollten dagegen für einen Rückbau tabu sein. Flächen sollten außerdem so gewählt werden, dass quantitativ möglichst wenige Menschen betroffen sind und die Betroffenheit qualitativ möglichst gering ausfällt. Ein Rückbau von Verkehrsflächen dürfte in der Regel weniger problematisch sein als ein Rückbau von Siedlungsbereichen. Innerhalb von Siedlungsbereichen dürfte ein Rückbau von Gewerbeflächen in der Regel weniger problematisch sein als ein Rückbau von Wohnflächen. Denkbar ist beispielsweise der Rückbau von Außerortsstraßen, die durch die Entwicklung des Verkehrsnetzes redundant geworden sind, von Gewerbebrachen, für die sich keine neue Nutzung abzeichnet, oder von Wohngebieten, in denen aufgrund demographischer Schrumpfung weit verbreiteter Leerstand herrscht. Ein Rückbau von Siedlungsbereichen sollte von einer Aufwertung der weiter bestehenden Siedlungsbereiche begleitet werden (ähnlich wie bei den Stadtumbau-Programmen).

Allerdings muss – genau wie bei der Innen- und Außenentwicklung – die planerische Eignung von Flächen mit einer marktwirtschaftlichen Nachfrage für diese Flächen zusammenfallen. Die Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft verursacht hohe Kosten, aber keine betriebswirtschaftlichen Gewinne und ist deshalb für sich genommen nicht rentierlich. Daher wird vorgeschlagen, eine Flächenneuinanspruchnahme zwingend mit einer Flächenrückgabe zu verknüpfen. Eine Flächenneuinanspruchnahme darf dabei nur erfolgen, wenn an anderer Stelle im selben Umfang Flächen an Natur und Landschaft zurückgegeben werden. Die Kosten des Rückbaus müssen die Träger jener Planungen und Maßnahmen aufbringen, die die Flächenneuinanspruchnahme verursachen. Öffentliche Städtebauförderungsmittel sollten nur für Maßnahmen zur angesprochenen Aufwertung von fortbestehenden Siedlungsbereichen eingesetzt werden, die in keinem direkten Zusammenhang mit dem Rückbau stehen.

Eine solche Verknüpfung von Flächenneuinanspruchnahme und Flächenrückgabe setzt indirekt einen starken Anreiz zugunsten der Innenentwicklung, indem betriebswirtschaftliche Nachteile der Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung ausgeglichen werden. Bisher ist die Außenentwicklung aus betriebswirtschaftlicher Perspektive der Investoren günstiger als die Innenentwicklung, weil die mit der Außenentwicklung einhergehenden Kosten als Externalitäten auf die Allgemeinheit abgewälzt werden (Verlust von offener Landschaft, Landwirtschaftsflächen und ökologischen Habitaten, Beeinträchtigung von Ökosystem(dienst)leistungen sowie steigende Kosten für Infrastrukturen und Leistungen der Daseinsvorsorge etc.), während mit der Innenentwicklung einhergehende Kosten vom Vorhabenträger selbst finanziert werden müssen (Abrisskosten, Altlastenbeseitigung, höhere Bodenpreise, höhere Transaktionskosten aufgrund heterogener

Eigentums- und Nutzungsstruktur etc.). Die Verknüpfung der Außenentwicklung mit der Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft trägt daher maßgeblich zur Beseitigung dieser Marktverzerrungen bei.

4.2 Zubau-Rückbau-Regel einführen

Als zentrales Instrument zur Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft kann anknüpfend an die Eingriffs-Ausgleichs-Regel eine Zubau-Rückbau-Regel dienen.

Die instrumentelle Umsetzung dieses Ansatzes kann in Anlehnung an die naturschutzrechtliche Eingriffs-Ausgleichs-Regel über eine Zubau-Rückbau-Regel erfolgen. Bei der Eingriffs-Ausgleichs-Regel muss ein Eingriff in Natur und Landschaft vorrangig vermieden und ein unvermeidbarer Eingriff kompensiert werden (vgl. §§ 13 ff. BNatSchG). Bei der Zubau-Rückbau-Regel müsste eine Flächenneuinanspruchnahme vorrangig vermieden und, sofern dies nicht möglich ist, durch die Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft an anderer Stelle kompensiert werden. Damit eine ausgeglichene Flächenbilanz erreicht wird, muss die neu in Anspruch genommene Fläche durch eine zurückgebaute Fläche gleicher Größe kompensiert werden. Die beschriebene Lösung ließe sich dezentral und vergleichsweise unbürokratisch umsetzen. Die Zubau-Rückbau-Regel müsste nicht nur in der kommunalen Bauleitplanung, sondern auch in den Fachplanungen zur Anwendung gebracht werden. Es bietet sich daher an, die Zubau-Rückbau-Regel im Kontext der Eingriffs-Ausgleichs-Regel im Bundesnaturschutzgesetz zu verankern und im Baugesetzbuch auf die entsprechenden Regelungen zu verweisen, so wie dies gegenwärtig bereits bei der Eingriffs-Ausgleichs-Regel geschieht (vgl. § 18 BNatSchG und § 1a BauGB).

Für die Finanzierung der Rückbaumaßnahmen sollten, wie beschrieben, die Vorhabenträger verantwortlich sein. In der Siedlungsflächenentwicklung wäre aber eine Refinanzierung über Beiträge der Eigentümer der neu zu bebauenden Grundstücke möglich. Zur Verfahrensbeschleunigung sollte die Anwendung der Zubau-Rückbau-Regel in dem Sinne zeitlich flexibel gestaltet werden, dass der Rückbau bereits vor einer Flächenneuinanspruchnahme erfolgen und rückgebaute Flächen erst nachträglich einer neu in Anspruch genommenen Fläche zugeordnet werden können. Dadurch werden Pool-Lösungen möglich, die einen effizienten Rückbau größerer Gebiete versprechen. Auch in diesem Zusammenhang bietet sich eine Anlehnung an die Regelungen der naturschutzrechtlichen Eingriffs-Ausgleichs-Regel an (vgl. §§ 135a – 135c BauGB). Die Zubau-Rückbau-Regel sollte zudem in dem Sinne räumlich flexibel gestaltet werden, dass die Zuordnung rückgebauter und neu in Anspruch genommener Flächen bundesweit erfolgen kann und ein bundesweites Monitoring möglich ist. Die Vermittlung zwischen Kommunen, die Flächen zurückgebaut haben oder zurückbauen wollen, und solchen, die Flächen neu in Anspruch nehmen wollen, könnte über Agenturen (gegebenenfalls in staatlicher oder kommunaler Hand) erfolgen.

Die Zubau-Rückbau-Regel führt zum selben Ergebnis wie das gegenwärtig ebenfalls diskutierte Instrument der Flächennutzungszertifikate, denn für jede neu in Anspruch genommene Fläche muss an anderer Stelle eine Fläche in gleicher Größe zurückgebaut werden. Bei der Zubau-Rückbau-Regel wäre, anders als bei Flächennutzungszertifikaten, jedoch stets ein konkreter Flächenbezug gegeben. Zudem wäre es bei der Zubau-Rückbau-Regel wie oben dargestellt möglich, sich weitgehend an den Bestimmungen für die Eingriffs-Ausgleichs-Regel zu orientieren, während Flächennutzungszertifikate einer gänzlich anderen Logik folgen. Die Eingriffs-Ausgleichs-Regel ist in der Planungspraxis allgemein bekannt und etabliert, sodass eine Zubau-Rückbau-Regel, die sich an dieser orientiert, vergleichsweise geringe Anlaufschwierigkeiten verursachen dürfte.

4.3 Paradigmenwechsel im Thema Flächenrückgabe kommunizieren

Bund und Länder müssen den Paradigmenwechsel hin zur Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft kommunizieren und verbindliche Leitplanken setzen. Die konkrete Ausgestaltung sollte den Kommunen im Rahmen ihrer Planungshoheit überlassen bleiben. Daneben müssen die Träger der Fachplanungen einen Beitrag zur Flächenrückgabe leisten, der mindestens ihrem Anteil an der Flächenneuinanspruchnahme entspricht.
Die Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft erfordert ein abgestimmtes Handeln aller staatlichen und kommunalen Ebenen im Sinne einer Mehrebenen-Governance. Bund und Länder sind gefordert, rechtlich verbindliche Leitplanken zu setzen und die Notwendigkeit des Paradigmenwechsels hin zu einer verbindlichen Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft zu kommunizieren. Bund und Länder stehen zudem in der Verantwortung, das rechtliche Instrumentarium, das nach wie vor im Wesentlichen auf Wachstum ausgelegt ist, so zu ergänzen, dass damit die Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft erreicht werden kann. Die konkrete Umsetzung der Flächenrückgabe sollte den Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit überlassen bleiben. Der Umsetzungsspielraum muss daher ausreichend groß gefasst sein, um vor Ort zu einer siedlungsräumlich sinnvoll angepassten Lösung finden zu können. Die Kommunen sind auch am besten in der Lage, die Ausgestaltung des Rückbaus gegenüber den direkt betroffenen Eigentümern und Nutzern zu kommunizieren. Da die Konsequenzen eines Rückbaus aller Voraussicht nach kontrovers aufgenommen werden, ist diese Kommunikation von großer Bedeutung. Die Zusammenhänge zwischen Flächenrückgabe, wirtschaftlichen und ökologischen Zwängen und ihren Notwendigkeiten sind deutlich herauszustellen und in ihrer Abwägung zueinander transparent zu machen. Parallel dazu sind auch die Träger der Fachplanungen gefordert, einen Beitrag zur Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft zu leisten, der mindestens ihrem Anteil an der Flächenneuinanspruchnahme entspricht.

5 Übergreifende Handlungsempfehlungen

5.1 Bewusstsein für den „Dreiklang der Flächenkreislaufwirtschaft“ schaffen

Die Aspekte Innenentwicklung, flächensparendes Bauen sowie Freiflächenrückgewinnung müssen als Dreiklang einer Gesamtstrategie bei der Erreichung des Netto-Null-Ziels verstanden werden. Für eine zielgerichtete Kommunikation sollte demnach zukünftig vom „Dreiklang der Flächenkreislaufwirtschaft“ gesprochen werden.

In einer Vielzahl der befragten Kommunen in NRW besteht derzeit noch keinerlei Bewusstsein über die Wichtigkeit einer strategischen Verknüpfung von Innenentwicklung, flächensparendem Bauen sowie Freiflächenrückgewinnung. Durch eine konsequente Kommunikation in Fachdiskurs und Öffentlichkeit muss langfristig das Bewusstsein für ein Zusammendenken dieser Aspekte gestärkt werden, um einen Paradigmenwechsel zu erreichen. Dieser Paradigmenwechsel zur Flächenkreislaufwirtschaft kann nur durch ein kompaktes und dichtes Bauen in bestehenden und neuen Quartieren und einer Inwertsetzung der Rückgabe von Flächen an Natur und Landschaft unter anderem durch Rückbau und Entsiegelung erreicht werden. Die Planenden aus Wissenschaft, Forschung, Praxis und Politik sollten sich gemeinschaftlich dafür einsetzen, ein Bewusstsein für diesen Dreiklang zu etablieren und somit auch in der breiten Öffentlichkeit zu verankern.

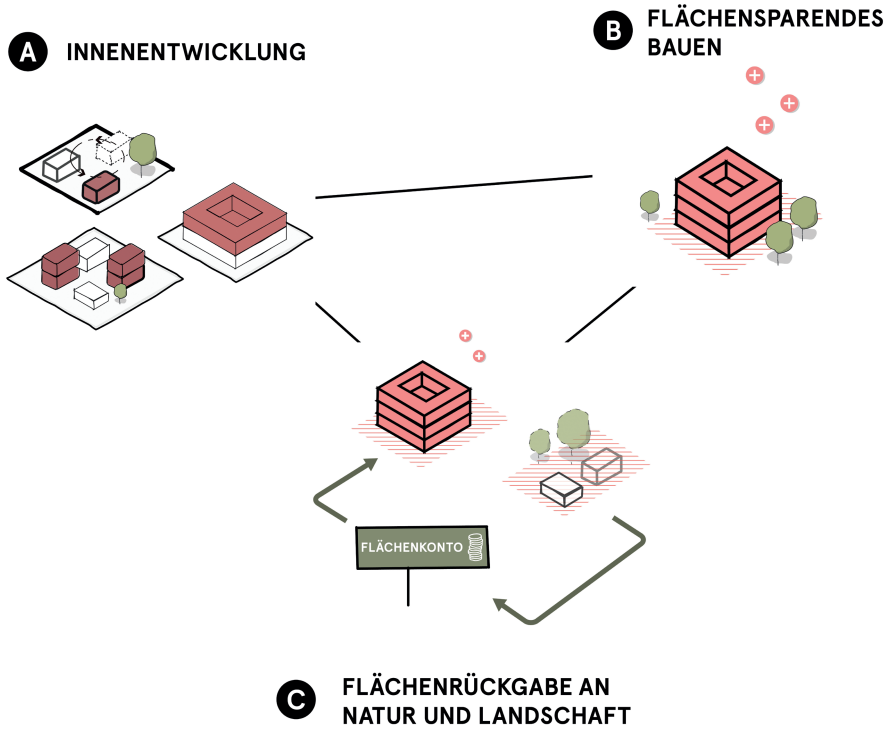

Abb. 3: Dreiklang der Flächenkreislaufwirtschaft / Quelle: Eigene Darstellung

5.2 Strategien und Instrumente interkommunal bzw. länderübergreifend einsetzen und koordinieren

Die bestehenden Instrumente zur Steuerung der Flächenentwicklung sind derzeit nicht ausreichend, um das Netto-Null-Ziel zu erreichen und müssen um geeignete Instrumente ergänzt werden, die zur vollen Entfaltung ihrer Potenziale auch interkommunal bzw. national eingesetzt werden können.

Die Zubau-Rückbau-Regel sowie die verbindliche Festlegungsmöglichkeit von städtebaulichen Mindestdichten müssen in das Instrumenten-Repertoire der Regionalplanung und Bauleitplanung integriert werden. Die gesamte Tragweite einer Zubau-Rückbau-Regel wird sich aber nur dann vollständig entfalten können, wenn dieses Instrument zukünftig interkommunal bzw. länderübergreifend eingesetzt werden kann. Nur so lassen sich die Baubedarfe von wachsenden Kommunen und die Rückbaunotwendigkeiten von schrumpfenden Kommunen zusammenbringen. Weiterhin muss eine stärkere Kooperation zwischen den unterschiedlichen Planungsebenen gestärkt werden, sodass Regionalpläne mit Mindestdichten und die Planungshoheit der Kommunen keinen Widerspruch darstellen. Dabei sind festzuschreibende Mindestdichten insbesondere für Mittel- und Kleinstädte differenziert festzulegen. Für die Umsetzung und Vermittlung bzw. den Wissenstransfer – insbesondere im Kontext der Zubau-Rückbau-Regel – sollte eine Netto-Null-Agentur etabliert werden, die auf Landesebene bzw. länderübergreifend agiert.

5.3 Städtebauliche Qualitäten für alle verbindlicher machen

Bei der Realisierung neuer Quartiere oder der Transformation von Bestandsquartieren müssen städtebaulich-räumliche Qualitäten mit städtebaulichen Mindestdichten und flächeneffizienten Bautypologien bei gleichzeitiger funktionaler und sozialer Mischung sowie ökologischen und klimatischen Anforderungen vermittelt und umgesetzt werden.

Die Erkenntnisse der Befragung in Nordrhein-Westfalen zeigen, dass das Wissen über städtebauliche Qualitäten und Siedlungsdichten beim Großteil der Kommunen zwar vorhanden ist, oftmals aber insbesondere in mittleren und kleinen Kommunen nicht umgesetzt wird. Die flächendeckende Umsetzung dieser Qualitäten ist jedoch für ein flächensparendes Bauen unerlässlich. Ein Qualitätsindikator könnte hierbei der Versiegelungsgrad von neuen Quartieren darstellen. Ebenso können flächeneffiziente Bautypologien, die nicht bloß klassische Ein- und Zweifamilienhäuser sind, ein Qualitätsindikator sein. Ein Nachweis über diese (räumlich differenzierten) Qualitäten muss bei jeder städtebaulichen Planung erbracht und in einem partizipativen Prozess mit allen Beteiligten vermittelt werden. Bevor diese Anforderungen gesetzlich verbindlich werden, sollte eine Hilfestellung in Form entsprechender Leitfäden erarbeitet werden.

Literatur

Deutsche Bundesregierung (2020): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021 (Langfassung). Berlin.

Eichhorn, S.; Adam, B.; Schürholt, K.; Jansen, H.; Kötter, T.; Terfrüchte, T.; Eichfuss, S.; Rohde, N.; Wilberz, J.; Stielike, J. M. (2024): No net land take policy in practice: Applications and potentials of planning instruments in municipalities. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 82, 1, 68–84. doi: 10.14512/rur.1722

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/2011/0571 endgültig). Brüssel.

Jehling, M.; Hecht, R.; Herold, H. (2018): Assessing urban containment policies within a suburban context – An approach to enable a regional perspective. In: Land Use Policy 77, 846–858. doi: 10.1016/j.landusepol.2016.10.031

Siedentop, S.; Meinel, G.; Pehlke, D. (2020): Flächensparende Siedlungsentwicklung in deutschen Stadtregionen – eine Bilanz. Dortmund. = ILS-Trends.

Stadt Köln (2022): Köln-Katalog –Typologien für kompakte, nachhaltige und lebenswerte Quartiere. Köln.

Ulm, H. (2006): Tote Hose Innenstadt? Das Problem der verödenden Ortskerne in Städten und Dörfern des ländlichen Raums. In: Mitteilungen der Fränkischen Geographischen Gesellschaft 53/54, 153–167.

UBA – Umweltbundesamt (2024): Siedlungs- und Verkehrsfläche. https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flachenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke- (15.05.2024).

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

Nr.

149 **Perspektive netto-null Flächenverbrauch – Innenentwicklung, flächensparendes Bauen, Flächenrückgabe und städtebauliche Qualifizierung als Elemente einer Flächenkreislaufwirtschaft.**
Dieses Positionspapier enthält Ergebnisse und Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Perspektive netto-null Flächenverbrauch“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2024.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01492
https://doi.org/10.60683/4dgk-pp55

148 **Große Transformation und nachhaltige Raumentwicklung machen: Impulse zur Umsetzung in der regionalen und kommunalen Praxis.**
Positionspapier von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Große Transformation und nachhaltige Raumentwicklung machen: Impulse zur Umsetzung in der regionalen und kommunalen Praxis“ der Landesarbeitsgemeinschaften Baden-Württemberg und Bayern der ARL. Hannover, 2024.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01489
https://doi.org/10.60683/66zc-c156

147 **Urbane Produktion fördern und bewahren.**
Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft „Urbane Produktion″ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2024.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01474

146 **Die Reaktivierung von Schienenstrecken als Strategie der integrierten Raumentwicklung – Chancen nutzen und Hemmnisse überwinden.**
Positionspapier des Arbeitskreises „Reaktivierung von Schienenstrecken als Instrument einer integrierten Raumentwicklung“ der ARL. Hannover, 2024.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01466

145 **Neue Planungsgrundlagen für erneuerbare Energien – Herausforderungen und Lösungsvorschläge.**
Positionspapier des Ad-hoc-Arbeitskreises „Windenergie an Land“ der ARL. Hannover, 2024.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01458

144 **Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe – Für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung.**
Positionspapier von Mitgliedern des Arbeitskreises „Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe“ der ARL. Hannover, 2023.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01448

143 **Handlungsempfehlungen für die planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland.**
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen / Hamburg / Schleswig-Holstein / Niedersachsen der ARL. Hannover, 2023.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01437

142 **Die Zukunft der Regionen in Nordrhein-Westfalen gestalten – Eine gemeinsame Aufgabe von Regionalplanung und Regionalentwicklung.**
Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verhältnis von Regionalentwicklung und Regionalplanung“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2023.
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01425

Leibniz Gemeinschaft

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft
arl@arl-net.de · www.arl-net.de · www.arl-international.com

ISSN 1611-9983