

Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme aus landesplanerischer Sicht



Gliederung

1. Einführung
2. Die Position der MKRO
3. Anforderungen des Landesentwicklungsplans
4. Thesen und Ausblick

1. Einführung

Bauliche
Entwicklung im
Raum Stuttgart
1900 - 1965



Quelle: Deutscher Planungsatlas, Bd. VI Baden-Württemberg“, ARL, 1969

1. Einführung

Auszug aus „Deutscher Planungsatlas, Bd. VI Baden-Württemberg“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, **1969:**

„Das starke Wachsen der Einwohnerzahl, insbesondere in den letzten beiden Jahrzehnten, hat dazu geführt, dass sich die besiedelten Flächen immer weiter ausdehnen. Von **1938 bis 1966 ist der Anteil der Besiedlung von 5,2 auf 7,8 % der Gesamtfläche des Landes** [Baden-Württemberg] gestiegen. Allein die Gebäude und Hofflächen wuchsen in gleichen Zeitraum von rund 50.300 ha auf 112.900 ha, d. h. auf mehr als das Doppelte.

... In diesen Zahlen kommt vor allem **die zusätzliche Flächenbelastung durch den Wohnungsbau zum Ausdruck.**“

1. Entwicklung der Flächennutzung in Dresden

Dresden, 1790



Dresden, 2009



Quelle: IÖR, <http://maps.ioer.de/FNDD2/>

1. Einführung

UN-Bericht

Verheerende Folgen der Bodenzerstörung

Die Vereinten Nationen schlagen Alarm: Intensive Landwirtschaft und die zunehmende Verstädterung zerstören immer mehr ökologisch wertvolle Flächen. Die Kosten sind gewaltig.

15.9.2015, 15:59 Uhr

Neue Zürcher Zeitung

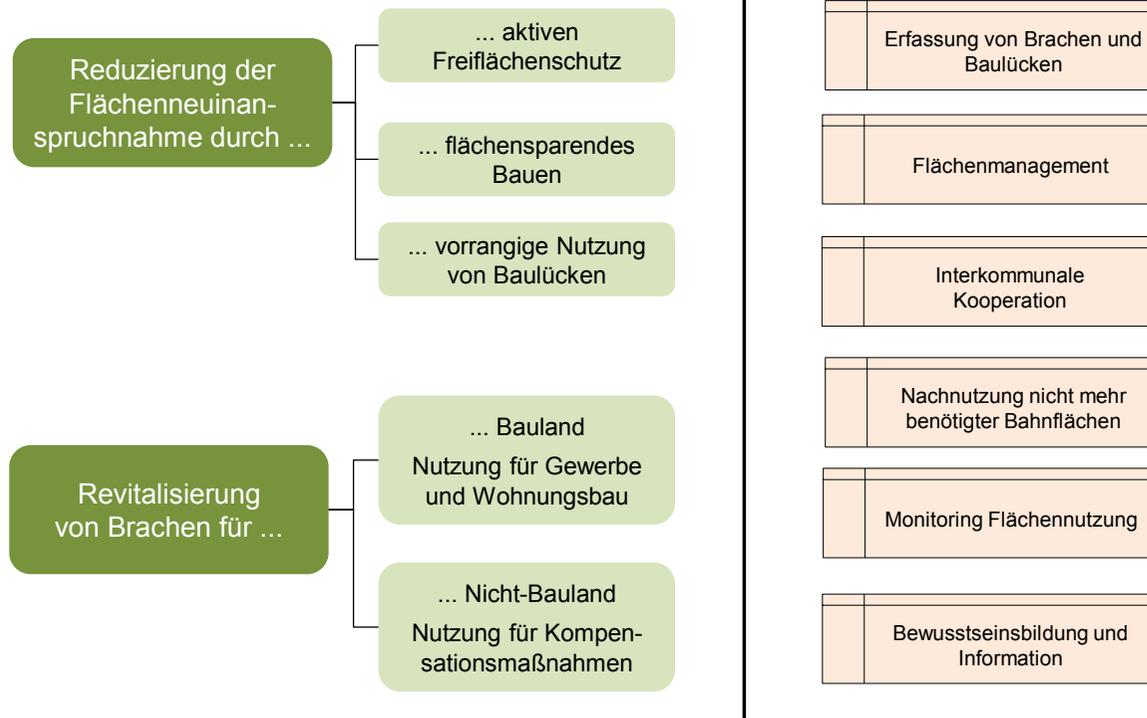


1. Handlungsprogramm des Freistaats zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme

Eigenes Ziel

Reduzierung der täglichen Zunahme an Siedlungs- und Verkehrsfläche auf unter 2 Hektar pro Tag bis 2020

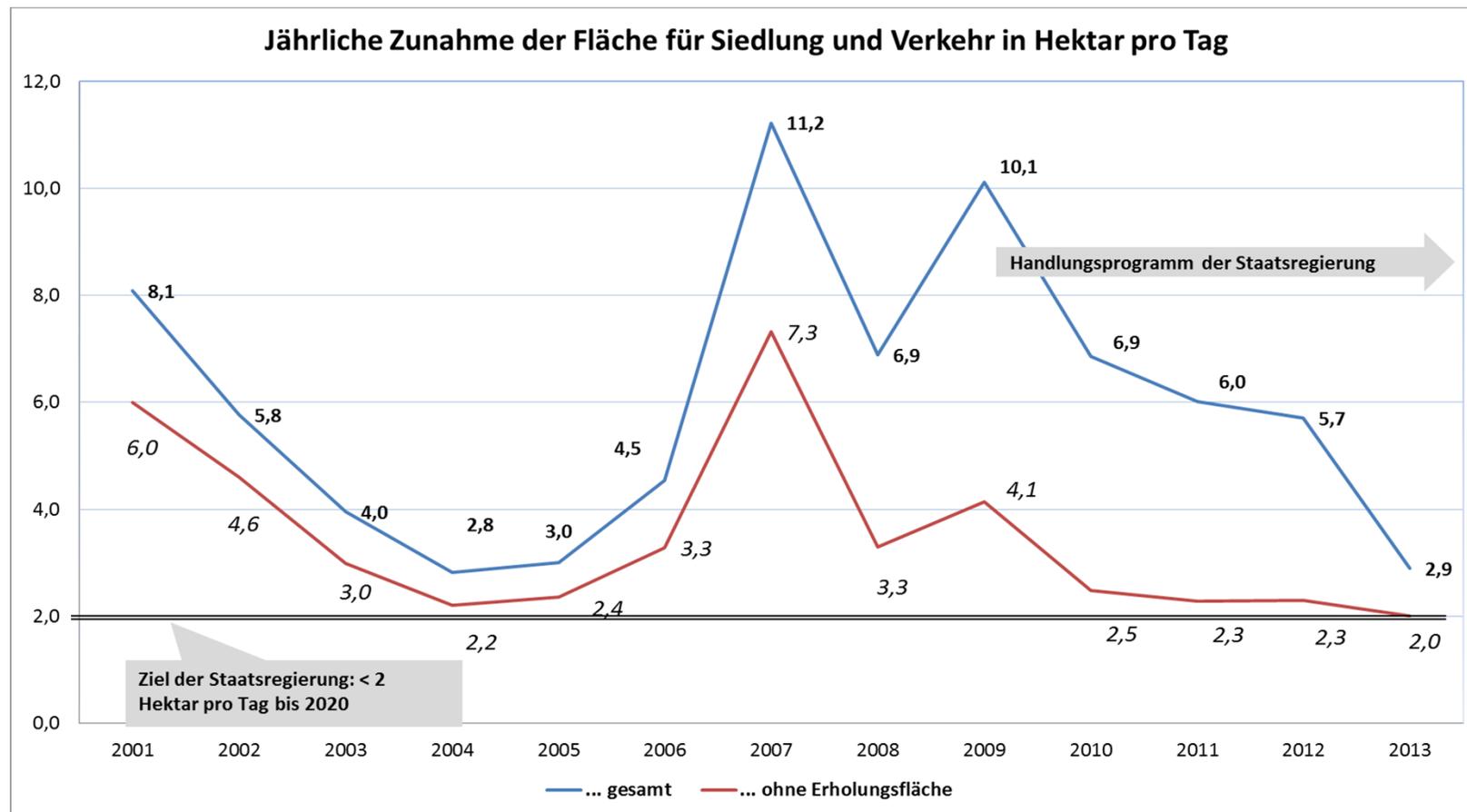
Effiziente Flächennutzung



1. Verankerung des Ziels in der Nachhaltigkeitsstrategie Sachsens

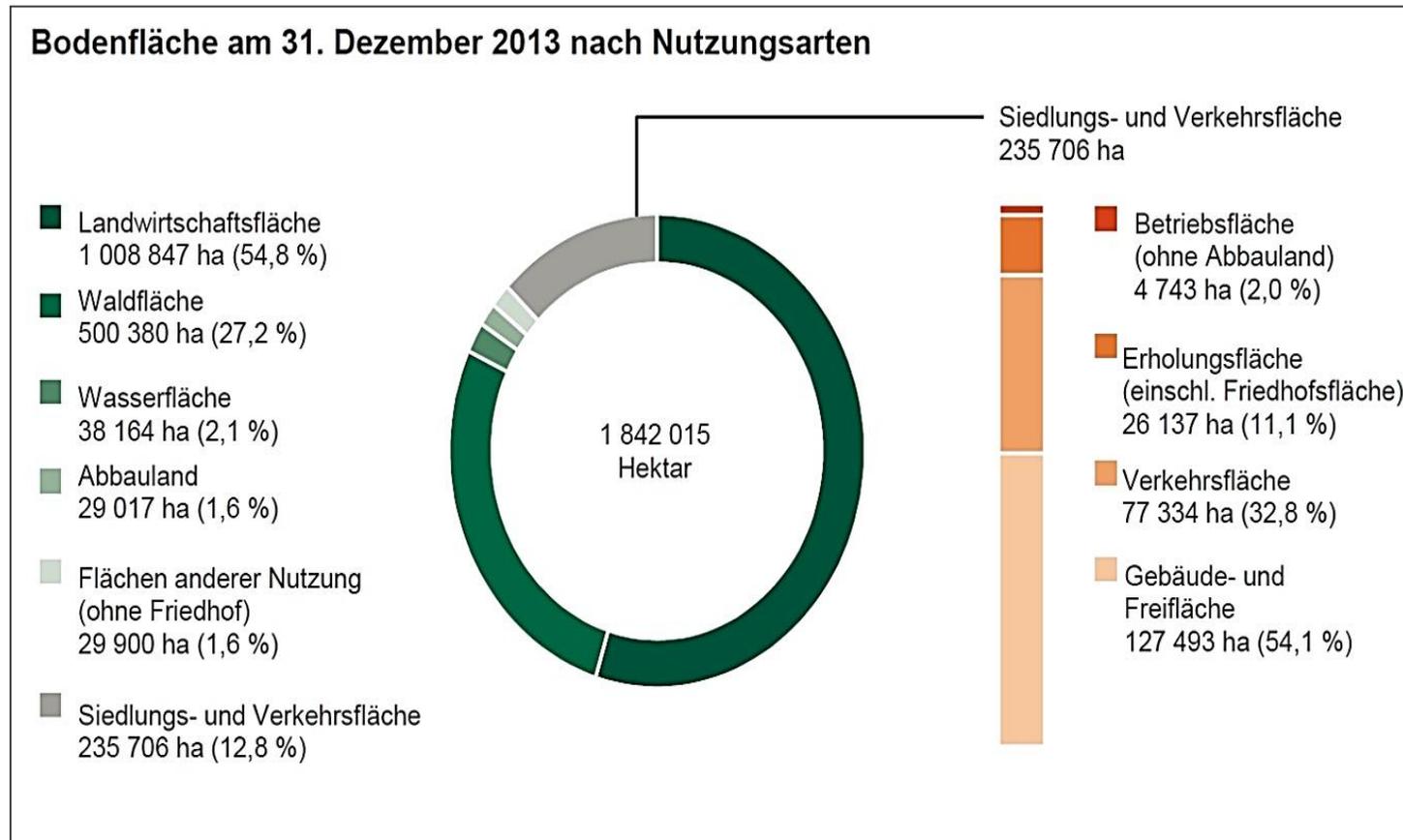
- Übernahme des Ziels, die Flächenneuanspruchnahme auf unter 2 ha/ Tag bis 2020 zu reduzieren in die Nachhaltigkeitsstrategie des Freistaats.
- Carl von Carlowitz: Begriff der Nachhaltigkeit für Holzeinschlag eingeführt.
„Es sollte nur so viel Holz geschlagen werden wie wieder nachwächst.“
- **Wie Nutzen wir Fläche nachhaltig, wenn keine „Flächen“ nachwachsen?**

1. Entwicklung der jährlichen Flächenneuanspruchnahme in Sachsen



Entwicklung der jährlichen Zunahme der Fläche für Siedlung und Verkehr in Hektar pro Tag

1. Einführung - Siedlungs- und Verkehrsfläche 2013 in Sachsen



Quelle: Statistisches Landesamt :Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung im Freistaat Sachsen 2013

1. Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2008 - 2013 nach Kreisen

	Entwicklung 12/2008 bis 12/2013 (in ha)				
Landkreis /	Siedlungs- und Verkehrsfläche				
Kreisfreie Stadt	Gesamt	darunter			
		Gebäude- und Freifläche	Erholungsfläche	Verkehrsfläche	Landwirtschaftsfläche
Chemnitz, Stadt	1.426	340	1.079	-14	-1.459
Dresden, Stadt	332	-22	267	103	-462
Leipzig, Stadt	541	103	634	95	-933
Landkreis Mittelsachsen	849	316	340	150	-1.019
Erzgebirgskreis	667	214	325	86	-409
Vogtlandkreis	434	184	109	128	-413
Landkreis Zwickau	689	332	152	156	-749
Landkreis Bautzen	728	182	345	136	-608
Landkreis Görlitz	1.509	284	1.167	27	-1.588
Landkreis Meißen	673	247	297	104	-786
Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	581	177	147	249	-719
Landkreis Leipzig	2.434	263	1.945	270	-1.731
Landkreis Nordsachsen	385	20	203	250	-542

1. Entwicklung der Flächennutzung nach Nutzungsarten 2008 - 2013

Flächennutzung	31.12.2008		31.12.2013		Zu- bzw. Abnahme
	in ha		in ha		in ha
Bodenfläche insgesamt	1.841.947		1.842.015		68
Landwirtschaftsfläche	1.020.325		1.008.847		-11.478
Waldfläche	498.682		500.380		1.698
Wasserfläche	35.756		38.164		2.408
Abbauland	31.647		29.017		-2.630
Flächen anderer Nutzung	33.034		31.600		-1.434
Siedlungs- und Verkehrsfläche	224.181		235.706		11.525
darunter:					
Gebäude- und Freifläche	124.851		127.493		2.642
Verkehrsfläche	75.593		77.334		1.741
Erholungsfläche	17.725		24.437		6.712
Betriebsfläche ohne Abbauland	4.334		4.743		409
Friedhofsfläche	1.670		1.700		30

1. Unterschiedliche Perspektiven auf die Flächenneuinanspruchnahme

- Bodenschutz: Erhaltung der Bodenfunktionen
- Naturschutz: Erhalt der ökologischen Funktionen
- Landwirtschaft: Erhalt von landwirtschaftlichen Nutzflächen zur Sicherung der landwirtschaftlichen Produktion
- Hochwasserschutz: Erhalt von Retentionsflächen und Verhinderung von Versiegelung
- Kommunale Haushalte: Begrenzung von Infrastrukturkosten und Folgekosten von neuen Baugebieten

2. Positionen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) - I

- Auftrag zur Ausgewogenheit einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung
- Umsetzung des Ziels der nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung
 - ➔ Kernaufgabe der fachübergreifenden gesamträumlichen Planung
- Das Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme darf nicht nur durch Verzicht auf Neuausweisungen realisiert werden.
- MKRO verfolgt eine Doppelstrategie: weitere Stärkung der Innenentwicklung und deutliche Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich
- Auseinandersetzung über die Konkurrenz unterschiedlicher Entwicklungs- und Schutzziele im Innenbereich.

2. Positionen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) - II

- **Qualitative Differenzierung der Bewertung des Indikators Flächeninanspruchnahme (Aspekt Erholungsflächen)**
- getrennte Betrachtung und Bewertung von „Gebäude- und Freiflächen“ sowie „Verkehrsflächen“ einerseits und den „Erholungsflächen“ andererseits;
- Verzicht der Zurechnung der Erholungsfläche.
- Messkonzept, welches die Erfolge beim Flächenrecycling und bei der Nachverdichtung berücksichtigt;
- Stärkere Ausrichtung der Erfassung an der tatsächlichen Umwidmung, Versiegelung oder Zerschneidung von Lebensräumen;
- Einbeziehung weiter Größen „Bodenversiegelung“, „Gebäude- und Freifläche“ und „Siedlungsdichte“ in die Bewertung
- Ergänzende Ansätze zum Flächenmonitoring auf Grundlage von Fernerkundungsmethoden

2. Positionen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) - III

- Anwendung der Planungsinstrumente
- Festlegung des Vorrang der Innenentwicklung durch die Landesplanungen;
- Stärkung der interkommunalen und regionalen Kooperation bei der Abstimmung des Siedlungsflächenbedarfs, bei der Umsetzung stadtreionaler Freiraumkonzepte sowie bei der Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete
- Stärkung einer haushälterischen Flächenpolitik durch Bündelung und Vernetzung in einem regionalen Flächenmanagement;
- Folgekostenrechner, die die Kosten der Außenentwicklung transparent machen

2. Positionen der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) - IV

- Instrumente zur Mengensteuerung und handelbare Flächenausweisungsrechte
- Ablehnung der Einführung eines bundesweiten Systems interkommunaler Flächenausweisungsrechte auf Basis nationaler oder landesweit vorgegebener Flächenwidmungskontingente.
- Spricht sich für Modellvorhaben auf regionaler Ebene und der Weiterentwicklung eines regionalen Flächenmanagements aus
- Keine Positionierung zu Steuer-, förder- und fiskalpolitischen Instrumenten, allerdings wird vertiefende fachliche und politische Prüfung angeraten;

2. Auftrag an die MKRO zu einem gemeinsamen Positionspapier der Fachministerkonferenzen

- Bildung einer Ad-hoc Arbeitsgruppe der Agrar-, Bau-, Finanz-, Innen-, Raumordnungs- und Umweltministerkonferenz sowie des BMU und BMELV.
- Positionspapier mit konsensualen Maßnahmen, d. h. Maßnahmen, die durch alle berührten Fachministerkonferenzen getragen werden (09/2012).
- Zusätzliche Anlage mit Positionen, -zu denen keine Einigung erzielt werden konnte.

Gemeinsames Positionspapier der Ad-hoc-Arbeitsgruppe
der Agrar-, Bau-, Finanz-, Innen-, Raumordnungs- und Umweltministerkonferenz
sowie des Bundesumwelt- und Bundeslandwirtschaftsministeriums

„Konkrete Handlungsvorschläge
zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme“

1. Der Indikatorenbericht 2012 „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ des Statistischen Bundesamtes zeigt, dass sich die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke abgeschwächt hat. Die Flächenneuanspruchnahme sank von 120 ha pro Tag um das Jahr 2000 auf 87 ha im Mittel der Jahre 2007-2010. Eine lineare Fortsetzung der durchschnittlichen jährlichen Entwicklung der letzten Jahre würde jedoch weiterhin nicht ausreichen, um das Reduktionsziel von 30 ha pro Tag bis 2020 zu erreichen (siehe auch anliegenden Bericht zur Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche).
2. Die Fachministerkonferenzen erkennen die jüngsten vielfältigen Aktivitäten auf allen Handlungsebenen an, u. a. im Hinblick auf:
 - a) die weitgehende Verankerung des Vorrangs der Innenentwicklung vor einer Außenentwicklung als Festlegung der Landesplanung in den Landesentwicklungsplänen bzw. Raumordnungsprogrammen;
 - b) laufende Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Baugesetzbuches (BauGB) und der Baunutzungsverordnung (BauNVO) zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Innenentwicklung, z. B. durch:
 - die vorgesehene Ausweitung der im BauGB verankerten Möglichkeiten des Rückbaugeschäfts auf den unbeplanten Innenbereich (§ 179 BauGB),
 - die vorgesehene Flexibilisierung beim Maß der baulichen Nutzung (§ 17 BauNVO),
 - die vorgesehene Verschärfung des Begründungszwangs für die Umwandlung von Freiflächen durch Erfassung der Innenentwicklungspotenziale als Grundlage für die Bauleitplanung (§ 1a BauGB) und
 - die vorgesehene Einschränkung der Privilegierungen für das Bauen im Außenbereich (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB);
 - c) die gezielte Entwicklung und zunehmende Etablierung von Flächenmanagementsystemen auf Landes-, regionaler und kommunaler Ebene, insbesondere zur Erfassung und Nutzung der Innenentwicklungspotenziale;
 - d) das gesteigerte Bewusstsein für Kostentransparenz (z. B. für Infrastrukturfolgekosten).
3. Trotz der jüngsten Entwicklung und vieler positiver Beispiele sind aber weitergehende Maßnahmen und Anstrengungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme erforderlich. Im Hinblick darauf bitten die Fachministerkonferenzen die Länder und den Bund, sich ressortübergreifend dafür einzusetzen und die Kommunen dabei zu unterstützen, dass

2. Handlungsansätze der Leitbilder der MKRO

- Konsequenter Einsatz von Maßnahmen und Instrumenten zur Stärkung der Innenentwicklung,
- Wiedernutzung von Siedlungs- und Industriebrachen
- Verstärkte Maßnahmen bei Infrastrukturvorhaben
- Konkretisierung von Vorschriften und Planungsinstrumenten
- Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung, Information und Sensibilisierung
- Unterstützung bei Erarbeitung von Konzepten zur Entsiegelung von nicht mehr benötigten Flächen mit Wiederherstellung der Bodenfunktionen
- Beitrag zur Erhaltung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen als Grundlage für die Erzeugung von Nahrungsmitteln und Gütern

3. Der Landesentwicklungsplan 2013 - Ansätze zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme

Festlegungen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

- Innen- vor Außenentwicklung - Zulässigkeit von Baugebieten im Außenbereich nur bei nachgewiesenen fehlenden Innenentwicklungspotentialen (vgl. Z.2.2.1.4)
- Beplanungsgebot von Brachflächen bei Marktfähigkeit – Renaturierung von nicht revitalisierbaren Brachen (vgl. Z.2.2.1.7)
- Auftrag an die Träger der Regionalplanung zur Hinwirkung auf ein Regionales Flächenmanagement (vgl. Z.2.2.1.5)
- Festlegung zur Reduzierung der Neuanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke und Hinwirkung auf eine vorrangige Entsiegelung bei Kompensationsmaßnahmen im Falle von einer Neuanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke (G.2.2.1.1)
- Rückbau bzw. Zwischennutzung von leerstehender Bausubstanz bei Dörfern mit hohem Gebäudeleerstand (einschl. Leerstandmanagement) (vgl. Z.2.2.2.6)
- Bereitstellung von gewerblichen Bauflächen zur Sicherung einer über die Eigenentwicklung hinausgehende Flächenvorsorge unter Prüfung der Möglichkeiten einer interkommunalen Kooperation (G.2.3.1.2)

3. Der Landesentwicklungsplan 2013 - Ansätze zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme

Festlegungen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

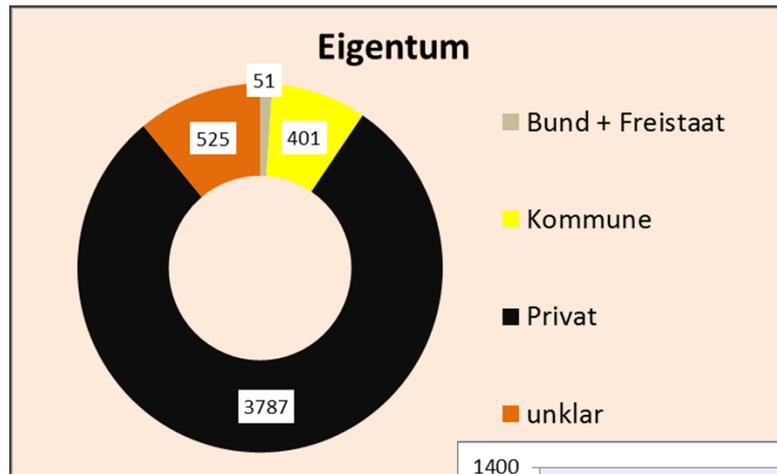
- Beispielsweise: Beplanungsgebot von Brachflächen:
- Ziel 2.2.1.7:

Brachliegende oder brachfallende Bauflächen, insbesondere Gewerbe-, Industrie-, Militär- und Verkehrsbrachen sowie nicht mehr nutzbare Anlagen der Landwirtschaft, sind zu beplanen und die Flächen wieder einer baulichen Nutzung zuzuführen, wenn die Marktfähigkeit des Standortes gegeben ist und den Flächen keine siedlungsklimatische Funktion zukommt.

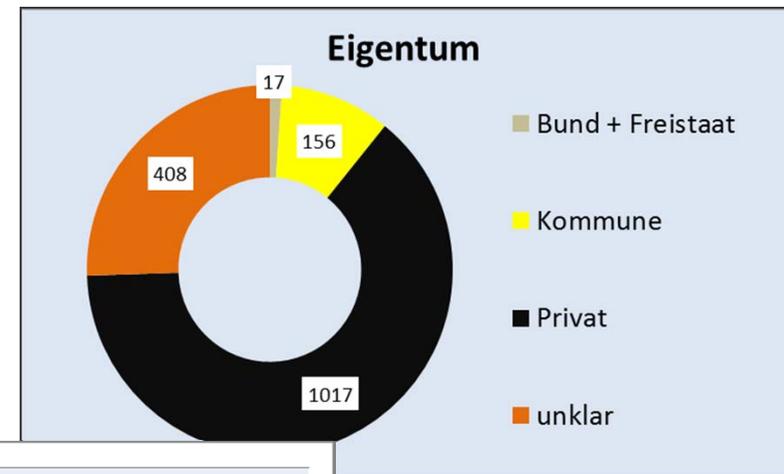
Durch eine vorrangige Altlastenbehandlung auf Industriebrachen ist deren Wiedernutzbarmachung zu beschleunigen. Nicht revitalisierbare Brachen sollen rekultiviert oder renaturiert werden.

3. Brach liegende Flächen Sachstand KWIS (bei WFS GmbH) 03/2014 - I

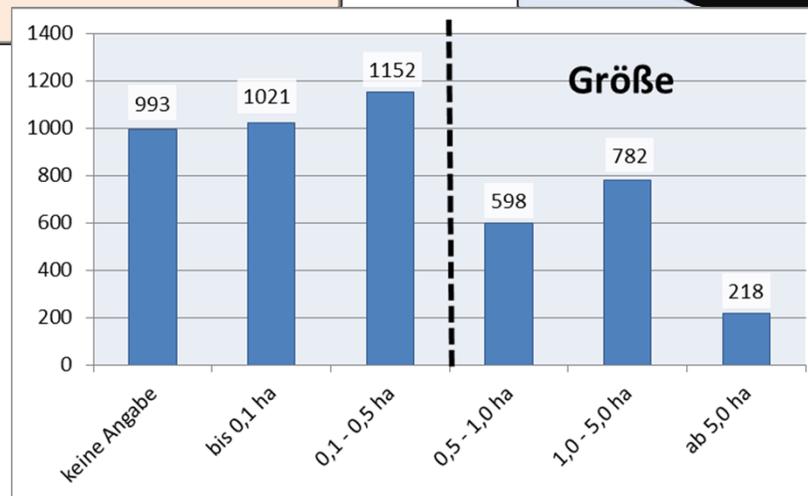
- Anzahl im KWIS ca. 4.800 Objekte mit \emptyset Fläche 1,2 ha (Σ 5.900 ha)
ca. 1.600 Objekte mit Fläche > 0,5 ha



alle Flächen



Flächen größer 0,5 Hektar



3. **Nachnutzung nicht mehr benötigter Bahnflächen**

Zusammenarbeit Deutsche Bahn AG – Freistaat Sachsen:

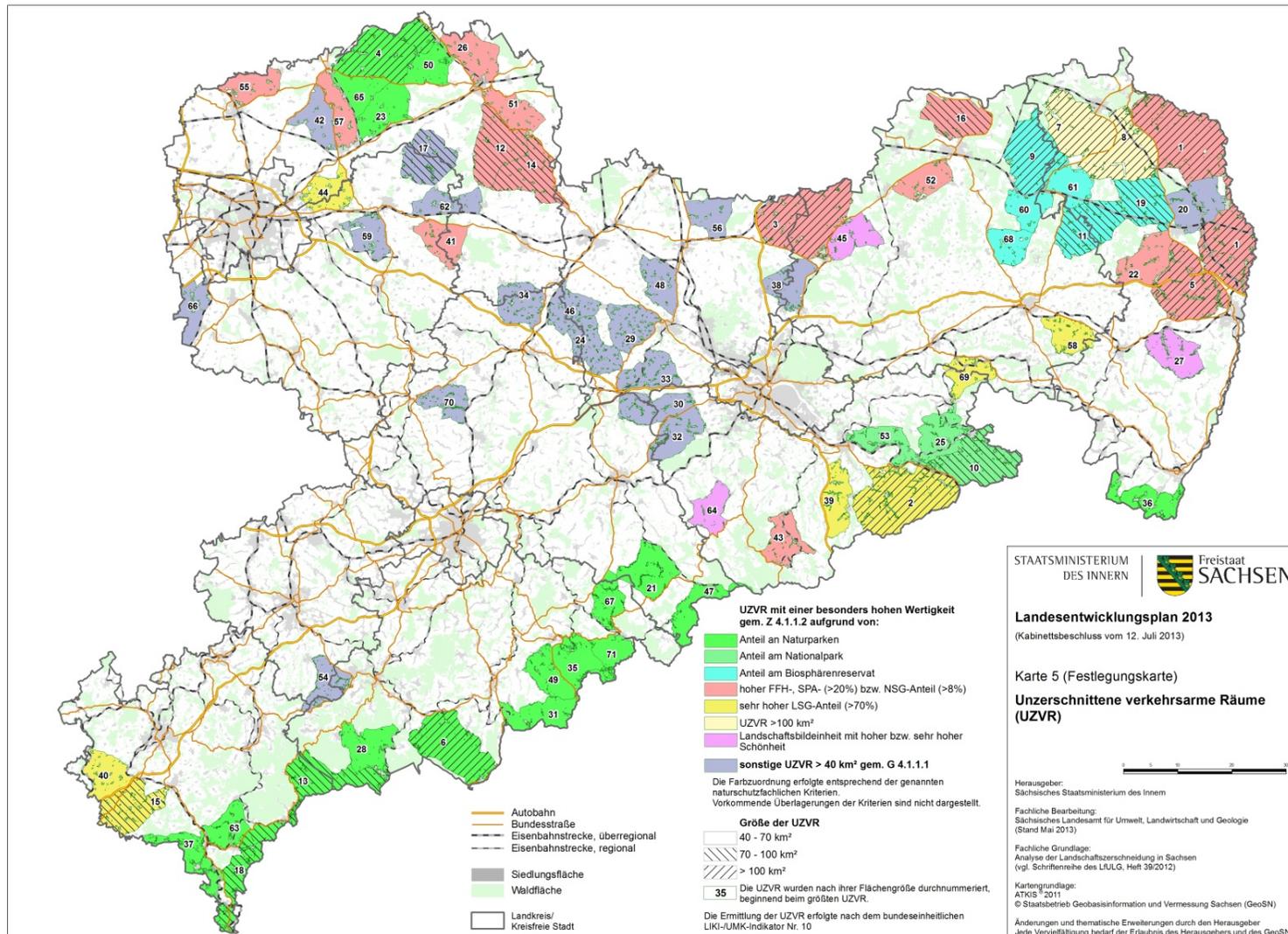
- **Nachnutzung von Bahnflächen (Nichtbauland) beispielsweise für Renaturierungs- und Kompensationsmaßnahmen**
- **Nachnutzung von stillgelegten Eisenbahnstrecken beispielsweise für Radwege u. ä.**
- **Nachnutzung von Baulandflächen zur Förderung der kommunalen Entwicklung**

3. Der Landesentwicklungsplan 2013 - Ansätze zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme

Festlegungen zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Freiraum

- Freihaltung von Regionalen Grünzügen und Grünzäsuren von Bebauung und anderen funktionswidrigen Nutzungen (Vgl. Z.2.2.1.8)
- Bündelung der Verkehrs- und Bandinfrastruktur in den Verbindungs- und Entwicklungsachsen (Vgl. Z.1.5.2)
- Schutz bzw. Beschränkung der Zerschneidung von unzerschnittenen verkehrsarmen Räumen (Vgl. Z. 4.1.1.2)
- Lenkung der unvermeidbaren Flächeninanspruchnahme auf anthropogen vorbelastete Böden bzw. auf Böden mit geringer Bedeutung für die landwirtschaftliche Produktion ... (Vgl. G 4.1.3.2)
- Sicherung von siedlungsklimatisch bedeutsamen Bereichen und Freihaltung von Neubebauung und Versiegelung (Vgl. Z 4.1.4.1)
- Auftrag an die Regionalplanung zur Hinwirkung auf einen flächensparenden, effizienten und umweltverträglichen Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien (Vgl. Z.5.1.1).

3. Unzerschnittene verkehrsarme Räume



4. Thesen

- Zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bedarf es auch weiterhin Anstrengungen auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) und aller relevanten Fachplanungen.
- Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit bedarf es auch einer differenzierten Betrachtung der SuV-Flächen.
- Die Nutzung der Innenentwicklungspotentiale sowie Nachnutzung von brachliegenden Flächen sind für eine nachhaltige Flächenentwicklung unerlässlich.
- Die Thematik Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und Steuerung der Siedlungsentwicklung wird auch über 2020 hinaus eine zentrale Aufgabe der Landesplanung bleiben.



Danke für Ihr Interesse !

www.landesentwicklung.sachsen.de