

**Bund-Länder-Dialog bei der Umsetzung des Aktionsplanes Flächensparen
Online-Dialogveranstaltung: Flächenrechner 2.0 – Wegweiser für
Kommunen zum Ziel „30 Hektar-X“**

Montag, 22. Februar 2021

Dokumentation

Inhalt

Moderation	2
Begrüßung	2
Flächenneuausweisungen begrenzen: Wozu brauchen wir einen Flächenrechner?	2
Flächenrechner 2.0: Planungswerkzeug auf den Ebenen Land, Region, Landkreis sowie Stadt und Gemeinde	3
Flächenrechner 2.0 in der praktischen Anwendung vor Ort	7
Zusammenfassung und Fazit	12
Ergebnisse der MIRO-Moderationswand	15
Teilnehmende	16

Wedel/Berlin, 11.05.2021

Moderation

Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie

Begrüßung

MinDir Peter Fritsch, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)

Peter Fritsch begrüßt die Teilnehmer*innen zur zweiten Veranstaltung im „Bund-Länder-Dialog Fläche“. Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 benennt das Ziel, die Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2020 auf 30 ha zu senken. Im Jahr 2018 lag der Flächenverbrauch bei circa 56 Hektar pro Tag. Somit wurde das Ziel verfehlt. In der Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie im Jahr 2016 wurde ein neues Ziel „unter 30 ha pro Tag“ bis zum Jahr 2030 festgeschrieben.

Aus dem Difu-Gutachten „Aktionsplan Flächensparen“ aus dem Jahr 2018 geht hervor, dass schnellstens die Bemühungen zum Flächensparen intensiviert werden müssen. Grundsätzlich gibt es zwei Wege, ein Flächensparziel verbindlich zu erreichen: Zum einen der Flächenzertifikatehandel als umweltökonomischen Ansatz, welcher bereits gut im Rahmen des Planspiels Flächenhandel erforscht wurde. Jedoch werden umweltökonomische Instrumente in der Politik oft skeptisch gesehen. Zum anderen besteht der Weg aus der klassischen Raumordnung, also eines planerisch-regulatorischen Ansatzes, der gegenüber dem umweltökonomischen Ansatz jedoch nicht so gut erforscht ist. Diesbezüglich hat das Umweltbundesamt ein Vorhaben ausgeschrieben, das untersuchen soll, wie über den raumordnerischen Ansatz eine Kontingentierung gelingen könnte.

Die Kontingentierung und der Flächenhandel sind nicht Gegenstand der heutigen Veranstaltung, sondern es geht darum, ein technisches Instrument vorzustellen und zu erproben, das Planungsträgern auf allen Ebenen aufzeigt, was ein Flächensparziel im Rahmen einer Kontingentierung für sie bedeuten würde. Dieses Werkzeug wurde im „Planspiel Flächenhandel“ erarbeitet und im Rahmen des Bund-/ Länder-Dialogs weiterentwickelt. Diese Veranstaltung ordnet sich in das Aktionsfeld „Kontingentierung“ im Bund-/ Länder-Dialog ein und soll dazu dienen, in Vorbereitung der dritten Dialogveranstaltung zum Thema Kontingentierung am 10. März 2021 den Flächenrechner vorzustellen und Anwendungsmöglichkeiten auf Landes-, regionaler und kommunaler Ebene zu diskutieren, politische Schlussfolgerungen zu ziehen und eine gemeinsame Diskussionsgrundlage für Kontingentierungsansätze zu schaffen.

Flächenneuausweisungen begrenzen: Wozu brauchen wir einen Flächenrechner?

Detlef Grimski, Umweltbundesamt (UBA)

Detlef Grimski begrüßt die Teilnehmenden und bedankt sich ebenfalls für die Bereitschaft am Dialog teilzunehmen. Ziel dieser Veranstaltung ist es, sich darüber auszutauschen, welchen Nutzen der Flächenrechner für die Planung und das Flächensparen haben kann. Der Flächenrechner ist eine Weiterentwicklung des Zertifikaterechners aus dem Modellversuch zum Flächenzertifikatehandel. Dieses Tool mit Daten aus der Regionalstatistik lieferte Kommunen Informationen über die Zuteilung an Zertifikaten über die Dauer des

Modellversuchs, Angaben über die zurückliegende Flächeninanspruchnahme, eine Gegenüberstellung zwischen zurückliegender und zukünftiger Flächeninanspruchnahme und Aussagen über die Anpassungserfordernisse in den jeweiligen Kommunen. Dieses Instrument hat sich als sehr hilfreich erwiesen, einerseits für die Kommunen, andererseits für die Kommunikation mit Kommunen und Fachöffentlichkeit seitens des Umweltbundesamts. Nach Beendigung des Modellversuchs wurden die Daten aus dem Zertifikaterechner in die Webanwendung des Flächenrechners 2.0 eingespeist, der sich nicht mehr auf Flächenzertifikate sondern auf Flächenkontingente bezieht, und für die Öffentlichkeit verfügbar gemacht wird.

Der Flächenrechner 2.0 geht inhaltlich auf zwei wesentliche Punkte zurück: Einerseits findet sich seit der Novellierung 2017 in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG eine neue Regelungsmöglichkeit, wonach die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke durch quantifizierte Vorgaben verringert werden soll. Von dieser Regelungsmöglichkeit ist zwar nicht zwingend Gebrauch zu machen, dennoch haben bereits einige Bundesländer quantitative Mengenvorgaben als Grundsatz in die Landesentwicklungspläne aufgenommen. Zudem kommt die Untersuchung des flächenpolitischen Instrumentariums zur Erreichung des 30-ha-Ziels im Rahmen des Aktionsplans Flächensparen vom Difu zu dem Ergebnis, dass entlang der Aktionsfelder Innenentwicklung, Fehlanreize abbauen und Kontingentierung die flächenpolitischen Ziele des Bundes in einer konzeptierten Aktion umzusetzen sind. Hierbei könnte für das Aktionsfeld Kontingentierung der kommunale Flächenrechner einen entscheidenden Impuls liefern und Flächenakteure an die Thematik einer möglichen Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme heranführen. Im laufenden Bund-/ Länder-Dialog werden nun geeignete Mittel und Instrumente zur Umsetzung der flächenpolitischen Ziele diskutiert.

- ➔ Präsentation zum Download [hier](#).
- ➔ Informationen zum Planspiel Flächenhandel [hier](#).

Flächenrechner 2.0: Planungswerkzeug auf den Ebenen Land, Region, Landkreis sowie Stadt und Gemeinde

Anwendung, Funktionalitäten, Ziele

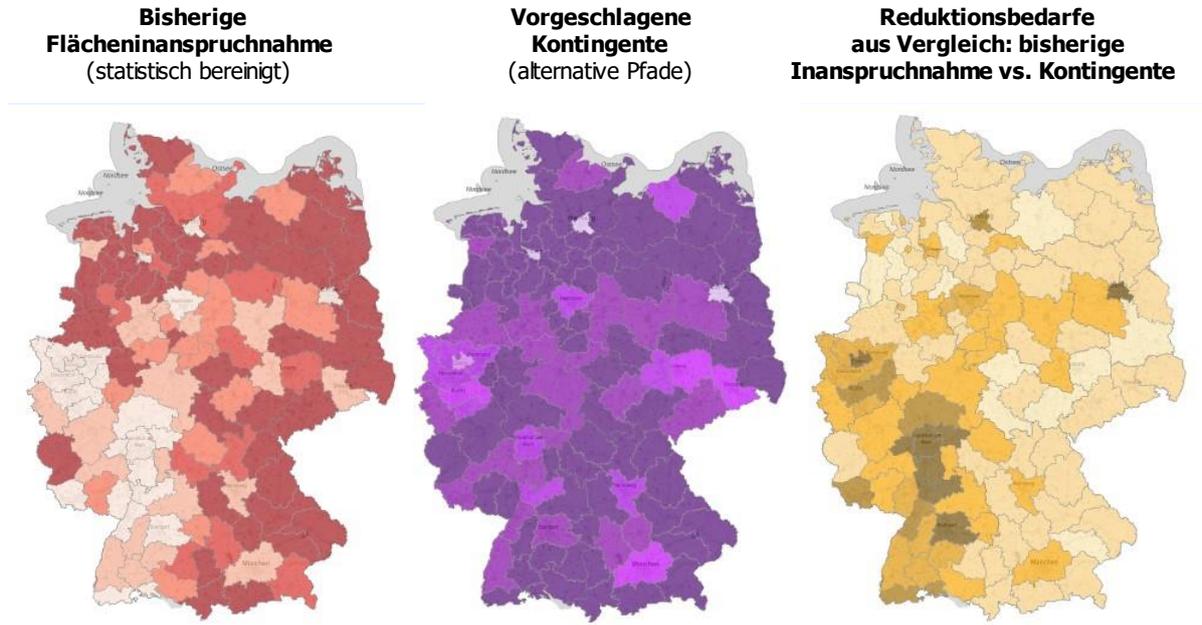
Dr. Jens-Martin Gutsche, Gertz Gutsche Rümenapp (GGR)

Dr. Gutsche stellt den kommunalen Flächenrechner 2.0 vor. Dieser ist ein Online-Tool, welches als technische Unterstützung für den Bund-/Länder-Dialog Fläche dient. Die aktuelle Version 7 dieses Online-Tools ist ein Zwischenstand, der bereits den vollständigen Funktionsumfang darstellt. Allerdings bestehen noch vorrangig visuelle Anpassungsnotwendigkeiten in Bezug auf die Farbgebung und Beschriftungen. Der Flächenrechner unterteilt sich in seiner Funktionsweise in drei Themenfelder:

1. Bisherige Flächenneuanspruchnahme
2. Vorgeschlagene Kontingente
3. Vergleich: Kontingente und bisherige Inanspruchnahme

Dabei können jeweils verschiedene räumliche Ebenen ausgewählt werden: Städte/ Gemeinden, Kreise/ kreisfreie Städte, Planungsregionen und Bundesländer. Die Ansicht des kommunalen Flächenrechners folgt einer Dreiteilung, links sind die Planinhalte mit einer

verschiebbaren Legende verortet, mittig befindet sich eine Deutschlandkarte und rechts werden bei der Auswahl einer Gebietseinheit zusätzliche Informationen angezeigt.



Im ersten inhaltlichen Abschnitt können Informationen über die Einwohnerzahl und die mittlere Flächenneuinanspruchnahme pro Jahr bzw. pro Tag in der Vergangenheit zwischen 2009 und 2017 abgerufen werden. Das Jahr 2016 wurde aufgrund der methodischen Veränderung der Flächenstatistik ausgeklammert. Darüber hinaus kann die mittlere Flächeninanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*in ermittelt und somit ein Vergleich mit höheren administrativen Gebietseinheiten gezogen werden. Wählt man eine Gebietskörperschaft in der Deutschlandkarte aus, so werden rechts zusätzliche Informationen angezeigt. Diese zeigen u.a. die Einwohnerzahl, die mittlere Neuinanspruchnahme pro Jahr bzw. Tag in der Vergangenheit und die mittlere Neuinanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*in in der Vergangenheit. Darüber hinaus sind Angaben zu statistischen Bereinigungen aufgrund methodischer Umstellungen der amtlichen Flächenstatistik abrufbar sowie die Neuinanspruchnahme in den zurückliegenden Einzeljahren in grafischer Darstellung. Datengrundlage ist die Flächenstatistik auf Gemeindeebene der statistischen Landesämter. Inzwischen sind die Daten aus 2018 verfügbar, diese sind allerdings noch nicht in den kommunalen Flächenrechner eingepflegt.

Im zweiten inhaltlichen Abschnitt werden Varianten zur bundesweiten Aufteilung von Kontingenten für die Umsetzung des Reduktionsziels „30 Hektar minus X“ abgebildet. Die Darstellungen veranschaulichen, wie sich eine solche quantitative Zuteilung auf Ebene der Länder, der Regionen, der Kreise und der Einzelgemeinden auswirken würde. Die dargestellten Kontingente sind das Ergebnis einer Kombination aus einem Reduktionspfad und einem jeweils bevölkerungsbasierten Verteilungsschlüssel. In dem Online-Tool kann zwischen sechs verschiedenen Reduktionspfaden in der Bandbreite von 30 bis 20 ha pro Tag im Jahr 2030 gewählt werden. In der Karte ist exemplarisch der Pfad IV mit einem Reduktionsziel bis 2030 von 24 ha pro Tag dargestellt.

Zu den einzelnen Gebietskörperschaften können zusätzliche Informationen abgerufen werden. Zum einen zeigt ein Diagramm den Umfang der zugeteilten Kontingente für den

Zeitraum 2020 bis 2030, wobei jede Säule dem Wert eines Jahres entspricht. Zum anderen gibt ein weiteres Diagramm Aufschluss darüber, wie viele Wohnungen im Außenbereich beispielhaft mit dem Kontingent entsprechend dem Reduktionspfad IV im Jahr 2025 geschaffen werden könnten, differenziert nach verschiedenen Bauformen: vom Bau aller Wohneinheiten in großstädtischen Mehrfamilienhäusern (rechte Säule) bis zu einem Bau aller Wohnungen in Form von Einfamilienhäusern mit 1.000 qm-Grundstücken (linke Säule). Die Angaben beziehen sich ausschließlich auf neues Bauland im Außenbereich – mögliche Entwicklungen im Innenbereich werden nicht betrachtet.

Der dritte Abschnitt vergleicht die bisherige Flächeninanspruchnahme mit den potenziell zugeteilten Kontingenten und leitet daraus einen Reduktionsbedarf für die jährliche Flächenneuanspruchnahme ab. Wird eine Gebietskörperschaft ausgewählt, zeigen ein Diagramm und eine Tabelle die Zuteilung für die ausgewählte Gebietskörperschaft in den sechs Reduktionspfaden (s.o.) für das Jahr 2020 und vergleicht diese mit dem realen Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den zurückliegenden Jahren (erste Säule). Ein weiteres Diagramm mit Tabelle zeigt die Zuteilung für das Jahr 2030 und vergleicht sie mit dem realen Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den zurückliegenden Jahren (erste Säule).

- ➔ Präsentation zum Download [hier](#).
- ➔ Flächenrechner verfügbar unter:
www.raum-energie.de/uba-flaechenrechner

Kommentierung

Prof. Dr. Stefan Siedentop, Wissenschaftlicher Direktor des ILS Dortmund

Prof. Siedentop sieht einen großen Bedarf für Kommunen und weiteren Planungsträgern nach einem praktikablen und leicht verständlichen Bewertungsmaßstab der verursachten Flächeninanspruchnahme auf Gemeindeebene. Der kommunale Flächenrechner wird in seiner jetzigen Version dieser Aufgabe bereits gerecht, auch wenn an einigen Stellen Optimierungsbedarf besteht.

Die gewählte Vorgehensweise mit einer Plausibilisierung bestimmter statistischer Jahre mit großen Qualitätsproblemen (bspw. 2016) ist prinzipiell sinnvoll, kann in der politischen Praxis jedoch zu Zweifeln an den flächenstatistischen Daten führen. Der Flächenrechner 2.0 und der IÖR-Monitor, der im Gegensatz zum Flächenrechner keine Katasterdaten (ALKIS), sondern amtliche geotopographische Daten (ATKIS Basis-DLM) verwendet, kommen auf der regionalen Ebene zu sehr ähnlichen Ergebnissen. Dies spricht für eine hohe Belastbarkeit der im kommunalen Flächenrechner verwendeten Eingangsdaten.

Mit Blick auf die Praktikabilität und Benutzerfreundlichkeit besteht zum Teil Verbesserungspotenzial (u.a. Nachkommastellen bei Hektarwerten, Legenden und Jahresangaben, die teilweise schwierig zuzuordnen sind). Die virtuelle Einführung in das System ist sehr gelungen und hilfreich. Geprüft werden sollte die Praktikabilität für verschiedene Browseranwendungen, damit alle Anwendungen in gleicher funktionaler Breite abrufbar sind. Zudem sollten die Menüfenster in festen Kästen verankert werden, um Überlagerungen mit der Karte zu vermeiden. Die Farbauswahl im Rahmen der Gegenüberstellung von Flächeninanspruchnahme und Kontingentierung sollte überdacht werden, da diese sich nicht intuitiv erschließt. Das betrifft z.B. die farblich neutrale Darstellung für Gemeinden, in denen der höchste Anpassungsbedarf besteht.

Inhaltlich muss die Frage gestellt werden, ob eine bevölkerungsproportionale Operationalisierung des 30-Hektar-Ziels optimal ist. Zwar sollte an diesem Verteilungsschlüssel aufgrund seiner Transparenz und Einfachheit generell festgehalten werden, allerdings muss er für die politische Diskussion gut begründet werden. Weiterhin wäre ein Vergleich über die administrativen Ebenen hinaus zwischen Kommunen unterschiedlicher Regionen oder Bundesländer, die eine ähnliche soziodemographische Lage und Bevölkerungsentwicklung aufweisen, hilfreich. Hierfür bestünde die Möglichkeit, die mehrdimensionalen BBSR-Indikatoren in Bezug auf Wachstum und Schrumpfung heranzuziehen und diese verteilt auf Klassen den Gemeinden zuzuordnen.

Zusammenfassend ist der kommunale Flächenrechner ein sehr gutes und wichtiges Werkzeug und wird eine große Resonanz im politischen Raum erzeugen.

Rückfragen und Diskussion

In der Diskussion wird der kommunale Flächenrechner als sehr gewinnbringendes Instrument eingeschätzt, um die Größenordnungen der Flächeninanspruchnahme und deren Auswirkungen gemeindefach in der politischen Diskussion zu beleuchten.

Weiterhin werden folgende Aspekte in die Diskussion eingebracht:

- Zu berücksichtigen ist, dass die Interpretationsmöglichkeiten der Ergebnisse und ihre Kommunikation gegenüber Kommunen mitgedacht werden, die wie beispielsweise Osnabrück oder Bonn ihre an der Bevölkerungszahl gemessenen Kontingente bereits aktuell deutlich unterschreiten. Ihre unterdurchschnittliche Flächeninanspruchnahme wird im Wesentlichen durch Flächenknappheit hervorgerufen. Die durch den kommunalen Flächenrechner aufgezeigte Entwicklung, die bei vielen wirtschaftsstarken Städten und Regionen unterhalb der zugewiesenen Kontingente liegt, dürfe nicht als Anreiz missverstanden werden, künftig in eine flächenexpansivere Flächenhaushaltspolitik einzusteigen.
- Insbesondere die Diskussion im ländlichen Raum, in dem die Flächeninanspruchnahme mindestens auf die Hälfte reduziert werden muss, wird sehr spannend. Einerseits werden mithilfe des Flächenrechners statistische Zahlenwerte und sich daraus ergebende Anpassungserfordernisse sichtbar, was eine große planerische Hilfe darstellt. Andererseits muss eine Kommunikationsstrategie entwickelt werden, die Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung (auch jenseits neuer Baugebietsentwicklungen) aufzeigt, die von den betroffenen Bürger*innen bzw. Kommunen akzeptiert und verstanden werden. Eine Beschränkung der Diskussion auf Reduktionsziele wäre zu einseitig.
- Eine Kontingentierung auf Grundlage eines Bevölkerungsschlüssels wird grundsätzlich befürwortet, allerdings müssen auch Flächenbedarfe für Gewerbe- und Verkehrsinfrastrukturflächen, welche in aller Regel in den größeren Städten verortet werden, berücksichtigt werden.
- Der Vorrang der Innenentwicklung darf in der Diskussion nicht aus dem Fokus geraten. Auch aus diesem Grund muss der Kommunikation und der Entwicklung von Begleitmaßnahmen zum Online-Tool eine hohe Bedeutung zukommen.
- Anstelle eines mittleren Reduktionspfades könnte eine Best- und Worst-Case-Annahme durch die Pfade I und VI eine größere Spannweite der

Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen. Zudem sollte das Netto-Null-Ziel, welches von der Europäischen Kommission, vom Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), dem Rat der Sachverständigen für Umweltfragen sowie dem Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) bis 2050 gefordert wird, als langfristiges Reduktionsziel in die Anwendung aufgenommen werden.

- Grundsätzlich sollte der Einstieg in den kommunalen Flächenrechner vereinfacht werden, indem im Rahmen eines erklärenden Bausteins zur Einführung der zentrale Anwendungsbereich, die Methodik und die Grenzen des Tools (Disclaimer) aufgezeigt werden.
- Generell sollte das Instrument nicht überfrachtet und nicht zu einem Expertentool werden, sondern es sollte zu einer Bewusstseinsbildung, einer näheren Befassung und breiten Diskussion vor Ort anregen.

Flächenrechner 2.0 in der praktischen Anwendung vor Ort

Kleingruppen zur praktischen Erprobung des Flächenrechners

In Kleingruppen mit jeweils drei Teilnehmer*innen wird der Flächenrechner anhand einer Aufgabe erprobt, indem gemeinsam für eine Beispielkommune oder -region zu jedem inhaltlichen Bereich des Flächenrechners Informationen gewonnen werden.

Im Rahmen einer Mentimeter-Umfrage bewerten die Teilnehmenden im Anschluss den Flächenrechner 2.0 hinsichtlich technischer Umsetzung, inhaltlicher Aussagekraft und dem Nutzen für die regionale und kommunale Planung auf einer Skala von 1 bis 5. Dem Rechner werden darin eine hohe inhaltliche Aussagekraft und ein hoher Planungsnutzen bescheinigt. Die technische Umsetzung wird für verbesserungsfähig gehalten.

Wie bewerten Sie den Flächenrechner 2.0 hinsichtlich...

Mentimeter



30

Kommentierung

Bernd Droste, Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, Abteilung Landesplanung

Aus Sicht von Herrn Droste als Vertreter der Landes- und Regionalplanung ist der kommunale Flächenrechner ein sehr brauchbares Instrument. Zunächst ist es wichtig, dass die Datengrundlage stets den aktuellen Stand wiedergibt. Demnach sollten die flächenstatistischen Daten aus 2018 bei der Freischaltung bereits enthalten und eingepflegt sein. Außerdem wäre es ein großer Gewinn, wenn die flächenstatistischen Daten bspw. in Form einer Excel-Tabelle ausgegeben werden können, sodass Regionen oder Länder diese Daten mit eigenen Datenbeständen (Bevölkerungsvorausberechnung etc.) verknüpfen können und so eine Weiterverarbeitung möglich wird. Weiterhin wären Variationen in Bezug auf den Verteilungsschlüssel wünschenswert, etwa in Form einer Gleichverteilung, um sie untereinander vergleichen zu können. In Bezug auf die Transformationspfade sind hingegen nicht unbedingt sechs dieser Pfade notwendig. Der Ansatz der Umrechnung von Flächenkontingenten in Wohneinheiten auf kommunaler Ebene ist interessant und wäre auch auf der Ebene der Regionen und Länder hilfreich. Zudem würde sich hier ein Schieberegler anbieten, sodass verschiedene Baustrategien (etwa die Hälfte Einfamilienhäuser und die andere Hälfte Mehrfamilienhausbau) verglichen werden könnten.

Weiterhin sollte die grundsätzliche Zielrichtung des Flächenrechners definiert werden: Ist eine neutrale Information gewünscht, die sichtbar macht, wie auf einer Gebietsebene der aktuelle Stand zur Flächeninanspruchnahme liegt, oder soll der Fokus auf einer Anstoßwirkung liegen? Dann sollte der kommunale Flächenrechner farblich plakativer ausgestaltet und die politische Überzeugungskraft damit geschärft werden.

Anne Weiß und Marina Klein, Regierungsbezirk Unterfranken, Sachgebiet Raumordnung, Landes- und Regionalplanung im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie

Frau Weiß und Frau Klein heben in technischer Hinsicht die Erläuterungsboxen zu Beginn der Anwendung positiv hervor, die die Nutzer*innen gut ansprechen. Die Optik des Dashboards wirkt anschaulich und ansprechend, die geringe Rechenzeit und scharfe Darstellung insbesondere bei der Vergrößerung oder Verkleinerung der Karte sind sehr positiv hervorzuheben. Insgesamt ist eine intuitive Handhabung in gewissem Maß gegeben. Verbesserungswürdig ist die inhaltliche Einleitung zu Ziel und Zweck des Flächenrechners. Hierbei sollten vor allem Erläuterungen der komplexen Ansätze zur Kontingentierung sowie Reduktionspfade folgen, bislang sind sie nur durch intensive Beschäftigung mit der Anleitung verständlich. Die Möglichkeit einer Mehrfachauswahl verschiedener Layer irritiert, da es zu Überlagerungen kommt. Hilfreich wäre es, wenn einzelne Layer alternativ aktiviert werden können. Bei Abruf eines Gemeindedatenblatts besteht die Problematik, dass bei Wechsel von einer Kategorie in die nächste das Datenblatt nicht automatisch mitwechselt. Darüber hinaus sollte die Darstellung der Diagramme verständlicher erfolgen, insbesondere in Bezug auf die Achsenbeschriftung und Erläuterungen zu den verschiedenen Pfaden. Bei einem Ausschluss von Einzeljahren in der Statistik sollte dies nachvollziehbar begründet werden.

Im Rahmen der inhaltlichen Bewertung ist der Flächenrechner aus regionalplanerischer Sicht als Beobachtungsinstrument und Auskunftstool hilfreich: Ein kartographisch aufbereiteter, interkommunaler Blick auf die Flächeninanspruchnahme innerhalb der Planungsregion und

darüber hinaus ist möglich. Gleichzeitig kann eine Sensibilisierung für die Nachfrage nach Wohnraum und deren unterschiedliche Flächeninanspruchnahme – Einfamilienhäuser vs. Mehrfamilienhäuser – erfolgen.

Dadurch, dass die Kontingente jedoch auf Einwohnerwerten basieren, bleiben folgende Belange, die zur regionalplanerischen Entscheidungsfindung eine Rolle spielen, unberücksichtigt:

- Leitbild der Region
- Festlegungen zu einer nachhaltigen und integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung (u. a. auch Innen vor Außen)
- Raumstruktur und Zentrale-Orte-Konzept
- landschaftliche Gegebenheiten / Topographie
- Innenentwicklungspotenziale / Leerstand / Anfragen aus der Bevölkerung
- Bedarfe aus der Flächenmanagement-Datenbank
- Interkommunale Zusammenarbeit
- Bevölkerungsprognosen
- Flächenbewusste Strategien der Kommunen in der Vergangenheit

Als Herausforderung wird die Darstellung des Mehrwerts einer Nutzung des Instruments gesehen, insbesondere wenn kein quantitativer top-down-Ansatz erfolgt, sondern wenn ein gemäß einer querschnittsorientierten und Gegenstrom-Prinzip gesteuerten Landesentwicklung von den Bedürfnissen und Rahmenbedingungen der Region ausgehender bottom-up-Ansatz verfolgt wird. Regionalplanerische Belange bzw. Steuerungsinstrumente sollten einen stärkeren Einbezug in den Flächenrechner finden, damit er stärker als Argumentationshilfe in der räumlichen Steuerung dienen kann. Um möglichen Ansätzen gemeindlichen „Rankings“ von vornherein zuvorzukommen, sollten auch interkommunale Betrachtungsmöglichkeiten, z.B. basierend auf interkommunalen Verbänden, erfolgen. Eine sensible und andere Fachbereiche integrierende Kommunikation wird zur Etablierung eines solchen Monitorings sowie zur langfristigen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke notwendig sein.

Frank Liebrecht, Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein, Referatsleiter Grundlagen der Landesentwicklung und Rauminformation

Im Hinblick auf die Benutzerfreundlichkeit und Praktikabilität ist der Flächenrechner aus Sicht von Herrn Liebrecht gelungen. Er ist übersichtlich und die Funktionen lassen sich relativ einfach auswählen. In technischer Hinsicht könnten dennoch Optimierungen die Anwendung und Lesbarkeit vereinfachen, z.B.:

- Die unterschiedlichen Angaben in qm und ha sind verwirrend und erschweren Vergleiche.
- Bei der Kategorie „Bisherige Flächeninanspruchnahme“ könnte in dem Zusatzfeld bei der Darstellung der Flächenneuanspruchnahme in den zurückliegenden Jahren die Jahre auf der X-Achse sowie bei der Darstellung „Vergleich mit höheren administrativen Gebietseinheiten“ die Balken der Gebietseinheiten unterschiedlich

farbig dargestellt werden; in der Legende der Gemeindedarstellung zur Deutschlandkarte sollten möglichst nur max. fünf Kategorien dargestellt werden.

- Bei der Kategorie „Vergleich Kontingente und bisherige Inanspruchnahme“ sollten in der Legende der Gemeindedarstellung zur Deutschlandkarte ebenfalls nur max. fünf Kategorien dargestellt werden; diese sollten in den Farbwerten umgekehrt dargestellt werden (hoher Reduktionsbedarf dunkel, wenig Reduktionsbedarf hell).

Beim Aufrufen des Flächenrechners sollte in einem Einführungs-/ Hinweisfeld verdeutlicht werden, dass der Flächenrechner die Umsetzung der Zielsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes, die Flächenneuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen auf weniger als 30 ha/ Tag bis 2030 zu reduzieren und bis zum Jahr 2050 ein Netto-Null Flächenverbrauch zu erreichen, unterstützen will. Außerdem sollten die zusätzlichen Informationen zentraler dargestellt werden, um den Ansatz einer „Kontingentierung“ zu vermitteln. Dabei ist auch eine Aussage zur Verbindlichkeit erforderlich.

Inhaltlich wird im Flächenrechner die Raumordnung als Querschnittsplanung vielfältiger Entwicklungsziele nicht berücksichtigt. So werden z.B. die im Landesentwicklungsplan SH (LEP) formulierten Entwicklungsziele für das Land zu einer weiteren Inanspruchnahme von Flächen für Industrie und Gewerbe, aber auch für Wohnen, Verkehr, Daseinsvorsorge und Energieversorgung führen. Das Flächensparziel ist also nur eine Zielsetzung unter vielen. Darüber hinaus hat der LEP bewusst darauf verzichtet, den Gemeinden im Land entsprechend der erstmals implementierten Flächensparzielsetzung „Flächenkontingente“ zuzuweisen. Die Flächensparzielsetzung im LEP mit dem Zielwert weniger als 1,3 Hektar/ Tag bis 2030 ist nur ein übergreifender Zielwert für ganz Schleswig-Holstein. Außerdem handelt es sich dabei (nur) um einen raumordnerischen Grundsatz und nicht um ein Ziel der Raumordnung.

Der Flächenrechner passt nur sehr eingeschränkt zur bisherigen Planungspraxis der Landesplanung Schleswig-Holstein und dürfte auch schwer integrierbar sein. Das liegt vor allem daran, dass dem quantitativen Mengensteuerungsansatz in Schleswig-Holstein über den sog. wohnbaulichen Entwicklungsrahmen im LEP der zukünftige Wohnungsbedarf (gerechnet in WE und nicht in Fläche) zugrunde liegt sowie eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Gemeinden mit geeigneter Infrastruktur (im Sinne des zentralörtlichen Systems) angestrebt wird. Diese beiden Aspekte sind leitend für die Regionalplanung in Schleswig-Holstein, wohingegen der Flächenrechner direkt bei flächenbezogenen Quantitäten ansetzt.

Durch die Gegenüberstellung der bisherigen Flächenneuanspruchnahme und der gemeindeschaffen Kontingentierung macht der Flächenrechner deutlich, dass die gemeindlichen Spielräume im Hinblick auf das Flächensparziel sehr gering sind. Gleichzeitig verdeutlicht er aber auch Spielräume durch die Wahl der Bauformen. Außerdem ermöglicht er Vergleiche mit den Nachbargemeinden bzw. mit höheren administrativen Gebietseinheiten. Daher ist der Flächenrechner sicherlich geeignet, um für das Thema zu sensibilisieren. Die Herausforderung liegt aber in der gemeindlichen Umsetzung, wobei die Notwendigkeit, in Zukunft die Flächeninanspruchnahme für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie den Bau neuer Einfamilienhäuser zu reduzieren, den Entwicklungsbestrebungen vieler Gemeinden zuwiderläuft.

Deutlich werden sollte im Flächenrechner, dass die „Flächenkontingentierung“ nur ein rechnerisches Hilfsmittel ist und den geltenden wohnbaulichen Entwicklungsrahmen des LEP nicht in Frage stellt. Praktische Probleme der Anwendung des Flächenrechners bezogen auf landesplanerische Regelungen entstehen z.B., da der Flächenrechner u.a. die Anzahl der Wohnungen, die in Abhängigkeit der Bauform auf einer Fläche im Außenbereich mit der

Bruttogröße des Kontingents gebaut werden könnten, darstellt, dabei aber der Wohnungsbau im Innenbereich nicht berücksichtigt wird. Beim wohnbaulichen Entwicklungsrahmen des LEP, der auf Wohneinheiten abstellt, werden diese im Innenbereich mit angerechnet, wie sie auch in der Flächenstatistik berücksichtigt werden. Dieses kann zu Problemen in der Auseinandersetzung der Gemeinden mit den landesplanerischen Vorgaben führen.

Daher ist es zwingend erforderlich, eine Sensibilisierung der Kommunen über den Flächenrechner durch geeignete Kommunikationsmaßnahmen zu ergänzen. Unter der Prämisse, die kommunale Planungshoheit nicht zu beschneiden und der Zurückhaltung der Kommunen gegenüber restriktiven landes- und regionalplanerischen Vorgaben zu begegnen, müssen positive Botschaften in den Fokus rücken. Ziel muss es sein, eine Kommunikations- und Motivationsstrategie zu entwickeln, die neben Informationskampagnen insbesondere eine direkte Ansprache der lokalen Entscheidungsträger vor Ort wie Kommunalpolitik und Verwaltung umfasst.

Die Einbettung in eine Kommunikationsstrategie (zusammen mit den Landes- und Regionalplanstellen) ist aber auch deswegen erforderlich, weil die Auseinandersetzung der mit der Anwendung und ihren Schlussfolgerungen für Kommunen eher mit der Landes- und Regionalplanung stattfinden dürfte, und nicht mit dem BMU oder den Umweltministerien. Durch den Ländervergleich wird aber sicherlich der politische Druck zunehmen, das landesweite Flächensparziel durch die erstmals im LEP verankerten Maßnahmen umzusetzen bzw., wenn diese nicht ausreichen, nachzusteuern (siehe neue Regelung in § 22 Landesplanungsgesetz Schleswig-Holstein).

Klaus Busch, Stadt Deggendorf

Klaus Busch beurteilt den kommunalen Flächenrechner 2.0 aus der kommunalen Sicht. Deggendorf als Mittelstadt im ländlichen Raum in Südostbayern weist einen relativ hohen Flächenverbrauch verbunden mit starken Wachstumstendenzen auf.

Zur Bewertung des aktuellen Stands des Flächenrechners in technischer Hinsicht ist anzumerken, dass die Informationsfenster mit Wechsel der Karteninhalte mitwechseln sollten, damit eine genaue Zuordnung der Karteninhalte ermöglicht wird. Die Balkendiagramme sollten in den Informationstafeln farbliche Zuordnungen zu ihrem Thema besitzen, zudem sollten Beschriftungen in den Balken vereinfacht werden. Die vielen Nachkommastellen hinter den Hektarabgaben sollten vermieden werden. So sind bei der Farbgebung der Kartendarstellung „Kontingente und bisherige Inanspruchnahme“ Gemeinden mit dem höchsten Reduktionsbedarf am hellsten dargestellt. Zusammenfassend bestehen aus technischer Sicht also noch einige „Kinderkrankheiten“.

In der inhaltlichen Betrachtung aus Sicht der kommunalen Ebene ist der Flächenrechner zunächst eine Informationsgrundlage. Die planerische Aussage hinter diesem Werkzeug ist bislang nicht eindeutig, da klare politisch vereinbarte Zielvorgaben fehlen und sich Kommunen nicht unmittelbar in der Verantwortung sehen, politisch und planerisch expansiven Baulandausweisungen systematisch entgegenzutreten. Damit bleibt es aus planerischer Sicht zunächst bei einer Schadensbegrenzung, indem versucht wird, Flächenentwicklungen auf innenstadtnahe Brachen und Nachverdichtungspotenziale zu lenken.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass mit dem Flächenrechner die Auseinandersetzung über die Sinnhaftigkeit von Ausweisungen im Außenbereich gestärkt werden kann. Damit der Flächenrechnereinen signifikanten Beitrag zum Flächensparen leisten kann, müsste jedoch

ein Flächensparziel, egal welcher Größenordnung, zunächst mehr Verbindlichkeit erhalten und größere (kommunal)-politische Akzeptanz gewinnen. Der Flächenrechner kann vor allem ein Kontrollinstrument der Zielerreichung sein. Dies gilt einerseits für Kommunen im Sinne der Selbstkontrolle, andererseits auch für Bürger*innen und Verbände im Sinne einer Kontrolle von außen.

Diskussion

Dr. Gutsche weist darauf hin, dass die genannten technischen Probleme sich zum größten Teil daraus ergeben, dass das vom Umweltbundesamt genutzte Web-Geoinformationssystem für verschiedene Anwendungen im Ministerium verwendet wird und in seiner Funktion nicht zentral auf den kommunalen Flächenrechner zugeschnitten ist. In der Folge ergeben sich Hürden in der technischen Umsetzung, vor allem was die Beschriftungen und die Farbgebung betrifft.

Weitere inhaltliche Anregungen wie der Wunsch einer Vergleichbarkeit von Gemeinden, eine Reduzierung der sechs hinterlegten Transformationspfade auf weniger Pfade mit stärkerem Bezug auf best- und worst-case Anpassungserfordernissen werden geprüft.

Hinsichtlich des zugrundeliegenden Verteilschlüssel weist Dr. Gutsche darauf hin, dass der derzeit genutzte bevölkerungsproportionale Verteilschlüssel auf den Ergebnissen des Modellvorhabens Planspiel Flächenhandel beruht und dort wissenschaftlich erprobt wurde.

In der weiteren Diskussion wird von den Teilnehmenden auf folgende Punkte hingewiesen:

- Der Flächenrechner kann zu einer Stärkung der Kommunikation des Flächenverbrauchs beitragen: Dies betrifft u.a. die Kommunikation mit Nachbargemeinden, da die Entwicklungen auf regionaler Ebene sichtbar werden
- Eine Darstellung weiterer Verteilungsschlüssel über den bevölkerungsproportionalen Umrechnungsschlüssel hinaus, ist mit dem Nachteil verbunden, dass sich Kommunen das jeweils für sie beste Ergebnis auswählen würden. Das würde den Flächenrechner in seiner Botschaft entwerten und die Diskussion unnötig verkomplizieren. Eine politische Diskussion über die Angemessenheit des Verteilungsschlüssels ist jedoch unvermeidlich
- Hinsichtlich der Frage, ob es neben der Hauptanwendung des Flächenrechners noch eine Light-Version brauche, wird auf die Option verwiesen, über ein einfaches Reporting-Tool ein kurzes (z.B. 1 DIN A 4 Seite) PDF für eine Gemeinde zu generieren. Darin sollten der Flächenverbrauch in Hektar, die zur Verfügung stehenden Flächenkontingente eines bestimmten Zeitraums und die notwendige Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme der Gemeinde bis 2030 enthalten sein.

Zusammenfassung und Fazit

Die auf der Veranstaltung gesammelten Eindrücke, Verbesserungsbedarfe und Wünsche werden genutzt, um den kommunalen Flächenrechner weiter zu optimieren. Im Ergebnis wurde der Flächenrechner 2.0 als hilfreiches Instrument für Planer*innen unterschiedlicher Ebenen bezeichnet, um für Flächensparen zu sensibilisieren und regionale Transparenz über den Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke herzustellen. Das Instrument liefert wertvolle Informationen für die Landes- und Regionalplanung. Bei seiner weiteren Verbreitung

sollten Möglichkeiten und Grenzen des Instrumentes klar kommuniziert werden. Darüber hinaus wurden zahlreiche fachliche Hinweise eingebracht, die das Instrument in seiner planerischen und politischen Aussagekraft stärken können. So sollte das Informationsangebot durch eine Kommunikationsstrategie begleitet werden, welche die zentralen Botschaften und Informationen aus dem Tool entlang von flächenpolitischen Zielen transportiert. Es hat sich insbesondere durch die Statements der Landes- und Regionalvertreter gezeigt, dass sich bisherige Kontingentierungsansätze von der aktuellen landesplanerischen Steuerung der Flächeninanspruchnahme unterscheiden und dass eine Kontingentierung eine andere Planungskultur und Flächenhaushaltspolitik bedeuten würde. Der Nutzen des Flächenrechners würde sich daher eher auf die Funktion eines transparenten Informationswerkzeugs beschränken, das weniger einen appellativen Ansatz verfolgt. Darüber hinaus kam vielfach die Anregung, dass bei der Verbreitung des Flächenrechners ausreichende Begleitinformationen zur Zielstellung, Funktionsweise und Methodik bereitgestellt werden sollten.

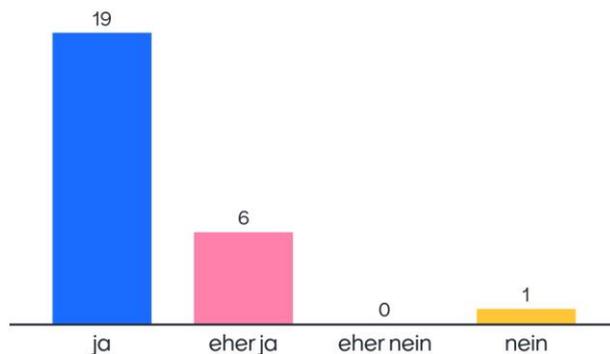
Abschließend bewerten die Teilnehmenden in einer Mentimeter-Umfrage die Notwendigkeit einer zielgenauen Steuerung der Flächeninanspruchnahme, um das Ziel „30ha minus X“ zu erreichen und nennen weitere Fragestellungen und Aspekte in Bezug auf eine Kontingentierung, die im weiteren Bund-/ Länder-Dialog diskutiert werden sollten.

Demnach hält eine deutliche Mehrheit der Teilnehmer*innen eine zielgenaue Steuerung der Flächeninanspruchnahme für nötig, um das Ziel „30ha minus X“ zu erreichen.

Als Themen, die im weiteren Bund-/ Länder-Dialog im Kontext der Kontingentierung behandelt werden sollten, werden u.a. die Themen Verteilschlüssel, Rolle der Regionalplanung, Zuständigkeiten, Verbindlichkeit und Kommunikation genannt (vgl. Wortwolke).

Brauchen wir eine zielgenaue Steuerung der Flächeninanspruchnahme, um das Ziel „30 Hektar minus X“ zu erreichen?

Mentimeter



26

Welche Fragestellungen/Aspekte in Bezug auf eine Kontingentierung sollten auf dem Bund-/Länder-Dialog diskutiert werden? (ein Wort!)

Mentimeter



28

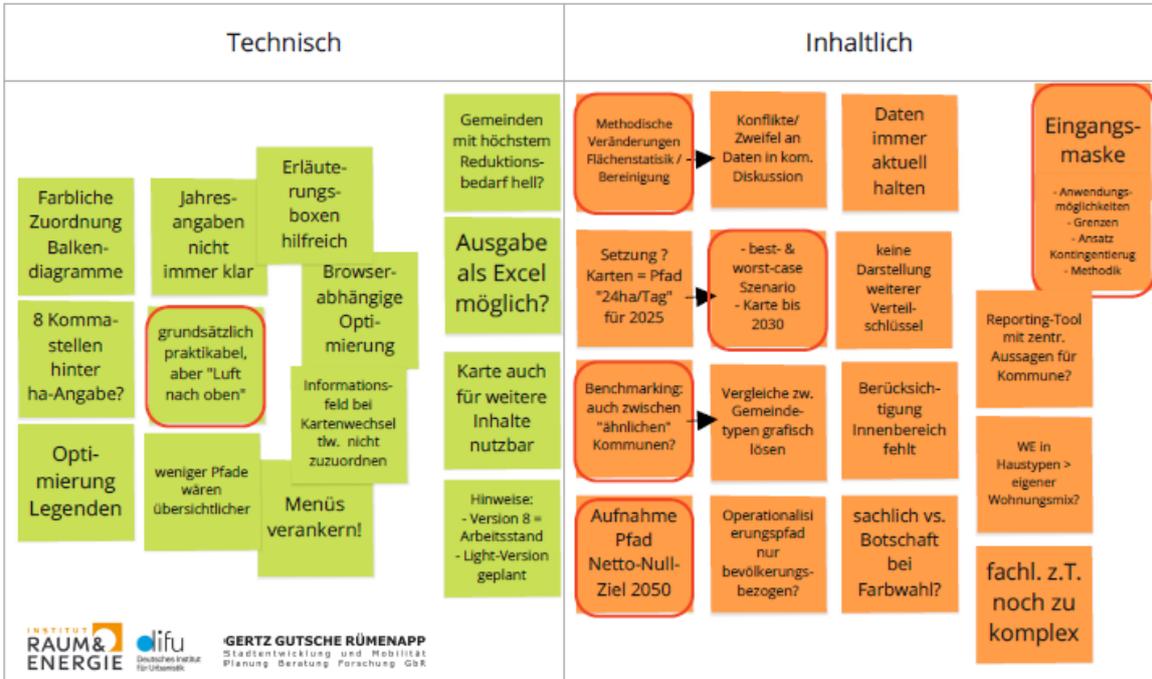
Die konstruktive Diskussion auf der Veranstaltung bietet einen guten Ausgangspunkt für den weiteren Dialogprozess. Zum Thema Kontingentierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke findet am 10. März 2021 eine weitere Dialogveranstaltung statt, in welche die hier gesammelten Eindrücke und Hinweise einfließen.

Ergebnisse der MIRO-Moderationswand

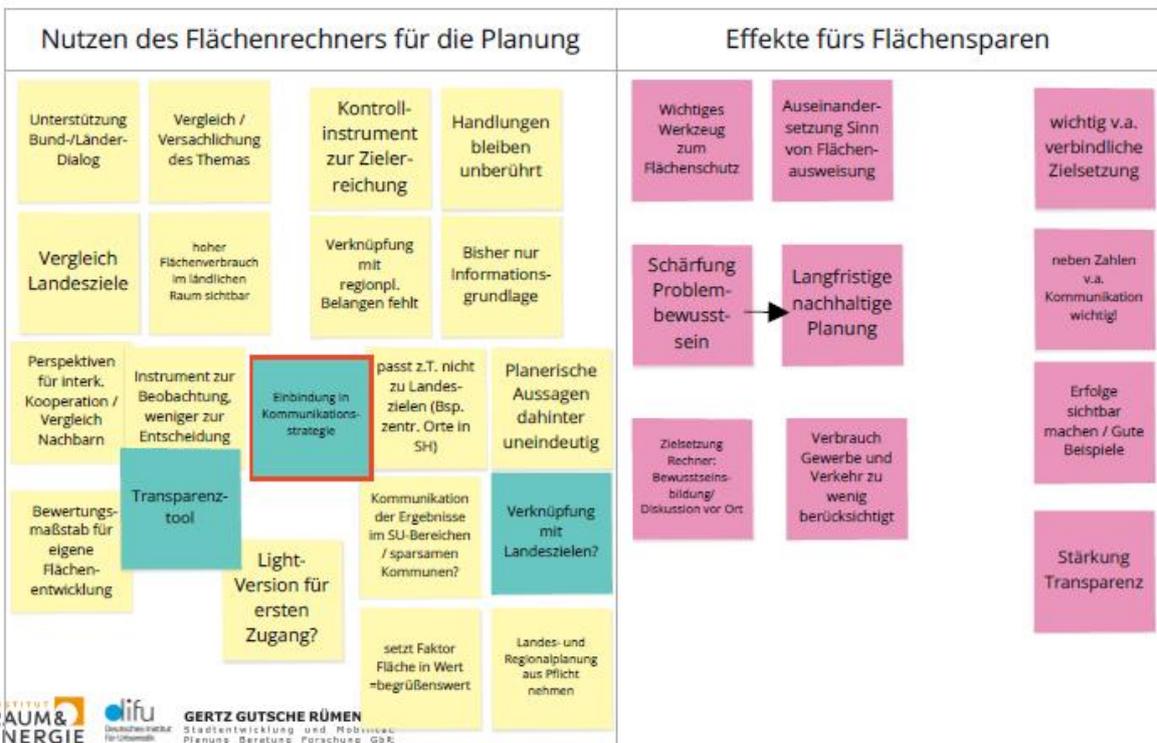
Bund-/Länder-Dialog Fläche: Flächenrechner 2.0



Hinweise zum Werkzeug Flächenrechner



Bund-/Länder-Dialog Fläche: Flächenrechner 2.0



Bund-/Länder-Dialog Fläche: Flächenrechner 2.0



Hinweise für eine zielgenaue Steuerung

Bench- marking gut begründen	Ziel muss Verbindlich- keit erhalten	Muss politische Akzeptanz gewinnen
Ländlicher Raum als "Siedlungs- ausweichraum" der Städte	keine Aufweichung Instrumente Landes- planung	Faktor Kosten steht über Flächen- schutz



Teilnehmende

Insgesamt 50 Personen, darunter Vertreter*innen aus:

- Bundesministerien (BMU, BMI, BMEL)
- nachgeordneten Bundesbehörden (UBA, BfN, BBSR)
- Landesministerien mit Zuständigkeiten Umwelt, Raumordnung, Landwirtschaft und Wirtschaft
- Nachgeordnete Landesbehörden mit Zuständigkeit für Umwelt und Raumordnung
- Landespolitik
- Kommunen
- Kommunalen Spitzenverbänden (Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutscher Landkreistag)
- Träger der Regionalplanung
- Wissenschaftliche Institutionen (ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, IÖR – Leibniz Institut für ökologische Raumentwicklung, ART – Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf)

