

TEXTE

96/2026

Teilbericht

Soziale und städtebauliche Implikationen der Kontingentierung von Flächenneuinanspruchnahme

Fallstudienenergebnisse und Handlungsempfehlungen

von:

Robert Böhnke, Thomas Preuß

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH

Lutke Blecken, Gabriel Götze

Raum und Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH

Dr. Ralph Henger

Institut der deutschen Wirtschaft, IW Köln

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 96/2026

REFOPLAN des Bundesministeriums Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3719 75 1010

Teilbericht

Soziale und städtebauliche Implikationen der Kontingenzierung von Flächenneuinanspruchnahme

Fallstudienenergebnisse und Handlungsempfehlungen

von

Robert Böhnke, Thomas Preuß
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH

Lutke Blecken, Gabriel Götze
Raum und Energie, Institut für Planung, Kommunikation
und Prozessmanagement GmbH

Dr. Ralph Henger
Institut der deutschen Wirtschaft, IW Köln

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de

Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin

Abschlussdatum:

Oktober 2025

Redaktion:

Fachgebiet I 2.5 „Nachhaltige Raumentwicklung,
Umweltprüfungen“ Detlef Grimski

DOI:

<https://doi.org/10.60810/openumwelt-8320>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juni 2026

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren.

Vorbemerkung

Die in diesem Bericht dokumentierten Arbeiten wurden im Rahmen des F+E Vorhabens FKZ 3719751010 „Unterstützung des Dialogprozesses (Bund/Länder/KSV etc.) zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und Förderung der Innenentwicklung anhand der Untersuchung ausgewählter Fragestellungen“ (Kurztitel: Unterstützung des Dialogprozesses Flächensparen/Innenentwicklung) durchgeführt. Dieser sogenannte Bund-Länder-Dialog war ein Projekt des Umweltbundesamtes, das in den Jahren 2020 bis 2024 durchgeführt wurde (Blecken et al., 2024a, 2024b; Preuß, Blecken et al., 2026; Preuß et al., 2024; Preuß & Böhnke, 2024). Ziel dieses Dialoges war es, in einem breiten und akteursübergreifenden umweltpolitischen Diskurs Möglichkeiten und Grenzen für Bund und Länder auf dem Weg zur Erreichung des 30 Hektar Zieles

der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu diskutieren und Empfehlungen abzuleiten. Diskussionsgrundlagen für den Dialog wurden zu ausgewählten Fragestellungen u.a. in dem o.g. Unterstützungsvorhaben untersucht und direkt in die Diskussionsveranstaltungen eingebracht. Die Diskussionsgrundlagen und Empfehlungen für das Dialogthema „Soziale und städtebauliche Implikationen einer Kontingentierung“ sind in diesem Bericht in Gänze zusammengestellt. Sie wurden in die abschließenden Ergebnisse und Empfehlungen des Bund- Länder-Dialogs eingearbeitet (Preuß, T. et al., 2026a,2026b).

Kurzbeschreibung: Soziale und städtebauliche Implikationen einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme

Die in diesem Bericht dokumentierten Arbeiten wurden im Rahmen des REFOPLAN-Vorhabens „Unterstützung des Dialogprozesses Flächensparen/Innenentwicklung“ durchgeführt. Im Mittelpunkt stand die Frage, ob infolge einer Kontingentierung von kommunaler Flächenneuanspruchnahme signifikante positive oder negative soziale oder städtebauliche Implikationen zu erwarten sind, und wenn ja, welcher Art, unter welchen Randbedingungen und in welcher Größenordnung. Zudem sollte untersucht werden, welchen Einfluss die Raumstruktur (kreisfreie Großstadt, städtischer Kreis, ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen, dünn besiedelter ländlicher Kreis) und die wirtschaftliche Dynamik einer Region ggf. auf die Ausprägung positiver oder negativer Implikationen haben können und mit welchen Maßnahmen möglichen negativen Wirkungen begegnet werden könnte. Hierbei richtete sich das Augenmerk auf soziale und städtebauliche Aspekte einer Baulandverknappung, die bei einem stringenten Ansteuern der flächenpolitischen Ziele des Bundes zur Reduzierung der täglichen Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke – „weniger als 30 Hektar bis 2030“ bzw. „Netto Null bis 2050“ – zu erwarten ist. In zehn Fallstudien in Planungsregionen sowie ausgewählten dazugehörigen Städten und Gemeinden wurden anhand von Dokumenten- und Datenauswertungen u.a. zu Bevölkerungsentwicklung, Wohnungsbautätigkeit, Bauland- und Immobilienpreisentwicklung, Entwicklung der Siedlungsdichte - wichtige Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme mit dem Schwerpunkt Wohnbaulandentwicklung analysiert. Insbesondere wurden - soweit vorhanden - quantitative Steuerungsansätze der regionalen Raumordnung mit dem Ziel analysiert, Effekte auf die Flächenpolitik und die wohnungswirtschaftliche Entwicklung zu identifizieren. Hierfür wurden Interviews und Workshops mit Stakeholdern der regionalen Raumordnung, der Kommunen und der Wohnungswirtschaft durchgeführt, um bestehende Ansätze zur Bewältigung der Folgen der Baulandverknappung zu erörtern sowie Ideen für einen zukünftigen Umgang mit einer weiteren Verknappung zu entwickeln. In einer Synthese der Einflussbereiche Nachfrage- bzw. Konsumverhalten, Wohnungsbestand, Boden- und Immobilienmärkte sowie Steuerung der räumlichen Planung wurden die Erkenntnisse aus der Fallstudienarbeit gebündelt und Handlungsempfehlungen für Bund, Länder, regionale und kommunale Planungsbehörden abgeleitet.

Abstract: Social and urban planning implications of a quota system for limitation of land take

The work documented in this report was carried out as part of the REFOPLAN project ‘Supporting the land-saving/inner development dialogue process’. The focus was the question of whether significant positive or negative social or urban development implications are to be expected as a result of a quota system for new municipal land use and, if so, what kind, under what boundary conditions and to what extent. In addition, it was to be investigated what influence the spatial structure (district-free city, urban district, rural district with densification approaches, sparsely populated rural district) and the economic dynamics of a region may have on the development of positive or negative implications and what measures could be used to counteract possible negative effects. The focus here was on the social and urban planning aspects of a shortage of building land, which is to be expected if the federal government's land policy targets for reducing land take for settlement and transport purposes – ‘less than 30 hectares by 2030’ and ‘net zero by 2050’ – are strictly adhered to. In ten case studies in planning regions and selected associated cities and municipalities, important developments in land use with a focus on residential land development were analysed on the basis of document and data evaluations - including population development, residential construction activity, development of building land and property prices, development of settlement density. In particular, quantitative steering approaches of regional spatial planning – where available – were analysed with the aim of identifying effects on land policy and housing industry development. To this end, interviews and workshops were con-

ducted with stakeholders from regional spatial planning, local authorities and housing companies in order to discuss existing approaches for dealing with the consequences of the shortage of building land and to develop ideas for future ways of dealing with a further shortage. In a synthesis of the influencing areas of demand and consumer behaviour, housing stock, land and property markets and the management of spatial planning, the findings from the case study work were pooled and recommendations for action were derived for the federal, state, regional and municipal planning authorities.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	11
Tabellenverzeichnis	15
Abkürzungsverzeichnis	20
Zusammenfassung.....	22
Summary	32
1 Projekthintergrund und Untersuchungsziele	42
1.1 Projekthintergrund.....	42
1.2 Untersuchungsziele.....	42
2 Untersuchungsablauf und Methodik	43
2.1 Voruntersuchung von 16 Planungsregionen.....	44
2.1.1 Identifizierung von Planungsregionen für Voruntersuchung	44
2.1.2 Ablauf und Methodik der Voruntersuchung.....	47
2.1.2.1 Struktur- und Dokumentenanalyse	47
2.1.2.2 Analyse von Kennwerten der Siedlungs- und wohnbaulichen Entwicklung.....	48
2.1.3 Erstellung von Planungsregionenprofilen.....	50
2.2 Durchführung der Fallstudien	51
2.2.1 Auswahl.....	51
2.2.2 Ziele und Inhalte	53
2.2.3 Ablauf.....	54
2.2.3.1 Interviews mit Vertreter*innen aus Regionalplanung und Kommunen.....	54
2.2.3.2 Workshops mit regionalen und kommunalen Akteur*innen	55
2.3 Auswertung der Ergebnisse	56
2.3.1 Erstellung von Fallstudienberichten	56
2.3.2 Handlungsempfehlungen.....	56
2.3.3 Abschlussworkshop.....	56
3 Ergebnisse	58
3.1 Fallstudienauswertung.....	58
3.1.1 Vergleich der Planungsregionen: Struktur, Dynamik, Siedlungsentwicklung.....	58
3.1.2 Schlussfolgerungen	59
3.1.2.1 Kontingentierung und Baulandverknappung: Einflussfaktoren und Wirkmechanismen.....	59
3.1.2.2 Wirkungen einer Kontingentierung bzw. Baulandverknappung	63

3.1.2.3	Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung.....	67
3.1.2.4	Ideen und mögliche neue Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung (Bund, Länder, Region, Kommune).....	71
3.2	Abschlussworkshop.....	78
3.3	Handlungsempfehlungen.....	79
3.3.1	Empfehlungen mit Bezug zur Kontingentierung.....	80
3.3.2	Empfehlungen mit Bezug zu planerischen Instrumenten.....	82
3.3.3	Empfehlungen mit wohnungswirtschaftlichem Bezug	85
3.3.4	Weitere Empfehlungen.....	87
4	Zusammenfassung und Fazit	89
4.1	Zusammenfassung	89
4.1.1	Rahmenbedingungen.....	89
4.1.2	Zielkonflikte und Flächennutzungskonkurrenzen.....	90
4.1.3	Soziale Implikationen	90
4.1.4	Städtebauliche Implikationen	91
4.1.5	Handlungserfordernisse und Herausforderungen.....	91
4.1.6	Lösungsansätze für eine Abfederung sozialer Härten	92
4.2	Fazit	94
5	Quellenverzeichnis	95
A	Anhang	97
A.1	Planungsregionenprofile.....	97
A.1.1	Planungsraum II (Ost) (Schleswig-Holstein).....	97
A.1.2	Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein)	103
A.1.3	Landkreis Harburg (Niedersachsen).....	111
A.1.4	Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg)	117
A.1.5	Region Hannover (Niedersachsen)	123
A.1.6	Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen).....	129
A.1.7	Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen)	137
A.1.8	Planungsregion Leipzig-West Sachsen (Sachsen)	145
A.1.9	Planungsregion Oberes Elbtal/Osterrgebirge (Sachsen)	152
A.1.10	Planungsregion Mittelhessen (Hessen)	159
A.1.11	Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz).....	166

A.1.12	Planungsregion Westpfalz (Rheinland-Pfalz)	174
A.1.13	Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz)	182
A.1.14	Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg).....	190
A.1.15	Region Stuttgart (Baden-Württemberg)	196
A.1.16	Planungsregion Ingolstadt (Bayern).....	202
A.2	Fallstudien-Interviewleitfaden	209
A.3	Dokumentationen der Fallstudien-Workshops.....	212
A.3.1	Fallstudienworkshop Planungsraum Schleswig-Holstein und Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg	212
A.3.2	Fallstudienworkshop Landkreis Harburg, Stadt Winsen (Luhe).....	217
A.3.3	Fallstudienworkshop Planungsregion Uckermark-Barnim, Stadt Eberswalde und Gemeinde Schorfheide	222
A.3.4	Fallstudienworkshop Region Hannover und Neustadt am Rübenberge	230
A.3.5	Fallstudienworkshop Planungsregion Düsseldorf, Kreis Kleve und Gemeinde Bedburg-Hau	237
A.3.6	Fallstudienworkshop Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Stadt Freital.....	245
A.3.7	Fallstudienworkshop Planungsregion Mittelhessen, Städte Alsfeld und Lich	251
A.3.8	Fallstudienworkshop Planungsregion Westpfalz, Stadt Kaiserslautern	257
A.3.9	Fallstudienworkshop Region Stuttgart und Kommunalen Arbeitskreis Filder	264
A.3.10	Fallstudienworkshop Planungsregion Ingolstadt und Große Kreisstadt Neuburg an der Donau	270
A.4	Fallstudienberichte	275
A.4.1	Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein – Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg	275
A.4.2	Landkreis Harburg, Stadt Winsen (Luhe)	288
A.4.3	Planungsregion Uckermark-Barnim, Gemeinde Schorfheide, Stadt Eberswalde	300
A.4.4	Region Hannover, Stadt Neustadt am Rübenberge.....	315
A.4.5	Planungsregion Düsseldorf, Kreis Kleve, Gemeinde Bedburg-Hau.....	327
A.4.6	Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Stadt Freital	342
A.4.7	Planungsregion Mittelhessen, Stadt Alsfeld, Stadt Lich	356
A.4.8	Planungsregion Westpfalz, Stadt Kaiserslautern	370
A.4.9	Region Stuttgart, Filderraum	383
A.4.10	Planungsregion Ingolstadt (Region 10), Stadt Neuburg an der Donau.....	396
A.5	Abschlussworkshop.....	409

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Methodischer Ablaufplan	44
Abbildung 2:	Räumliche Verortung der 16 voruntersuchten Planungsregionen (beige) und der 10 vertieft untersuchten Fallstudienregionen (rot)	46
Abbildung 3:	Beispiel Netzdiagramm des LK Uckermark	50
Abbildung 4:	Ursachen und soziale bzw. städtebauliche Folgewirkungen der Verknappung des Bauland- und Wohnungsangebots	60
Abbildung 5:	Basisdaten zum Planungsraum II (Ost) (Schleswig-Holstein) ...	97
Abbildung 6:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsraum II (Ost) (Schleswig-Holstein))	99
Abbildung 7:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise	100
Abbildung 8:	Basisdaten zum Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein)	103
Abbildung 9:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein))	105
Abbildung 10:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein))	107
Abbildung 11:	Basisdaten zum Landkreis Harburg (Niedersachsen)	111
Abbildung 12:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Landkreis Harburg (Niedersachsen))	113
Abbildung 13:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Landkreis Harburg (Niedersachsen))	114
Abbildung 14:	Basisdaten zur Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg)	117
Abbildung 15:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg))	119
Abbildung 16:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg))	120
Abbildung 17:	Basisdaten zur Region Hannover (Niedersachsen)	123
Abbildung 18:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Region Hannover (Niedersachsen))	125
Abbildung 19:	Vergleich verschiedener Indikatoren (Region Hannover (Niedersachsen))	126
Abbildung 20:	Basisdaten zur Region Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein- Westfalen)	129
Abbildung 21:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein- Westfalen))	132

Abbildung 22:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen)).....	134
Abbildung 23:	Basisdaten zur Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein- Westfalen)	137
Abbildung 24:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen)).....	141
Abbildung 25:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen) zugehörigen Kreise (Auswahl)	142
Abbildung 26:	Basisdaten zur Planungsregion Leipzig-Westsachsen (Sachsen)	145
Abbildung 27:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Leipzig- Westsachsen (Sachsen))	148
Abbildung 28:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion Leipzig-Westsachsen (Sachsen) zugehörigen Kreise	149
Abbildung 29:	Basisdaten zur Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Sachsen)	152
Abbildung 30:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Sachsen))	155
Abbildung 31:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Sachsen) zugehörigen Kreise ..	156
Abbildung 32:	Basisdaten zur Planungsregion Mittelhessen (Hessen).....	159
Abbildung 33:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Mittelhessen (Hessen)).....	162
Abbildung 34:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Mittelhessen (Hessen))	163
Abbildung 35:	Basisdaten zur Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland- Pfalz)	166
Abbildung 36:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz))	170
Abbildung 37:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz))	171
Abbildung 38:	Basisdaten zur Planungsregion Westpfalz (Rheinland-Pfalz) .	174
Abbildung 39:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Westpfalz (Rheinland-Pfalz))	178
Abbildung 40:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Westpfalz (Rheinland- Pfalz))	179
Abbildung 41:	Basisdaten zur Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz)	182

Abbildung 42:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz))	186
Abbildung 43:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz))	187
Abbildung 44:	Basisdaten zur Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg).....	190
Abbildung 45:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg)).....	192
Abbildung 46:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg))	193
Abbildung 47:	Basisdaten zur Region Stuttgart (Baden-Württemberg)	196
Abbildung 48:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Region Stuttgart (Baden-Württemberg))	198
Abbildung 49:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Region Stuttgart (Baden-Württemberg))	199
Abbildung 50:	Basisdaten zur Planungsregion Ingolstadt (Bayern)	202
Abbildung 51:	Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Ingolstadt (Bayern))	205
Abbildung 52:	Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Ingolstadt (Bayern))	206
Abbildung 53:	Fallstudienworkshop Landkreis Harburg, Stadt Winsen (Luhe): Online-Dokumentationswand	221
Abbildung 54:	Fallstudienworkshop Planungsregion Uckermark-Barnim, Stadt Eberswalde und Gemeinde Schorfheide: Online-Dokumentationswand	225
Abbildung 55:	Fallstudienworkshop Region Hannover und Neustadt am Rübenberge: Online-Dokumentationswand 1.....	233
Abbildung 56:	Fallstudienworkshop Region Hannover und Neustadt am Rübenberge: Online-Dokumentationswand 2.....	235
Abbildung 57:	Fallstudienworkshop Planungsregion Düsseldorf – Kreis Kleve – Gemeinde Bedburg-Hau: Online-Dokumentationswand 1	240
Abbildung 58:	Fallstudienworkshop Planungsregion Düsseldorf, Kreis Kleve, Gemeinde Bedburg-Hau: Online-Dokumentationswand 2	243
Abbildung 59:	Fallstudienworkshop Planungsregion Düsseldorf, Kreis Kleve, Gemeinde Bedburg-Hau: Online-Dokumentationswand 3	243
Abbildung 60:	Fallstudienworkshop Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Stadt Freital: Online-Dokumentationswand 1	247

Abbildung 61:	Fallstudienworkshop Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Stadt Freital: Online-Dokumentationswand 2	249
Abbildung 62:	Fallstudienworkshop Planungsregion Mittelhessen, Städte Alsfeld und Lich: Online-Dokumentationswand 1	253
Abbildung 63:	Fallstudienworkshop Planungsregion Mittelhessen, Städte Alsfeld und Lich: Online-Dokumentationswand 2	255
Abbildung 64:	Fallstudienworkshop Planungsregion Westpfalz, Stadt Kaiserslautern: Online-Dokumentationswand 1	260
Abbildung 65:	Fallstudienworkshop Planungsregion Westpfalz, Stadt Kaiserslautern: Online-Dokumentationswand 2	263
Abbildung 66:	Fallstudienworkshop Region Stuttgart und Kommunalen Arbeitskreis Filder: Online-Dokumentationswand	266
Abbildung 67:	Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein 2009–2018	277
Abbildung 68:	Baufertigstellungen im Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019	280
Abbildung 69:	Netzdiagramm des Kreises Rendsburg-Eckernförde (Teil des Planungsraums II (Ost) Schleswig-Holstein)	280
Abbildung 70:	Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Landkreis Harburg 2009–2018	290
Abbildung 71:	Baufertigstellungen im Landkreis Harburg differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019	292
Abbildung 72:	Netzdiagramm des Landkreises Harburg	292
Abbildung 73:	Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Planungsregion Uckermark-Barnim 2009–2018	303
Abbildung 74:	Baufertigstellungen in der Planungsregion Uckermark-Barnim differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019	306
Abbildung 75:	Netzdiagramme für die Landkreise Uckermark und Barnim ..	307
Abbildung 76:	Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Hannover 2009–2018	317
Abbildung 77:	Baufertigstellungen in der Region Hannover differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019	319
Abbildung 78:	Netzdiagramm der Region Hannover	320
Abbildung 79:	Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Planungsregion Düsseldorf 2009–2018 (2015)	329
Abbildung 80:	Baufertigstellungen in der Planungsregion Düsseldorf differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019	332
Abbildung 81:	Netzdiagramm des Kreises Kleve (Teil der Planungsregion Düsseldorf)	333
Abbildung 82:	Ausgewählte Daten der Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge	345

Abbildung 83:	Baufertigstellungen in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019	348
Abbildung 84:	Netzdiagramm für den Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (Teil der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge).....	349
Abbildung 85:	Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Planungsregion Mittelhessen 2009–2018	359
Abbildung 86:	Baufertigstellungen in der Planungsregion Mittelhessen differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019	362
Abbildung 87:	Netzdiagramme der Landkreise Gießen und Vogelsbergkreis (Teile der Planungsregion Mittelhessen).....	363
Abbildung 88:	Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Planungsregion Westpfalz 2009–2018.....	372
Abbildung 89:	Baufertigstellungen in der Planungsregion Westpfalz differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019	375
Abbildung 90:	Netzdiagramm der Stadt Kaiserslautern (Teil der Planungsregion Westpfalz)	375
Abbildung 91:	Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar der Region Verband Stuttgart 2009–2018	385
Abbildung 92:	Baufertigstellungen in der Region Stuttgart differenziert nach Gebäudetyp 2011-2019.....	387
Abbildung 93:	Netzdiagramm des Landkreis Esslingen	388
Abbildung 94:	Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Planungsregion Ingolstadt 2009–2018.....	398
Abbildung 95:	Baufertigstellungen in der Planungsregion Ingolstadt differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019	400
Abbildung 96:	Netzdiagramm des Landkreis Neuburg-Schrobenhausen (Teil der Planungsregion Ingolstadt)	401

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Fallstudienregionen und wichtige Kenndaten.....	52
Tabelle 2:	Planungsraum II (Ost) (Schleswig-Holstein): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung.....	98
Tabelle 3:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein)).....	99
Tabelle 4:	Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung (Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein))	104
Tabelle 5:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein)).....	106

Tabelle 6:	Landkreis Harburg (Niedersachsen): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung.....	111
Tabelle 7:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Landkreis Harburg (Niedersachsen)).....	113
Tabelle 8:	Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung	117
Tabelle 9:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg)).....	120
Tabelle 10:	Region Hannover (Niedersachsen): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung.....	124
Tabelle 11:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Region Hannover (Niedersachsen)).....	126
Tabelle 12:	Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung	130
Tabelle 13:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen))	133
Tabelle 14:	Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen)): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung	138
Tabelle 15:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen)).....	142
Tabelle 16:	Planungsregion Leipzig-West Sachsen (Sachsen), Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung	145
Tabelle 17:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Leipzig-West Sachsen (Sachsen))	148
Tabelle 18:	Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Sachsen): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung	152
Tabelle 19:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Sachsen))	155
Tabelle 20:	Planungsregion Mittelhessen (Hessen): Raumordnerische Steuerungsinstrumente zur Siedlungsentwicklung.....	159
Tabelle 21:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Mittelhessen (Hessen)).....	162
Tabelle 22:	Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung	166
Tabelle 23:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz))	170

Tabelle 24:	Planungsregion Westpfalz (Rheinland-Pfalz): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung.....	174
Tabelle 25:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Westpfalz (Rheinland-Pfalz))	178
Tabelle 26:	Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung	182
Tabelle 27:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz))	186
Tabelle 28:	Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung	190
Tabelle 29:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg)).....	192
Tabelle 30:	Region Stuttgart (Baden-Württemberg): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung.....	196
Tabelle 31:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Region Stuttgart (Baden-Württemberg)).....	198
Tabelle 32:	Planungsregion Ingolstadt (Bayern): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung.....	202
Tabelle 33:	Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Ingolstadt (Bayern))	205
Tabelle 34:	Ausgewählte Strukturdaten zum Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung.....	275
Tabelle 35:	Ausgewählte Strukturdaten zum Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein: Anteil SuV, Siedlungsdichte.....	276
Tabelle 36:	Flächenneuanspruchnahme für SuV im Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein, 2009-2018	278
Tabelle 37:	Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 im Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein.....	279
Tabelle 38:	Ausgewählte Strukturdaten für den Landkreis Harburg: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung	288
Tabelle 39:	Ausgewählte Strukturdaten zum Landkreis Harburg: Anteil SuV, Siedlungsdichte.....	289
Tabelle 40:	Flächenneuanspruchnahme für SuV im Landkreis Harburg, 2009-2018.....	290
Tabelle 41:	Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 im Landkreis Harburg	291
Tabelle 42:	Ausgewählte Strukturdaten zur Planungsregion Uckermark-Barnim: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung	301

Tabelle 43:	Ausgewählte Daten der Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Uckermark-Barnim: Anteil SuV, Siedlungsdichte	302
Tabelle 44:	Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Planungsregion Uckermark-Barnim, 2009-2018	304
Tabelle 45:	Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 in der Planungsregion Uckermark-Barnim	305
Tabelle 46:	Ausgewählte Strukturdaten der Region Hannover: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung	315
Tabelle 47:	Ausgewählte Strukturdaten der Region Hannover: Anteil SuV, Siedlungsdichte.....	316
Tabelle 48:	Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Region Hannover, 2009-2018.....	317
Tabelle 49:	Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 in der Region Hannover	318
Tabelle 50:	Ausgewählte Strukturdaten zur Planungsregion Düsseldorf: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung	327
Tabelle 51:	Ausgewählte Strukturdaten der Planungsregion Düsseldorf: Anteil SuV, Siedlungsdichte	328
Tabelle 52:	Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Planungsregion Düsseldorf, 2009-2018	329
Tabelle 53:	Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 in der Planungsregion Düsseldorf.....	331
Tabelle 54:	Ausgewählte Strukturdaten zur Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung.....	342
Tabelle 55:	Ausgewählte Daten der Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge: Anteil SuV, Siedlungsdichte.....	344
Tabelle 56:	Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 2009-2018	346
Tabelle 57:	Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge	347
Tabelle 58:	Ausgewählte Strukturdaten zur Planungsregion Mittelhessen: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung	356
Tabelle 59:	Ausgewählte Daten der Siedlungsentwicklung der Planungsregion Mittelhessen: Anteil SuV, Siedlungsdichte ...	357
Tabelle 60:	Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Planungsregion Mittelhessen, 2009-2018.....	359
Tabelle 61:	Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 in der Planungsregion Mittelhessen	361

Tabelle 62:	Ausgewählte Strukturdaten zur Planungsregion Westpfalz: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung	370
Tabelle 63:	Ausgewählte Strukturdaten der Planungsregion Westpfalz: Anteil SuV, Siedlungsdichte	371
Tabelle 64:	Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Planungsregion Westpfalz, 2009-2018.....	373
Tabelle 65:	Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 in der Planungsregion Westpfalz	374
Tabelle 66:	Ausgewählte Strukturdaten der Fallstudie Region Stuttgart .	383
Tabelle 67:	Ausgewählte Daten der Siedlungsentwicklung in der Fallstudienregion Stuttgart	384
Tabelle 68:	Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Fallstudienregion Stuttgart, 2009- 2018	385
Tabelle 69:	Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016– 2020 der Fallstudie Stuttgart.....	386
Tabelle 70:	Ausgewählte Strukturdaten zur Planungsregion Ingolstadt: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung	396
Tabelle 71:	Ausgewählte Strukturdaten der Planungsregion Ingolstadt: Anteil SuV, Siedlungsdichte	397
Tabelle 72:	Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Planungsregion Ingolstadt, 2009-2018	398
Tabelle 73:	Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 in der Planungsregion Ingolstadt	399

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
ALB	Automatisiertes Liegenschaftsbuch
ALKIS	Automatisiertes Liegenschaftskataster-Informationssystem
ASB	Allgemeiner Siedlungsbereich
ATKIS	Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Destatis	Statistisches Bundesamt
EFH	Einfamilienhaus
EWT	Etagenwohnungen
Ew.	Einwohner*innen
FNP	Flächennutzungsplan
FSuV	Flächen für Siedlung und Verkehr
ha	Hektar
INSEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
IÖR	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
Kr	Kreis
Krf.	Kreisfreie
KSV	Kommunale Spitzenverbände
LEP	Landesentwicklungsplan
LK	Landkreis
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestags
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
Pkw	Personenkraftwagen
PV	Photovoltaik
ROG	Raumordnungsgesetz
RVR	Regionalverband Ruhr
SuV	Siedlungs- und Verkehrsfläche

Abkürzung	Erläuterung
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
UBA	Umweltbundesamt
WE	Wohneinheit
ZASB	Zentralörtlich bedeutsamer Allgemeiner Siedlungsbereich

Zusammenfassung

Ziele und Gegenstand des Vorhabens

Die Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme gilt als zuverlässiges Instrument, um die bundespolitischen Ziele zur Reduzierung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf „weniger als 30 ha bis 2030“ bzw. „Netto Null bis 2050“ zu erreichen. Durch eine Kontingentierung wird sich das Baulandangebot z.B. für Wohnen und Gewerbe gegenüber heute jedoch deutlich verringern. In diesem Projekt wurde deshalb in regionalen und kommunalen Fallstudien untersucht, welche sozialen und städtebaulichen Folgen eine Verknappung des Baulandangebots haben könnte. Im Ergebnis wurden Lösungsvorschläge und Handlungsempfehlungen abgeleitet, wie unerwünschte Folgen vermieden oder gemindert werden können.

Fallstudien: Inhalte und Methoden

Fallstudien in Planungsregionen und dort zugehörigen Kommunen bzw. interkommunalen Zusammenschlüssen bildeten das methodische Fundament für die Untersuchung der Wirkungen einer Kontingentierung. In den Fallstudien wurde gemeinsam mit den Vor-Ort-Expert*innen auf den Ebenen regionale Raumordnung und Bauleitplanung sowie mit Vertreter*innen der Wohnungswirtschaft bisherige Erfahrungen beim Umgang mit knappem bzw. sich verknappendem Bauland erörtert, um darauf aufbauend Maßnahmen und Verfahrensweisen für einen Umgang mit einer sich im Rahmen einer möglichen Kontingentierung ergebenden weiteren Baulandverknappung zu untersuchen.

Auswahl von Fallstudien

Um zehn für die vertiefende Untersuchung geeignete Planungsregionen zu identifizieren, wurde zunächst für 16 Planungsregionen eine Voruntersuchung durchgeführt. Diese umfasste eine Analyse der jeweils bestehenden Ansätze der raumordnerischen Steuerung auf regionaler Ebene sowie von Daten zur Flächen- und wohnbaulichen Entwicklung. Auf diesem Weg wurden Erkenntnisse über die jeweils angewandten planerischen Instrumente, die wohnungswirtschaftlichen Entwicklungen und die bisherige Flächeninanspruchnahme gewonnen.

In der Voruntersuchung wurden Kriterien wie die Verteilung der Planungsregionen auf die Bundesländer, die in den Planungsregionen vertretenen siedlungsstrukturellen Kreistypen, die Bevölkerungsentwicklung und die Verfasstheit der Regionalplanung erfasst. Weiterhin wurde betrachtet, inwieweit in den Planungsregionen mit quantitativen Steuerungsansätzen auf eine flächensparsame Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden hingewirkt wird.

Dabei ging es in Bezug auf die quantitative Steuerung der Flächenneuanspruchnahme durch die Regionalplanung einerseits darum, Planungsregionen zu identifizieren, in denen stringente Steuerungsansätze wie die räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung, die Festlegung von Dichtewerten für Wohnbauflächen und/oder eine quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung praktiziert werden. Andererseits wurden auch Planungsregionen ausgewählt, in denen die Regionalpläne zwar quantitative Mengenvorgaben (auch mit Zielfunktion) enthalten, eine quantitative Beschränkung aber nur für einen Teil der Kommunen (in der Regel Kommunen ohne zentralörtliche oder weitere Funktionen) gilt, eine quantitative Beschränkung lediglich als Obergrenze in Bezug auf neu geschaffene Wohneinheiten gilt, oder wo der Regionalplan bei einer flächendeckenden quantitativen Kontingentierung begründete Abweichungen zulässt. Schließlich wurden auch Planungsregionen berücksichtigt, in denen nicht quantitativ gesteuert wird, sondern das Zentrale-Orte-Prinzip, Festlegungen zum Vorrang der Innenentwicklung, der Bedarfsnachweis für Wohnen und Gewerbe bzw. eine Beschränkung auf die Eigenentwicklung im Vordergrund stehen.

Es wurde eine möglichst breite Verteilung der Planungsregionen auf die Flächenländer angestrebt. Die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin blieben aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen in Bezug auf die räumliche Entwicklung bei der Auswahl unberücksichtigt.

In der Untersuchung sollten Planungsregionen mit verschiedenen siedlungsstrukturellen Kreistypen vertreten sein, und zwar solche mit einer deutlichen städtischen Prägung als auch solche mit einer eher heterogenen Struktur mit städtischen Kreisen, ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelten ländlichen Kreisen.

Die Bevölkerungsentwicklung als zentraler Indikator zur Beschreibung der wirtschaftlichen Dynamik und Flächennachfrage eines Raumes wurde als weiteres Kriterium herangezogen. Es erfolgte eine Zuordnung der Planungsregionen je nach Entwicklung der Einwohner*innenzahl (2011–2018) in wachsend ($\geq +0,5$ % p.a.), konstant ($+0,5$ % ≥ 0 % p.a.) und schrumpfend (< 0 % p.a.).

Die Verfasstheit der Regionalplanung bezeichnet die organisationale Verankerung und bestehende Entscheidungsstrukturen in den einzelnen Bundesländern. Es sollten Planungsregionen berücksichtigt werden, in denen eine staatliche Regionalplanung auf Landesebene (oberste Landesplanungsbehörde), eine kommunalverbandliche Regionalplanung, eine gemeinschaftliche Regionalplanung bzw. eine Regionalplanung durch die Landkreise erfolgt.

Die Datenanalysen zu Kennwerten der Flächen- und wohnbaulichen Entwicklung zielten auf eine systematische Betrachtung der wohnungswirtschaftlichen Entwicklung entlang verschiedener wohnungswirtschaftlicher Kennwerte und Flächenindikatoren. Ausgewertet wurden Immobilienpreise (2011–2020, Mieten (2011–2020), Baulandpreise (2011–2019), Baufertigstellungen im Wohnungsbau (2011–2019) sowie der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsflächen (2011–2019) (vgl. Kapitel 2.1).

Fallstudien: Vertiefung in zehn Planungsregionen

Ausgehend von den Voruntersuchungen in 16 Planungsregionen wurden zehn Planungsregionen ausgewählt, in denen in Fallstudien vertiefende Untersuchungen durchgeführt wurden. Hierin wurden neben den regionalen Planungsstellen als direkte Ansprechstellen für die regionale Raumordnung auch regionszugehörige Kreise bzw. Städte und Gemeinden involviert, um die Perspektiven der Verantwortlichen für die Bauleitplanung bzw. Wohnflächenentwicklung vor Ort einzubeziehen. Folgende zehn Planungsregionen bzw. regionszugehörige Kommunen waren als Fallstudien an der Untersuchung beteiligt:

- Region Stuttgart: Städte Filderstadt, Ostfildern und Leinfelden-Echterdingen im sog. Kommunalen Arbeitskreis Filderraum (KAF),
- Planungsregion Ingolstadt: Stadt Neuburg an der Donau,
- Planungsregion Uckermark-Barnim: Gemeinde Schorfheide und Stadt Eberswalde,
- Planungsregion Mittelhessen: Städte Alsfeld und Lich,
- Region Hannover: Stadt Neustadt am Rübenberge,
- Landkreis Harburg: Stadt Winsen (Luhe),
- Planungsregion Düsseldorf: Kreis Kleve und Gemeinde Bedburg-Hau,
- Planungsregion Westpfalz: Stadt Kaiserslautern,

- Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge: Stadt Freital,
- Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein): Entwicklungsagentur Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg mit den Städten Rendsburg und Büdelsdorf sowie weiteren neun Kommunen.

Ziel der Untersuchungen in den zehn Fallstudien war es, mögliche soziale und städtebauliche Implikationen einer Kontingentierung der kommunalen Flächenneuanspruchnahme zu identifizieren. Dabei wurden die mit dem Bauen im Kontext stehenden Entwicklungstrends wie demografische Entwicklung, Nachfrageverhalten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe sowie Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft betrachtet. Darauf aufbauend wurden Vorschläge entwickelt, mit welchen flankierenden Maßnahmen mögliche negative Folgen vermieden oder abgemildert werden könnten und wie aus städtebaulich-planerischer Sicht mit einer Baulandverknappung umgegangen werden kann. Dieses bezog sich auf bestehende bzw. bereits praktizierte Lösungsansätze, aber auch auf potenzielle neue Ideen und Instrumente.

Um die planungspraktischen Belange und Aspekte der Planungskultur vor Ort in die Untersuchungen einfließen zu lassen, spielte in den Fallstudien die Sichtweise regionaler und kommunaler Akteur*innen eine große Rolle. Daher wurden in allen Fallstudien Einzel- oder Kleingruppeninterviews mit Vertreter*innen der Regionalplanung sowie Verantwortlichen für Stadtentwicklung in den einbezogenen Kommunen geführt. Entlang einem teilstandardisierten Fragebogen wurden Aspekte wie die wohnbauliche Entwicklung, Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, Folgen einer Kontingentierung bzw. Verknappung des Angebots an Bauflächen sowie Instrumente zum Umgang mit einer Kontingentierung bzw. zur Abmilderung der Folgen einer Verknappung des Angebots an Bauflächen erörtert.

Nach Auswertung der Interviewergebnisse wurden in jeder Fallstudienregion Workshops mit acht bis zwölf regionalen und kommunalen Akteur*innen durchgeführt. An diesen waren Mitarbeitende der regionalen Planungsstellen und aus den Verwaltungen (sowie teilweise der Politik) der beteiligten Kommunen sowie der Landkreise und ggf. ausgewählte Akteur*innen aus der Wohnungswirtschaft und Vertreter*innen der Landesplanung beteiligt. In den Workshops wurden die gebündelten Ergebnisse aus den Interviews, Dokumentenrecherchen und Datenanalysen zur Diskussion gestellt. Hierbei wurden mögliche Vorgehensweisen zum Umgang mit einer Baulandverknappung erörtert und konkrete Ideen zur Abmilderung möglicher negativer Folgen der Baulandverknappung erarbeitet. Dabei wurden die sozialen und städtebaulichen Folgen der Baulandverknappung bzw. der steigenden Baulandnachfrage diskutiert.

Im Weiteren wurden Ideen zum Umgang mit einer Verknappung von Bauland und zur Abmilderung negativer Folgen in der Planungsregion und Kommune entwickelt, wobei hier jeweils auch Ergebnisse der Interviews aus den anderen neun Fallstudien einfließen (vgl. 3.1.2.1.4).

Die Ergebnisse der Voruntersuchung sowie der Interviews und Workshops in den zehn Fallstudien wurden jeweils in Fallstudienberichten gebündelt und mit den Beteiligten der Fallstudien erörtert (vgl. Kapitel 3.1 und Anhang A.4).

Die Ergebnisse aus allen Fallstudien wurden in einem fallstudienübergreifenden Abschlussworkshop unter dem Titel „Folgen einer Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme und Ansätze zum Umgang mit einer Verknappung von Bauflächen – Ergebnisse aus zehn Fallstudienregionen und -kommunen“ mit 36 Beteiligten präsentiert und diskutiert. Darin wurden die in den Fallstudien erarbeiteten Ergebnisse in Form von Thesen bzw. Handlungsempfehlungen mit Beteiligten aus allen zehn Fallstudienregionen und weiteren Expert*innen erörtert (vgl. Kapitel 3.2 und Anhang 0).

Schließlich wurden mögliche Wege bzw. Maßnahmen beschrieben, mit denen der Verknappung von Wohnbauland begegnet werden bzw. mit denen die Einführung einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme flankiert werden könnte. Die Handlungsempfehlungen adressieren die Ebenen Bund, Länder, regionale Raumordnung sowie Städte und Gemeinden bzw. richten sich gleichermaßen an mehrere räumliche Ebenen (vgl. Kapitel 3.3).

Untersuchungsergebnisse

Die einzelnen Berichte zu den Ergebnissen in den zehn Fallstudien sind in Anhang A.4 dargestellt. Daraus wurden gebündelte Erkenntnisse abgeleitet, die sich auf die multifaktoriellen Einflussfaktoren und Folgewirkungen, auf mögliche Folgen bzw. Wirkungen einer Kontingentierung bzw. Baulandverknappung, bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung und zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung sowie auf Ideen und mögliche neue Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung beziehen (vgl. Kapitel 3.1). Darauf aufbauend wurden Handlungsempfehlungen entlang der verschiedenen institutionellen Ebenen Bund, Länder, regionale Raumordnung sowie Kommunen formuliert (vgl. Kapitel 3.3).

Einflussfaktoren der Baulandverknappung

Verknappungserscheinungen werden im Allgemeinen durch steigende Immobilien- und Mietpreise sichtbar. Verknappungen an Wohnungsmärkten äußern sich in Mangellagen in der Quantität von Wohnungen, die differenziert nach Wohnungsmarktsegmenten sowohl bei Wohneigentum als auch bei Mietwohnungen zutage treten. Alle Formen bzw. Bedarfe des Wohnens sind im Kontext von Knappheit zu betrachten. Künftig ist, zusätzlich zu den in angespannten Wohnungsmärkten aktuell bestehenden Knappheiten, damit zu rechnen, dass bis in die ländlichen Räume Verknappungen deutlich sichtbar werden. Damit verbunden ist die Herausforderung, insbesondere die sozialen Folgen einer Verknappung von neuem Bauland wirksam abzufedern. Hierfür bedarf es sowohl einer effizienteren Flächen- und suffizienteren Wohnraumnutzung als auch gezielter Interventionen in Wohnungsmärkten (vgl. Kapitel 3.1.2.1.1).

In den Planungsregionen bzw. beteiligten Kommunen (Stadt, Gemeinde, Landkreis) stellen sich aktuell bestehende Verknappungssituationen räumlich differenziert dar, mit teils erheblichen Disparitäten z.B. zwischen Oberzentren und städtisch bzw. ländlich geprägten Kreisen. Dementsprechend wurden die bestehenden und zu erwartenden Anpassungsbedarfe von den Akteur*innen vor Ort sehr differenziert eingeschätzt. Insbesondere große Städte mit hohem Nachfrage- und Verkehrsfläche bereits ein Niveau erreicht, das, bezogen auf die Einwohner*innenzahl, anteilig schon heute einem Zielwert von „weniger als 30 Hektar“ entspräche (vgl. Kapitel 3.1.2.1.2).

Der in den Fallstudienregionen untersuchte Indikator Siedlungsdichte (Verhältnis zwischen Bevölkerungszahl und Siedlungs- und Verkehrsfläche) zeigt, dass, bezogen auf gesamte Planungsregionen, eine signifikante Korrelation zwischen ambitionierten positivplanerischen Steuerungsansätzen und einer flächensparsamen kommunalen Siedlungspolitik auf der Ebene gesamter Planungsregionen nicht erkennbar ist. In drei von zehn Fallstudienregionen nahm die Siedlungsdichte im Zeitraum 2011 bis 2019 zu, allerdings war dort zugleich ein deutliches Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Da sich Neubautätigkeit und Bevölkerungsdynamik innerhalb von Planungsregionen deutlich unterschiedlich entwickeln können, ist eine differenzierte Betrachtung auf einzelgemeindlicher Ebene erforderlich (vgl. Kapitel 3.1.2.1.3).

Bei der Entwicklung der baulichen Flächennutzung greifen zum Teil konfligierende Mechanismen bzw. Interessen und Akteurskonstellationen ineinander, die geprägt sind durch:

- das Nachfrage- bzw. Konsumverhalten im Bereich Wohnen,

- den Wohnungsbestand sowie das Geschehen an Boden- und Immobilienmärkten sowie
- die Steuerung der räumlichen Planung auf den Ebenen Bund, Länder, Planungsregionen und Gemeinden (vgl. Kapitel 3.1.2.1.1).

Daher sind die drei „Welten“ von räumlicher Planung, Eigentümer*innen- und Nutzer*innenverhalten bzw. Nachfragemustern sowie Bau- bzw. Immobilienwirtschaft verknüpft zu betrachten.

Soziale Wirkungen der Baulandverknappung

Soziale Wirkungen einer Kontingentierung bzw. Baulandverknappung spiegeln sich in Kausalzusammenhängen in Form von verschiedenen Wirkungs-Reaktions-Relationen wider. Auf der Wirkungsseite stehen steigende Miet- und Immobilienpreise, eine mangelnde Diversifizierung des Wohnraumangebots an den Wohnungsmärkten sowie Wohnraumbedarfe, individuelle Wohnkosten und ein Mangel an demografiegerechtem Wohnraum.

Steigende Miet- und Immobilienpreise dämpfen die Bauaktivitäten und führen zu einem Mangel an bezahlbarem Wohnraum und einer Verlagerung der Wohnraumnachfrage von teuren städtischen Lagen in suburbane Gemeinden oder in die ländlichen Räume. Das führt wiederum dort zur Steigerung der Bauland- und Immobilienpreise. Zugleich wird Bauland von den Bodenmärkten zurückgehalten, wenn seitens der Grundstückseigentümer*innen die Erwartung eines leistungslosen Wertzuwachses besteht.

Die mangelnde Diversifizierung des Wohnraumangebots an den Wohnungsmärkten bedeutet in bereits heute angespannten regionalen Wohnungsmärkten einen erschwerten Zuzug von Fachkräften. Eine Verlagerung der Wohnungsnachfrage und daraus resultierender steigender Wohnungsneubau in Umlandgemeinden der Städte bzw. in peripher gelegene Gemeinden könnte dort eine Überlastung u.a. von sozialen und technischen Infrastrukturen bewirken. Mehrgeschossiger bedarfsgerechter Wohnungsneubau stößt auf Vorbehalte insbesondere in ländlichen Gemeinden oder Ortsteilen.

Ein Mismatch von Wohnraumbedarf, individuellen Wohnkosten und der Verfügbarkeit von demografiegerechtem Wohnraum führt insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten zum Verbleib der Bewohner*innen in nicht bedarfsgerechten Wohnungen (Lock-in-Effekt) und schlägt sich insbesondere im Segment der von älteren Menschen bewohnten Eigenheime nieder (Remanenzeffekte). Viele Wohnungen bzw. Eigenheime kommen nicht an die Wohnungs- bzw. Immobilienmärkte, wodurch Umzüge im Wohnungsbestand verhindert werden (vgl. Kapitel 3.1.2.2.1).

Städtebauliche Wirkungen der Baulandverknappung

Von einer deutlichen Reduzierung der Bereitstellung von Wohnbauland sind verschiedene städtebauliche Wirkungen zu erwarten, und zwar zum einen direkte städtebaulich relevante Wirkungen der Baulandverknappung auf die Siedlungsentwicklung und zum anderen dadurch ausgelöste Reaktionen in Form städtebaulicher bzw. planerischer Handlungsoptionen bzw. -erfordernisse. Wirkungs-Reaktions-Zusammenhänge ergeben sich in den Themenfeldern Innenentwicklung, Lagegunst und räumliche Nachfrageverlagerung sowie städtebauliche Dichte und Nachverdichtung.

Eine durch steigende Bodenpreise ausgelöste reduzierte Entwicklung von neuem Bauland kann zu einer verstärkten baulichen Entwicklung von Innenbereichsflächen wie z.B. Baulücken und Brachflächen bzw. baulichem Bestand in gut erschlossenen Lagen führen. Hierbei müssen die Gemeinden Hindernisse wie z.B. problematische Eigentumsverhältnisse, die Bevorratung von Grundstücken bzw. die geringe Bereitschaft zur Bebauung überwinden. Zugleich müssen bodenpolitische Instrumente insbesondere in kleinen Gemeinden ausgeschöpft werden. Zudem bedarf

es der Aufstellung neuer oder der Änderung bestehender Bebauungspläne, um wohnbauliche Belange, städtebauliche Dichte und Aspekte wie Stadtklima, Freiraumqualitäten und Mobilität (u.a. Stellplatzangebot) integriert und nachhaltig zu steuern. Erforderlich sind hierfür ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen.

Eine Verlagerung der Wohnungsnachfrage in preisgünstigere nicht-zentralörtliche und infrastrukturell suboptimale Standorte trifft häufig Boden- bzw. Wohnungsmärkte, die bislang vom Eigenheimbau dominiert wurden. Hier bedarf es eines bedarfsgerechten Wohnungsbaus u.a. im Geschosswohnungsbau mit höheren Anteilen des sozialen Wohnungsbaus. Zugleich benötigen strukturschwache Standorte mit geringer Entwicklungsdynamik eine Stabilisierung des Siedlungsbestands durch einen Abbau des Sanierungsstaus der Wohnbausubstanz und die Verbesserung der verkehrlichen Anbindung.

Ein steigendes Bodenpreisniveau und die damit verbundene Verknappung von Bauland zwingt zu höheren städtebaulichen Dichten im Neubau und zur Nachverdichtung im baulichen Bestand für Wohnzwecke. Hierdurch können andere Nutzungen wie z.B. Gewerbe verdrängt, die Stellplatzproblematik verstärkt sowie die Freiräume und das Ortsbild verändert werden. Für die Realisierung höherer städtebaulicher Dichten bedarf es einer stringenten Steuerung in der Regional- und Bauleitplanung für einen effizienten Umgang mit Bauland. Das betrifft auch das Segment des gering verdichteten Wohnens. Mit der baulichen Nachverdichtung verbundene Konflikte wie die Zunahme des fließenden und ruhenden Verkehrs oder die Veränderung von Ortsbild und Siedlungsdichte müssen in geeigneter Weise bewältigt werden (vgl. Kapitel 3.1.2.1.1).

Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung und zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

Verschiedene Steuerungsansätze der regionalen Raumordnung zielen auf eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme, u.a. quantitative und räumliche Beschränkungen der Siedlungsflächenenerweiterung oder städtebauliche Mindestdichten. Sie tragen zu einem effizienteren Umgang mit dem knappen Gut Fläche bei. Eine Reihe weiterer Maßnahmen wie Informationsangebote für Gemeinden und Bürger*innen, Abstimmungskonzepte und Monitoringwerkzeuge, Vergabekriterien, Grundsatzbeschlüsse und Förderanreize bis hin zu Formen des Interessenausgleichs zwischen Kommunen werden angewandt, um eine flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung zu unterstützen (vgl. Kapitel 3.1.2.2.2).

Ideen und mögliche neue Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung

Die Fallstudienbeteiligten haben neue Vorgehensweisen bzw. Instrumente zum Flächensparen und für eine stärkere Innenentwicklung vorgeschlagen, die teilweise auf veränderte Rahmenbedingungen auf den übergeordneten Ebenen Bund bzw. Land abzielen. Genannt wurde eine Anpassung des § 34 BauGB, um mit der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen höhere städtebauliche Dichten zu erreichen. Zudem sollten kommunale Vorkaufsrechte erleichtert und Sonderkonditionen für Übertragung bzw. Erwerb von Grundstücken der Bundesländer und des Bundes ermöglicht werden. Weitere Vorschläge zielen auf eine Vereinfachung des Instruments der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme für kleine Kommunen, die weitgehende Abschaffung des zum Zeitpunkt der Untersuchung noch geltenden § 13b BauGB oder die Gewährung von Flächennutzungsrechten auf Zeit in Verbindung mit Rückbauverpflichtungen. Darüber hinaus sollte das bauplanerische Instrument des „Innenentwicklungsmaßnahmegebiets“ in Bezug auf eine Aufnahme in das BauGB geprüft werden.

Mit Blick auf Raumordnung und Landesplanung sprachen sich Vertreter*innen aus den Planungsregionen u.a. für eine verbreitete Einführung verbindlicher städtebaulicher Dichtewerte in den Landesentwicklungsplänen aus. In Bezug auf eine mögliche Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme sollte eine enge interkommunale Abstimmung bei der Ausweisung von

Bauland erfolgen, um eine Verlagerung des Wohnungsneubaus auf infrastrukturell weniger geeignete Regionsteile, Gemeinden bzw. Ortsteile zu vermeiden. Zudem sollten bei der Zuteilung von Flächenkontingenten die Einwohner*innenzahl und die Siedlungsstruktur berücksichtigt werden. Außerdem sollten Fachplanungen für flächenbeanspruchende Vorhaben des Bundes und der Länder kontingentpflichtig werden. Der Bedarfsnachweis für neue Wohn- und Gewerbeflächen sollte stringenter gehandhabt und mit einem Siedlungsflächenmonitoring verknüpft werden. In Bezug auf das Monitoring von Innenentwicklungspotenzialen wird ein bundeseinheitliches Vorgehen in Bezug auf Datenschutzbelange empfohlen (z.B. Positiv-Negativ-Liste). Dies betrifft u.a. die Herausgabe von Informationen über Flächeneigentümer*innen zur Verwendung in Datenbanken bzw. Katastern.

Verschiedene Ideen zielen auf die Finanzierung bzw. Förderung einer konsequenten Innenentwicklung zur quantitativen Ausweitung und qualitativen Verbesserung des Wohnflächenangebots im Neubau. Genannt wurden Förderprogramme auf Ebene des Bundes oder der Länder zur Dorfentwicklung/-erneuerung zur stärkeren Aktivierung ungenutzter Flächenpotenziale der Innenentwicklung, die Förderung des Neubaus von bezahlbarem Wohnraum unter Suffizienzaspekten, Förderangebote für wachsende Kommunen mit Funktion als Wohnstandort zur Finanzierung des Baus notwendiger neuer sozialer und technischer Infrastrukturen, die Fortschreibung des Förderprogramms „Jung kauft alt“ bzw. vergleichbarer Programme und die Auflage spezialisierter Förderanreize für die Revitalisierung von Gewerbebrachen. Mit kommunalen oder regionalen Wohnbaulandfonds sollte primär auf Innenbereichsflächen kostengünstiger Wohnraum geschaffen werden. Weiterhin wird eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Kommunen angeregt, damit diese die wachsenden politischen und planerischen Anforderungen (z.B. Wohnungsbau, Klimaschutz und -anpassung) weitsichtig und rechtssicher umsetzen können. Weiterhin wird im Sinne der vorsorgenden Bodenpolitik der vereinfachte Erwerb von Flächen durch die Kommune für eine anschließende Entwicklung als Bauland für erforderlich gehalten. Mit steuerlichen oder Förderanreizen sollte die wohnbauliche Entwicklung auf den Bestand gelenkt werden. Regionalen oder auch kommunalen Wohnbaulandfonds, die von Seiten der Länder eine Anschubfinanzierung erhalten, sollte der Zwischenerwerb von Bauflächen im Innenbereich erleichtert werden, damit Kommunen die Folgenutzung aktiv beeinflussen können. Der kommunale Finanzausgleich sollte so umgestaltet werden, dass von ihm keine Fehlanreize wie z.B. der Wettbewerb um neue Einwohner*innen ausgehen. Die gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft in Form von Genossenschaften und Baugruppen sollte gestärkt werden.

In interkommunalen Kooperationen zur Wohnbauflächenentwicklung sollten die gemeinsamen Interessen von Gemeinden gebündelt und besser umgesetzt werden. Die Wohnungsbauentwicklung sollte angesichts der räumlichen Nachfrageverlagerungen stringent an ein Angebot des ÖPNV und SPNV in der Fläche sowie Angebote der Daseinsvorsorge gekoppelt werden. Interkommunale bzw. regionale Tauschbörsen für Wohnungen sollten eingerichtet werden, um die Remanenzproblematik abzumildern und Umzugsketten in Gang zu setzen. Zudem sollte geprüft werden, ob die Entwicklung geeigneter Wohnstandorte auf regionaler Ebene an regionale Stadtentwicklungsgesellschaften übertragen werden könnte.

Angeregt wurden weiterhin Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote und Agenturen, die die Gemeinden in Belangen der flächensparenden Siedlungsentwicklung, zu den Fragen der kommunalen Bodenpolitik, des Flächenmanagements und der Anwendung von Instrumenten des Baurechts unterstützen und so auch den Kompetenzaufbau in kleineren Gemeinden fördern (vgl. Kapitel 3.3).

Handlungsempfehlungen

Aus den gebündelten Ergebnissen der Untersuchungen in den Fallstudienregionen und -kommunen wurden Handlungsempfehlungen zum Umgang mit den Folgen der zunehmenden Baulandnachfrage bzw. -verknappung abgeleitet. Hierbei handelt es sich um Empfehlungen mit Bezug zur Kontingentierung, zu planerischen Ansätzen bzw. Instrumenten sowie um Ansätze bzw. Vorgehensweisen mit eher wohnungswirtschaftlichem Bezug. Die einzelnen Handlungsempfehlungen richten sich jeweils an eine oder mehrere der Ebenen Bund, Länder, Regionen bzw. Kommunen (vgl. Kapitel 3.3).

Handlungsempfehlungen mit Bezug zur Kontingentierung

- ▶ Flächenpolitische Ziele verbindlich operationalisieren (Adressaten: Bund, Länder),
- ▶ Vorab-Abzug bei Flächenkontingenten bei Vorhaben von Bund und Ländern berücksichtigen (Adressaten: Bund, Länder),
- ▶ Verwendung von Flächenkontingenten regional bzw. in Verflechtungsräumen abstimmen (Adressaten: Regionen, Kommunen),
- ▶ Begleitende Instrumente für Kommunen bei Kontingentierung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen (Adressaten: Bund, Länder),
- ▶ Harmonisierung der Flächenstatistik (Adressaten: Bund, Länder, Regionen, Gemeinden),
- ▶ Ausklammerung der Flächenbedarfe für erneuerbare Energien aus dem Kontingentierungsansatz für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen für Wohnen und Gewerbe (Adressaten: Bund, Länder).

Handlungsempfehlungen mit Bezug zu planerischen Instrumenten

- ▶ Flächenmonitoring etablieren und in eine auf Flächensparen und Flächeneffizienz ausgerichtete Bauleitplanung integrieren (Adressaten: Bund, Länder, Regionen, Gemeinden),
- ▶ Innenentwicklungspotenziale konsequent bei der Bedarfsberechnung für Wohnen und Gewerbe anrechnen (Adressaten: Regionen, Gemeinden),
- ▶ Vorgabe ambitionierter städtebaulicher Dichten für neues Bauland (Adressaten: Länder, Regionen, Kommunen),
- ▶ Raumfunktionale Prämissen mit Aspekten des Flächensparens in der Raumordnung verknüpfen (Adressaten: Länder, Regionen),
- ▶ Gemeinden bei der vorausschauenden Bodenpolitik unterstützen (Adressaten: Bund, Länder, Regionen),
- ▶ Bestehende eingeschossige Einzelhandels- und Gewerbeflächen mehrgeschossig überbauen (Adressat: Kommunen),
- ▶ Revision alter Bauleitpläne mit dem Ziel Flächensparen (Adressat: Kommunen),
- ▶ Umnutzung nicht mehr genutzter/benötigter landwirtschaftlicher Gebäude erleichtern (Adressat: Bund),
- ▶ Vereinfachung des BauGB (insbes. zur einfacheren Durchsetzung von Baugeboten und insgesamt für die kommunale Praxis anwendungsgerechter) (Adressat: Bund),

- ▶ Maßnahmen der Kommunikation, Information und Bewusstseinsbildung in Bezug auf Erfordernisse, Vorteile und Optionen des Flächensparens (Adressaten: Bund, Länder, Regionen),
- ▶ Etablierung des bauleitplanerischen Instruments des Innenentwicklungsmaßnahmegebiets (Adressat: Bund),
- ▶ Interkommunale Abstimmung der Wohnbauflächenentwicklung auf Ebene von Regionen bzw. Verflechtungsräumen mit Regelungen zum interkommunalen Ausgleich von Nutzen und Lasten (Adressaten: Regionen, Kommunen).

Handlungsempfehlungen mit wohnungswirtschaftlichem Bezug

- ▶ Mehr Dynamik in den Wohnungsbestand bringen (Adressaten: Bund, Länder, Regionen, Kommunen),
- ▶ Untergenutzte Bestandsimmobilien in Innenstadtlagen aktivieren (Adressaten: Bund, Länder, Regionen, Kommunen),
- ▶ Anreize für Investitionen im preiswerten, barrierefreien und altersgerechten Geschosswohnungsbau und Bestand setzen (Adressaten: Bund, Länder, Kommunen),
- ▶ Alte Einfamilienhausgebiete baulich und energetisch erneuern sowie Wohnangebote diversifizieren (Adressaten: Bund, Länder, Kommunen),
- ▶ Sozial gerechte Bodenordnung und Erbbaurechte stärken (Adressat: Kommunen),
- ▶ Wohnbaulandfonds einrichten (Adressaten: Bund, Länder, Regionen, Kommunen),
- ▶ Mehr bundeseigene Flächen für Innenentwicklung der Kommunen bereitstellen (Adressat: Bund),
- ▶ Unterstützung von Gemeinden im Baulückenmanagement seitens der Länder und Regionen (Adressaten: Länder, Regionen),
- ▶ „Einheimischenmodelle“ bei der Vergabe von Bauland umsetzen (Adressat: Kommunen).

Weitere Handlungsempfehlungen

- ▶ Daten zur Flächeninanspruchnahme deutlich kommunizieren (Adressaten: Bund, Länder, Regionen, Kommunen),
- ▶ Bilder vom und Informationen zum qualitativ anspruchsvollen und zugleich verdichteten Wohnen in ländliche Gemeinden transportieren (Adressaten: Bund, Länder, Regionen, Kommunen).

Zusammenfassung und Fazit

Es wurden verschiedene Lösungsansätze für eine Abfederung sozialer Härten herausgearbeitet, mit denen auf eine deutliche Reduzierung des Wohnbaulandangebots reagiert werden kann.

Dabei geht es sowohl um rahmensetzende als auch direkte Maßnahmen der Bodenpolitik, zur Steuerung der Wohnbaulandentwicklung, bei Förderung und Anreizen sowie bei Information und Beratung. Beispielhaft zu nennen sind Quoten für den sozialen Wohnungsbau, Vorgaben für die Veräußerung städtischer Grundstücke, Konzeptvergaben, regionale Wohnraumversorgungskonzepte, Förderprogramme bzw. Finanzmittel für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum, die Fortschreibung von Förderprogrammen wie „Jung kauft alt“ die Stärkung der gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft oder die Unterstützung des Wohnungstauschs.

Die in diesem Projekt herausgearbeiteten Maßnahmen und Handlungsempfehlungen zeigen, wie negative soziale und städtebauliche Wirkungen einer Baulandverknappung durch eine regional abgestimmte Kontingentierung mit begleitenden Maßnahmen der Innenentwicklung, mit städtebaulichen und planerischen Maßnahmen sowie mit wohnungswirtschaftlichen Maßnahmen entgegengewirkt werden sollte. Dabei sind aus Sicht der Kommunen zahlreiche Hürden wie mangelnde Akzeptanz für qualitätsvolles verdichtetes Bauen und vorrangige Innenentwicklung, lückenhafte Datenlage, in der Anwendung kompliziertes Planungsrecht, die Innenentwicklung erschwerende Eigentumsrechte bzw. Eigentümer*innenverhalten, ein Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen u.v.m. zu überwinden.

Für eine erfolgreiche Umsetzung bedarf es eines abgestimmten Handelns zur Lösung der Wohnungsfrage unter den Prämissen des Flächensparens auf den Ebenen Bund, Länder, Regionen und Kommunen. Es ist hierbei notwendig, auf ansonsten marktgetriebene Entwicklungen an den Wohnungsmärkten mit passenden Vorgaben, Interventionen bzw. Anreizen steuernd Einfluss zu nehmen (vgl. Kapitel 4.1 und Kapitel 4.2).

Summary

Objectives and subject matter of the project

The quota for new land use is considered a reliable instrument for achieving the federal policy goals of reducing the increase in settlement and traffic area to “less than 30 hectares by 2030” or “no net land take by 2050”. However, through quotas, the supply of building land, e.g. for residential and commercial purposes, will be significantly reduced compared to today. This project therefore used regional and municipal case studies to examine what social and urban development consequences a shortage of building land supply could have. As a result, suggested solutions and recommendations for action were derived on how undesirable consequences can be avoided or reduced.

Case studies: content and methods

Regional and municipal case studies formed the methodological basis for analysing the effects of a quota system. In the case studies, previous experience in dealing with scarce or dwindling building land was discussed together with local experts at the levels of regional spatial planning and urban land-use planning as well as with representatives of the housing industry, in order to investigate measures and procedures for dealing with a further shortage of building land resulting from a possible quota system.

Selection of case studies

In order to identify ten planning regions suitable for the in-depth study, a preliminary study was initially carried out for 16 planning regions. This included an analysis of the existing approaches to spatial planning control at the regional level as well as data on land and residential development. In this way, knowledge was gained about the planning instruments used, housing developments and previous land use.

In the preliminary study, criteria such as the distribution of the planning regions across the federal states, the settlement structural district types represented in the planning regions, population development and the state of regional planning were recorded. Furthermore, it was examined to what extent quantitative control approaches are used in the planning regions to achieve land-saving settlement development in cities and municipalities.

With regard to the quantitative control of new land take by regional planning, the aim was, on the one hand, to identify planning regions in which stringent control approaches such as the spatial restriction of settlement area expansion, the definition of density values for residential building land and/or a quantitative restriction of settlement area expansion are practised. On the other hand, planning regions were also selected in which the regional plans contain quantitative quantity specifications (also with a target function), but a quantitative restriction only applies to some of the municipalities (usually municipalities without central or other functions), a quantitative restriction only applies as an upper limit in relation to newly created residential units, or where the regional plan allows justified deviations in the case of a comprehensive quantitative quota. Finally, planning regions were also taken into account in which there is no quantitative control, but where the principle of central locations, stipulations on prioritising inner urban development, proof of need for housing and commerce or a restriction to self-development are in the foreground.

The aim was to achieve the broadest possible distribution of planning regions across the federal states. The city states of Bremen, Hamburg and Berlin were not included in the selection due to the special framework conditions with regard to spatial development.

The study was to include planning regions with different types of settlement structure, namely those with a clear urban character and those with a more heterogeneous structure with urban districts, rural districts with densification approaches and sparsely populated rural districts.

Population development as a key indicator for describing the economic dynamics and demand for land in a region was used as a further criterion. The planning regions were categorised as growing ($\geq +0.5$ % p.a.), constant ($+0.5$ % ≥ 0 % p.a.) and shrinking (< 0 % p.a.) depending on the development of the population (2011 to 2018).

The constitution of regional spatial planning refers to the organisational anchoring and existing decision-making structures in the individual federal states. Planning regions should be considered in which state regional planning takes place at state level (supreme state planning authority), regional planning by local authority associations, joint regional planning or regional planning by the administrative districts (Landkreise).

The data analyses on key figures for land and housing development were aimed at a systematic consideration of housing industry development along various housing industry key figures and land indicators. Property prices (2011 to 2020, rents (2011 to 2020), building land prices (2011 to 2019), construction completions in residential construction (2011 to 2019) and the increase of land take for settlement and transport purposes (2011 to 2019) were analysed.

Case studies: In-depth analyses in ten planning regions

Based on the preliminary investigations in 16 planning regions, ten planning regions were selected in which in-depth investigations were carried out in case studies. In addition to the regional planning authorities as direct points of contact for regional spatial planning, districts (Landkreise), cities and municipalities belonging to the region were also involved in order to incorporate the perspectives of those responsible for urban land-use planning and residential development on site. The following ten planning regions or municipalities belonging to regions were involved in the study as case studies:

- ▶ Stuttgart region: cities of Filderstadt, Ostfildern and Leinfelden-Echterdingen in the so-called municipal working group Filderraum (KAF),
- ▶ Ingolstadt planning region: City of Neuburg an der Donau,
- ▶ Planning region Uckermark-Barnim: Municipality of Schorfheide and City of Eberswalde,
- ▶ Central Hesse planning region: Cities of Alsfeld and Lich,
- ▶ Hanover region: City of Neustadt am Rübenberge,
- ▶ Harburg district: City of Winsen (Luhe),
- ▶ Düsseldorf planning region with Düsseldorf district government: Kleve district (Kreis) and Bedburg-Hau municipality,
- ▶ Planning region West Palatinate: City of Kaiserslautern,
- ▶ Planning region Oberes Elbtal/Osterzgebirge: City of Freital,
- ▶ Planning region II (East) Schleswig-Holstein: Development agency for the Rendsburg living and economic area with the cities of Rendsburg and Büdelsdorf as well as nine other municipalities.

The aim of the investigations in the ten case studies was to identify the possible social and urban development implications of a quota system for new municipal land take. The development trends associated with building, such as demographic trends, demand behaviour in the residential and commercial sectors, and the housing, construction and real estate industries, were considered. Based on this, suggestions were developed as to which accompanying measures could be used to avoid or mitigate possible negative consequences and how a shortage of building land could be dealt with from an urban development and planning perspective. This related to existing or already practised solutions, but also to potential new ideas and instruments.

In order to incorporate practical planning issues and aspects of local planning culture into the research, the views of regional and municipal stakeholders played a major role in the case studies. Therefore in all case studies, individual or small group interviews were conducted with representatives of the regional planning authorities and those responsible for urban development in the municipalities involved. Using a partially standardised questionnaire, the several aspects were discussed: residential development, instruments for controlling settlement development, consequences of a quota system or a shortage of building land, and instruments for dealing with a quota system or to mitigate a shortage of building land.

After analysing the interview results, workshops were held in each case study region with eight to twelve regional and municipal stakeholders. These were attended by employees from the regional planning authorities and the administrations (and in some cases politicians) of the municipalities and districts involved, as well as selected stakeholders from the housing industry and representatives of regional planning. The combined results of the interviews, document research and data analyses were presented for discussion in the workshops. Possible approaches for dealing with a shortage of building land were discussed and concrete ideas for mitigating the possible negative consequences of the shortage of building land were developed. The social and urban development consequences and possible further indirect consequences of the shortage of building land and the increasing demand for building land were discussed.

In addition, ideas were developed for dealing with a shortage of building land and mitigating negative consequences in the planning region and municipality, whereby the results of the interviews from the other nine case studies were also incorporated here.

The results of the preliminary investigation and the interviews and workshops in the ten case studies were summarised in case study reports and fed back to the participants in the case studies (see annex A.4).

The synthesis of the results from all case studies was fed back to 36 participants in a cross-case study final workshop entitled "Consequences of limiting new land take and approaches to dealing with a shortage of building land - results from ten case study regions and municipalities". The results developed in the case studies were discussed in the form of theses and recommendations for action with participants from all ten case study regions and other experts (see chapter 3.2).

Finally, possible ways and measures were described with which the shortage of residential building land could be countered or with which the introduction of a quota system for new land take could be flanked. The recommendations for action address the federal government, federal states, regional reorganisation as well as cities and municipalities or are aimed equally at several spatial levels (see chapter 3.3).

Study results

The individual reports on the results of the ten case studies are presented in annex A.4. From this, summarised findings were derived that relate to the multifactorial influencing factors and

subsequent effects, possible consequences or effects of a quota system or building land shortage, existing measures and instruments for land-saving settlement development and for mitigating the negative consequences of a land shortage, as well as ideas and possible new instruments for dealing with the building land shortage (see chapter 3.1). Building on this, recommendations for action were formulated at the various institutional levels of the federal government, the federal states, regional spatial planning and local authorities (see chapter 3.3).

Factors influencing the shortage of building land

Signs of scarcity are generally visible in rising property and rental prices. Shortages on housing markets manifest themselves in shortages in the quality of housing, which are differentiated according to housing market segments for both owner-occupied and rented housing. All of the aforementioned forms and requirements of housing must be considered in the context of shortages. In the future, in addition to the current shortages in tight housing markets, it is to be expected that shortages will become clearly visible even in rural areas. This is associated with the challenge of effectively cushioning the social consequences of a shortage of new building land in particular. This requires more efficient and sufficient land utilisation as well as targeted interventions in housing markets.

In the planning regions and participating municipalities (city, municipality, district (Landkreis)), the current shortage situations are spatially differentiated, with considerable disparities in some cases, e.g. between regional centres and urban or rural districts; accordingly, the existing and expected adjustment requirements were assessed very differently by the local stakeholders. In recent years, large cities with high demand pressure in particular have already reached a level in terms of new land take for settlement and transport purposes that would proportionately already correspond to a target value of "30 hectares minus X" in relation to the number of inhabitants.

The settlement density indicator analysed in the case study regions (ratio between population size and settlement and transport area) shows that, based on planning regions as a whole, there is no significant correlation between ambitious positive planning control approaches and a land-saving municipal settlement policy at the level of entire planning regions. In three out of ten case study regions, settlement density increased in the period from 2011 to 2019, but at the same time there was significant population growth. As new construction activity and population dynamics can develop very differently within planning regions, a differentiated analysis is required at individual municipality level (see chapter 3.1.2.1.3).

Conflicting mechanisms, interests and stakeholder constellations intertwine in the development of building land use, which are characterised by

- ▶ demand and consumer behaviour in the housing sector,
- ▶ the housing stock and events on the land and property markets and
- ▶ the management of spatial planning at the federal, state, planning region and municipal levels (see also section 3.1.2.1.1).

Therefore, the three "worlds" of spatial planning, owner and user behaviour and demand patterns and the construction and real estate industry must be considered together.

Social effects of the shortage of building land

The social effects of a quota system or shortage of building land are reflected in causal relationships in the form of various effect-reaction relations. On the impact side, there are rising rental and property prices, a lack of diversification of the housing supply on the housing markets as

well as housing requirements, individual housing costs and a shortage of demographically appropriate housing.

Rising rental and property prices are dampening construction activity and leading to a shortage of affordable housing and a shift in demand for housing from expensive urban locations to suburban communities or rural areas. This in turn leads to an increase in building land and property prices there. At the same time, building land is being held back from the land markets if property owners expect an increase in value without investment.

The lack of diversification of the housing supply on the housing markets means that the influx of skilled labour is more difficult in already tight regional housing markets. A shift in demand for housing and the resulting increase in new housing construction in surrounding municipalities or in rural municipalities could lead to an overload of social and technical infrastructure, among other things. Multi-storey, needs-orientated new housing construction meets with reservations, particularly in rural communities or districts.

A mismatch between housing requirements, individual housing costs and the availability of demographically appropriate housing leads to residents remaining in housing that does not meet their needs (lock-in effect), particularly in tight housing markets, and is particularly reflected in the segment of owner-occupied homes occupied by older people (return effects). Many flats or owner-occupied homes do not come onto the housing or property markets, which prevents people from moving into existing housing (see chapter 3.1.2.2.1).

Urban development effects of the shortage of building land

A significant reduction in the supply of residential building land can be expected to have various urban development effects, on the one hand direct urban development-relevant effects of the shortage of building land on settlement development and on the other hand reactions triggered by this in the form of urban development and planning options and requirements. Effect-reaction correlations arise in the areas of internal development, location favourability and spatial shift in demand as well as urban density and redensification.

A reduction in the development of new building land triggered by rising land prices can lead to increased building development of inner-area sites such as gaps between buildings and brown-field sites or existing buildings in well-developed locations. Here, the municipalities must overcome obstacles such as problematic ownership structures, the stockpiling of land or the reluctance to build on it. At the same time, land policy instruments must be utilised, especially in small municipalities. In addition, new development plans or amendments to existing ones need to be drawn up in order to manage residential development concerns, urban density and aspects such as urban climate, open space quality and mobility (including provision of parking space) in an integrated and sustainable manner. This requires sufficient human and financial resources.

A shift in demand for housing to less expensive, non-central and infra-structurally sub-optimal locations often affects land and housing markets that were previously dominated by owner-occupied housing. At the same time, structurally weak locations with low development dynamics require stabilisation of the housing stock by reducing the backlog of renovation work on the housing stock and improving transport links.

Rising land prices and the associated shortage of building land are forcing higher urban densities in new developments and the redensification of existing buildings for residential purposes. This can displace other uses such as commerce, exacerbate the parking space problem and change the open spaces and townscape. The realisation of higher urban densities requires stringent control in regional and urban land-use planning for the efficient use of building land. This also applies to the low-density residential segment. Conflicts associated with building densification,

such as the increase in moving and stationary traffic or changes to the townscape and settlement density, must be managed in an appropriate manner (see chapter 3.1.2.1.1).

Existing measures and instruments for land-saving settlement development and for mitigating the negative consequences of land scarcity

Various control approaches in regional spatial planning aim to reduce the new land take, including quantitative and spatial restrictions on the expansion of settlement areas or minimum urban densities, and contribute to a more efficient use of the scarce resource of land.

A range of other measures, such as information services for municipalities and citizens, coordination concepts and monitoring tools, allocation criteria, policy decisions and funding incentives through to forms of balancing interests between municipalities, are used to support land-saving and needs-based settlement development (see chapter 3.1.2.2.2).

Ideas and possible new instruments for dealing with the shortage of building land

The case study participants proposed new approaches and instruments for saving land and for greater inner urban development, some of which are aimed at changing the framework conditions at the higher federal and state levels. An amendment to Section 34 BauGB (Federal Building Code) was mentioned in order to achieve higher urban densities by activating potential for inner urban development. In addition, municipal preemptive rights should be facilitated and special conditions for the transfer or acquisition of land from the federal states and the federal government should be made possible. Further proposals are aimed at simplifying the instrument of urban development measures for small municipalities, the extensive abolition of Section 13b BauGB (was still in effect at the time of the study) or the granting of temporary land use rights in conjunction with demolition obligations. In addition, the construction planning instrument of the "inner urban development measure area" should be examined with regard to its inclusion in the BauGB.

With regard to spatial planning and state planning, representatives from the planning regions spoke in favour of, among other things, the widespread introduction of binding urban density values in the state development plans. With regard to a possible quota system for new land take, there should be close inter-municipal coordination in the designation of building land in order to avoid a shift of new housing construction to parts of the region, municipalities or districts that are less suitable in terms of infrastructure. In addition, the size of the population and the settlement structure should be taken into account when allocating land quotas. In addition, specialised planning for federal and state projects requiring land should be subject to quotas. Proof of demand for new residential and commercial areas should be handled more stringently and linked to settlement area monitoring. With regard to the monitoring of inner urban development potential, a standardised nationwide procedure is recommended with regard to data protection issues (e.g. positive/negative list). This concerns, among other things, the publication of information on landowners for use in databases or cadastres.

Various ideas are aimed at financing or promoting consistent inner urban development to quantitatively expand and qualitatively improve the amount of residential space available in new buildings. Funding programmes at federal or state level for village development/renovation to increase the activation of unused land potential for inner urban development, the promotion of new construction of affordable housing under sufficiency aspects, funding offers for growing municipalities with a function as a residential location to finance the construction of necessary new social and technical infrastructures, the continuation of the "Young buys old" funding programme or comparable programmes and the creation of specialised funding incentives for the revitalisation of brownfield sites were mentioned. Municipal or regional housing land funds should primarily be used to create affordable housing on inner urban sites. Furthermore, better

financial and personnel resources for local authorities are recommended so that they can implement the growing political and planning requirements (e.g. housing construction, climate protection and adaptation) with foresight and legal certainty. Furthermore, the simplified acquisition of land by the municipality for subsequent development as building land is considered necessary in terms of a precautionary land policy. Tax or subsidy incentives should be used to direct residential development towards existing buildings. Regional or municipal housing land funds, which receive start-up funding from the federal states, should be used to support the interim acquisition of building land in inner urban areas so that municipalities can actively influence subsequent utilisation. Municipal financial equalisation should be restructured in such a way that it does not create false incentives such as competition for new residents. The housing industry in the form of co-operatives and building groups should be strengthened.

The common interests of municipalities should be bundled and better implemented in inter-municipal co-operations for residential development. In view of the spatial shifts in demand, housing development should be stringently linked to local public transport and regional rail transport services as well as services of general interest. Inter-municipal or regional housing exchange programmes should be set up to mitigate the problem of resettlement and set in motion relocation chains. It should also be examined whether the development of suitable residential locations at regional level could be transferred to regional urban development companies.

Information, advice and support services and agencies were also suggested, which support the municipalities in matters relating to land-saving settlement development, municipal land policy, land management and the application of building law instruments, thus also promoting the development of expertise in smaller municipalities (see chapter 3.3).

Recommendations for action

The combined results of the analyses in the case study regions and municipalities were used to derive recommendations for dealing with the consequences of the increasing demand for and shortage of building land. These recommendations relate to the allocation of building land, planning approaches and instruments as well as approaches and procedures that are more related to the housing industry. The individual recommendations for action are each aimed at one or more of the federal, state, regional or local authority levels (see chapter 3.3).

Recommendations for action with reference to allocation

- ▶ Operationalise binding land use policy goals (addressee: federal government, federal states),
- ▶ Consider advance deduction for land quotas in federal and state projects (addressee: federal government, federal states),
- ▶ Coordinate the use of land quotas regionally or in interdependent areas (addressee: regions, municipalities),
- ▶ Accompanying instruments required for local authorities when allocating quotas (addressee: federal government, federal states),
- ▶ Harmonisation of area statistics (addressee: federal government, federal states, regions, municipalities),
- ▶ Exclusion of land requirements for renewable energies from the allocation approach (addressee: federal government, federal states).

Recommendations for action with reference to planning instruments

- ▶ Establish land monitoring and integrate it into urban land-use planning geared towards land conservation and land efficiency (addressee: federal government, federal states, regions, municipalities),
- ▶ Consistently recognise potential for inner-city development when calculating demand for housing and commercial space (addressee: regions, municipalities),
- ▶ Specification of ambitious urban development densities for new building land (addressee: federal states, regions, municipalities),
- ▶ Linking spatial-functional premises with aspects of land-saving in spatial planning (addressee: federal states, regions),
- ▶ Support municipalities in forward-looking land policy (addressee: federal government, federal states, regions),
- ▶ Building over existing single-storey retail and commercial areas with multiple storeys (addressee: municipalities),
- ▶ Revision of old binding land-use plans with the aim of saving space (addressee: local authorities),
- ▶ Facilitate the conversion of agricultural buildings that are no longer used/needed (addressee: federal government),
- ▶ Simplification of the BauGB (in particular to simplify the enforcement of building regulations and make them more applicable for municipal practice) (Addressee: Federal Government),
- ▶ Communication, information and awareness-raising measures with regard to the requirements, advantages and options of saving space (addressee: federal government, states, regions),
- ▶ Establishment of the land-use planning instrument for the interior development area (addressee: federal government),
- ▶ Inter-municipal coordination of residential building development at the level of regions or interconnected areas with regulations for the inter-municipal balancing of benefits and burdens (addressee: regions, municipalities).

Recommendations for action related to the housing industry

- ▶ Bring more dynamism to the housing stock (addressee: federal government, states, regions, municipalities),
- ▶ Activate underused existing properties in inner urban sites (addressee: federal government, states, regions, municipalities),
- ▶ Provide incentives for investments in inexpensive, barrier-free and age-appropriate multi-story apartment buildings and existing buildings (addressee: federal government, states, municipalities),
- ▶ Renew old single-family home areas structurally and energetically and diversify residential offerings (addressee: federal government, states, municipalities),

- ▶ Strengthen socially fair land management and heritable building rights (addressee: municipalities),
- ▶ Set up housing land funds (addressee: federal government, states, regions, municipalities),
- ▶ Provide more federally owned areas for internal development of municipalities (addressee: federal government),
- ▶ Support for municipalities in vacant lot management from the states and regions (addressee: states, regions),
- ▶ Implement models for consideration of locals when allocating building land (addressee: municipalities).

Further recommendations for action

- ▶ Clearly communicate data on land use (addressee: federal government, states, regions, municipalities),
- ▶ Transport images and information about high-quality yet dense living in rural communities (addressee: federal government, states, regions, municipalities).

Summary and conclusion

The currently observable consequences of low construction activity on the housing markets in many regions of Germany, such as housing shortages, rising rents and property prices, give reason to take a close look at the effects of a deliberately controlled shortage of building land by means of a quota system in line with the land policy targets - less than 30 hectares in 2030 and no net land take by 2050.

The studies have shown that the stakeholders in densely populated areas and municipalities in rural areas perceive a growing problem pressure resulting from a shortage of building land, particularly for residential purposes. Social and urban development effects are most pronounced where land and property prices have already reached a high level or where residential preferences are shifting along the land price gradient.

In many planning regions, an increasing shortage of building land can intensify existing competition for land. In addition to new residential uses, open-space photovoltaic systems and new wind turbines in particular are taking away agricultural land. This leads to a dilemma with regard to the federal land take targets, as there is a lack of harmonisation of competing objectives at state level, also with regard to challenges such as the protection of open spaces, the preservation of biodiversity, climate adaptation and natural climate protection.

Rising rental and property prices, a lack of diversification in the supply of housing on the housing markets, individual housing requirements and, in particular, the lack of demographically appropriate housing are negative social effects of a shortage of housing land. Closely linked to this is the socially equitable, affordable provision of housing that is adapted to different life stages. The demand for housing and building land is shifting from high-priced markets in medium-sized and large cities to more favourable peripheral locations with an inadequate and barely diversified supply of housing and suboptimal infrastructural connections. In addition, there are acceptance problems with more dense housing construction and new forms of housing beyond owner-occupied homes in rural areas.

Effects relevant to urban development relate to the influence on inner development, location favourability and spatial shift in demand or urban densities and redensification. The necessary

stronger focus on inner development and the realisation of higher urban densities require the mobilisation of residential building land potential by means of planning and land policy instruments as well as stringent control of urban densities in regional spatial planning and urban land-use planning. Particular efforts are required here in the municipalities on the outskirts of cities and in rural areas.

In the analyses, various solutions for cushioning social hardship were identified, which can be used to respond to a significant reduction in the supply of residential land.

This involves both framework-setting and direct measures in land policy, for controlling the development of residential land in terms of subsidies and incentives as well as information and advice. Examples include quotas for social housing construction, requirements for the sale of urban land, concept awards, regional housing supply concepts, support programmes and funding for the creation of affordable housing, the continuation of support programmes such as 'Young buys old', the strengthening of the housing industry for the common good and support for the exchange of housing.

The measures and recommendations for action developed in this project show how the negative social and urban development effects of a shortage of building land should be counteracted by a regionally coordinated quota system with accompanying inner development measures, urban development and planning measures and housing industry measures. From the municipalities' perspective, there are numerous hurdles to overcome, such as a lack of acceptance for high-quality, dense construction and prioritised inner-city development, incomplete data, complicated planning law, property rights and owner behaviour that hinder inner development, a lack of human and financial resources and much more.

Successful implementation requires coordinated action to solve the housing issue under the premise of saving land at the federal, state, regional and local levels. It is necessary to influence otherwise market-driven developments on the housing markets with appropriate guidelines, interventions and incentives (see chapter 4.1 and chapter 4.2).

1 Projekthintergrund und Untersuchungsziele

1.1 Projekthintergrund

Die in diesem Bericht dokumentierten Untersuchungen zu sozialen und städtebaulichen Implikationen einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme wurden im Rahmen des REFOPLAN-Vorhabens „Unterstützung des Dialogprozesses Flächensparen/Innenentwicklung“ durchgeführt. Das Vorhaben diente mit Expertisen zu ausgewählten Fragestellungen der fachlichen Unterstützung eines Bund-Länder Dialoges zum Flächensparen. Neben der Status-quo Berichten zur Kontingentierung (Blecken et al., 2024), Innenentwicklung (Preuß, Böhnke, 2024) und zu Fehlanreizen (Blecken et al., 2024) wurden Expertisen zum Brachflächenrecycling (Ferber, Preuß, 2026) sowie interne Hintergrundpapiere zum Bau- und Planungsrecht sowie zur Öffentlichkeitsarbeit in den Dialogprozess eingebracht.

Bei dem Dialog handelte es sich um einen vom Umweltressort des Bundes initiierten breit angelegten umweltpolitischen Diskurs von Flächenakteuren, der in Empfehlungen für Bund und Länder münden sollte, wie die flächenpolitischen Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie für die Jahre 2030 und 2050 erreicht werden können. Richtschnur für diese Gespräche waren die Ergebnisse aus dem Forschungsvorhaben „Aktionsplan Flächensparen“ (Adrian et al., 2018), wonach in den Aktionsfeldern „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme“, „Innenentwicklung stärken“ und „Fehlanreize abbauen“ die zentralen Stellschrauben zum Flächensparen liegen. Der Dialog wurde im Jahr 2024 abgeschlossen (Preuß et al., 2024; Preuß et al., 2026a; Preuß et al., 2026b).

1.2 Untersuchungsziele

Die Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme wird in Fachkreisen mitunter als wirksamster Ansatz für das Erreichen der bundespolitischen Ziele zur Reduzierung der täglichen Flächenneuanspruchnahme auf „weniger als 30 ha bis 2030“ bzw. „Netto Null bis 2050“ eingestuft. Als Folge einer Begrenzung des Baulandangebotes im Außenbereich für Wohnen und Gewerbe sind jedoch höhere Mieten und Immobilienpreise zu erwarten, die insbesondere beim Wohnen zu sozialen Problemlagen führen könnten. Zudem sind auch städtebauliche Auswirkungen zu erwarten, wenn die Innenbereiche der Städte und Gemeinden vorrangig zur Deckung des Bauland- bzw. Wohnungsbedarfs herangezogen werden.

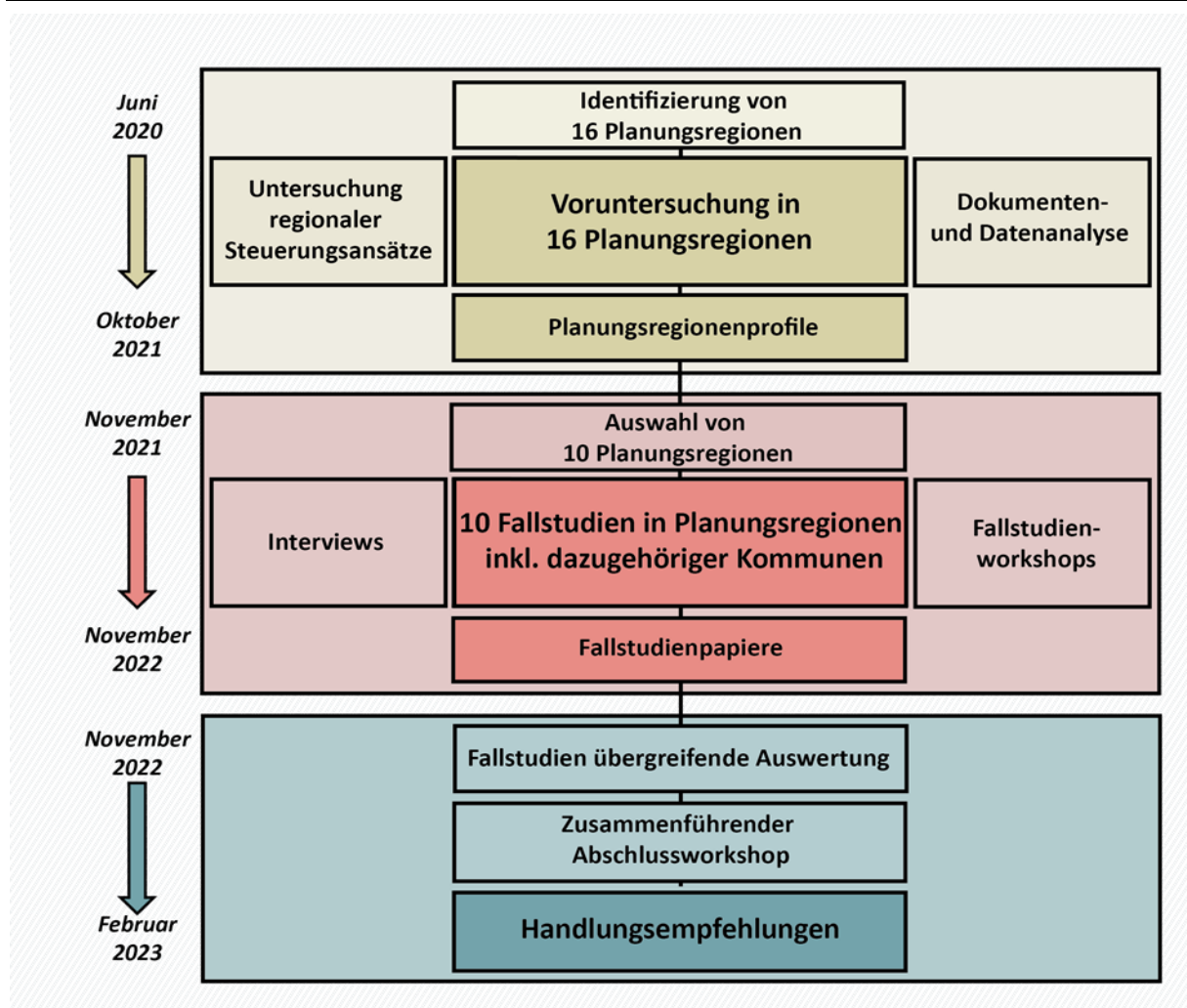
Zielsetzung der durchgeführten Untersuchungen war es daher, zu ermitteln, ob, und, wenn ja, welche positiven, bzw. negativen sozialen oder städtebaulichen Auswirkungen von einer Verknappung des Baulandangebots als Folge einer Baulandkontingentierung ausgehen könnten. Des Weiteren sollten Vorschläge für flankierende Maßnahmen zur Vermeidung oder Abmilderung nachteiliger Effekte erarbeitet werden.

2 Untersuchungsablauf und Methodik

Das Untersuchungsdesign folgte dem Ziel, soziale und städtebauliche Wirkungen einer Wohnbaulandverknappung infolge einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme zu ermitteln. Dafür wurden, ausgehend von Voruntersuchungen in 16 Planungsregionen, in zehn Planungsregionen Fallstudien durchgeführt. In Abbildung 2 sind die 16 voruntersuchten (beige) bzw. die zehn Fallstudienregionen (rot) dargestellt (vgl. Kapitel 2.1.1). Für alle 16 Planungsregionen erfolgte eine Dokumenten- und Datenanalyse u.a. in Bezug auf Bevölkerungs- und Entwicklungsdynamik, Baufertigstellungen, Immobilien- und Mietpreise, Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche, Siedlungsdichte sowie Ansätze einer quantitativen Steuerung der Flächenneuanspruchnahme auf Ebene der Regionalplanung. Auf dieser Basis wurden Planungsregionenprofile erstellt (vgl. Anlage A.1). In Fallstudien in zehn der 16 Planungsregionen wurden vertiefend Interviews sowie Workshops durchgeführt, an denen u.a. Vertreter*innen der regionalen Raumordnung, aus Kommunen sowie von Wohnungsgesellschaften beteiligt waren (vgl. Anlage A.3). Anschließend wurden die Ergebnisse aus den Fallstudien zusammengeführt, ausgewertet und in einem gemeinsamen Abschlussworkshop aller zehn Fallstudienregionen diskutiert (vgl. Kapitel 3.2 und Anlage 0). Auf dieser Basis wurden Handlungsempfehlungen für die Ebenen Bund, Länder, regionale Raumordnung sowie Kommunen abgeleitet (vgl. Kapitel 3.3). Diese zielen auf den Umgang mit einer deutlichen Reduzierung des verfügbaren Wohnbaulands, wobei insbesondere auf eine Vermeidung oder Abmilderung sozialer Folgewirkungen fokussiert wurde. Der gesamte Ablauf der Untersuchung ist in Abbildung 1 dargestellt.

Die Untersuchung wurde im Zeitraum Juni 2020 bis Februar 2023 durchgeführt. Aufgrund Corona-bedingter Beschränkungen mussten fast alle Veranstaltungen (Interviews, Workshops) digital stattfinden.

Abbildung 1: Methodischer Ablaufplan



Quelle: eigene Darstellung 2023, Institut Raum & Energie

2.1 Voruntersuchung von 16 Planungsregionen

2.1.1 Identifizierung von Planungsregionen für Voruntersuchung

In die Voruntersuchung wurden 16 mitwirkungsbereite Planungsregionen einbezogen, wobei mit Blick auf Repräsentativität darauf geachtet wurde, dass möglichst die einzelnen Raumordnungstypen (Kernstädte, Umlandgemeinden, ländliche Gemeinden bzw. Verdichtungsräume, Räume mit Verdichtungsansätzen, ländliche Räume) berücksichtigt sind und dass die Regionen in möglichst vielen verschiedenen Bundesländern liegen. Aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen in Bezug auf die räumliche Entwicklung blieben die Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin bei der Auswahl unberücksichtigt. Das Saarland wurde wegen der faktischen Überlagerung der Ebenen Landesplanung und Regionalplanung ausgeklammert.

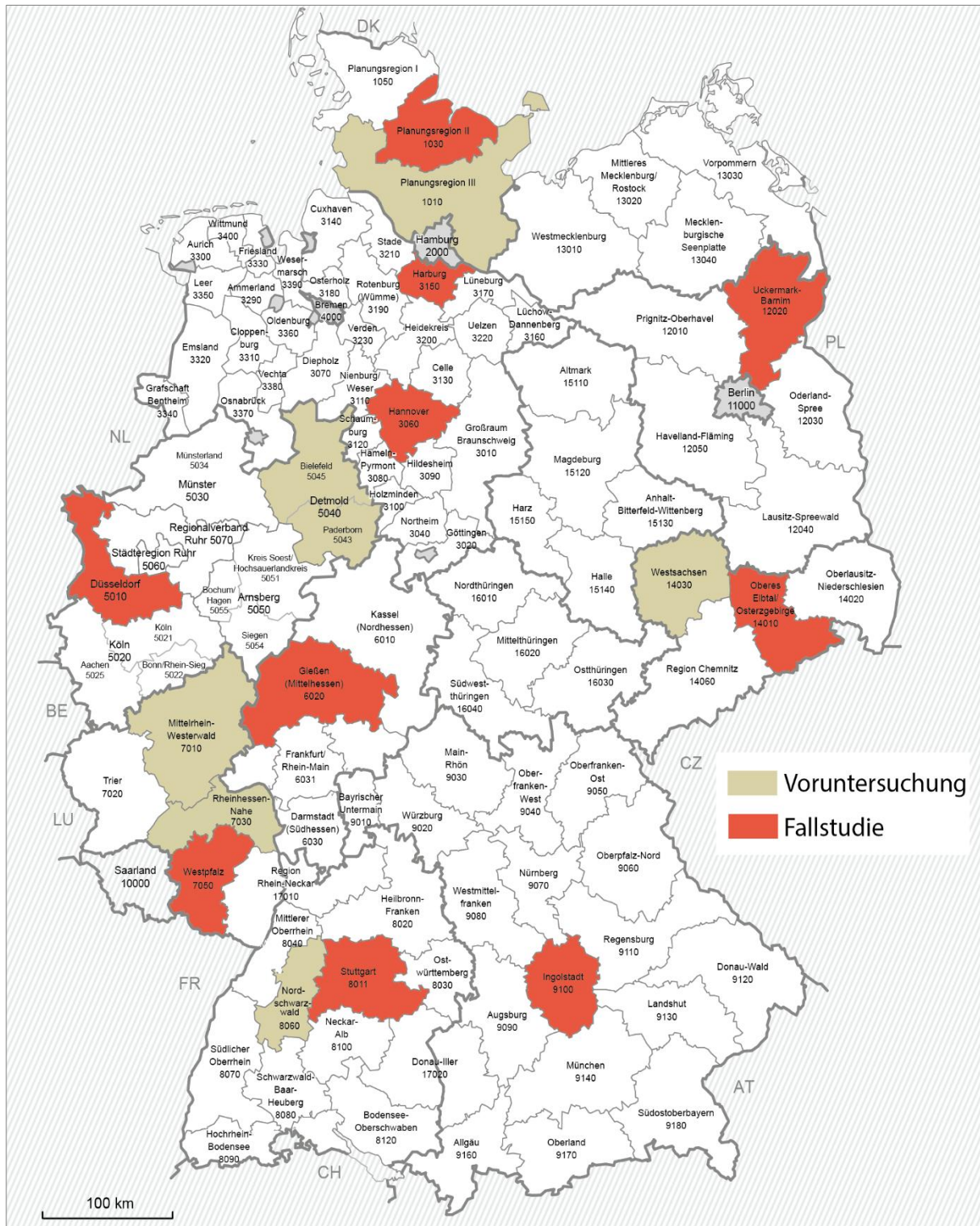
Es wurden folgende 16 Planungsregionen für die Durchführung der Voruntersuchung identifiziert (vgl. Kapitel 2.1.2 und Kapitel 2.1.3):

- ▶ Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg),
- ▶ Region Stuttgart (Baden-Württemberg),
- ▶ Planungsregion Ingolstadt (Region 10) (Bayern),

- ▶ Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg),
- ▶ Planungsregion Mittelhessen (Hessen),
- ▶ Region Hannover (Niedersachsen),
- ▶ Landkreis Harburg (Niedersachsen),
- ▶ Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen),
- ▶ Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen),
- ▶ Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz),
- ▶ Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz),
- ▶ Planungsregion Westpfalz (Rheinland-Pfalz),
- ▶ Planungsregion Leipzig-Westsachsen (Sachsen),
- ▶ Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Sachsen),
- ▶ Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein),
- ▶ Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein).

In Abbildung 2 sind die 16 Planungsregionen der Voruntersuchung dargestellt, von denen im weiteren Verlauf zehn Planungsregionen in Fallstudien vertieft untersucht wurden.

Abbildung 2: Räumliche Verortung der 16 voruntersuchten Planungsregionen (beige) und der 10 vertieft untersuchten Fallstudienregionen (rot)



Quelle: Institut Raum & Energie, Datenbasis: Laufende Raumbbeobachtung des BBSR, Geometrische Grundlage: VG5000 (generalisiert), 31.12.2017 ©GeoBasis-DE/BKG

2.1.2 Ablauf und Methodik der Voruntersuchung

Für die 16 Planungsregionen erfolgte eine Analyse der bestehenden Raumordnungspläne (Landes- und regionale Ebene) sowie weiterer Planwerke und Konzepte hinsichtlich der Steuerung der Siedlungsentwicklung, eines ggf. praktizierten Flächenmanagements sowie verfügbarer Daten zu Kennwerten der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung sowie der wohnbaulichen Entwicklung. Ziel war es, etwaige Zusammenhänge zwischen regionalplanerischer Steuerung, regionaler Flächenneuanspruchnahme und wohnungswirtschaftlichen Entwicklungen in den Planungsregionen zu erkennen.

2.1.2.1 Struktur- und Dokumentenanalyse

Für die 16 Planungsregionen wurden die Bevölkerungsdynamik erfasst und die in den Planungsregionen liegenden Stadt- und Landkreise in Bezug auf die jeweilige Siedlungsstruktur analysiert.

In Bezug auf die in den Planungsregionen vertretenen siedlungsstrukturellen Kreistypen wurde angestrebt, sowohl Planungsregionen mit einer deutlichen städtischen Prägung als auch eher heterogen strukturierte Planungsregionen einzubeziehen. Es wurden Regionen mit unterschiedlicher Bevölkerungsdynamik einbezogen. Zugrunde gelegt wurden die Bevölkerungszahlen für den Zeitraum 2011 bis 2019. Die Einwohner*innenzahl Deutschlands ist in dieser Zeit insgesamt um 3,4 % bzw. 0,5 % p.a. (=2,69 Mio. Einwohner*innen (Ew.)) gestiegen. Die Zuordnung zu den Kategorien erfolgte in wachsend ($\geq +0,5$ % p.a.), konstant ($+0,5$ % ≥ 0 % p.a.) und schrumpfend (< 0 % p.a.). Auch hier galt, dass Planungsregionen aufgrund ihrer Größe und ihres Zuschnitts Teilräume mit unterschiedlichen Bevölkerungsdynamiken umfassen können. Daher ist das Kriterium als eine Annäherung einer Gebietsbeschreibung an ihre demografische Disposition zu verstehen.

Weiterhin wurden die jeweils bestehenden planerischen Ansätze einer Steuerung der Flächenneuanspruchnahme durch die Regionalplanung identifiziert sowie Daten zur Flächen- und wohnbaulichen Entwicklung zusammengestellt und ausgewertet. Dies diente der Gewinnung von Erkenntnissen, die zur Einschätzung des Flächenausweisungsgeschehens auf regionaler und kommunaler Ebene von Bedeutung sind wie z.B. die jeweils angewandten Steuerungsansätze der Regionalplanung, die wohnungswirtschaftliche Entwicklung und die bisherige Flächenneuanspruchnahme.

Hierfür wurden die Ziele und Grundsätze der Raumordnung mit Bezug zur Siedlungsentwicklung in den Landesentwicklungsplänen und den Regionalplänen ausgewertet. Zudem wurden weitere relevante Dokumente wie Richtlinien, Nachweispflichten, Vorschriften, Verfahrensweisen und weitere Werkzeuge zur operationellen Umsetzung der in den Planungen festgelegten Ziele und Grundsätze betrachtet. So wurden die in den jeweiligen Planungsregionen angewandten Steuerungsmechanismen der Flächenneuanspruchnahme durch die Träger der Regionalplanung analysiert.

Dabei wurden Planungsregionen mit Steuerungsansätzen wie z.B.

- der räumlichen Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung,
- der Festlegung von Dichtewerten für Wohnbauflächen und/oder
- einer quantitativen Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung

als Regionen mit einer stringenten quantitativen Steuerung in Bezug auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung eingeordnet, sofern die Festlegungen als Ziele der Raumordnung erfolgen.

Entsprechende Festlegungen gibt es z.B. in den Planungsregionen in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Planungsregionen, in denen die Regionalpläne zwar quantitative Mengenvorgaben (auch mit Zielfunktion) enthalten, diese jedoch nicht flächendeckenden gelten, weil

- ▶ eine quantitative Beschränkung nur für einen Teil der Kommunen (in der Regel Kommunen ohne zentralörtliche oder weitere Funktionen) gilt (z.B. Landkreis Harburg) und/oder
- ▶ eine quantitative Beschränkung „nur“ als Obergrenze in Bezug auf neu geschaffene Wohneinheiten gilt, ohne diese in Form von Dichtevorgaben auf die Fläche zu flankieren (und z.T. auch neu geschaffene Wohneinheiten im Innenbereich auf die Kontingentierung angerechnet werden) (z.B. Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein, Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein) oder
- ▶ bei einer flächendeckenden quantitativen Kontingentierung der Regionalplan begründet Abweichungen zulässt,

wurden als Regionen mit einer geringen quantitativen Steuerung eingeordnet.

Planungsregionen, in denen die regionalplanerische Steuerung auf nicht-quantitativen Ansätzen beruht, wie z.B.

- ▶ Zentrale-Orte-Prinzip,
- ▶ Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung,
- ▶ Bedarfsnachweis für Wohnen und Gewerbe,
- ▶ Beschränkung auf die Eigenentwicklung

und in der Regel im Zuge der praktischen Anwendung weitgehende Möglichkeiten der Ausweisung neuen Baulands bestehen, werden als Regionen ohne quantitative Steuerung eingeordnet.

Die Verfasstheit der Regionalplanung in den einzelnen Bundesländern (resp. Planungsregionen) als Ausdruck der organisationalen Verankerung und der regionalen Entscheidungsstrukturen wurde als weiteres Kriterium betrachtet, und zwar die staatliche Regionalplanung auf Landesebene (oberste Landesplanungsbehörde) (wie in Schleswig-Holstein), die kommunalverbandliche Regionalplanung (wie z.B. in Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen), die gemeinschaftliche Regionalplanung (wie z.B. in Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) und die Regionalplanung durch Landkreise (wie in Niedersachsen) (Krappweis, ohne Jahr).

Zudem wurden auch Materialien und Aktivitäten zum Siedlungsflächenmanagement sowie weitere regionalplanerische und immobilienwirtschaftliche Dokumente, Gutachten und Berichte ausgewertet.

2.1.2.2 Analyse von Kennwerten der Siedlungs- und wohnbaulichen Entwicklung

Im Zuge einer Datenanalyse wurden verschiedene Kennwerte analysiert, die Aufschluss über die Entwicklung von Immobilien- und Baulandpreisen sowie Mieten, die Bevölkerungsentwicklung, die Wohnungsbauentwicklung sowie die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme im Zeitraum 2011 bis 2020 bzw. 2011–2019 geben.

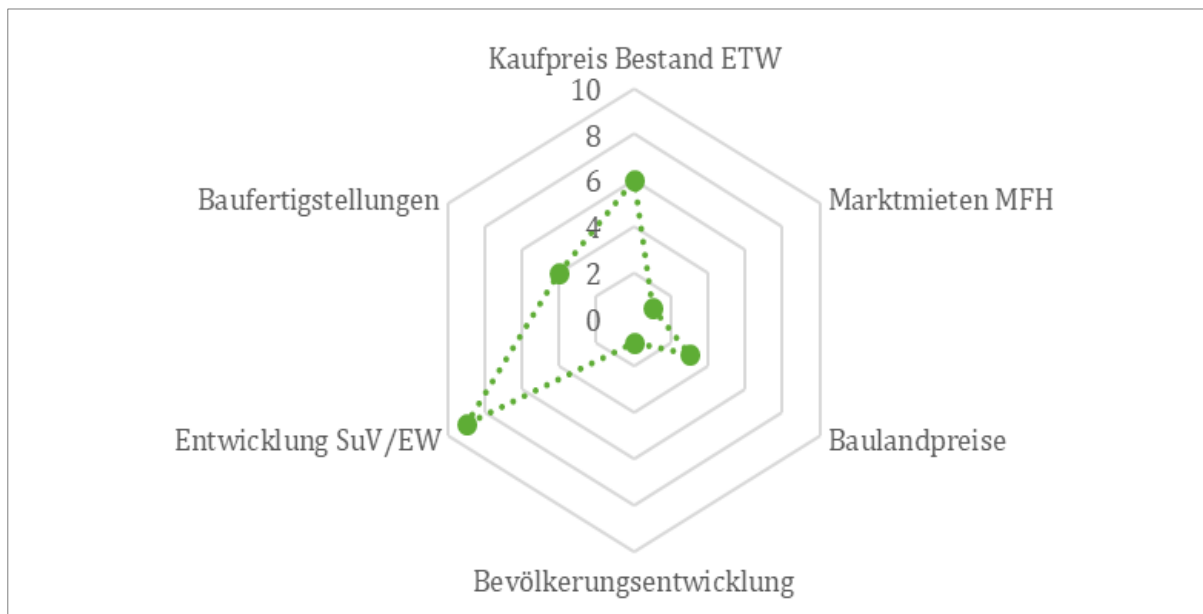
Im Einzelnen handelt es sich um folgende Kennwerte:

- ▶ **Immobilienpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufpreise für Eigentumswohnungen (ETW) im Bestand im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022)
- ▶ **Mieten:** Entwicklung der durchschnittlichen (Markt-)Mieten bei Neuvermietung für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (MFH) im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022)
- ▶ **Baulandpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufwerte von Bauland (gesamt) im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021)
- ▶ **Bevölkerungsentwicklung:** Entwicklung der Bevölkerung im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021)
- ▶ **Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung:** Bevölkerungsbezogene Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsflächen (pro 1.000 Einwohner*innen) (zum 31.12.) im Zeitraum 2011 und 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021)
- ▶ **Wohnungsbau:** durchschnittliche Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Maßnahmen im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2019 pro 1.000 Einwohner*innen (Stand:31.12.2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021)

Die Datenquellen sind in der obigen Aufzählung jeweils in Klammern genannt.

Die o.g. Daten zu sechs Kennwerten wurden in Netzdiagrammen zusammengeführt, die auf bestehenden Daten für Kreise und kreisfreie Städte in den betrachteten Planungsregionen basieren. Die darin ablesbaren Rankingstufen auf der Skala 1 bis 10 beziehen sich auf die Daten aller Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland (n=401, Stand: 31.12.2019). Damit wurde anhand von den sechs o.g. Kennwerten die prozentuale Veränderung der Werte von 2011–2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40). Abbildung 3 zeigt beispielhaft ein Netzdiagramm des Landkreises Uckermark, das auf einer Darstellung von Kennwerten entlang von Rankingstufen basiert.

Abbildung 3: Beispiel Netzdiagramm des LK Uckermark



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Die beispielhafte Abbildung 3 zeigt Folgendes: Die Rangeinstufung 6 bei den Kaufpreisen deutet darauf hin, dass diese in diesem Landkreis leicht überdurchschnittlich gestiegen sind. Andererseits zählt der Landkreis Uckermark zu den 40 Kreisen mit der geringsten Marktmietenentwicklung, wie die Rangeinstufung 1 anzeigt. Auffällig ist in diesem Landkreis die stark überdurchschnittliche Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung pro 1.000 Einwohner*innen (Ranking 9) bei gleichzeitig stark unterdurchschnittlicher Bevölkerungsentwicklung (Ranking 1).

Bei den Kennwerten können Datenunsicherheiten aus geringen Fallzahlen, teils zugrundeliegenden Durchschnittswerten (z.B. Immobilien- und Baulandverkäufe) und einer teils schwierigen Abgrenzung der betrachteten Teilräume resultieren. Bei den Daten zur Siedlungs- und Verkehrsfläche ist die Umstellung der Statistik vom Automatisierten Liegenschaftsbuch (ALB) auf das Amtliche Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) zu berücksichtigen, was bei einigen Flächennutzungsarten zu Neuordnungen in andere Kategorien führte.

2.1.3 Erstellung von Planungsregionenprofilen

Die Ergebnisse der Dokumenten- und Datenanalyse wurden jeweils in einem übersichtlichen und für alle 16 Planungsregionen gleich aufgebauten Planungsregionenprofil (vgl. Anlage A.1) zusammengestellt und mit Vertreter*innen der regionalen Planungsstellen abgestimmt.

Die Planungsregionenprofile enthalten Basisdaten der jeweiligen Region wie Bevölkerungsentwicklung, Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche, Siedlungsdichte und Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Weiterhin enthalten sie eine Darstellung der Steuerungsansätze der Regionalplanung. Dabei wird auf Besonderheiten der quantitativen Steuerung der Flächenneuanspruchnahme eingegangen. Außerdem wurden darin Daten zur wohnbaulichen Entwicklung (Baufertigstellungen, Kaufpreise, Mietpreise, Immobilienpreise, Baulandpreise) dargestellt. Enthalten sind auch Netzdiagramme zu den sechs oben dargestellten Kennwerten. Diese ermöglichen einerseits einen Vergleich der Daten innerhalb der

Planungsregion (z.B. zwischen den einer Planungsregion zugehörigen Kreisen) und zum anderen vergleichende Aussagen bzw. eine bundesweite Einordnung in Bezug auf einzelne Kennwerte auf Basis der Rankingstufen auf der Skala 1 bis 10.

Ein abschließendes Fazit führt die Ergebnisse der Analyse der regionalplanerischen Steuerungsansätze im Bereich der Siedlungsentwicklung sowie der Datenanalyse zusammen. Die Entwicklungen der Kennwerte wurden mit den Entwicklungen auf Landes- und Bundesebene verglichen und vor dem regionalen Hintergrund eingeordnet. Zusätzlich wurde die Flächenneuanspruchnahme mit einer theoretisch angenommenen rechnerischen Zuteilung entsprechend einem 30-Hektar-Ziel verglichen. Daraus wurden Aussagen zum potenziellen Anpassungsbedarf der Region im Sinne des Ziels „weniger als 30 Hektar bis 2030“ formuliert.

Die Informationen aus den Profilen der Planungsregionen flossen in die weitere Arbeit der Fallstudien in den zehn Planungsregionen ein (vgl. Dokumentationen der Fallstudien-Workshops in Anhang A.3 sowie Fallstudienberichte in Anhang A.4).

2.2 Durchführung der Fallstudien

2.2.1 Auswahl

Zur Auswahl von zehn Fallstudien wurden in den 16 Planungsregionen der Voruntersuchung die Möglichkeiten einer vertieften Mitwirkung als Fallstudie erfragt sowie entlang der in Kapitel 2.1.2 dargestellten Kriterien Prioritäten gebildet. Unter den mitwirkungsbereiten Planungsregionen wurden die Fallstudien entlang folgender Kriterien ausgewählt:

- ▶ in mindestens einem Drittel der Planungsregionen sollten stringente quantitative Steuerungsansätze der Regionalplanung (vgl. Kapitel 3.1.2.3.1) implementiert sein,
- ▶ die zu untersuchenden Planungsregionen sollten verschiedenen Raumordnungstypen (Kernstädte, Umlandgemeinden, ländliche Gemeinden bzw. Verdichtungsräume, Räume mit Verdichtungsansätzen, ländliche Räume) zuzuordnen sein; zugleich sollten in einigen Planungsregionen mehrere Raumordnungstypen vertreten sein,
- ▶ es sollte mindestens eine Planungsregion mit abnehmender Bevölkerungszahl untersucht werden,
- ▶ es sollten mehrere Planungsregionen vertreten sein, in denen die Siedlungsdichte zugenommen hat,
- ▶ es sollten mindestens zwei ostdeutsche Planungsregionen untersucht werden.

Auf dieser Grundlage wurden in Abstimmung mit dem Auftraggeber zehn Planungsregionen für die vertiefenden Fallstudien ausgewählt.

Die Planungsregionen, in denen die Fallstudien durchgeführt wurden, sind in Tabelle 1 mit wichtigen Kenndaten dargestellt. Sie sind zusätzlich in Abbildung 2 in Kapitel 2.1.1 in einer Karte ersichtlich.

Tabelle 1: Fallstudienregionen und wichtige Kenndaten

Planungsregion	Bevölkerung 31.12.2019	Ansätze der quantitativen Steuerung in der Regional- planung	Veränderung der Bevölke- rung 2011–2019	Veränderung der sozialver- sicherungsp- flichtig Be- schäftigten 2011–2019	Veränderung der Sied- lungsdichte 2011–2019
Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein	729.774	gering	2,7 %	17,1 %	–2,0 %
Landkreis Harburg	254.431	gering	6,3 %	21,7 %	–0,3 %
Planungsregion Uckermark-Barnim	304.191	keine	2,7 %	8,4 %	–3,5 %
Region Hannover	1.157.115	ohne	4,6 %	17,8 %	2,6 %
Regierungsbezirk Düsseldorf	5.207.457	stringent	2,6 %	15,1 %	–1,5 %
Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge	1.044.083	ohne	3,3 %	13,2 %	–4,9 %
Planungsregion Mittelhessen	1.048.646	stringent	2,3 %	13,2 %	–1,7 %
Planungsregion Westpfalz	486.615	stringent	–0,4 %	8,2 %	–3,6 %
Region Stuttgart	2.794.558	stringent	6,4 %	20,1 %	3,5 %
Planungsregion Ingolstadt	495.803	ohne	8,3 %	22,9 %	0,9 %
Deutschland	83.166.711	k. A.	3,5 %	16,2 %	–3,2 %

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Auswertungen, 2023

Anmerkung: Siedlungsdichte stellt das Verhältnis zwischen Bevölkerungszahl und Siedlungs- und Verkehrsfläche dar; Tabelle verwendet verfügbare Daten zum Regierungsbezirk Düsseldorf, der nicht identisch mit der Planungsregion ist.

Neben der Ebene der Planungsregionen wirkte die kommunale Ebene in Form mitwirkungs-
bereiter Städte, Gemeinden und Landkreise bzw. interkommunaler Zusammenschlüsse in den ein-
zelnen Planungsregionen mit.

Folgende Kommunen bzw. interkommunalen Zusammenschlüsse wurden in den jeweiligen Pla-
nungsregionen in die Fallstudien einbezogen:

- Region Stuttgart: Städte Filderstadt, Ostfildern und Leinfelden-Echterdingen im sog. Kom-
munalen Arbeitskreis Filderraum (KAF),
- Planungsregion Ingolstadt: Stadt Neuburg an der Donau,
- Planungsregion Uckermark-Barnim: Gemeinde Schorfheide und Stadt Eberswalde,

- Planungsregion Mittelhessen: Städte Alsfeld und Lich,
- Region Hannover: Stadt Neustadt am Rübenberge,
- Landkreis Harburg: Stadt Winsen (Luhe),
- Planungsregion Düsseldorf mit Bezirksregierung Düsseldorf: Kreis Kleve und Gemeinde Bedburg-Hau,
- Planungsregion Westpfalz: Stadt Kaiserslautern,
- Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge: Stadt Freital,
- Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein: Entwicklungsagentur Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg mit den Städten Rendsburg und Büdelsdorf sowie weiteren neun Kommunen.

Damit sind in den Fallstudien Planungsregionen repräsentiert, die sowohl mit Mengenbeschränkungen für die Flächenneuausweisung steuern (z.B. Planungsregionen Düsseldorf, Mittelhessen und Westpfalz) als auch solche, in denen bisher keine regionalplanerisch vorgeschriebenen Mengenbeschränkungen praktiziert werden (z.B. Landkreis Harburg, Planungsregion Uckermark-Barnim). Außerdem sind alle relevanten Raumordnungstypen (Kernstädte, Umlandgemeinden, ländliche Gemeinden bzw. Verdichtungsräume, Räume mit Verdichtungsansätzen, ländliche Räume) in die Untersuchung einbezogen werden. Darunter befinden sich auch Planungsregionen, in denen eine breite Streuung von Raumordnungstypen besteht wie z.B. die Planungsregion Düsseldorf. Die Regionen Hannover und Stuttgart sind im Unterschied zu den übrigen acht Planungsregionen durch eine Zunahme der Siedlungsdichte gekennzeichnet. Im Kontext der Planungsregionen wurden Gemeinden (z.B. Gemeinden Bedburg-Hau und Schorfheide), Städte (z.B. Städte Freital, Kaiserslautern, Neuburg an der Donau, Winsen (Luhe)) und ein Landkreis (Kreis Kleve) einbezogen. Außerdem sind auch regionale bzw. Stadt-Umland-Zusammenschlüsse (Kommunaler Arbeitskreis Filder, Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg) untersucht worden, um räumliche bzw. themenbezogene Verflechtungen zwischen Kommunen abzubilden.

2.2.2 Ziele und Inhalte

Ziel der Untersuchungen in den zehn Fallstudien war, zu ermitteln, ob und welche möglichen sozialen und städtebaulichen Implikationen eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme in den Planungsregionen und Kommunen nach sich ziehen würde. Dabei wurden auch Entwicklungstrends wie die demografische Entwicklung sowie das Nachfrageverhalten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe sowie die Aktivitäten in der Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft betrachtet, die in einem engen Zusammenhang mit der Verfügbarkeit von Bauland bzw. Wohnraum stehen. Darauf aufbauend wurden Vorschläge entwickelt, mit welchen flankierenden Maßnahmen mögliche negative Folgen vermieden oder abgemildert werden könnten und wie aus städtebaulich-planerischer Sicht mit einer Baulandverknappung umgegangen werden kann. Dies bezog sich auf bestehende bzw. bereits praktizierte Lösungsansätze, aber auch auf neue Ideen und instrumentelle Ansätze für ein künftiges Vorgehen. Hierbei bildeten die Sichtweise regionaler und kommunaler Akteur*innen und deren Erfahrungen mit der Planungspraxis und Planungskultur eine wichtige Grundlage der Untersuchungen. Die Fallstudienbeteiligten vor Ort brachten ihre Kenntnisse über den Handlungs- bzw. Veränderungsdruck in Bezug auf die Siedlungsflächenentwicklung ein. Dabei ging es nicht darum, die Akzeptanz einer Kontingentierung zu diskutieren, vielmehr wurde an der aktuell in allen Fallregionen und -kommunen

sichtbaren Verknappung von Bauland angeknüpft, die sich u.a. in Form von Bauland- und Mietpreissteigerungen und daraus resultierenden räumlichen Nachfrageverlagerungen auswirkt. Das wiederum ermöglichte die perspektivische Sicht auf Wirkungen, die mit einer Operationalisierung der flächenpolitischen Ziele des Bundes (Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke von rund 50 Hektar pro Tag auf „weniger als 30 Hektar im Jahr 2030 bzw. „Netto-Null“ im Jahr 2050) im Wege einer Kontingentierung verbunden wären. Auf dieser Basis wurden mögliche planerische, städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Maßnahmen zur Flankierung einer möglichen Kontingentierung der Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen eruiert, die eine Abmilderung negativer sozialer und städtebaulicher Folgen bewirken können. Zudem wurde in der Untersuchung das mit einer Kontingentierung verbundene Erfordernis des Flächensparens nicht auf die deutliche Begrenzung der Flächenneuausweisung beschränkt, sondern eng mit Fragen der Bestands- bzw. Innenentwicklung und der Effizienz der Flächennutzung verknüpft. Zudem wurden in den Fallstudien auch weitere Nutzungsanforderungen an die Fläche wie Grün- und Freiraumschutz, Klimaanpassung und Biodiversität, Erzeugung regenerativer Energien, Produktion von Nahrungsmitteln und Flächenbedarfe für Wirtschaft, Gemeinbedarf, Straßen und sonstige Infrastrukturen berücksichtigt.

2.2.3 Ablauf

2.2.3.1 Interviews mit Vertreter*innen aus Regionalplanung und Kommunen

Zunächst wurden in den Fallstudien Interviews mit Vertreter*innen der Regionalplanung sowie der einbezogenen Kommunen geführt. Dabei wurde auf einen teilstandardisierten Fragenbogen (vgl. Anhang 0) zurückgegriffen, der an die jeweiligen regionalen bzw. kommunalen Verhältnisse angepasst wurde. Dies betraf z.B. die quantitative regionalplanerische Steuerung der Siedlungsentwicklung oder die räumliche Lage sowie die spezifischen planerischen und raumbezogenen Belange der jeweiligen Kommune. Die Interviews wurden überwiegend in Form von Videokonferenzen sowie teilweise telefonisch geführt.

Die Interviews auf regionaler Ebene wurden mit den Leitenden und/oder den für die Siedlungsentwicklung zuständigen Mitarbeitenden der regionalen Planungsstellen geführt. Die Interviewleitfragen thematisierten folgende Aspekte:

- ▶ Aktuelle Entwicklung der Region bezüglich der wohnbaulichen Entwicklung: Herausforderungen, Nutzungskonflikte, Flächenneuinanspruchnahme (für unterschiedliche SuV-Zwecke, z.B. überörtliche Planungen), Rolle eines Flächensparziels für die regionale Planung,
- ▶ Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung: Aussagen zu bestehenden und potenziellen neuen planerischen Instrumenten, Regelungen für die jeweils ausgewählte(n) Fallstudienkommune(n),
- ▶ Folgen einer Kontingentierung bzw. Verknappung des Angebots an Bauflächen: u.a. wohnungswirtschaftliche Entwicklung, sozialräumliche Bevölkerungsentwicklung, Stadt-Land-Beziehungen),
- ▶ Instrumente zum Umgang mit einer Kontingentierung bzw. zur Flankierung einer Verknappung des Angebots an Bauflächen: vorhandene und potenzielle Instrumente zur Milderung von negativen Folgen und Steuerung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung.

Die schriftlichen Dokumentationen der Interviews wurden mit den Interviewpartner*innen abgestimmt. Die Ergebnisse der Interviews dienten der Vorbereitung der Fallstudienworkshops. Die Workshopergebnisse sind in die Fallstudienberichte (vgl. Anhang A.4) sowie in die übergreifende Fallstudienauswertung (vgl. Kapitel 3.1) eingeflossen.

2.2.3.2 Workshops mit regionalen und kommunalen Akteur*innen

In jeder Fallstudienregion wurden in einem Workshop mit regionalen und kommunalen Akteur*innen die Erkenntnisse aus den Interviews gebündelt und zur Diskussion gestellt. Auf Basis der zuvor in der Voruntersuchung erhobenen Daten und ermittelten Ansätze der quantitativen Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Raumordnung sowie der Ergebnisse der Interviews wurden mögliche Vorgehensweisen zum Umgang mit einer Baulandverknappung erörtert und konkrete Ideen zur Abmilderung möglicher negativer Folgen der Baulandverknappung erarbeitet. Einbezogen wurden in erster Linie Mitarbeitende der regionalen Planungsstellen, aus beteiligten Kommunen und den Landkreisen sowie ggf. ausgewählte Akteur*innen aus der Wohnungswirtschaft und Vertreter*innen der Landesplanung.

Die Workshops fanden (aufgrund der Corona-Beschränkungen) bis auf den Workshop im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg digital statt. Sie wurden in allen Fallbeispielen methodisch und in Bezug auf ihren Ablauf mit nur geringen Abweichungen in einem Zeitraum von drei bis dreieinhalb Stunden durchgeführt (Workshop im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg in Präsenz sechs Stunden).

In einem ersten Block erfolgte nach der Begrüßung und einer Vorstellungsrunde der Teilnehmenden eine Vorstellung des Projektes und der Ziele des Workshops sowie eine inhaltliche Einführung durch das Bearbeitungsteam, in der die Ergebnisse der Voruntersuchung dargestellt wurden. Diese wurden von den Teilnehmenden kommentiert.

In einem zweiten Veranstaltungsblock wurden die Folgen einer Verknappung von Wohnbauland für die Region und Kommune(n) bzw. interkommunalen Zusammenschlüsse – angereichert durch eine Vorstellung der Ergebnisse der Interviews der Fallstudie sowie aus den anderen neun Fallstudien – entlang folgender Leitfrage diskutiert:

- Welche sozialen, städtebaulichen und sonstigen Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell?

Ein dritter Veranstaltungsblock diente der Erarbeitung von Ideen zum Umgang mit einer Verknappung von Bauland und zur Abmilderung negativer Folgen in der Planungsregion und der Kommune bzw. den Kommunen – wiederum angereichert durch eine Vorstellung der Ergebnisse der Interviews der Fallstudie sowie aus den jeweils anderen neun Fallstudien, differenziert nach Bundes- und Länder-, regionaler und kommunaler Ebene – entlang folgender Leitfragen:

- Welche Möglichkeiten hat die Planungsregion bzw. die Kommune zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung
 - durch regulatorische sowie planungs- und raumordnungsrechtliche Instrumente,
 - durch wohnungswirtschaftliche Instrumente?
- Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens Bund und Land sind erforderlich?
- Vision: Welche weiteren Steuerungsmechanismen bzw. Rechtsinstrumente sind erforderlich oder wünschenswert?

In einigen der im späteren Verlauf durchgeführten Workshops wurden anschließend ausgewählte Ergebnisse aus dem Gesamtvorhaben/den anderen neun Fallstudien durch das Projektteam vorgestellt und diskutiert. Dies betraf insbesondere potenzielle Instrumente, die in einzelnen Fallstudien vorgeschlagen und hinsichtlich ihrer Wirkung und Umsetzbarkeit in anderen Fallstudienregionen zur Diskussion gestellt wurden.

Zudem wurde in den beiden Workshops mit Beteiligung interkommunaler Zusammenschlüsse (Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg, Interkommunaler Arbeitskreis Filder) die mögliche weitere Zusammenarbeit der Kommunen diskutiert. Dies betraf eine mögliche Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit, die Setzung thematischer Schwerpunkte, den Einsatz möglicher interkommunaler Instrumente und potenzielle Weiterentwicklungen auf institutioneller Ebene.

Die Ergebnisse aller Workshops wurden meist auf einem digitalen Whiteboard (mithilfe des Online-Werkzeugs MIRO) festgehalten und in einer Dokumentation zusammengefasst. Diese wurde mit den Teilnehmenden im Nachgang zur Prüfung und Kommentierung rückgekoppelt. Die Ergebnisse der Workshops (vgl. Dokumentationen in Anhang A.3) sind in die Fallstudienberichte (vgl. Anhang A.4) sowie in die fallstudienübergreifende Auswertung (vgl. Kapitel 3.1) eingeflossen.

2.3 Auswertung der Ergebnisse

2.3.1 Erstellung von Fallstudienberichten

Die Ergebnisse der Voruntersuchungen (Analyse von Dokumenten und Daten, vgl. Planungsregionenprofile) sowie der Interviews und Workshops wurden jeweils in Fallstudienberichten gebündelt (vgl. Anhang A.4). Dabei wurde die Daten bei der Erstellung der Fallstudienpapiere nochmals aktualisiert.

Die Fallstudienberichte beinhalten eine Charakterisierung der Fallstudienregion und -kommune(n) hinsichtlich Lage und Entwicklungstrends, der bisherigen Flächenneuanspruchnahme, der Entwicklung von Baulandangebot und Nachfrage sowie zentraler wohnungswirtschaftlicher Kenndaten. Daraufhin wurden städtebauliche und soziale Folgen einer Baulandverknappung zusammengefasst sowie bestehende Maßnahmen und Instrumente zur Abmilderung negativer Folgen und zum Umgang mit der Baulandverknappung für die Ebenen Bund, Land, Region und Kommune dargestellt. Die Ergebnisse wurden abschließend in einer Zusammenfassung eingeordnet.

2.3.2 Handlungsempfehlungen

Auf Basis einer Analyse aller in den Fallstudienberichten enthaltenen Ergebnisse zur Ausgestaltung einer Kontingentierung, zu planerischen Ansätzen bzw. Instrumenten und Ansätzen mit eher wohnungswirtschaftlichem Bezug wurden Handlungsempfehlungen erarbeitet. Diese adressieren jeweils die Ebenen Bund, Länder, Regionen und Kommunen (vgl. Kapitel 3.3).

2.3.3 Abschlussworkshop

Die Ergebnisse der Fallstudien wurden in einem fallstudienübergreifenden Abschlussworkshop mit 36 Beteiligten am 13.12.2022 präsentiert und erörtert. Unter dem Titel „Folgen einer Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme und Ansätze zum Umgang mit einer Verknappung von Bauflächen – Ergebnisse aus zehn Fallstudienregionen und -kommunen“ wurden in einem halbtägigen digitalen Workshop u.a. Handlungsempfehlungen präsentiert sowie mit Beteiligten aus allen zehn Fallstudienregionen und weiteren Expert*innen erörtert. Eine erste Einschätzung der Handlungsempfehlungen erfolgte mithilfe einer Mentimeter-Abfrage. Anschließend haben Vertreter*innen aus den Fallstudienregionen in Statements die Untersuchungsergebnisse bzw. Handlungsempfehlungen kommentiert. Es wurde dabei auf Handlungsempfehlungen in den Themen Flächenmonitoring (inkl. Unterstützung bei Baulückenmanagement), städtebauliche Dichten, Bodenpolitik und Aktivierung von Innentwicklungspotenzialen sowie Empfehlungen mit wohnungswirtschaftlichem Bezug fokussiert.

Eine kurze Darstellung zum Abschlussworkshop enthält Kapitel 3.2. Das Programm der Veranstaltung ist in Anhang 0 beigefügt.

Die von den Teilnehmenden eingebrachten Impulse flossen in die anschließende Qualifizierung der Handlungsempfehlungen ein (vgl. Kapitel 3.3).

3 Ergebnisse

3.1 Fallstudienauswertung

Die für jede der zehn Planungsregionen erstellten Fallstudienberichte bündeln die in Daten- und Dokumentenrecherche, Interviews und Workshops gewonnenen Ergebnisse. Diese sind im Anhang A.4 zu finden. In den folgenden Unterkapiteln werden wichtige Aspekte zusammengefasst, die sich aus einer Querschau der zehn Fallstudien ergeben.

3.1.1 Vergleich der Planungsregionen: Struktur, Dynamik, Siedlungsentwicklung

Die in den zehn Fallstudien betrachteten Räume unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe, Struktur, wirtschaftlichen und demografischen Lage sehr stark voneinander. Die Vielfalt der Regionen deckt damit die große Spannweite der verschiedenen Gegebenheiten in Deutschland ab. Entsprechend sind die Städte, Kreise und Gemeinden je nach Disposition in den zurückliegenden Jahren mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert. So haben sich viele Agglomerationsräume sehr dynamisch entwickelt, während einige ländliche Räume an Bevölkerung und wirtschaftlicher Kraft verloren haben und sich Stadt-Land-Disparitäten verstärken. Aufgrund des Siedlungsdrucks steht in vielen Agglomerationen die Erweiterung in Form des Wohnungsneubaus im Fokus. In strukturschwachen, häufig ländlichen Regionen mit schrumpfender Bevölkerung geht es hingegen darum, einen (weiteren) Anstieg der Leerstände und eine Zersiedelung der Landschaft zu vermeiden.

Die Fallstudienregionen können hinsichtlich ihrer Wachstumsdynamik und Verdichtung grob eingeordnet werden. In den betrachteten Planungsregionen liegen mit Düsseldorf, Stuttgart und den Landeshauptstädten Hannover und Dresden vier Großstädte mit mehr als 500.000 Einwohner*innen. Diese Planungsregionen waren und sind, bezogen auf die Kernstädte und die umgebenden Städte und Gemeinden im Speckgürtel, in aller Regel durch eine dynamische Bevölkerungsentwicklung mit hohem Siedlungsdruck gekennzeichnet. Die zwei Planungsregionen Landkreis Harburg und Planungsregion Uckermark-Barnim grenzen direkt an die Millionenstädte Hamburg und Berlin an. Mit der Planungsregion Ingolstadt und dem Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein um Kiel befinden sich zwei Fallstudienregionen an überregionalen Siedlungsachsen mit sehr unterschiedlichen Wachstumsdynamiken innerhalb der Region. Die beiden Fallstudienregionen Planungsregion Mittelhessen und insbesondere Planungsregion Westpfalz sind hingegen mit Ausnahme der Kernstädte überwiegend ländlich geprägt.

Die mit Abstand größten Planungsregionen sind die Planungsregion Düsseldorf mit neun zugehörigen Kreisen und 3,3 Mio. Einwohner*innen und die Region Stuttgart mit sechs zugehörigen Kreisen und 2,8 Mio. Einwohner*innen. Mit dem Landkreis Harburg und der Region Hannover bestehen zwei Fallstudien aus nur einem Kreis bzw. einem Kommunalverband. Die geringste Einwohner*innenzahl hat der Landkreis Harburg mit 254.000 Einwohner*innen.

Hinsichtlich der Bevölkerungsdynamik lagen vier Fallstudienregionen über dem Bundesdurchschnitt. Deutschland hat im Zeitraum 2011 bis 2019 insgesamt 3,5 % an Bevölkerung gewonnen. Von den Fallstudienregionen ist die Planungsregion Ingolstadt (8,3 %) gefolgt von der Region Stuttgart (6,4 %) und dem Landkreis Harburg (6,3 %) am stärksten gewachsen. Die anderen Planungsregionen wuchsen hingegen unterdurchschnittlich, da sie insbesondere aufgrund ihrer Größe auch Räume umfassen, in denen abseits der Zentren viele kleinere Gemeinden ländlicher Prägung liegen. Nur die Planungsregion Westpfalz hat im Untersuchungszeitraum mit einem Minus von 0,4 % Bevölkerung verloren. Wie sich zeigt, korreliert der Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in allen Regionen in hohem Maße mit dem Bevölkerungswachstum.

Speziell die Fallstudienregionen Planungsregion Düsseldorf und Region Stuttgart sind von einer großen Heterogenität gekennzeichnet. Auch wenn die Landkreise dieser Planungsregionen nach BBSR-Kreistypologie zu den sogenannten „städtischen Kreisen“ gerechnet werden, befinden sich abseits der großen Städte viele kleinere Gemeinden und Ortschaften, die ländlich geprägt sind. Aber auch innerhalb der Landkreise sind die Unterschiede hinsichtlich Siedlungsdichte und Wachstumsdynamik groß. Dies gilt insbesondere für den räumlich sehr ausgedehnten Planungsraum Uckermark-Barnim, der von der Hauptstadt Berlin bis zur Oder an der polnischen Grenze reicht. Nur der Landkreis Uckermark in der Planungsregion Uckermark-Barnim und der Vogelsbergkreis in der Planungsregion Mittelhessen werden dem BBSR-Kreistyp „Dünn besiedelter ländlicher Kreis“ zugeordnet, der durch eine niedrige Einwohner*innendichte unter 100 Einwohner*innen pro km² gekennzeichnet ist. Hinsichtlich des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums sind die Unterschiede zwischen den Fallstudien ebenfalls sehr groß. In zwei Fallstudien hat die Siedlungsdichte im Zeitraum 2011 bis 2019 aufgrund des Bevölkerungswachstums und der vergleichbar geringen Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr zugenommen. Die Siedlungsdichte nahm in der Region Stuttgart (+3,5 %) und der Planungsregion Ingolstadt (+0,9 %) zu. Im Bundesdurchschnitt nahm die Siedlungsdichte mit –3,2 % ab. In den Planungsregionen Oberes Elbtal/Osterrzgebirge (–4,9 %), Westpfalz (–3,6 %) und Uckermark-Barnim (–3,5 %) war eine stärkere Abnahme der Siedlungsdichte im Vergleich zum Bundesdurchschnitt zu verzeichnen.

Wie sich in den Fallstudien zeigt, korreliert der Wohnungsbau mit der Siedlungsflächenentwicklung, jedoch nicht so stark mit der Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung. Zudem ist deutlich zu erkennen, dass sich in prosperierenden bzw. wachsenden Regionen die Preise in allen für den Wohnungsbau relevanten Kategorien nach oben bewegen. Das gilt neben den Immobilienpreisen und Mieten insbesondere für die vorgelagerten Bodenmärkte, in denen sich eine Baulandverknappung in der Regel durch spezifische Standorteigenschaften schneller und stärker in höheren Preisen niederschlägt.

Die oben in Vergleichen dargestellten Daten über Struktur, Dynamik und Siedlungsentwicklung sind das Ergebnis der Analyse der Daten aus den einzelnen Fallstudienregionen, die in den Anhängen A.1 und A.4 enthalten sind.

3.1.2 Schlussfolgerungen

3.1.2.1 Kontingentierung und Baulandverknappung: Einflussfaktoren und Wirkmechanismen

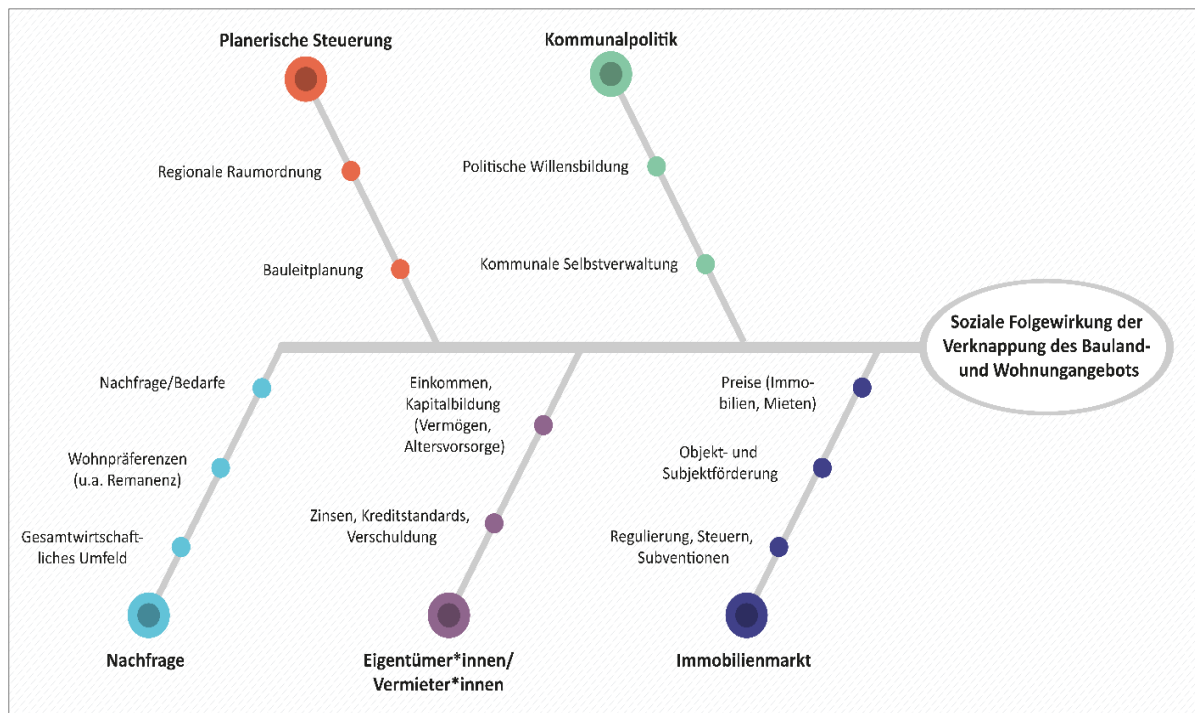
3.1.2.1.1 Komplexe Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge

Die Ursachen und Wirkungen der Baulandverknappung sind das Ergebnis verschiedener Faktoren, die im Kontext zu betrachten sind (vgl. Kapitel 3.1.2.1).

Verknappungserscheinungen werden im Allgemeinen an steigenden Immobilien- und Mietpreisen sichtbar. Preise wiederum sind das Ergebnis eines Marktgeschehens im Wechselspiel von Angebot und Nachfrage. Verknappungen an Wohnungsmärkten äußern sich in einem Mangel in der Quantität von Wohnungen, die differenziert nach Wohnungsmarktsegmenten sowohl bei Wohneigentum oder bei Mietwohnungen zutage treten z.B. bei Wohnungen für Familien oder Wohnungen für kleine Haushalte oder seniorengerechten Wohnraum. Bedeutend in Bezug auf das mangelnde Wohnraumangebot sind ebenso am Einkommen von Mieter*innen ausgerichtete preiswerte Sozialmietwohnungen und Wohnungen im preisgedämpften Marktsegment. Mit Blick auf Wohnpräferenzen und Nachfragemuster wiederum bieten Wohnungsmärkte je nach Grad des Nachfragedrucks und der Baulandverfügbarkeit grundsätzlich eine breite Palette von Wohn-

formen. Diese reicht vom freistehenden Einfamilienhaus bis hin zur Etagenwohnung im Mehrschosswohnungsbau. Alle vorgenannten Formen bzw. Bedarfe des Wohnens sind zu betrachten, wenn es um die Wohnbaulandverknappung geht.

Abbildung 4: Ursachen und soziale bzw. städtebauliche Folgewirkungen der Verknappung des Bauland- und Wohnungsangebots



Quelle: eigene Darstellung 2023, Institut Raum & Energie

Neben einer kommunal, regional bzw. kommunalpolitisch beeinflussten Steuerung bzw. Planung werden die Baulandverknappung sowie ihre sozialen und städtebaulichen Folgen wesentlich durch Nachfragemuster, Eigentümer*innenverhalten sowie Mechanismen und verschiedene Akteur*innen an den Immobilienmärkten bestimmt. Der Grad der Ausprägung von sozialen Folgen hängt wiederum vom Ausmaß der Teuerung bei Immobilien- und Mietpreisen ab (vgl. Abbildung 4).

Insbesondere in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten sind die Baulandreserven absehbar begrenzt. Grenzen werden dort schneller erreicht, wo es – mit Ausnahme vieler Mittel- und Großstädte – nicht gelingt, künftig deutlich höhere städtebaulichen Dichten im Wohnungsbau (sowie auch im Gewerbebau) zu erreichen. Eine hierdurch verursachte mangelnde Befriedigung der Wohnungsnachfrage kann sich folglich auch in einer weiter steigenden Mietpreisentwicklung niederschlagen. Zudem ist damit zu rechnen, dass ein Teil der Wohnungsnachfrage von hochpreisigen Märkten in preisgünstigere Wohnungsmärkte ausweichen wird, was wiederum dort einen Anstieg des Baulandpreis- und Mietniveaus auslösen kann.

Maßnahmen und Vorgehensweisen der Flächenneuausweisung und der verstärkten Innenentwicklung zielen auf die Schaffung neuen Wohnraums und die Modernisierung, die Mobilisierung und den Umbau bestehender Wohnimmobilien bzw. die Umwandlung z.B. bisheriger Gewerbeimmobilien (wie etwa Büros) in Wohnungen. Der Grad der Entlastung in von Nachfrageüberhängen gekennzeichneten Märkten ist abhängig von den Quantitäten neu geschaffenen Wohnraums und dem Umfang der Umbauaktivitäten im Bestand. Eng damit verbunden ist die Anwendung

von Steuerungsmöglichkeiten, die auf die Realisierung höherer städtebaulicher Dichten im Vergleich zum Status quo abzielen.

Mit Blick auf eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme ist – zusätzlich zu den in angespannten Wohnungsmärkten aktuell bestehenden Verknappungen – damit zu rechnen, dass bis in die ländlichen Räume Beschränkungen deutlich sichtbar werden, denen unter den Bedingungen des Status quo beim Flächenausweisungsverhalten (Quantitäten, städtebauliche Dichten) nicht mehr adäquat begegnet werden könnte. Damit wächst zugleich die Verantwortung, insbesondere die sozialen Folgen einer Verknappung im Falle einer Kontingentierung von neuem Bauland wirksam abzufedern. Hierfür bedarf es sowohl einer effizienteren und suffizienteren Flächen- bzw. Wohnraumnutzung als auch gezielter Interventionen in Wohnungsmärkten, um bedarfsgerechtes und bezahlbares Wohnen zu ermöglichen. Notwendig wird ein grundlegendes Umsteuern sowohl in räumlicher und städtebaulicher Planung als auch in der Wohnungspolitik.

3.1.2.1.2 Innerhalb der Planungsregionen differenzierte Verknappungssituationen

Die in den Fallstudien ermittelten Befunde fußen wesentlich auf den zum Zeitpunkt der Untersuchung zu verzeichnenden Mangelsituationen im Bereich Wohnen und dienten als Ausgangspunkt für Überlegungen zu Problemlösungen. Dabei stellten sich die in den Planungsregionen bzw. beteiligten Kommunen (Stadt, Gemeinde, Landkreis) bestehenden Verknappungssituationen räumlich differenziert dar. Innerhalb der Planungsregionen bestehen teils erhebliche Disparitäten z.B. zwischen Oberzentren und städtischen bzw. ländlich geprägten Kreisen, die ursächlich für Bevölkerungs- und wirtschaftliche Dynamiken sowie die Wohnnachfrage bzw. Binnenwanderungen sind. So werden innerhalb einer Planungsregion mit Blick auf potenzielles Bauland die Grenzen baulicher Entwicklung z.B. in der Landeshauptstadt Düsseldorf deutlicher sichtbar als in Gemeinden wie Bedburg-Hau im Kreis Kleve. Dementsprechend wurden die bestehenden und zu erwartenden Anpassungsbedarfe von den Akteur*innen vor Ort auch sehr differenziert eingeschätzt.

Die Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen in den Planungsregionen war in den vergangenen Jahren aufgrund steigender Boden- und Immobilienpreise stark durch räumliche Nachfrageverschiebungen gekennzeichnet. Das betrifft die Nachfrage nach gering verdichtetem Wohnen (Eigenheim), die für viele Bauwillige zunehmend nur noch in weniger zentralen Lagen mit vergleichsweise niedrigem Bodenpreisniveau zu realisieren ist. Teilweise bestehen deutliche Nachfrageverlagerungen im Gewerbebereich (u.a. Logistik) von prosperierenden Regionen in eher ländliche Räume mit einer guten verkehrlichen Anbindung. Ein Beispiel hierfür ist die gestiegene Gewerbeflächennachfrage in der Planungsregion Westpfalz seitens Unternehmen, die u.a. in der Metropolregion Rhein-Main kaum günstige Flächen finden. Dieses wiederum zieht eine teilweise merklich gestiegene Wohnflächennachfrage nach sich. Baulandverknappungen können aber auch Folge topografischer Gegebenheiten bzw. Beschränkungen, ein tatsächlicher Mangel an Innenentwicklungspotenzialen oder ein geringes Flächenpotenzial für neues Bauland, z.B. aufgrund naturräumlicher Restriktionen wie in der Stadt Eberswalde (Planungsregion Uckermark-Barnim) oder der notwendige Schutz von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten u.a. für Freiraumfunktionen bzw. für Natur und Landschaft sein. Die Mitwirkenden aus den Fallstudienregionen und -kommunen machten deutlich, dass die Einschätzungen zur Baulandsituation und von Wirkungen der Baulandverknappung sowie die daraus abzuleitenden Maßnahmen bzw. Ideen auch von einer individuellen Betroffenheit und daraus resultierenden konkreten Praxiserfahrungen geprägt sind. So haben insbesondere große Städte in den vergangenen Jahren in Bezug auf die Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche bereits ein Niveau erreicht, das bezogen auf die Einwohner*innenzahl schon heute einem Zielwert von „weniger als 30 Hektar“ entspräche. Dieses trifft z.B. auf die Landeshauptstadt Hannover (Region Hannover) und die

Landeshauptstadt Stuttgart (Region Stuttgart) zu (Umweltbundesamt [UBA], 2023). Die Verknappung von Bauland erfordere hier nach Einschätzung der Fallstudienbeteiligten bereits ein sehr sorgfältiges Austarieren von Flächennutzungskonkurrenzen (z.B. für Wohnen, Gemeinbedarf, Gewerbe, Klimaanpassung/Grün, Verkehr/Mobilität) im Zuge der Stadtentwicklung.

3.1.2.1.3 Wirksamkeit bisheriger positivplanerischer Steuerung und Siedlungsdichte

In den zehn Fallstudienregionen wurde untersucht, inwieweit sich eine positivplanerische Steuerung mit quantitativen Ansätzen auf regionaler Ebene signifikant auf die Flächeninanspruchnahme auswirkt. Eine Betrachtung des hierfür herangezogenen Indikators Siedlungsdichte zeigt, dass eine signifikante Korrelation zwischen ambitionierten positivplanerischen Steuerungsansätzen und einer flächensparsamen kommunalen Siedlungspolitik auf der Ebene gesamter Planungsregionen nicht erkennbar ist. In Planungsregionen mit positivplanerischen Ansätzen wie etwa Schwellenwerten für die Wohnbauflächenausweisung wie z.B. in der Planungsregion Westpfalz (mit leicht abnehmender Bevölkerungszahl) oder Mindestdichtewerten für Wohneinheiten wie z.B. in der Planungsregion Mittelhessen (mit zunehmender Bevölkerungszahl) nahm die Siedlungsdichte im Zeitraum 2011 bis 2019 ab. Das bestätigt den Befund einer Untersuchung im Auftrag der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), wonach die Positivplanung bislang eher geringe Wirkung auf die Flächenneuanspruchnahme entfaltet (Eichhorn et al., 2022, 21 ff.). Drei der zehn Fallstudienregionen, in denen die Siedlungsdichte zwischen 2011 und 2019 zunahm – Region Hannover, Region Stuttgart und Planungsregion Ingolstadt – haben jedoch im gleichen Zeitraum ein deutliches Bevölkerungswachstum zu verzeichnen. Hier zeigt sich zugleich, dass eine zunehmende Siedlungsdichte (Verhältnis zwischen Bevölkerungszahl und Siedlungs- und Verkehrsfläche) als Anzeiger von knapper werdendem Bauland herangezogen werden kann. Da sich Neubautätigkeit und Bevölkerungsdynamik innerhalb von Planungsregionen deutlich unterschiedlich entwickeln können, ist allerdings eine differenzierte Betrachtung auf einzelgemeindlicher Ebene erforderlich.

3.1.2.1.4 Einflussbereiche und Faktoren der Baulandverknappung

Über alle Planungsregionen hinweg betrachtet zeigt sich, dass eine ausschließlich auf die Aspekte einer planerischen Steuerung (Landesraumordnung, regionale Raumordnung, Bauleitplanung) bezogene Analyse von (möglichen) Folgen einer Baulandverknappung und des Umgangs mit den Folgen einer Baulandverknappung zu kurz greift, wenn erforderliche Anpassungen zur Minderung sozialer und städtebaulicher Folgen einer Kontingentierung von Siedlungs- und Verkehrsflächen entwickelt werden sollen.

Die Entwicklung der baulichen Flächennutzung vollzieht sich nach zum Teil ineinandergreifenden bzw. konfligierenden Mechanismen bzw. Interessen und Akteurskonstellationen, die geprägt sind durch:

- ▶ das Nachfrage- bzw. Konsumverhalten im Bereich Wohnen,
- ▶ den Wohnungsbestand sowie das Geschehen an Boden- und Immobilienmärkten sowie
- ▶ die Steuerung der räumlichen Planung auf den Ebenen Bund, Länder, Planungsregionen und Gemeinden (vgl. auch Kapitel 3.1.2.3.1 und 3.3.2).

Konkret geht es beim Wohnen vielfach um den Wunsch nach einem Eigenheim, die Optimierung von Grunderwerbskosten und das Arbeiten im Home-Office. Beim Gewerbe geht es u.a. um die Entwicklung räumlicher Schwerpunkte u.a. für Logistikstandorte. Immobilienmarktbezogene Aspekte (Boden-, Mietpreisniveau, Zinsentwicklung, Baukosten, bestehende Förderprogramme) sind weitere wichtige Treiber des Flächengeschehens, die eng in die Betrachtungen von Baulandverknappungen einzubeziehen sind. Die Einflussmöglichkeiten planerischer Instrumente in

Bezug auf die Abfederung sozialer Folgen von Verknappung wiederum erscheinen begrenzt, da Wohnraumnachfrage und -angebot stark von einem marktgetriebenen Zusammenspiel der hier involvierten Akteur*innen (Mieter*innen, Käufer*innen, Wohnungs- bzw. Immobilienentwickler*innen und -anbieter*innen) bestimmt werden. Etwaige städtebauliche, soziale sowie wohnungswirtschaftliche Folgen einer Baulandverknappung unterliegen somit vielfältigen Wechselwirkungen in den drei o.g. Einflussbereichen.

Daher sind die drei „Welten“ von räumlicher Planung, Eigentümer*innen- und Nutzer*innenverhalten bzw. Nachfragemustern und Bau- bzw. Immobilienwirtschaft verknüpft zu betrachten.

3.1.2.2 Wirkungen einer Kontingentierung bzw. Baulandverknappung

Im Folgenden werden die sozialen und städtebaulichen Wirkungen einer Kontingentierung bzw. Baulandverknappung dargestellt.

In Bezug auf die sozialen und städtebaulichen Belange werden die Kausalzusammenhänge von Ursache und Wirkung bzw. Wirkung und Reaktion betrachtet. Hierbei gelten Kontingentierung bzw. Baulandverknappung als Ursache.

3.1.2.2.1 Soziale Wirkungen

Es wird davon ausgegangen, dass durch die von Verknappungen ausgelöste Steigerung von Immobilien- und Mietpreisen (Hilber, 2019) die Chancen von Wohnungs- und Immobiliennachfrager*innen, passenden Wohnraum zu mieten bzw. zu erwerben, ungleicher werden. Je geringer die Flächenkontingente, korrespondierend mit dem flächenpolitischen Ziel „Netto Null im Jahr 2050“, werden, umso stärker könnten sich Mangelsituationen bei Wohnbauland ausbilden.

Von den Vertreter*innen der zehn Planungsregionen wurden verschiedene Aspekte benannt, die sich zu Wirkungs-Reaktions-Relationen in drei Themen bündeln lassen:

Steigende Miet- und Immobilienpreise

► Wirkung

- Zu den gestiegenen Miet- und Immobilienpreisen, die nachfragestarke Wohnungsmärkte zu besonders hochpreisigen Märkten machen, kommen Investitionerschwernisse infolge gestiegener Darlehenszinsen und Preise für Baumaterial und -leistungen, was zu einem Neubauzuwachs unterhalb des bestehenden Bedarfs führt. Damit verringern sich generell die Möglichkeiten der Schaffung von Wohnraum und im Besonderen der Schaffung von preiswertem bzw. preisgedämpftem Wohnraum. Gleichzeitig fallen viele bestehende Sozialwohnungen aus der Bindung und der Zuwachs an neugebauten Sozialwohnungen ist ungleich geringer.

► Reaktion

- Da bezahlbarer Wohnraum besonders in den Städten knapp ist, werden Geschosswohnungen zunehmend außerhalb der teuren städtischen Lagen gesucht, wo bislang allerdings der Bau von Eigenheimen dominierte, wie z.B. in suburbanen Gemeinden.
- Weniger Familien können ein Eigenheim bauen oder erwerben bzw. anderweitig Wohneigentum bilden. Dadurch wird der Zuzug von Familien mit Kindern in die Gemeinden erschwert, was langfristig zu unerwünschten demografischen Veränderungen führen kann.

- Einkommensstärkere Bevölkerungsteile ziehen von den Städten in das Umland, um dort den Wunsch nach einem Eigenheim zu verwirklichen, insbesondere, wenn in den Kernstädten kein entsprechendes Baulandangebot besteht. Diese Nachfrage vergleichsweise zahlungskräftiger Eigenheim-Bauinteressierter treibt Bauland- und Immobilienpreise, wodurch die Chancen Einheimischer, ihren Eigenheim-Bauwunsch zu verwirklichen, sinken.
- Die hohe Nachfrage nach knappem Bauland, verbunden mit steigenden Bodenpreisen, steigern bei Grundstückseigentümer*innen die Erwartung eines leistungslosen Wertzuwachses. Dieses führt zu einem spekulativen Vorhalten bzw. Zurückhalten von Bauland auf den Bodenmärkten.

Mangelnde Diversifizierung des Wohnraumangebots an den Wohnungsmärkten

► Wirkung

- Es besteht eine deutlich gestiegene Wohnungsnachfrage nach Mietwohnungen im Geschosswohnungsbau, besonders nach Wohnraum für Singles und Familien, die das Angebot in vielen Städten bzw. Gemeinden übersteigt. Es mangelt insbesondere in kleineren Gemeinden bzw. in Gemeinden in den ländlichen Räumen an einer Diversifizierung an den Wohnungsmärkten, die auch der deutlichen Steigerung der Anzahl der Ein- und Zweipersonenhaushalte Rechnung tragen würde.

► Reaktion

- In bereits heute angespannten regionalen Wohnungsmärkten könnte der Zuzug von für die Region wichtigen Fachkräften weiter erschwert werden, wenn Zuzugsinteressierte bzw. Haushalts- und Existenzgründer*innen keine bezahlbaren Wohnungen finden, so die Einschätzungen u.a. in der Region Stuttgart.
- Eine Verlagerung der Wohnungsnachfrage und daraus resultierender steigender Wohnungsneubau in Umlandgemeinden der Städte bzw. in peripher gelegenen Gemeinden könnte zu einer Überlastung u.a. von sozialen Infrastrukturen (insbes. Platzangebot in Kitas) führen. Auch könnten infrastrukturell weniger geeignete Orte als Wohnstandorte entwickelt werden, geben z.B. die Beteiligten aus dem Landkreis Harburg zu bedenken.
- Gegenüber mehrgeschossigen Wohnbauvorhaben bestehen insbesondere in ländlichen Gemeinden oder Ortsteilen Vorbehalte bei Bürger*innen und kommunalen Entscheider*innen, so z.B. im Kreis Kleve in der Planungsregion Düsseldorf. Es werden Bedenken u.a. in Bezug auf mögliche soziale Konflikte genannt.

Wohnraumbedarf, individuelle Wohnkosten und Mangel an demografiegerechtem Wohnraum

► Wirkung

- Aufgrund der Mietpreissteigerungen auf den Wohnungsmärkten sind die Wohnkosten für die bisher bewohnten großen Wohnungen niedriger als die bei einer Neuvermietung zu zahlenden Wohnkosten für kleinere Wohnungen. Viele ältere Eigentümer*innen leben in großen Familien-Eigenheimen, die nicht altersgerecht sind. Der Mangel an barrierearmen bzw. barrierefreien und damit u.a. auch altengerechten Wohnungen verstärkt sich, da im Neubau bzw. Bestand zu wenige Wohnungen mit diesen Merkmalen fertiggestellt werden.

► Reaktion

- Mieterhaushalte verbleiben insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten in Wohnungen, die nicht mehr den Lebensphasen entsprechenden Anforderungen z.B. an Wohnungsgröße und Barrierefreiheit genügen (Lock-in-Effekt). Es verstetigen bzw. verstärken sich im Eigenheim-Segment vielerorts Remanenzeffekte.
- Die Immobilien älterer, oft alleinstehende Eigenheim-Eigentümer*innen kommen nicht auf den Markt, während insbesondere junge Familien nach Gebrauchtimmobilien suchen. Zugleich werden Umzugsketten verhindert, wenn aufgrund des Mangels an seniorenge-rechten Wohnungen im sozialen Umfeld älterer Menschen keine Wohnalternativen be- stehen.

Verschiedene der oben genannten Problematiken der sozial gerechten Wohnraumversorgung bestanden bereits in der Vergangenheit. Sie können jedoch durch eine bewusste Reduzierung des Baulandangebots, die mit einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme verbun- den wäre, verstärkt werden.

3.1.2.2 Städtebauliche Wirkungen

Von einer deutlichen Reduzierung der Bereitstellung von Wohnbauland sind verschiedene städ- tebauliche Wirkungen zu erwarten, und zwar zum einen direkte städtebaulich relevante Wir- kungen der Baulandverknappung auf die Siedlungsentwicklung und zum anderen indirekte Wir- kungen in Form von städtebaulichen bzw. planerischen Handlungsoptionen bzw. -erfordernis- sen, die sich aus den städtebaulichen Wirkungen der Baulandverknappung ergeben.

Von Seiten der Planungsregionen werden Wirkung-Reaktionen-Relationen in drei übergreifen- den städtebaulichen Themenfeldern genannt:

Innenentwicklung

► Wirkung

- Steigende Bodenpreise führen zur Entwicklung von weniger neuem Bauland, gleichzeitig begünstigen sie die bauliche Entwicklung vieler Innenbereichsflächen wie z.B. Baulücken und Brachflächen in gut erschlossenen Lagen. Allerdings können Städte mit sehr hoher Wohn- bzw. Baulandnachfrage und weitgehend ausgeschöpften Baulandreserven wie z.B. in der Region Stuttgart auch mit einer baulichen Entwicklung der bestehenden In- nenentwicklungspotenziale keine deutliche Entlastung auf dem Wohnungsmarkt errei- chen.

► Reaktion

- Die Gemeinden streben an, die vielerorts vorhandenen kleinteiligen Innenentwicklungs- potenziale zu aktivieren. Hierbei stoßen sie auf Hindernisse wie z.B. problematische Ei- gentumsverhältnisse (z.B. Erbengemeinschaften), die Bevorratung von Grundstücken bzw. die geringe Bereitschaft zur Bebauung (Bodenspekulation). Insbesondere kleine Ge- meinden wenden die Instrumente des Baurechts zur Mobilisierung von Bauland im Be- stand (u.a. Baugebote, Vorkaufsrechte) kaum an. So werden Immobilieneigentümer*in- nen werden nur vereinzelt angesprochen, wenn es um die Mobilisierung von Baulücken o.ä. geht.

- Die Entwicklung von Baulandpotenzialen in Innenbereichslagen erfordert in der Regel die Aufstellung neuer oder die Änderung bestehender Bebauungspläne, um wohnbauliche Belange, städtebauliche Dichte und Aspekte wie Stadtklima, Freiraumqualitäten und der Mobilität (u.a. Stellplatzangebot) integriert und nachhaltig zu steuern. In der Praxis erweist sich, so z.B. die Einschätzung aus der Planungsregion Düsseldorf, die Bauleitplanung in Form der Überplanung von Bestandsgebieten als aufwändiger als die Erstellung von Bauleitplänen für Neubauvorhaben.

Lagegunst und räumliche Nachfrageverlagerung

► Wirkung

- Die sich verstärkende Baulandverknappung und gestiegene Baulandpreise führen dazu, dass Wohnungsmarktakeure eine Baulandentwicklung zunehmend an preisgünstigeren Standorten in nicht zentralörtlichen Gemeinden anstreben, die infrastrukturell oft weniger geeignet sind. Die dort steigende Nachfrage nach Geschosswohnungsbau (u.a. Mietwohnungen) trifft auf Boden- bzw. Wohnungsmärkte, die bislang vom Eigenheimbau dominiert wurden, so z.B. in der Stadt Winsen (Luhe) im Landkreis Harburg. In ländlichen Gemeinden strukturschwacher Räume kann trotz des Gefälles bei Bodenpreisen und Mieten in den ländlichen Gemeinden auch eine Rückwanderungsbewegung von der Peripherie in den urbanen Raum beobachtet werden, so z.B. in der Planungsregion Westpfalz.

► Reaktion

- Gemeinden, die eine gestiegene Nachfrage nach Bauland und Wohnraum verzeichnen, sollten das knappe Flächenangebot für einen bedarfsgerechten Wohnungsbau u.a. die Realisierung von mehr Geschosswohnungsbau und zur Durchsetzung höherer Anteile des sozialen Wohnungsbaus nutzen und den Wohnungsneubau stärker über Konzeptvergaben steuern.
- Insbesondere Gemeinden in strukturschwachen Regionen benötigen zur Stabilisierung des Siedlungsbestands Unterstützung beim Abbau nachteiliger Lagefaktoren wie fehlenden Mobilitätsangeboten und des Sanierungsstaus u.a. bei großen bzw. sanierungsbedürftigen Eigenheimen.

Städtebauliche Dichte und Nachverdichtung

► Wirkung

- Ein wachsendes Bodenpreisniveau infolge der Baulandverknappung begünstigt die Entwicklung von Baugebieten mit höherer städtebaulicher Dichte bzw. eine Nachverdichtung im Bestand auch außerhalb der größeren Städte. Die Nachverdichtung im Bestand für Wohnzwecke kann andere Nutzungen wie z.B. Gewerbe verdrängen, die Stellplatzproblematik verstärken und Freiräume in der Stadt sowie das Ortsbild verändern.

► Reaktion

- Es bedarf einer stringenteren Steuerung der städtebaulichen Dichte in Regional- und Bauleitplanung, um effizient mit weniger Bauland umgehen zu können. Auch im Segment des gering verdichteten Wohnens sollten höhere Bebauungsdichten erreicht werden (z.B. mindestens zweigeschossige Bebauung anstelle 1 bis 1,5-geschossige Bauweisen).

- Die mit baulichen Nachverdichtungsmaßnahmen im Bestand verbundenen Konflikte wie die Zunahme des fließenden und ruhenden Verkehrs oder die Veränderung von Ortsbild und Siedlungsdichte, die häufig von der ansässigen Bevölkerung artikuliert werden, sind im Zuge der städtebaulichen Planung u.a. mit geeigneten Formen der Beteiligung zu bewältigen.

Die oben dargestellten Wirkung-Reaktion-Relationen zeigen in Bezug auf die sozialen Aspekte eher Problemlagen auf, während eine Baulandverknappung aus Sicht der städtebaulichen Planung neben Problemen wie z.B. einer räumlichen Nachfrageverlagerung auch Chancen der Innenentwicklung oder des effizienteren Umgangs mit Bauland deutlich werden lässt.

Die Rückmeldungen aus den Fallstudienregionen zeigen, dass eine gestiegene Wohnungsnachfrage besteht, da mehr Haushalte als in der Vergangenheit auf die Wohnungsmärkte drängen. In vielen Städten mit angespannten Wohnungsmärkten sind allerdings die verfügbaren Baulandpotenziale weitgehend ausgeschöpft. Auch wenn in Gemeinden in Bauleitplänen Wohnbauflächen in beträchtlichem Umfang ausgewiesen bzw. dargestellt sind, werden diese Planungsreserven aufgrund hoher Entwicklungskosten vielerorts nicht in Form von Wohnungsbau realisiert. Die Baulandnachfrage verlagert sich entlang dem Bodenpreisgefälle von den Städten in deren Peripherie bzw. in ländliche Räume. Mit der Verstärkung bestehender Verknappungen bzw. Nachfrageverlagerungen wird gerechnet, sofern eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme erfolgen sollte.

3.1.2.3 Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

3.1.2.3.1 Steuerung im Rahmen der regionalen Raumordnung

Verschiedene Steuerungsansätze der regionalen Raumordnung zielen – in den untersuchten Fallstudienregionen neben Grundsätzen und Zielen zur zentralörtlichen Entwicklung, der Entwicklung entlang von SPNV-Achsen, des Vorrangs der Innenentwicklung, zu Vorranggebieten für die Siedlungsentwicklung, der bedarfsgerechten bzw. flächensparsamen Siedlungsentwicklung, der Eigenentwicklung nicht zentraler Orte bzw. Ortsteile – explizit auf eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. In den Fallstudienregionen werden u.a. die folgenden Steuerungsansätze verfolgt:

- Räumliche Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte und Orte mit guter Infrastrukturausstattung (vgl. Landkreis Harburg, Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein) (Ziel),
- Quantitativ (in % der bestehenden Bruttobaulandfläche) (vgl. Landkreis Harburg) festgelegte Beschränkung auf Eigenentwicklung bei nicht zentralörtlichen Gemeinden (in WE (vgl. Planungsregion Mittelhessen), in Hektar (vgl. Planungsregion Uckermark-Barnim)) (Ziel),
- Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (vgl. Planungsregion Uckermark-Barnim) (Ziel),
- Beschränkung einer über die Eigenentwicklung hinausgehenden Wachstumsreserve auf regionalplanerisch festgelegte grundfunktionale Schwerpunkte (in WE je Hektar) (vgl. Planungsregion Uckermark-Barnim) (Ziel),
- Reduzierung der quantitativen Flächenneuanspruchnahme der Außenentwicklung mit Schwellenwerten und Mindestdichtewerten (in WE je Hektar) (vgl. Planungsregion Westpfalz) (Ziel),

- ▶ Festlegung von Minstdichtewerte zur Berechnung des maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarfs (in WE je Hektar) (vgl. Planungsregion Mittelhessen) (Ziel),
- ▶ Festlegung einer Bruttowohndichte (in Ew. je Hektar) (vgl. Region Stuttgart) (Ziel),
- ▶ Ausrichtung der Nutzungsdichte neuer Baugebiete auf sparsame Flächeninanspruchnahme (vgl. Landkreis Harburg) (Grundsatz).

Raumordnerische Steuerungsansätze mit explizit quantitativer Komponente fußen auf dementsprechenden Vorgaben der Landesplanung, die entweder als Grundsatz oder Richtgröße formuliert sind. Sie zielen auf die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bis zu einem Zieljahr, in welchem ein festgelegter Wert in Hektar je Tag erreicht werden soll.

Mit dem Anspruch einer quantitativen bzw. allokativen positivplanerischen Steuerung können die Steuerungsansätze zu einem effizienteren Umgang mit dem knappen Gut Fläche beitragen, insbesondere, wenn sie Zielcharakter haben. Dass ein signifikanter Zusammenhang zwischen positivplanerischer Steuerung und z.B. Siedlungsdichte nicht nachweisbar ist (vgl. 3.1.2.1.3), spricht nicht gegen ihre Berechtigung bzw. Sinnhaftigkeit. Vielmehr wäre – auch mit Blick auf die offensichtlich marktgetriebene Entwicklung auf Wohnungsmärkten – zu hinterfragen, welches Ausmaß die Flächenneuanspruchnahme bei einem Verzicht auf derartige Steuerungsansätze bisher erreicht hätte bzw. künftig erreichen würde.

3.1.2.3.2 Weitere Maßnahmen flächensparender Siedlungsentwicklung

Die Fallstudienbeteiligten benannten eine Reihe von Maßnahmen flächensparender Siedlungsentwicklung, die Wege für einen Umgang mit einer Baulandverknappung weisen. Diese reichen von Informationsangeboten über regionale Abstimmungskonzepte und Monitoringwerkzeuge, Vergabekriterien, Grundsatzbeschlüsse und Förderanreize bis hin zu Formen des Interessenausgleichs zwischen Kommunen.

Im Folgenden werden die Maßnahmen, bezogen auf die einzelnen Handlungsebenen, im Detail dargestellt.

Landesebene

- ▶ *Information und Beratung*
 - Beratungs- und Unterstützungsangebot des Landes für Kommunen mittels einer Agentur, die auf die bauliche Entwicklung von Brachflächen oder ungenutzte Flächen fokussiert; u.a. mit Prüfung von Nachfolgenutzungen und Aktivierung von Standorten privater Eigentümer*innen ohne klare Entwicklungsperspektive (vgl. „Bau.Land.Partner“ im Rahmen der Landesinitiative „Bau.Land.Leben“ BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH (BEG) in Nordrhein-Westfalen (NRW.URBAN GmbH & Co KG, 2024)),
 - Von einem quantitativen Landesrichtwert ausgehende Etablierung einer landesweiten Flächensparoffensive (Bsp. Bayern) zur Umsetzung ressortübergreifender Maßnahmen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme mit Informations- und Unterstützungsangeboten für Gemeinden, u.a. Modellvorhaben, Beratungsleistungen, Sonderförderung und Dokumentation von Best Practice-Beispielen.
- ▶ *Förderung und Anreize*
 - Förderung von Maßnahmen der Innenentwicklung u.a. für die Einrichtung eines Innenentwicklungsmanagements im Rahmen des Landesprogramms „Flächen gewinnen durch

Innenentwicklung“ in Baden-Württemberg (Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg, 2020)).

► Monitoring und Flächenmanagement

- Einführung und Anwendung eines landesweiten Flächenmanagement-Werkzeugs mit Modulen zu Außenreserven, Innenentwicklungspotenzialen ($> 2.000 \text{ m}^2$), Baulücken und Gebäuden, das der systematischen Erhebung und Bewertung von Siedlungsflächenpotenzialen dient und einen Überblick über die in den Gemeinden bestehenden Siedlungsflächenreserven dient (vgl. RAUM+Monitor in Rheinland-Pfalz (Elgendy & Michels, 2011)).

Regionale Ebene

► Regional bzw. interkommunal abgestimmte Konzepte im Bereich Wohnen

- Interessenausgleich zwischen Kernstädten und Umland in einer Vereinbarung im Rahmen der Gebietsentwicklungsplanung in Bezug auf die erweiterten Entwicklungsmöglichkeiten der Umlandkommunen auf neuem Bauland und die vorrangige Mobilisierung von Konversions- und Innenentwicklungspotenzialen in den Kernstädten; finanzieller Bestandteil der Vereinbarung zur Förderung der Innenentwicklung ist die Entrichtung einer Wohnbaulandabgabe (Betrag in Euro je Wohneinheit) für Bauvorhaben im Außenbereich (vgl. Kooperation im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg in Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein),
- Regionales Stadt-Umland-Konzept zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und Wohnraumversorgung, um Baulandverknappung in den Städten zu begegnen; im Rahmen eines Gebietsentwicklungsplanes werden Potenzialflächen evidenzbasiert erhoben und bewertet, um auf Basis dieser Daten Prioritäten der Flächenentwicklungen interkommunal zu verhandeln (vgl. Stadt-Umland-Konzept des Lebens- und Wirtschaftsraums Rendsburg),
- Realisierung einer regionalen Wohnbaulandinitiative, um Kommunen bei der Bereitstellung von Bauland zu unterstützen und bezahlbaren Wohnraum zu sichern; einschließlich einem ämterübergreifend entwickelten Wohnraumversorgungskonzept, das u.a. auf den stärkeren Einsatz der Konzeptvergabe (beim Grundstücksverkauf öffentlicher Grundstücke) zielt, feste Quoten für den sozialen Wohnungsbau sowie die Vergabe von kommunalen Grundstücken im Wege des Erbbaurechts umfasst; Integration eines Dichtemodells (WE/ha), worin der gesamtregionale Wohnungsbedarf mittels eines siedlungsbezogenen Ansatzes (differenziert nach drei Siedlungstypen) auf alle regionsangehörigen Kommunen aufgeschlüsselt wird (vgl. WohnBauInitiative (WoBI) und Wohnraumversorgungskonzept (WRVK) Hannover (Region Hannover, 2019)).

► Regional bzw. interkommunal abgestimmte Gewerbeflächenentwicklung

- Bildung eines virtuellen Gewerbeflächenpools, der es den Gemeinden ohne eigene Flächenreserven ermöglicht, Planungs- und Genehmigungsrechte für Gewerbeflächen aus einem Pool zu entnehmen (vgl. Planungsregion Düsseldorf),
- Interkommunale Wirtschaftsförderungsprojekte zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur (interkommunales Wirtschaftsförderungsprojekt wir4 im Regierungsbezirk Düsseldorf),

- Kooperationen als Zweckverbandslösungen und interkommunale Vereinbarungen bzw. raumordnerische Verträge als Lösungsansatz für die Realisierung neuer interkommunaler Gewerbegebiete bzw. die Nachverdichtung von bestehenden Gewerbe- und Industriegebieten (vgl. Zweckverband Gewerbepark Weeze-Goch in der Planungsregion Düsseldorf, Kreis Kleve).

► Monitoring und Flächenmanagement

- Monitoring und Berichterstattung verschiedener Raumnutzungen wie z.B. Siedlungsentwicklung, Rohstoffsicherung und Freiraumentwicklung (z.B. Rheinblick-Regionalmonitoring für die Planungsregion Düsseldorf),
- Aufbau eines Siedlungsflächenmonitorings auf Kreisebene (vgl. Landkreis Harburg).

Kommunale Ebene

► Planungen und Konzepte

- Fortschreibung des FNP einschließlich der Rücknahme alter Flächendarstellungen und Betrachtung neuer Suchräume der Flächennutzung; hierbei Hinzuziehung der Erkenntnisse einer systematischen Erfassung bestehender Innenentwicklungspotenziale (vgl. Landkreis Harburg, Stadt Winsen (Luhe)),
- Entwicklung eines städtebaulichen Leitbilds – in Kombination mit einer Analyse der vorhandenen Potenzialflächen in den Ortsteilen – zur planerischen Vorzeichnung von Möglichkeiten zum Umgang mit steigender Flächennachfrage und deren Folgen, wie z.B. Bedarf an sozialen Infrastrukturen, Umgang mit dem demografischen Wandel als informelle Entscheidungsgrundlage und Handlungsempfehlung zur Steuerung der flächensparenden und bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung (vgl. Planungsregion Uckermark-Barnim, Gemeinde Schorfheide),
- Erarbeitung eines integrierten Stadtentwicklungsprogramms zur vorrangigen Innenentwicklung einschließlich Ermittlung des Wohnungsbedarfs, Baulückenkataster, Leerstandserhebung und Untersuchung entsprechender Entwicklungsflächen (vgl. Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Stadt Freital).

► Monitoring und Flächenmanagement

- Einrichtung eines kommunalen Baulückenkatasters zur Erfassung unbebauter, untergenutzter sowie geringfügig bebauter Grundstücke mit bestehendem Baurecht; darin Darstellung der Verkaufsbereitschaft seitens der Eigentümer*innen auf Basis einer zuvor durchgeführten Befragung bzw. Aufforderung zur Informationsbereitstellung (vgl. Region Hannover, Stadt Neustadt am Rübenberge).

► Bodenpolitik

- Anwendung eines Baulandmodells, in welchem die Bodenwertsteigerung bei der Schaffung neuen Baurechts abgeschöpft wird; Verwendung der Einnahmen u.a. für den Bau neuer sozialer Infrastruktur (vgl. Landkreis Harburg, Stadt Winsen (Luhe)).

► Rahmensetzungen zur Wohnraumentwicklung

- Politischer Beschluss zur Verpflichtung von privaten Investor*innen, bei Neubauvorhaben einen prozentualen Anteil der Wohneinheiten (WE) als bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen (vgl. Planungsregion Mittelhessen, Stadt Lich),

- gezielter Verkauf von gemeindeeigenem Bauland an Investor*innen mit Bereitschaft zum Bau von Sozialwohnungen (vgl. Planungsregion Düsseldorf, Gemeinde Bedburg-Hau),
- Entwicklung von Vergabekriterien für kommunale Wohnbaugrundstücke an Einheimische, die neben der Ortsansässigkeit weitere soziale Aspekte berücksichtigen (vgl. Planungsregion Mittelhessen, Stadt Lich).

3.1.2.4 Ideen und mögliche neue Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung (Bund, Länder, Region, Kommune)

Im Folgenden werden Ideen zum Umgang mit der Baulandverknappung zusammengefasst, die von den Beteiligten aus den Fallstudienregionen eingebracht wurden. Sie beziehen sich einerseits auf Vorgehensweisen bzw. Instrumente, die bislang in den betreffenden Fallstudienregionen und Kommunen noch nicht praktiziert wurden. Andererseits beziehen sie sich auf Rahmenbedingungen, die aus Sicht der Vertreter*innen aus den Fallstudienregionen durch die übergeordneten Ebenen Bund bzw. Land geschaffen werden sollten.

3.1.2.4.1 Bundes- und Länderebene

Bauplanungsrecht

- § 34 BauGB sollte angepasst werden, um bei der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen u.a. eine bessere Flächenausnutzung (höhere städtebauliche Dichte) zu erreichen. Zu nennen sind Abweichungen der Bauhöhe gegenüber umliegenden Bestandsgebäuden. Die Vorgaben zur Einfügung in die Umgebung unter städtebaulichen und architektonischen Gesichtspunkten sollten flexibel gehandhabt werden können und dafür sorgen, dass hohe subjektive Bewertungsmaßstäbe seitens der Genehmigungsbehörde die Ausführung neuer Bauvorhaben nicht zu stark beschränken. Der Rahmen möglicher Nachverdichtung nach § 34 BauGB sollte präzisiert werden.
- Die weitere Vereinfachung von Vorkaufsrechten und umfangreiche Sonderkonditionen für Übertragung bzw. Erwerb von Grundstücken der Bundesländer und des Bundes sollten dazu beitragen, dass die Kommunen kurz- und langfristig stärker Einfluss auf das wohnungswirtschaftliche Geschehen (inkl. Bodenmarkt) nehmen, um die politischen Zielsetzungen (bezahlbarer Wohnraum, Klimaschutz etc.) zu stärken.
- Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sollte für kleine Kommunen vereinfacht werden. Hierfür sollte im BauGB der Anwendungsbereich ausdrücklich für kleinere städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen aufgenommen werden.
- Der Bund sollte § 13b BauGB auslaufen lassen bzw. die Anwendung nur noch auf Ballungsräume mit angespannten Wohnungsmärkten beschränken.
- Mit Nutzungsrechten auf Zeit in Verbindung mit Rückbauverpflichtungen könnte flexibel auf aktuelle Flächenbedarfe reagiert und eine Flächenkreislaufwirtschaft unterstützt werden.
- Die Einführung des im Koalitionsvertrags der damaligen Bundesregierung aus dem Jahr 2021 genannten bauplanerischen Instruments des „Innenentwicklungsmaßnahmegebiets“ in das BauGB sollte geprüft werden, damit im Gemeindegebiet verstreut liegende Bauflächenpotenziale (Baulücken) im Sinne einer vorrangigen Innenentwicklung zusammengefasst entwickelt werden können.

- Der Immissionsschutz (Lärm, Gerüche), geregelt im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) und in der Geruchsmissionsrichtlinie (GIRL), sollte für den Innenbereich in ländlichen Ortslagen dahingehend angepasst werden, dass eine Wohnbebauung zulässig ist, wenn ein emittierender Betrieb (z.B. Tierhaltung) seine Produktion verlagert (ausgesiedelt) hat. Die vielerorts vollzogene Praxis, dass für landwirtschaftliche Betriebe die Genehmigung zur Viehzucht zeitlich unbegrenzt auch dort fort gilt, wo die Nutzung beendet oder unterbrochen wurde, sollte überprüft werden. Als Vorbild könnte die Landesbauordnung Baden-Württemberg dienen, die vorsieht, dass für Tierhaltungsanlagen von landwirtschaftlichen Betrieben, die sich innerhalb einer Ortslage befinden, die Baugenehmigung erlischt, wenn die Nutzung länger als sechs Jahre dauerhaft unterbrochen ist.

Raumordnung und Landesplanung

- Mit dem Landesraumordnungsplan sollte der übergeordnete Rahmen für die im Zuge der regionalen Raumordnungsplanung einzuführenden verbindlichen städtebaulichen Dichtewerte geschaffen werden.
- Um den Mehrfamilienhausbau zu unterstützen, sollten in Landesentwicklungsplänen der Bundesländer, die noch nicht mit städtebaulichen Mindestdichten steuern, Wohneinheiten, die in Gebäuden mit drei oder mehr Wohnungen entstehen, nur anteilig auf den wohnbaulichen Entwicklungsrahmen angerechnet werden.
- Eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme und ggf. ein Flächenzertifikatehandel sollten an eine enge interkommunale Abstimmung bei der Ausweisung von Bauland gekoppelt werden, um eine Verlagerung des Wohnungsneubaus auf infrastrukturell weniger geeignete Regionsteile, Gemeinden bzw. Ortsteile zu vermeiden.
- Im Falle einer Operationalisierung des Ziels „weniger als 30 Hektar bis 2030“ in Form von Flächenkontingenten sollten bei den Zuteilungs- und Berechnungskriterien die Größe von Kommunen sowie die Siedlungsstruktur berücksichtigt werden (z.B. höherer Infrastrukturaufwand bei geringerer Dichte in ländlichen Gemeinden).
- Die sektorbezogenen Ziele des Bundes und der Länder, u.a. des Wohnungsbaus, sollten im Falle einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme erörtert und mit flächenpolitischen Zielen abgeglichen werden, auch mit Blick auf das Erfordernis des verstärkten Wohnungsbaus.
- Im Falle einer Kontingentierung sollten in besonderer Weise auch Fachplanungen für flächenbeanspruchende Vorhaben des Bundes und der Länder in den Blick genommen werden, damit sich die Kontingentierung von Siedlungs- und Verkehrsflächen nicht nur zu Lasten der Kommunen auswirkt.
- In den Landesentwicklungsplänen sollten höhere städtebauliche Dichten bzw. Mindestdichten festgelegt werden. Um die politische Akzeptanz für eine Festlegung städtebaulicher Mindestdichten in Regionalplänen zu stärken, sollte der gesetzliche Rahmen im ROG und für die Bauleitplanung im BauGB geschaffen werden, mit denen entsprechende verbindliche Vorgaben gestärkt werden.

Information und Beratung

- In einer Informationsoffensive sollten in den Gemeinden die Vorteile einer flächensparenden Siedlungsentwicklung, Aspekte der kommunalen Bodenpolitik, des Flächenmanagements und der Anwendung baurechtlicher Instrumente dargestellt und ein Kompetenzaufbau auch

in kleineren Gemeinden gefördert werden. In der Öffentlichkeit, aber auch in den Gemeinderäten sollten Alternativen zum vorherrschenden Wunschbild des Einfamilienhausbaus aufgezeigt werden, die bedarfsgerecht, altersgerecht und flächensparend sind.

- ▶ Landesweite Beratungs- und Unterstützungsangebote und Agenturen – ähnlich „Bau.Land.Partner“ im Rahmen der Landesinitiative „Bau.Land.Leben“ BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH (BEG) in Nordrhein-Westfalen – sollten auch in anderen Bundesländern die bauliche Entwicklung von vormals genutzten Brachflächen oder sonstigen ungenutzten Flächen in den Kommunen fördern.

Monitoring und Flächenmanagement

- ▶ In Bezug auf das Monitoring von Innenentwicklungspotenzialen wird ein bundeseinheitliches Vorgehen in Bezug auf Datenschutzbelange empfohlen (z.B. Positiv-Negativ-Liste). Dies betrifft u.a. die Herausgabe von Informationen über Flächeneigentümer*innen zur Verwendung in Datenbanken bzw. Katastern.

Förderung, Anreize, Kommunalfinanzierung

- ▶ Für eine konsequente Innenentwicklung zur quantitativen Ausweitung und qualitativen Verbesserung des Wohnflächenangebots sollten mehr Förderprogramme bzw. Finanzmittel für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum bereitgestellt werden.
- ▶ Förderprogramme auf Ebene des Bundes oder des Landes sollten auch die Dorfentwicklung/-erneuerung fokussieren, um dort die Aktivierung ungenutzter Flächenpotenziale der Innenentwicklung voranzutreiben. Ausgehend von einer Erfassung bzw. einem Monitoring von Bestandspotenzialen sollte eine objektbezogene Förderung ermöglicht werden, um u.a. auch landwirtschaftlich geprägte Bestandsflächen (Höfe, landwirtschaftliche Standorte etc.) für Wohnzwecke umnutzen zu können.
- ▶ Die notwendige Förderung des Neubaus von bezahlbarem Wohnraum sollte mit Blick auf Suffizienzaspekte an eine je Bewohner*in anzustrebende Wohnfläche gekoppelt werden, um den Bau von Wohnungen mit vergleichsweise geringer Wohnfläche stärker zu unterstützen.
- ▶ Förderangebote sollten auch wachsende Kommunen mit Funktion als Wohnstandort adressieren, um dort die negativen Folgen des hohen Bevölkerungswachstums z.B. durch den Bau notwendiger neuer sozialer und technischer Infrastrukturen bewältigen zu können.
- ▶ Die Fortschreibung des Förderprogramms „Jung kauft alt“ bzw. vergleichbare Programme sollten dahingehend geprüft werden, inwieweit diese um die Förderung kombinierter Wohnformen (z.B. Generationenwohnen) zum Zwecke der Wohnraumoptimierung erweitert werden können.
- ▶ Für die Revitalisierung von Gewerbebrachen bedarf es finanzieller Unterstützungsmodelle, um auch hier die effiziente Nutzung von Flächenpotenzialen zu erleichtern.
- ▶ Es wird eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Kommunen empfohlen, damit die wachsenden politischen und planerischen Anforderungen (z.B. Wohnungsbau, Klimaschutz und -anpassung) weitsichtig und rechtssicher umgesetzt werden können.
- ▶ Im Sinne der vorsorgenden Bodenpolitik wird der vereinfachte Erwerb von Flächen durch die Kommune für eine anschließende Entwicklung als Bauland für erforderlich gehalten. Hierbei geht es um die Bereitstellung bzw. Verwendung finanzieller Mittel für diese freiwillig

lige Aufgabe. Die Flächenvorsorge durch einen strategisch-planerisch notwendigen Bauland-erwerb sollte mit dem Blick auf die vorrangige Innenentwicklung als gesetzliche Pflichtauf-gabe formuliert werden.

- ▶ Durch steuerliche Anreize oder Fördermaßnahmen sollte die Siedlungsentwicklung auf den Bestand gelenkt werden. Gleichzeitig sind Anreize für die energetische Sanierung älterer Einfamilienhäuser erforderlich. In diesem Zusammenhang geht es um die Schaffung von Wohnalternativen für ältere Einfamilienhausbewohner*innen und um Sanierungsanreize für junge Familien nach dem Erwerb einer Gebrauchtimmoblie.
- ▶ Im Zusammenhang mit der baulichen Revitalisierung vormals gewerblich oder militärisch genutzter Flächen wird von kommunaler Seite an den Bund die Erwartung adressiert, dass beim Vorliegen von Altlasten der Bund bzw. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben selbst aktiv werden und die Altlastensanierung vornehmen.
- ▶ Es wird angeregt, mit Sondersteuern bzw. Umlagemodellen die bislang oft kostengünstigere, planerisch einfachere und schnellere Ausweisung von Bauland auf der grünen Wiese finanzi-ell zu belasten. Damit sollte die Innen- und Bestandsentwicklung im Vergleich dazu rentierli-cher werden.
- ▶ Mit regionalen oder auch kommunalen Wohnbaulandfonds, die von Seiten der Länder eine Anschubfinanzierung erhalten, sollte der Zwischenerwerb von Bauflächen im Innenbereich unterstützt werden, damit Kommunen die Folgenutzung aktiv beeinflussen können.
- ▶ Das bisherige System des kommunalen Finanzausgleichs sollte die Anforderungen einer flä-chensparenden Siedlungsentwicklung berücksichtigen und dementsprechend honorieren. Ebenso sollte der kommunale Finanzausgleich so umgestaltet werden, dass von ihm keine Fehlanreize wie z.B. der Wettbewerb um neue Einwohner*innen ausgehen, der zudem auch ein Hindernis für interkommunale Kooperationen bei der Wohn- und Gewerbeflächenent-wicklung darstellt.

Regional bzw. interkommunal abgestimmte Konzepte

- ▶ Interkommunale Kooperationen, z.B. im Rahmen eines Zweckverbandes für Wohnbauflä-chen, sollten dazu beitragen, gemeinsame Interessen von Gemeinden besser umzusetzen und eine auf die eigenen Gemeindegrenzen reduzierte planerische Perspektive zu überwin-den.

Bodenpolitik

- ▶ Die gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft in Form von Genossenschaften und Bau-gruppen sollte gestärkt werden.

3.1.2.4.2 Regionale Ebene

Regionale Raumordnung und Landesplanung

- ▶ Die Einführung verbindlicher städtebaulicher Dichtewerte bzw. Minstdichtewerte für neues Wohnbauland wird als wirkungsvoller Ansatz für eine effiziente Flächennutzung be-trachtet, mit dem zugleich bedarfsgerechte Quantitäten und Qualitäten im Wohnungsbau re-alisierbar wären. Während für Vorgaben städtebaulicher Dichtewerte im Wohnungsneubau in einigen Planungsregionen Ansätze bestehen, müssten für ebenfalls wünschenswerte hö-here bauliche Dichten bei Gewerbeansiedlungen passfähige Kriterien entwickelt werden.

- ▶ Um höhere städtebauliche Dichten regulatorisch zu verankern, sollten – kongruent zu den Regelungen in den Landesentwicklungsplänen – in den Regionalplänen entsprechende Zielvorgaben festgelegt werden.
- ▶ Die Regionalplanung sollte stärker als bisher Entwicklungsimpulse setzen und in diesem Kontext Kommunen in Belangen der zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung beraten und unterstützen.
- ▶ Von der Regionalplanung initiierte Regionalkonferenzen könnten dazu dienen, die Praxis des Wohnungsbaus in den ländlichen Ortsteilen neu auszurichten und Alternativen zum Einfamilienhausbau zu entwickeln.
- ▶ Die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit der ländlichen Räume als Wohn- und Arbeitsstandort sollte durch einen zügigen Netzausbau, den Ausbau des ÖPNV und neue Mobilitätsangebote (Sharing), den Ausbau der dezentralen Energieversorgung sowie eine PV-Pflicht für den Wohnungsneubau gestärkt werden.
- ▶ Konzeptionell könnte auf regionaler Ebene die Entwicklung von Entlastungsorten geprüft werden, die außerhalb von Verdichtungsräumen mit angespannten Wohnungsmärkten liegen und über einen SPNV-Anschluss für Berufspendler verfügen. Diese Entlastungsorte, die abwanderungsbereite Einwohner*innen aus dem Verdichtungsraum aufnehmen und die Bildung regionaler Siedlungsschwerpunkte mit ausreichender Infrastrukturausstattung einleiten könnten, sollten in eine Wohnbaulandstrategie einbezogen werden.

Bauplanungsrecht

- ▶ Der Bedarfsnachweis für neue Wohn- und Gewerbeflächen sollte stringenter gehandhabt und mit einem Siedlungsflächenmonitoring inkl. Erfassung der Innenentwicklungspotenziale verknüpft werden.

Planungen und Konzepte

- ▶ Mit einem Pool für Ausgleichsflächen sollten die durch Baumaßnahmen in allen Gemeinden notwendigen naturschutzfachlichen Ausgleichsmaßnahmen gebündelt realisiert werden.

Regional bzw. interkommunal abgestimmte Konzepte im Bereich Wohnen

- ▶ Mit informellen Instrumenten wie interkommunalen oder regionalen Wohnraumversorgungskonzepten bzw. Wohnsiedlungskonzepten sollten die Wohnbauflächen- und Wohnungsbedarfe sowie die vorrangig in Betracht kommenden Wohnungsbaustandorte interkommunal bzw. regional abgestimmt werden, um Flächenvorsorge für das Wohnen zu betreiben und zugleich eine effiziente Baulandnutzung vorzuzeichnen.

Steuerung der Wohnbaulandentwicklung

- ▶ Im Sinne eines integrierten Vorgehens sollte die Wohnungsbauentwicklung, die vielfach von Nachfrageverlagerungen gekennzeichnet ist, an ein Angebot des ÖPNV und SPNV in der Fläche sowie Angebote der Daseinsvorsorge gekoppelt werden. Ggf. sind diese Angebote zu schaffen bzw. weiterzuentwickeln.
- ▶ Interkommunale bzw. regionale Tauschbörsen für Wohnungen, die Wohnungssuchende und Vermieter*innen in Kontakt bringen, könnten helfen, die Remanenzproblematik abzumildern und Umzugsketten in Gang zu setzen.

- Es sollte geprüft werden, inwieweit die Entwicklung geeigneter Wohnstandorte auf regionaler Ebene an regionale Stadtentwicklungsgesellschaften übertragen werden könnte.

Information und Beratung

- In regionalen Gremien, Ausschüssen und in der Verwaltungsarbeit sollten die Belange des sparsamen Umgangs mit Fläche sowie die Auswirkungen gering verdichteter und stärker verdichteter Bauweisen auf örtliches Grün sowie Natur- und Wasserhaushalt verdeutlicht und zugleich positive Bilder qualitativer Wohnformen mit maßvoller Verdichtung, hoher Wohnqualität und zugleich diversifizierten Wohnformen (Wohnungen für Familien, allein-stehende und ältere Menschen, junge Erwachsene) aufgezeigt werden.

Förderung, Anreize, Kommunalfinanzierung

- Mit kommunalen oder regionalen Wohnbaulandfonds sollten Gemeinden in die Lage versetzt werden, primär auf Innenbereichsflächen kostengünstigen Wohnraum schaffen zu können. Diese sollte als Sondervermögen ausgestaltet werden. Da kleinere Gemeinden mit der Einrichtung und Abwicklung eines Baulandfonds möglicherweise überfordert sein könnten, wäre auch zu klären, auf welcher räumlichen Ebene ein solcher Fonds sinnvoll verankert werden könnte.

Monitoring und Flächenmanagement

- Auf den wachsenden Nachfragedruck nach Bauland sollten die Regionen mit dem Aufbau eines kleinteiligen Flächenmonitorings in Zusammenarbeit mit den Gemeinden reagieren, um Wohnbauflächenpotenziale und Wohnungsnachfrage besser miteinander abgleichen zu können.

3.1.2.4.3 Kommunale Ebene

Planungen und Konzepte

- Es wird eine Nachjustierung des bestehenden naturschutzfachlichen Ausgleichsflächenmodells angeregt, welches mit dem angewandten Ökopunktesystem dazu führt, dass immer weitere neue Flächen für den Ausgleich der Flächenneuanspruchnahme im Rahmen der Siedlungsentwicklung in Anspruch genommen werden müssen und sich der Nutzungsdruck auf bestehende Flächen zusätzlich erhöht.
- Im Neubau sollte verstärkt auch in kleineren Gemeinden bzw. Ortsteilen eine Mischnutzung realisiert werden. Die häufig praktizierte strikte Trennung zwischen Gewerbe (auch von nicht-emittierendem Gewerbe) und Wohnen sollte in diesem Zusammenhang grundlegend überdacht werden.
- Ältere Flächennutzungspläne sollten fortgeschrieben werden, um diese entlang neu zu bewertender bzw. sich verändernder Flächenbedarfe und Bauflächenpotenziale (Bestandsflächen, neu zu erschließendes Bauland) im gesamten Gemeindegebiet als strategisches und steuerungsstarkes Instrument für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wirksam zu machen.
- Die Revision alter Bebauungspläne sollte dafür genutzt werden, um vor dem Hintergrund zwischenzeitlich veränderter gemeindlicher Wohnungs- bzw. Flächenbedarfe zu neuen Festsetzungen zu kommen. Eine städtebauliche Erforderlichkeit der Planfortschreibung dürfte insbesondere in Ober- und Mittelzentren mit großer Wohnungsnachfrage häufig bestehen.

- Der durch den Ausbau von Dachgeschossen ausgelöste Bedarf an neuen Pkw-Stellplätzen ist auf den Grundstücken bzw. im öffentlichen Straßenraum häufig nicht realisierbar. Es bedarf daher auch in nicht zentralen Orten adäquater bzw. neuer Mobilitätsangebote jenseits des eigenen Pkw, um eine Nachverdichtung zu ermöglichen und gleichzeitig die Abhängigkeit vom Pkw zu verringern.

Bodenpolitik

- Der Zugriff der Gemeinden auf bestehende Baulandpotenziale der Innenentwicklung sollte wesentlich erleichtert werden. Die Befugnisse der Kommunen bei der Anwendung des Vorkaufsrechts sollten erweitert werden. Die bestehenden Hürden in der Anwendung von Bauboten sollten beseitigt werden. Das betrifft sowohl den gerade von kleinen Gemeinden schwer zu bewältigenden personellen Ressourcenaufwand als auch die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen, z.B. für einen kommunalen Zwischenerwerb von bebaubaren Flächen.
- Es sollten mehr Erbbaurechte mit entsprechend niedrigem jährlichen Erbbauzins vergeben werden, die es den Kommunen ermöglichen, entlang gemeindlicher Zielvorstellungen auf ihren Grundstücken die Realisierung von preiswertem neuem Wohnraum zu unterstützen.

Steuerung der Wohnbaulandentwicklung

- Der Mangel an verfügbaren familiengerechten Bestandswohnungen sollte durch geeignete Angebote zum Wohnungswechsel abgebaut werden, um eine bedarfsgerechtere Nutzung des Wohnungsbestands zu erreichen. Neben Wohnungstauschbörsen ist hierfür der Bau seniorengerechter Wohnungen erforderlich, damit Anreize für einen Generationen- bzw. Eigentümer*innenwechsel insbesondere bei Eigenheimen aus den 1970er und 1980er bestehen.
- Das Wohnungsangebot in den Kommunen sollte systematisch diversifiziert werden. Hierzu zählen die Schaffung einer ausreichenden Zahl seniorengerechter bzw. barrierefreier Wohnungen, von Wohnungen für Familien und für Ein- und Zweipersonenhaushalte, Wohnungen für jüngere Menschen vor der Familiengründung und für junge Erwachsene in Bestand und Neubau. Der bedarfsgerechte, bezahlbare und lebensphasenangepasste Wohnungsbau ist zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch in ländlichen Gemeinden verstärkt erforderlich.
- Kommunen sollten stärker als bisher mit Konzeptvergaben bzw. Quoten für den Bau von Sozialwohnungen und weiteren Vorgaben im Sinne des Gemeinwohls private Bauherren zur Umsetzung kommunaler Ziele des Wohnungsbaus heranziehen.
- Mit „Einheimischenmodellen“ bei der kommunalen Baulandausweisung sollen die Gemeinden den Zugang zu Bauland für Einheimische erleichtern.

Information und Beratung

- Das o.g. Wissensmanagement (vgl. Abschnitt Bundes- und Länderebene) soll dazu dienen, neben den kommunalpolitischen Entscheider*innen insbesondere auch Bauwillige sowie Immobilieneigentümer*innen für Belange des flächensparenden Umgangs mit Fläche und die damit verbundenen Aspekte des Wohnens, von Klimaschutz und -anpassung, Grün- und Freiraumentwicklung sowie Verkehr/Mobilität zu informieren und zu sensibilisieren.
- Angesichts der von Investor*innen angestrebten hohen baulichen Dichten im Wohnungsneubau sollte mit Gestaltungsbeiräten auf eine ortsbildangepasste Entwicklung hingewirkt werden.

Monitoring und Flächenmanagement

- Angesichts des wachsenden Nachfragedrucks nach Bauland wird – so wie auf Ebene des Landkreises – ein kleinteiliges Flächenmonitoring in Städten und Gemeinden, das insbesondere Bestandflächen umfasst, für notwendig erachtet.

Förderung, Anreize, Kommunalfinanzierung

- Um Kommunen in die Lage zu versetzen, Flächen zu erwerben, ist die finanzielle Unterstützung im Rahmen eines Baulandfonds ein geeignetes Instrument. Das Kernziel, mittels des Baulandfonds eine aktive Bodenpolitik und die Baulandmobilisierung zu fördern, könnte hierdurch deutlich unterstützt werden.
- Für Nachverdichtungsmaßnahmen im Bestand bedarf es finanziell attraktiver Fördermaßnahmen für die städtebauliche, ökologische sowie sozial tragfähige Sanierung bzw. den Ausbau im Bestand bzw. der Nachverdichtung. Mit steuerlichen Anreizen oder Förderanreizen sollte die Wohnbautätigkeit sowohl im Neubau als auch im Bestand angekurbelt und gelenkt werden.
- Dringend erforderlich sind Anreize für die energetische Sanierung alter Einfamilienhäuser. Neben passfähigen Förderprogrammen sind die fachliche Begleitung sowie Beratungsangebote notwendig.
- Es sollte geprüft werden, wie auf dem Wohnungsmarkt inzwischen nicht mehr passfähige bzw. auskömmliche Förderprogramme so angepasst werden können, dass die Errichtung geförderten Wohnraums unter den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen von Wohnungsbauunternehmen attraktiv wird.

Personelle Ressourcen

- Um die komplexen Anforderungen an eine nachfragegerechte und zugleich flächensparende Siedlungsentwicklung erfüllen zu können, sollten die Stadtplanungsämter für die von ihnen zu erbringenden Planungen und Maßnahmen mehr Personalressourcen erhalten. Hierfür müssten die Rahmenbedingungen auf Bundes- und Länderebene geschaffen werden.
- Insbesondere kleine Gemeinden, die in der Regel über begrenzte fachliche Expertise und personellen Ressourcen verfügen, sollten durch eine zuständige Stelle bzw. Organisation in Belangen der Innenentwicklung unterstützt werden. Zu nennen sind Aufgaben des Flächen- bzw. Baulückenmonitorings bzw. -managements. Die fachliche Stärkung der ländlichen Gemeinden könnte auch im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit erfolgen.

3.2 Abschlussworkshop

Die Ergebnisse aus allen Fallstudien wurden in einem fallstudienübergreifenden Abschlussworkshop mit 36 Beteiligten am 13.12.2022 vorgestellt und erörtert. Das Programm der Veranstaltung ist in Anhang 0 beigefügt. Vertreter*innen aus den Fallstudienregionen gaben Statements zu den vorgestellten Untersuchungsergebnissen resp. Handlungsempfehlungen (vgl. Kapitel 3) ab. Dabei bezogen sie sich auf die zentralen Erkenntnisse aus den zehn Fallstudien, insbesondere auf die sozialen, städtebaulichen und wohnungswirtschaftlichen Folgewirkungen einer Kontingentierung und daraus abzuleitende Maßnahmen und Instrumente zur Abmilderung negativer Folgen einer Wohnbaulandverknappung. Eingegangen wurde auf die Entwürfe für Handlungsempfehlungen, die die Ebenen Bund, Länder, Regionen und Kommunen adressieren.

In diesem Zusammenhang wurden die Themen Flächenmonitoring (inkl. Unterstützung bei Baulückenmanagement), städtebauliche Dichten sowie Bodenpolitik und Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen vertieft diskutiert.

Es wurde bekräftigt, dass allen Kommunen ein Zugang zu einem Baulückenmanagement kostenlos zur Verfügung gestellt werden sollte. Hierzu sollten insbesondere Kommunen durch die Raumordnungsbehörden angehalten werden, ihre Flächen- und Baulückenpotenziale verbindlich zu erfassen und die Innenentwicklung durch die Erfüllung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung voranzutreiben. Weiterhin braucht es für kleinere Gemeinden unterstützende Akteur*innen für das Flächenmonitoring. Mit Blick auf Vorgaben zur städtebaulichen Dichte wurde kritisiert, dass bisweilen Dichtewerte vordergründig zur Berechnung von Wohnbaukapazitäten verwendet werden. Vielmehr seien verbindliche quantitative Festlegungen notwendig, um vor allem kommunalen Vorbehalten gegenüber höheren baulichen Dichten im Neubau bei einer gleichzeitig unzureichenden Mobilisierung von Wohnbaupotenzialen im Innenbereich entgegenzuwirken. Vorgaben von nach Gemeindegrößenklassen differenzierten ambitionierten städtebaulichen Dichten für neues Wohnbauland im Rahmen der Landesraumordnung bzw. regionalen Raumordnung wurden von den Workshopbeteiligten positiv wahrgenommen. Diese Dichtewerte scheitern jedoch in vielen Fällen am politischen Willen. Im Themenfeld Bodenpolitik und Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen wurde deutlich, dass selbst ein funktionierendes Monitoring und eine Aktivierung von Flächenpotenzialen oft an den Eigentümer*innen scheitert, so dass diese aufgrund des Vorhaltens von bzw. der Spekulation mit bebaubaren, aber unbebauten Potenzialflächen dem Markt nicht zugänglich sind.

3.3 Handlungsempfehlungen

Aus den Rückmeldungen der Fallstudienregionen und -kommunen lassen sich zahlreiche Handlungsempfehlungen zum Umgang mit den Folgen der Baulandverknappung ableiten. Die folgenden Darstellungen von Handlungsempfehlungen beziehen sich auf in den Fallstudienregionen bereits praktizierten Lösungsansätze bzw. dort entwickelte Lösungsideen. Gestützt auf die Erkenntnis, dass Mangel bzw. Verknappung sowohl marktbeeinflusst als auch planerisch intendiert sind bzw. sein können, zeigt sich, dass den zuvor beschriebenen Entwicklungen bzw. unerwünschten Wirkungen mit einem Mix von Instrumenten und Maßnahmen in verschiedenen Handlungsbereichen begegnet werden sollte.

Im Folgenden wurde nach Empfehlungen mit Bezug zur Kontingentierung, planerischen Ansätzen bzw. Instrumenten und Ansätzen bzw. Vorgehensweisen mit eher wohnungswirtschaftlichem Bezug gegliedert. Während erstere u.a. bauplanungsrechtliche bzw. bodenpolitische Aspekte betreffen, beziehen sich letztere eher auf Handlungsoptionen bzw. Anreize mit Blick auf Wohnungsmarkttakteure.

Die folgenden Empfehlungen in den drei Handlungsbereichen verstehen sich dabei als einzelne Optionen, die im Falle der konkreten Umsetzung verknüpft betrachtet werden müssen. Mit Blick auf den vorrangigen Untersuchungsgegenstand – die möglichen sozialen Auswirkungen einer etwaigen Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme und deren Abmilderung – ist mit Blick auf die folgenden Handlungsempfehlungen zu beachten, dass sich auf die Ausgestaltung der Kontingentierung oder die planerischen Instrumente bezogene Empfehlungen primär auf die raumordnerischen und planerischen Rahmenbedingungen des Wohnungsbaugeschehens beziehen. Direkt wirksam im Hinblick auf soziale Wirkungen sind alle Maßnahmen, die in den Handlungsempfehlungen mit wohnungswirtschaftlichem Bezug dargestellt sind. Sie beziehen sich in der Regel auf Steuerungsmöglichkeiten bzw. Interventionen oder Anreize, die einerseits die bedarfsgerechte Wohnraumschaffung betreffen und andererseits auf das Verhalten der Marktteilnehmenden (Anbietende, Nachfragende) einwirken.

Da das Geschehen am Wohnungsmarkt mit Blick auf flächenpolitische Zielsetzungen und bereits zu beobachtende problematische Wirkungen nicht dem Markt überlassen werden sollte (und bislang auch nicht dem Markt überlassen war), müssen die Handlungsoptionen aus allen Bereichen im Kontext betrachtet werden. Schließlich sollte es darum gehen, das öffentliche Interesse an der Wohnraumversorgung und nachhaltigen Siedlungsentwicklung sowie die Interessen der Marktteilnehmenden in sorgfältiger Abwägung und mit den passenden Interventionen auszutarieren.

3.3.1 Empfehlungen mit Bezug zur Kontingentierung

Flächenpolitische Ziele verbindlich operationalisieren (Adressat: Bund, Länder)

Eine Operationalisierung flächenpolitischer Mengenziele (z.B. analog zu „weniger als 30 ha bis 2030“) als Ziele der Landes- und regionalen Raumordnung wäre aus Sicht der Planenden in den Kommunen bzw. Planungsregionen erforderlich, um zu einem verbindlichen und abgestimmten Vorgehen in Bezug auf die Ausweisung neuen Baulands zu kommen. Damit könnte die bisherige Praxis der Festlegung von Grundsätzen bzw. Orientierungs- oder Richtwerten zur Flächenneuanspruchnahme, die als unverbindlich gilt, abgelöst werden. Vertreter*innen aus verschiedenen Regionen fordern Vorgaben durch das Land, Vertreter*innen der Verwaltungen aus den Kommunen wiederum von den Regionen, um eine Argumentationshilfe gegenüber Politik und Flächenakteuren für eine nachhaltigere Flächenentwicklung zu erhalten.

Vorab-Abzug bei Flächenkontingenten berücksichtigen (Adressat: Bund, Länder)

Im Falle einer Kontingentierung z.B. entlang dem Ziel „weniger als 30 Hektar“ sollte der tatsächlich den Gemeinden zur Verfügung stehende Umfang für Flächenneuausweisungen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ermittelt werden, indem vorab die von Bund und Ländern benötigten Kontingentanteile abgezogen werden. Damit verbunden ist die Erwartung, dass flächenrelevante Planungen von Bund und Ländern (z.B. Verkehrswege) unter der Prämisse des Flächensparens erfolgen. Ein solcher Vorab-Abzug wurde im Modellversuch Flächenzertifikatehandel mit 20 % oder in dem 2019 im Bayerischen Landtag eingebrachten Gesetzesentwurf mit 35 % zuzüglich weiterer 5 % für Härtefälle angesetzt (Bayerischer Landtag, 2019)

Verwendung von Flächenkontingenten regional bzw. in Verflechtungsräumen abstimmen (Adressat: Regionen, Kommunen)

Im Falle einer Flächenkontingentierung entlang von Einwohner*innenzahlen sollten Kontingente von Städten, in denen es aufgrund naturräumlicher und sonstiger Restriktionen an potenziellen Bauflächen mangelt bzw. wo die Realisierung hoher städtebaulicher Dichten einen Teil des Kontingents entbehrlich macht, im Verflechtungsraum dieser Städte eingesetzt werden. Dieses sollte im Einklang mit raumbezogenen Vorgaben der Regionalplanung erfolgen. Hierfür bedarf es geeigneter Mechanismen des Aushandelns, Ausgleichs und der Kooperation zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden sowie zwischen den Umlandgemeinden. Dabei sind bevorzugte Standorte für Funktionen wie Wohnen und Gewerbe gemeinsam zu klären. Eventuell neu zu definieren ist in diesem Zusammenhang das Rollen- und Funktionsverständnis (Bauen vs. Bauzurückhaltung, räumliche Schwerpunktsetzung Wohnen und Gewerbe) der einzelnen Gemeinden im Kontext der Bedarfe von Region bzw. Verflechtungsraum. Im Zuge von Aushandlungsprozessen sind geeignete Mechanismen bzw. Vorgehensweisen des Ausgleichs von Nutzen und Lasten bei der Ansiedlung von Wohnen und Gewerbe zu regeln. Es sollte geprüft werden, ob auch mit dem Handel mit Flächenzertifikaten dem Anspruch an eine aus raumordnerischer Sicht optimale Verteilung von Kontingenten inkl. dem erforderlichen Ausgleich von Nutzen und Lasten bei der Ansiedlung von Wohnen und Gewerbe erreicht werden kann.

Begleitende Instrumente für Kommunen bei Kontingentierung erforderlich (Adressat: Bund, Länder)

Hier ist auf die Rahmenbedingungen hinzuweisen, die gegeben sein müssen, damit gesetzliche und planerische Weichenstellungen für das Erreichen des Ziels „weniger als 30 Hektar pro Tag“ erfolgreich umgesetzt werden können. Zu den notwendigen Rahmenbedingungen gehören eine flankierende und auf das Flächensparen ausgerichtete Steuerpolitik, die darauf abzielt, bei der Eigenheimförderung einen deutlichen Anreiz für die Bestandsentwicklung und für die Realisierung flächensparender Wohnformen zu setzen. Die (Wirtschafts-) Förderung ist auch daran zu bemessen, inwieweit Projekte einen Beitrag zur Wiedernutzung brachgefallener Flächen im Innenbereich leisten. Weiterhin erscheint es wichtig, dass eine Politik der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme insbesondere den planenden Gemeinden die nötigen Gestaltungsmittel an die Hand gibt, um die Innenentwicklung vorantreiben zu können. Hierzu gehört sowohl ein leistungsfähiges bodenpolitisches Instrumentarium (z.B. Baugebote), dessen Anwendung erleichtert werden sollte, als auch ein passfähiges Förderinstrumentarium (z.B. in Form einer städtebaurechtlichen Fördersäule „Stadtumbau Flächenkreislaufwirtschaft“ im Rahmen des besonderen Städtebaurechts).

Harmonisierung der Flächenstatistik (Adressat: Bund, Länder, Regionen, Gemeinden)

Es ist eine Harmonisierung der amtlichen Flächenstatistik erforderlich, um eine Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Planungsebenen und Raumkategorien zu erhalten. Eine Flächenkontingentierung wird voraussichtlich nur auf Basis nachvollziehbarer statistischer Berechnungen der Flächenneuanspruchnahme für SuV Akzeptanz finden. Zwar hat sich die räumliche Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern gegenüber den Vorjahren deutlich verbessert, dennoch sind weitergehende Bemühungen notwendig. In einen Harmonisierungsprozess sollten die Kommunen und die Ebene der regionalen Raumordnung eng einbezogen werden.

Ausklammerung der Flächenbedarfe für erneuerbare Energien aus dem Kontingentierungsansatz (Adressat: Bund, Länder)

Das Erneuerbaren-Energie-Gesetz (EEG) 2021 hat zum Ziel, bis 2050 den gesamten Strombedarf Deutschlands klimaneutral zu produzieren. Für 2030 besteht das Zwischenziel, 65 % des Strombedarfs aus erneuerbaren Energien zu gewinnen. Zur Erreichung dieser Ausbauziele müssen zwei Prozent der Landesfläche für die Windenergie an Land ausgewiesen werden. Mit dem Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) werden den Ländern verbindliche Flächenziele (so genannte Flächenbeitragswerte) vorgegeben. Die Umsetzung dieser Ausbauziele geht mit zunehmender Flächenneuanspruchnahme von vorher meist landwirtschaftlich genutzten Flächen sowie anderen Freiräumen einher. Dasselbe gilt für die Photovoltaik, für deren Errichtung bis zum Jahr 2030 von einem Flächenbedarf von 95.000 Hektar ausgegangen wird, wenn das Ausbauziel von 215 GW Leistung (EEG 2023, 2014) zur Hälfte mit Freiflächen-Photovoltaikanlagen realisiert werden soll (Günnewig et al., 2022, 69ff. 69ff.). Damit treten Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien in Flächenkonkurrenz zur Nahrungs- und Futtermittelproduktion sowie die Flächenbedarfe für Wohnen und Gewerbe. Mit Bezug auf das Ziel der Bundesregierung, „weniger als 30 Hektar“, das sich auf Siedlungs- und Verkehrsflächen bezieht, sollten die stark steigenden Flächenbedarfe für erneuerbare Energien (Windkraft und Freiflächen-PV) aus dem Kontingentierungsansatz für Flächen der gemeindlichen Siedlungsentwicklung im engeren Sinne (besiedelte Gemeindefläche) ausgeklammert werden.

3.3.2 Empfehlungen mit Bezug zu planerischen Instrumenten

Flächenmonitoring etablieren und in eine auf Flächensparen und Flächeneffizienz ausgerichtete Bauleitplanung integrieren (Adressat: Bund, Länder, Regionen, Gemeinden)

Als eine wichtige Voraussetzung für eine Identifizierung und Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen gilt ein flächendeckendes und kleinteiliges Monitoring derselben (Baulücken, Brachflächen), aber auch von Nachverdichtungspotenzialen (Aufstockung, Dachgeschossausbau) und Leerständen. Dieses sollte an einen verbindlichen Bedarfsnachweis für Bauland für Wohnen und Gewerbe gekoppelt werden (vgl. nachfolgend). Die im Rahmen des Flächenmonitorings gewonnenen Daten u.a. über Flächenpotenziale im Bestand sollten fest in die Abläufe der Bauleitplanung und sonstige flächenrelevante Planungen (u.a. nach § 34 BauGB) integriert werden. Für das Flächenmonitoring sollten insbesondere kleinen Kommunen entsprechende fachliche und personelle Ressourcen bereitgestellt werden.

Innenentwicklungspotenziale konsequent bei der Bedarfsberechnung für Wohnen und Gewerbe anrechnen (Adressat: Regionen, Gemeinden)

Die Praxis des Bedarfsnachweises für die Ausweisung neuen Baulands für Wohnen und Gewerbe sollte verbindlich und einheitlich geregelt werden. Hierbei sind bestehende, nach einheitlichen Erfassungs- und Monitoringansätzen erfasste Innenentwicklungspotenziale konsequent anzurechnen. Im Hinblick auf die Mobilisierbarkeit von Bestandspotenzialen bedarf es zugleich erweiterter Handlungserfordernisse und -möglichkeiten gegenüber Grundstückseigentümer*innen. Zu nennen sind die aktive Eigentümer*innenansprache und auch von kleinen Gemeinden handhabbare bodenpolitische Mobilisierungsinstrumente, um die Bebauung bzw. den Verkauf von bebaubaren, aber unbebauten Grundstücken zu erreichen.

Vorgabe ambitionierter städtebaulicher Dichten für neues Bauland (Adressat: Länder, Regionen, Kommunen)

Die Vorgabe städtebaulicher Dichten im Rahmen der Landesraumordnung bzw. regionalen Raumordnung gilt als zentraler Schlüssel für eine wirksame Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Städtebauliche Dichtewerte sollten nach Gemeindegrößenklassen differenziert und ambitioniert ausgestaltet werden, damit sie eine Steuerungswirkung entfalten. Wirksam umzusetzen wären Dichtewerte in Form von Zielen der Landesraumordnung bzw. der regionalen Raumordnung. Hierfür gilt es, z.B. durch das Aufzeigen guter städtebaulicher Lösungen Vorbehalten, Widerständen oder Ängsten gegenüber verdichtetem Wohnungsbau besonders in Gemeinden ländlicher Prägung zu begegnen. Darüber hinaus sollten Lösungen gefunden werden, mit denen die Dichte im Bereich Gewerbe erhöht wird. Das betrifft sowohl Gewerbegebäude als auch Freiflächen, die häufig als Parkplätze genutzt oder als Reserve- bzw. Erweiterungsflächen vorgehalten werden.

Raumfunktionale Prämissen mit Aspekten des Flächensparens in der Raumordnung verknüpfen (Adressat: Länder, Regionen)

Das steigende Bodenpreisniveau in zentralen Orten führt in vielen Regionen zur steigenden Nachfrage nach günstigem Bauland insbesondere für den Eigenheimbau in kleineren bzw. peripher gelegenen Gemeinden. Viele kleinere Gemeinden verhalten sich mit Blick auf die damit verbundene notwendige Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur zurückhaltend bei der Ausweisung neuen Baulands. Hieraus resultiert eine Situation, die es erfordert, sowohl aus raumordnerischer Sicht als auch aus Sicht des Flächensparens vertretbare Potenziale an Bauflächen für Eigenheime in den Regionen zu ermitteln und zugleich die aus raumordnerischer Sicht besonders geeigneten Standorte für den Wohnungsbau – sowohl für Einfamilienhäuser als

auch für Wohnen in höherer baulicher Dichte – festzulegen. Für solche bevorzugten Räume sollten Planungsgebote geprüft werden.

Gemeinden bei der vorausschauenden Bodenpolitik unterstützen (Adressat: Bund, Länder, Regionen)

Mit Blick auf die Schaffung von Bauland im Innenbereich als Bestandteil einer vorausschauenden Bodenpolitik sollten die verfügbaren Instrumente des Baurechts angewendet werden. Die hierbei bestehenden Hürden in der Anwendung von Vorkaufsrechten und Baugeboten sind zu überwinden. Das betrifft sowohl den insbesondere von kleinen Gemeinden oft nicht zu bewältigenden personellen Ressourcenaufwand als auch die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen z.B. für einen kommunalen Zwischenerwerb von bebaubaren Flächen. Kommunen müssen eine adäquate Personalausstattung erhalten, um diese Herausforderungen bewältigen zu können.

Bestehende eingeschossige Einzelhandels- und Gewerbeflächen mehrgeschossig überbauen (Adressat: Kommunen)

Um die Flächeneffizienz im Bestand zu erhöhen, sollten bestehende Einzelhandels- und Gewerbeflächen sowie die dazugehörigen Stellplätze z.B. durch Wohnnutzung, nicht störendes oder produzierendes Gewerbe mehrgeschossig überbaut werden. Hierbei bestehende Restriktionen durch immissionsschutzrechtliche Regelungen insbesondere in Bezug auf neue Wohnnutzungen sollten dahingehend überprüft werden, inwieweit sie im Sinne einer gemischten Nutzung (z.B. neuer Nutzungsanteil für Wohnen) angepasst werden bzw. angewandt werden können, ohne dabei Abstriche beim Schutz der menschlichen Gesundheit z.B. vor Lärm zu machen. Um die Umnutzung ungenutzter bzw. nicht mehr betriebsnotwendiger landwirtschaftlicher Gebäude für Wohnzwecke zu vereinfachen, sollten bestehende bauplanungsrechtliche Hemmnisse (§ 30 BauGB, § 31 BauGB, § 35 BauGB) bzw. immissionsschutzrechtliche Hürden (z.B. Lärm, Gerüche) überwunden werden.

Revision alter Bauleitpläne mit dem Ziel Flächensparen (Adressat: Kommunen)

Die Anforderungen an die Schaffung von Wohnraum haben sich in den vergangenen Jahren erheblich verändert. Daher sollte eine flächensparende Siedlungsentwicklung generell stärker mit Hilfe des Flächennutzungsplans vorgezeichnet werden. Somit könnte der FNP im Hinblick auf das Flächensparen stärker als bisher eine steuernde Funktion wahrnehmen. In diesem Zusammenhang sollten alte FNP und B-Pläne neu aufgestellt bzw. an veränderte Zielsetzungen angepasst werden. Dabei ist dem Bedeutungszuwachs von Themen wie Klimaanpassung und Hitzevorsorge bei der Darstellung unbebauter bzw. perspektivisch zu bebauender Fläche Rechnung zu tragen. In diesem Kontext sollte überprüft werden, inwiefern in alten FNP vorgesehenen Flächenkulissen für potenzielles neues Bauland (sog. FNP-Reserven) zu revidieren sind und zugleich ein stärkeres Augenmerk auf die Innenentwicklung gelegt werden sollte. Alte Bebauungspläne, die noch nicht realisiert wurden, sollten dahingehend überprüft werden, ob im Lichte neuer und sich verändernder Wohn- und Gewerbeflächenbedarfe eine Revision, z.B. in Form einer Festsetzung höherer baulicher Dichten, angezeigt ist. Der Prognose- und Planungshorizont des FNP beläuft sich in der Regel auf eine Dauer von 10 bis 15 Jahren. Jedoch besteht eine Anpassungspflicht für FNP, sofern sich die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ändern und dann die Ziele des ursprünglich aufgestellten FNP nicht mehr den neuen Anforderungen entsprechen. In Städten und Gemeinden, in denen dieser Anpassungspflicht im Prognose- und Planungshorizont bisher nicht nachgekommen wird, sollte die Praxis entsprechend geändert werden.

Umnutzung nicht mehr genutzter/benötigter landwirtschaftlicher Gebäude erleichtern (Adressat: Bund)

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen, welche die Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude bisweilen nur unzureichend unterstützen, sollten überarbeitet werden. Dies ist wichtig, da vielerorts nicht mehr genutzte/benötigte landwirtschaftliche Gebäude ein großes Bestandspotenzial für die wohnbauliche und gewerbliche Entwicklung bieten. Besondere Herausforderungen, die eine Umnutzung hemmen, stellen oftmals auch die bauplanungsrechtlichen Rahmenbedingungen, wie die Lage in beplanten oder nicht beplanten Bereichen (§ 30 BauGB, § 31 BauGB, § 35 BauGB) und immissionsschutzrechtliche Regelungen dar. So verhindert das BImSchG häufig Entwicklungen im Innenbereich in ländlichen Räumen, obwohl entsprechende Belastungen (z.B. wegen Aussiedlung) nicht mehr vorhanden sind. Daher sollten die gesetzlichen Rahmenbedingungen wie das BImSchG oder der § 35 Abs. 4 BauGB überprüft werden.

Vereinfachung des BauGB (insb. zur einfacheren Durchsetzung von Baugeboten und insgesamt für die kommunale Praxis anwendungsgerechter) (Adressat: Bund)

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurden zwar die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen in den Bereichen des geförderten Wohnungsbaus, von Umwandlungsgeboten und Vorkaufsrechten gesetzlich gestärkt, die Umsetzung dessen in der kommunalen Praxis ist jedoch weiterhin fachlich und personell nur bedingt zu leisten. Beispielsweise wird im § 201a BauGB der Begriff des Gebiets mit einem angespannten Wohnungsmarkt definiert, dessen Feststellung weitergehende Analysen und gutachterliche Prüfungen durch die Gemeinde erfordern, um schließlich Baugebote leichter durchsetzen zu können. Zudem schränkt das BauGB Zwangsmittel weiterhin stark ein, sodass nach § 176 Abs. 3 eine Kommune auch künftig von einem Baugebot abzusehen hat, wenn die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen der/dem Eigentümer*in nicht zuzumuten ist. Somit lassen sich die aktuellen Baugebotsvoraussetzungen nur in seltenen Fällen unter für Kommunen vertretbaren Rahmenbedingungen (insb. Personalaufwand, mögliche Gerichtskosten) nachweisen.

Maßnahmen der Kommunikation, Information und Bewusstseinsbildung in Bezug auf Erfordernisse, Vorteile und Optionen des Flächensparens (Adressat: Bund, Länder, Regionen)

Erforderlich erscheinen schließlich Maßnahmen der Kommunikation, Information und Bewusstseinsbildung in Bezug auf Erfordernisse, Vorteile und Handlungsoptionen des Flächensparens z.B. zu Aspekten der Klimaanpassung, Begrenzung der Bodenversiegelung oder zu Möglichkeiten des attraktiven verdichteten Bauens in ländlichen Gemeinden. Um kommunale Entscheider*innen und Bürger*innen zu erreichen, ist hier an die Darstellung von Best-Practice-Beispielen (Verband Region Stuttgart, ohne Jahr), (Veihelmann et al., 2022)) und Visualisierungen zu denken (z.B. 3-D-Modelle, Digitaler Zwilling), (Lorenz und Kany, 264 ff.). Ebenso sollten mit dem Ziel der Flächenmobilisierung Eigentümer*innen von Potenzialflächen im Innenbereich aktiv angesprochen werden.

Etablierung des bauleitplanerischen Instruments des Innenentwicklungsmaßnahmegebiets (Adressat: Bund)

Bei der Mobilisierung von Potenzialen im Innenbereich sehen sich Kommunen immer wieder mit dem Problem konfrontiert, dass diese mit den bestehenden Instrumenten nicht aktivierbar sind, etwa aufgrund einer fehlenden Entwicklungsbereitschaft der Eigentümer*innen. Die Einführung des städtebaulichen Instruments des Innenentwicklungsmaßnahmegebiets könnte hier Abhilfe schaffen, indem die Erschließung und Bebauung von ungenutzten Gebieten beschleunigt und somit verhindert wird, dass Eigentümer*innen aktivierbare Grundstücke unbe-

baut lassen. Hierzu würde im Geltungsbereich eines Innenentwicklungsmaßnahmegebiets Bau-recht in Verbindung mit einer Bauverpflichtung im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens ge-schaffen (Kötter et al., 2018).

Interkommunale Abstimmung der Wohnbauflächenentwicklung auf Ebene von Regionen bzw. Verflechtungsräumen mit Regelungen zum interkommunalen Ausgleich von Nutzen und Lasten (Adressat: Regionen, Kommunen)

Nachholbedarf besteht bei der interkommunalen Abstimmung der Wohnflächenentwicklung auf der Ebene von Regionen bzw. Verflechtungsräumen. Eine derartige Abstimmung kann sowohl die Allokation von Wohnnutzungen verschiedener städtebaulicher Dichten, Qualitäten und Gunstlagen (z.B. entlang des SPNV) unterstützen als auch einen Ausgleich von Nutzen und Lasten einer Wohnbauentwicklung zwischen den Kommunen ermöglichen (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat [BMI], 2019, S. 6).

3.3.3 Empfehlungen mit wohnungswirtschaftlichem Bezug

Mit Blick auf die Stadtentwicklung, die Wohnungsmärkte und die Wohnungswirtschaft wurden aus den Ergebnissen der Interviews und Workshops folgende Handlungsempfehlungen abgelei-tet.

Mehr Dynamik in den Wohnungsbestand bringen (Adressat: Bund, Länder, Regionen, Kommunen)

Im Wohnungsbestand sollte mehr Dynamik entwickelt werden, damit vorhandene Wohnflächen-potenziale effizienter und Lebensphasen angepasst (u.a. Verringerung von Remanenz) genutzt werden. Noch immer leben teilweise alleinstehende Menschen in vergleichsweise großen Woh-nungen, während Familien mit wenig Wohnraum auskommen müssen. Grund hierfür ist nicht nur ein Wohnungsmangel, sondern auch ein „Umzugsmangel“. Gründe für die geringe Dynamik sind Remanenz, Preisunterschiede bei Bestandsmieten und Neuvermietungen, der Mangel an bezahlbarem Wohnraum auf angespannten Wohnungsmärkten, aber auch der Mangel bei Woh-nungsangeboten in bestimmten Segmenten auf regionalen Wohnungsmärkten (altengerechtes, barrierearmes bzw. barrierefreies Wohnen, Wohnen für junge Erwachsene bzw. Singles). Um dem Problem der unpassenden Belegung von Bestandswohnungen zu begegnen, wären neben einer generellen Verbesserung des quantitativen Wohnraumangebots Umzugsketten notwendig, um ein stärker lebensphasengerechtes Wohnen zu etablieren. Hierfür bedarf es geeigneter För-der- bzw. Investitionsanreize u.a. Programme zur Schaffung ausreichender und diversifizierter Wohnungsangebote insbesondere in ländlichen Gemeinden.

Untergenutzte Bestandsimmobilien in Innenstadtlagen aktivieren (Adressat: Bund, Länder, Regio-nen, Kommunen)

Untergenutzte Bestandsimmobilien in Innenstadtlagen mit Einzelhandelsflächen im Erdgeschoss und leerstehenden Obergeschossen sollten gezielt aktiviert werden. Häufig wurden in älteren Gebäuden die Treppenhäuser beseitigt und der Verkaufsfläche zugeschlagen, sodass die darüber liegenden Geschosse nicht mehr adäquat erschlossen sind. Dieser Form des Leerstands sollte mit der Schaffung einer geeigneten Erschließung, unter Umständen auch bei gleichzeitiger Zu-sammenlegung benachbarter Gebäude, beseitigt werden. Betroffene Städte sollten zum einen diese Leerstände erfassen, zum anderen sollten Verfahren und Förderanreize bereitgestellt wer-den, die die Grundstückseigentümer*innen bei der Leerstandbeseitigung unterstützen. Hierzu können Flächensparmanager*innen beitragen, deren Aufgabe es ist, Kommunen und Regionen zu Themen des Flächensparens und der Innenentwicklung zu beraten, mit Veranstaltungen für das Thema zu sensibilisieren, regional die unterschiedlichen Aktivitäten und Anstrengungen zu vernetzen und zu koordinieren.

Anreize für Investitionen im preiswerten, barrierefreien und altersgerechten Geschosswohnungsbau und Bestand setzen (Adressat: Bund, Länder, Kommunen)

Die aktuelle Entwicklung bei Baupreisen und Bauzinsen erschweren Investitionen im preiswerten, familiengerechten, aber auch barrierefreien und altersgerechten Geschosswohnungsbau sowie beim bedarfsgerechten Umbau von Bestandsgebäuden. Um insbesondere in Kommunen abseits hochpreisiger Bodenmärkte preiswerten, barrierefreien und altersgerechten Geschosswohnungsbau im Neubau und Bestand realisieren zu können, sollten die finanziellen Anreize für Gebäudeeigentümer und Investor*innen verbessert werden. Hierfür sollten insbesondere Förderprogramme des Wohnungsbaus auf Passfähigkeit überprüft und ggf. nachjustiert werden. Ebenso sollten Kommunen häufiger über Konzeptvergaben Einfluss darauf nehmen, dass die genannten Wohnungsmarktsegmente gestärkt werden (Bündnis Bodenwende, 2021).

Alte Einfamilienhausgebiete baulich und energetisch erneuern sowie Wohnangebote diversifizieren (Adressat: Bund, Länder, Kommunen)

Um alte Einfamilienhausgebiete an die Bedürfnisse aller Generationen und Lebensmodelle anzupassen, sollten alte Einfamilienhausgebiete mit oft homogener Bebauungs- und Nutzungsstruktur systematisch erneuert werden. Mit einer punktuellen Nachverdichtung und bedarfsgerechten baulichen Ergänzung in den Beständen sollten Wohnangebote für verschiedene Nachfragegruppen sowie notwendige wohnungsnahe Infrastruktur geschaffen werden. Das betrifft sowohl die bauliche und energetische Sanierung von Bestandsgebäuden als auch die punktuelle Nachverdichtung und bauliche Ergänzungen für Wohnen in verschiedenen Wohnformen und ggf. neu zu schaffende wohnungsnahe Infrastruktur. Hiermit könnten Umzugsketten initiiert werden, um bestehende Remanenzproblematiken abzumildern. Hierfür bedarf es sowohl geeigneter Planungsinstrumente (z.B. B-Plan) als auch passfähiger Formen der Eigentümer*innenbeteiligung. Zudem sollten Förderprogramme so ausgerichtet werden, dass sie sowohl Kommunen als auch Gebäudeeigentümer*innen Anreize für Investitionen in den baulichen Bestand bieten.

Sozial gerechte Bodenordnung und Erbbaurechte stärken (Adressat: Kommunen)

Hohe Bodenpreise und Bodenspekulation führen dazu, dass gemeinwohlorientierte Bauvorhaben einen erschwerten Zugang zum Bodenmarkt haben. Zugleich nehmen die Kommunen meist wenig Einfluss auf die Geschäftsmodelle, die der wohnbaulichen Entwicklung auf dem in der Regel privat vermarkteten Bauland zugrunde liegen. Die Anwendung des Erbbaurechts der Gemeinden und die Vergabe kommunaler Grundstücke an gemeinwohlorientierte Wohnungsmarktakteure kann für ein Teil der Flächen zum Einsatz kommen, um langfristig das Angebot von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte und Haushalte mit Schwierigkeiten beim Zugang zum freien Wohnungsmarkt zu sichern. Damit können die Kommunen auf lange Sicht eine aktive und gestaltende Rolle in Bezug auf die Entwicklung von Flächen ausüben.

Wohnbaulandfonds einrichten (Adressat: Bund, Länder, Regionen, Kommunen)

Zu empfehlen ist die Einrichtung von Wohnbaulandfonds mit dem Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und zugleich Flächen im Innenbereich auf bisher brachliegenden, untergenutzten oder unbebauten Flächen zu schaffen. Auf übergeordneter Ebene (Bundesland, Region oder Kreis) könnten Zuwendungen für Kommunen im Rahmen eines Förderprogramms bei der Schaffung von Bauland unterstützen. Das Kernziel, mittels des Baulandfonds eine aktive Bodenpolitik zur Baulandmobilisierung zu fördern und die häufig schwierige und finanziell aufwendige Innenentwicklung und Nachverdichtung zu ermöglichen, könnte so besser erreicht werden. Hierbei sollten die Fonds in Form eines kommunalen Sondervermögens angelegt werden, damit dieser nicht die Schuldenlast der Kommunen erhöht. Im Rahmen derartiger Fonds könnten Kommunen Wohnbauflächen zielgerichtet erwerben und wiederverkaufen. Als revolvierende Fonds angelegt, sollten Investitionen aus dem Verkauf bzw. der Entwicklung von Wohnbauland für den

Erwerb weiterer Grundstücke eingesetzt werden. Von Seiten des Bundes und der Länder sollten Anschubmittel in Form von Zuschüssen bereitgestellt werden. Wohnbaulandfonds könnten darüber hinaus an die verbilligte Abgabe von bundeseigenen Liegenschaften bzw. von Liegenschaften im Bundeseisenbahnvermögen gekoppelt werden. Die Aktivitäten zur Bildung von Wohnbaulandfonds in Schleswig-Holstein sollten in diesem Zusammenhang begleitet werden. Es sollten hierbei Lösungen z.B. als kommunales Sondervermögen gefunden werden, um Planung und Bau langfristig und unabhängig von Haushaltszwängen durchführen zu können.

Mehr bundeseigene Flächen für Innenentwicklung der Kommunen bereitstellen (Adressat: Bund)

Der Bund sollte verstärkt nicht mehr benötigte bzw. nicht mehr betriebsnotwendige Flächen (BImA, Bahn) zu Konditionen bereitstellen, die den Kommunen eine Entwicklung u.a. für Wohn- und Gewerbe zwecke ermöglicht. Die Altlastensituation auf vielen Liegenschaften stellt ein gravierendes Problem bei der Umwandlung der Konversionsflächen dar. Bei allen zivilen Folgenutzungen ehemaliger militärischer Liegenschaften spielt die Frage nach möglichen Boden- und Grundwasserverunreinigungen eine entscheidende Rolle. Erforderlich ist daher u.a. die Abklärung etwaiger Altlastenrisiken, die verbilligte Abgabe von Flächen für preiswerten Wohnungsbau und ebenso die Vereinfachung von Verfahren im Zusammenhang mit dem Grundstücksübergang vom Bund auf die Kommunen. Gefordert wird, dass der Bund im Interesse einer schnellen Verwertung der Liegenschaften von sich aus verstärkt Altlastenuntersuchungen veranlasst und bei Erkenntnissen über tatsächlich vorliegende Gefahren die Kosten für die erforderlichen Untersuchungen trägt.

Unterstützung von Gemeinden im Baulückenmanagement seitens der Länder und Regionen (Adressat: Länder, Regionen)

Zwar stehen in elf von 16 Bundesländern grundsätzlich Datenbanksysteme zur Verfügung, die das Thema Baulanderfassung explizit auf kommunaler Ebene adressieren, hingegen erfassen nur etwa 50 % der Städte und Gemeinden flächendeckend Baulandpotenziale (vgl. auch BBSR-Baulandumfrage 2022 (Blum et al., 2022)). Um hier den bestehenden Kapazitätsproblemen insbesondere kleinerer Städte und Gemeinden abzuhelpen, erscheint die Unterstützung übergeordneter Initiativen und Angebote der Bauland- und Flächenerfassung auf Ebene der Länder bzw. Regionen sinnvoll.

„Einheimischenmodell“ (Adressat: Kommunen)

Durch das so genannte „Einheimischenmodell“ können Städte und Gemeinden die in einer Kommune lebenden Personen bei der Vergabe von Bauland bevorzugen. Dabei würde die Gemeinde einen Teil ihrer eigenen bebaubaren Grundstücke, die sie an Bauwillige verkauft, für die Nachfrage aus der eigenen Kommune reservieren. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, dass die Gemeinde in einem städtebaulichen Vertrag regelt, dass ein Teil der vom Vertragspartner zu veräußernden Flächen an die Bevölkerung der eigenen Kommune geht. Ziel dieses Instruments ist es, die Abwanderung bauwilliger Einheimischer auf der Suche nach preiswerterem Bauland in das Umland einzudämmen. Dies ist in Gemeinden sinnvoll, in denen Bauland stark nachgefragt ist und zahlungskräftige Auswärtige die ansässigen Bewohner*innen preislich überbieten bzw. die Preise treiben.

3.3.4 Weitere Empfehlungen

Daten zur Flächenneuanspruchnahme deutlich kommunizieren (Adressat: Bund, Länder, Regionen, Kommunen)

Unabhängig von der Haltung der Beteiligten gegenüber einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme wird die Kommunikation der bisherigen Flächenneuanspruchnahme für

Siedlungs- und Verkehrszwecke und der notwendigen Anpassungsbedarfe im Flächenausweissungsverhalten der Gemeinden für sinnvoll erachtet. Insbesondere in kleinen Gemeinden, in denen tradierte Wohnpräferenzen vorherrschen, sollte das Bewusstsein für das Thema Flächensparen gestärkt werden. Zu diesem Zweck sollten Daten zur Flächenneuanspruchnahme seitens Land und Planungsregionen in Richtung Gemeinden kommuniziert werden. So sollte die Grundlage für eine aktive Auseinandersetzung mit Aspekten der flächensparenden Siedlungsentwicklung gelegt werden. Auch der UBA-Flächenrechner sollte hierbei als Element der Information und Sensibilisierung eingesetzt werden. Dieser sollte hierfür weiterentwickelt bzw. aktualisiert werden.

Bilder und Informationen zum qualitativ anspruchsvollen und verdichteten Wohnen in ländliche Gemeinden transportieren (Adressat: Bund, Länder, Regionen, Kommunen)

Der Wunsch, im Zuge der baulichen Entwicklung Grün- und Freiraumqualitäten sowie dörfliches Ambiente zu erhalten, geht insbesondere in ländlich geprägten Gemeinden mit dem Bestreben einher, neuen Wohnraum vorrangig in Form von Einfamilienhäusern zu realisieren. Dabei wird argumentiert, bei der Realisierung stärker verdichteter Wohnformen würde ein großer Umfang von Flächen für Pkw-Stellplätze und für naturschutzfachlichen Ausgleich in Anspruch genommen. Im Sinne eines sparsamen Umgangs mit Fläche erscheint es daher notwendig, zunächst die tatsächlichen Auswirkungen gering verdichteter und stärker verdichteter Bauweisen auf örtliches Grün sowie Natur- und Wasserhaushalt zu verdeutlichen. Zugleich sollten positive Bilder von Wohnformen mit maßvoller Verdichtung (z.B. zwei oder drei Geschosse plus Dachgeschoss/Staffelgeschoss), hoher Wohnqualität und zugleich diversifizierten Wohnformen (Wohnungen für Familien, alleinstehenden und ältere Menschen, junge Erwachsene) aufgezeigt werden. Bilder von qualitativ hochwertigem verdichtetem Wohnen in ländlichen Gemeinden können ein Schlüssel für ein Umdenken in Bezug auf bauliche Dichten auch in kleinen Gemeinden sein und somit ein Bestandteil von Strategien für eine flächensparende, den Bedarfen der Bevölkerung gerecht werdende und zugleich klimaangepasste grüne Siedlungsentwicklung werden.

4 Zusammenfassung und Fazit

4.1 Zusammenfassung

Ziel der in diesem Bericht dokumentierten Arbeiten war es, potenzielle positive bzw. negative soziale oder städtebauliche Implikationen als Folge der Kontingentierung der kommunalen Flächenneuanspruchnahme (z.B. Bodenpreise und Mieten, soziale Entmischung von Stadtteilen, Abwanderung ins Umland) zu untersuchen und zu bewerten. Auf dieser Basis wurden Vorschläge entwickelt, mit welchen flankierenden Maßnahmen ggf. soziale Härten vermieden oder abgemildert könnten.

Die Ergebnisse und die daraus abgeleiteten Handlungsempfehlungen basieren auf Fallstudien in zehn Planungsregionen, in welchen die Folgen einer Verknappung des Angebots an Wohnbauland bzw. Wohnraum untersucht wurden.

Die folgende Zusammenfassung fußt auf der in den Planungsregionen geteilten Erkenntnis, dass eine deutliche Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme, verbunden mit der Zuteilung von (Flächenneuausweisungs-)Kontingenten an die Kommunen und eine damit verbundene Reduzierung der Menge an Wohnbauland sowohl aus sozialer als auch aus städtebaulicher Sicht deutliche Auswirkungen haben würde.

Bevor soziale und städtebauliche Implikationen zusammengefasst werden, wird die Thematik des Wohnungsbaus in Beziehung zu weiteren Nutzungen gesetzt, von denen Ansprüche auf die Ressource Fläche ausgehen. Im Anschluss daran werden die Handlungserfordernisse und Herausforderungen benannt, um schließlich Lösungsansätze für eine Abfederung sozialer Härten, die aus einer Verknappung von Wohnbauland bzw. Wohnraum resultieren können, darzustellen.

4.1.1 Rahmenbedingungen

Es wurde deutlich, dass es sich bei der Entwicklung von Wohnbauland bzw. Wohnraum unter den Bedingungen einer deutlichen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme um einen multifaktoriellen Prozess handelt, in welchem Marktmechanismen an den Boden- bzw. Immobilienmärkten bzw. Interessen der Marktteilnehmer*innen, das Nachfrage- bzw. Konsumverhalten und die räumliche Planung auf den Ebenen Bund, Länder, Planungsregionen und Gemeinden zusammenwirken.

Die Ergebnisse der Fallstudienuntersuchungen haben gezeigt, dass sich die sozialen Implikationen dort am stärksten zeigen werden, wo einerseits die Boden- und Immobilienpreise am stärksten steigen und ein hohes Niveau erreichen. Das betrifft viele Städte, in denen bezahlbarer Wohnraum besonders knapp ist (z.B. die in den Planungsregionen gelegenen Großstädte wie Hannover, Stuttgart, Dresden). Andererseits dürfte sich eine bodenpreisinduzierte Nachfrageverlagerung in den Zielräumen der Wohnungsnachfrage – von städtischen Kreisen über ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen bis hin zu dünn besiedelten ländlichen Kreisen – sozial auswirken, wenn es dort an bezahlbarem und bedarfsgerechtem Wohnraum mangelt, keine ausreichende soziale Infrastrukturausstattung vorhanden ist und eine mangelnde ÖPNV-Erschließung die Pkw-Nutzung unumgänglich macht. Besonders betroffen werden davon die ländlichen Gemeinden bzw. peripheren Lagen sein (z.B. in den Planungsregionen Barnim-Uckermark, Oberes Elbtal/Osterzgebirge und Westpfalz).

Aus städtebaulicher bzw. raumordnerischer Sicht wird es darauf ankommen, den Wohnungsneubau in Lagen mit ausreichender infrastruktureller Ausstattung zu lenken. Außerdem müssen mit einer forcierten Innenentwicklung die vorhandenen Baulandpotenziale im Bestand mobilisiert werden. Während dieses in den Städten mit angespanntem Wohnungsmarkt und hohen

Bauland-, Immobilien- und Mietpreisen vergleichsweise weit vorangeschritten ist und weiter erfolgen wird, bestehen in städtischen Kreisen, ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelten ländlichen Kreisen sehr große, bislang ungenutzte Potenziale.

Mit steigender Baulandverknappung ist mit einer Manifestierung der Nachfrageverlagerung entlang dem Bodenpreisgefälle zu rechnen, wodurch die Herausforderungen in den Zielräumen der Wohnungsnachfrage außerhalb der Städte eher wachsen werden.

4.1.2 Zielkonflikte und Flächennutzungskonkurrenzen

Eine Kontingentierung, die der verbindlichen raumordnerischen bzw. planerischen Umsetzung des Ziels „weniger als 30 Hektar pro Tag“ bis 2030 bzw. „Netto Null“ bis 2050 dient, dürfte zu einer deutlichen Verknappung des Baulandangebots führen. In den Planungsregionen bestehen aktuell bereits Flächennutzungskonkurrenzen und eine zunehmende Baulandverknappung, die sich im Falle einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme weiter verstärken können. So werden neue Wohnnutzungen wie bisher auch zum Entzug landwirtschaftlicher Nutzflächen führen. Allerdings verschärft die stark steigende Nachfrage nach Flächen für Freiflächen-Photovoltaikanlagen und neue Windkraftanlagen die Konkurrenzsituation zusätzlich, wie z.B. in den Planungsregionen Westpfalz und Düsseldorf festgestellt wurde. Damit befindet sich die flächensparende Wohnraumversorgung insbesondere mit Blick auf die angestrebten Bundesziele in einem Flächen-Dilemma, das durch konkurrierende Ziele und deren mangelnde Abstimmung auf den staatlichen Ebenen gekennzeichnet ist. Außerdem zählen hierzu politisch angestrebte Quantitäten neu zu schaffenden (sozial gebundenen) Wohnraums, der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, der Schutz von Freiflächen und Biodiversität sowie Aspekte von Klimaanpassung und natürlichem Klimaschutz.

4.1.3 Soziale Implikationen

In Bezug auf soziale Implikationen sind steigende Miet- und Immobilienpreise, eine mangelnde Diversifizierung des Wohnraumangebots an den Wohnungsmärkten sowie individuelle Wohnraumbedarfe und insbesondere der Mangel an demografiegerechtem Wohnraum als negative soziale Wirkungen einer Wohnbaulandverknappung zu beobachten. Die sozialen Wirkungen der Verknappung sind eng mit den Fragen einer sozial gerechten Wohnraumversorgung verknüpft, die sich in einem ungleichen Zugang zu bezahlbarem und lebensphasenangepasstem Wohnraum niederschlagen. Auch im Bereich des Wohneigentums wirken sich ein deutlich abnehmendes Baulandangebot und steigende Immobilienpreise auf die Chancen der Marktteilnehmenden auf eine Realisierung von Wohnwünschen aus. Es ergibt sich eine Verlagerung der Wohnungs- und Baulandnachfrage von hochpreisigen Märkten der Mittel- und Großstädte in günstigere periphere Lagen, die oftmals durch ein nicht ausreichendes und kaum diversifiziertes Wohnraumangebot sowie eine suboptimale infrastrukturelle Anbindung gekennzeichnet sind. Zudem bestehen Akzeptanzprobleme, da eine Baulandverknappung eine Abkehr von tradierten Wohnpräferenzen in Bezug auf Wohnraumkonsum, Lebensstil und sozialräumliche Kontexte erforderlich machen würde. Weniger Bauwillige könnten sich ein Eigenheim leisten. Zugleich werden Vorbehalte gegenüber stärker verdichteten Bauweisen bzw. Wohnformen jenseits des Eigenheims festgestellt. Insgesamt bestehen Lücken zwischen Wohnraumbedarfen bzw. Nachfrage und Wohnraumangebot, die mit Marktmechanismen allein nicht sozial verträglich zu lösen sind, insbesondere dann, wenn das Baulandangebot entlang von flächenpolitischen Reduktionszielen weiter deutlich verringert werden soll (vgl. Kapitel 3.1.2.2.1).

4.1.4 Städtebauliche Implikationen

Neben einer Steuerung z.B. durch die Erhöhung städtebaulicher Dichten oder die Einführung von gemeindeschaffen Wohnbauflächenkontingenten auf Ebene der Regionalplanung stünden die Kommunen zugleich vor der Aufgabe, der Innenentwicklung mit planerischen Mitteln (u.a. bodenpolitische Instrumente zur Baulandmobilisierung) konsequent den Vorrang zu geben. Eine Verknappung von Wohnbauland hat städtebaulich relevante Wirkungen, die Einfluss auf Innenentwicklung, Lagegunst und räumliche Nachfrageverlagerung bzw. städtebauliche Dichten und Nachverdichtung haben. Mit Blick auf die angestrebte deutliche Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bis 2030 bzw. 2050 (Flächenkreislauf) sind eine notwendige stärkere Konzentration auf die Innenentwicklung (Mobilisierung von Baulücken und Brachflächen, Nachverdichtung im Bestand) und die Realisierung höherer städtebaulicher Dichten beim Wohnen als positiv zu betrachten. Baulandverknappung bzw. steigende Bodenpreise sorgen für Rückenwind für einen stärkeren Zuwachs an Mehrfamilienhäusern im Verhältnis zu Eigenheimen (mehr Flächeneffizienz). Hohe Bodenpreise schlagen sich beim Mehrgeschossbau weniger in den spezifischen Baukosten je Wohneinheit nieder. Darüber hinaus erkennen die Gemeinden die Notwendigkeit, das Wohnraumangebot zu diversifizieren, wenn eine sozial gerechte und an Lebensphasen ausgerichtete adäquate Wohnraumversorgung erreicht werden soll (vgl. Kapitel 3.1.2.2.2).

4.1.5 Handlungserfordernisse und Herausforderungen

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass die Flächennutzung u.a. für wohnbauliche Zwecke durch verschiedene miteinander verbundene Mechanismen bzw. Akteursinteressen bestimmt wird. Hierzu zählen das Nachfrage- bzw. Konsumverhalten im Bereich Wohnen, der Wohnungsbestand, das Geschehen an Boden- und Immobilienmärkten (in Bestand und Neubau) sowie die Steuerung der räumlichen Planung auf den Ebenen Bund, Länder, Planungsregionen und Gemeinden (vgl. auch Kapitel 3.1.2.1.1).

So bestehen vielerorts Nachfrage- und Konsummuster wie z.B. der Wunsch nach einem Eigenheim, die Optimierung von Grunderwerbskosten und das Remote-Arbeiten in der Wohnung sowie die Entwicklung räumlicher Schwerpunkte z.B. für Logistikstandorte im Gewerbebereich. Dabei spielen immobilienmarktbezogene Aspekte wie Boden-, Mietpreisniveau, Zinsentwicklung, Baukosten und bestehende Förderprogramme eine wesentliche Rolle bei Entscheidungen über die Standortwahl sowie Umfang und Art von Bebauung im Neubau und Bestand.

In den Planungsregionen wurde konstatiert, dass eine bedarfsgerechte Wohnraumversorgung unter den Bedingungen einer deutlichen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele des Bundes aus planerischer Sicht eine stringente Steuerung mittels Kontingentierung, höheren städtebaulichen Dichten im Neubau und eine stärkere Innenentwicklung erfordern würden. Dem stehen allerdings zahlreiche Hindernisse entgegen. So wird die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen oftmals durch zuwiderlaufende Eigentümer*inneninteressen erschwert. Das führt dazu, dass bestehende Potenziale der Innenentwicklung trotz Immobiliennachfrage nur unzureichend ausgeschöpft werden können. Das zur Verfügung stehende bodenpolitische Instrumentarium (z.B. Vorkaufsrechte, Baugebote) wird insbesondere in kleinen Gemeinden unzureichend angewendet. Bei der Steuerung der Entwicklung von Wohnbauland entlang städtebaulicher Mindestdichten bestehen auf regionalplanerischer Ebene und im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung noch große Potenziale. Insofern liegen hier eher weniger negative städtebauliche Auswirkungen vor. Vielmehr besteht das Problem in unzureichenden politischen Rahmenbedingungen sowie finanziellen und personellen Ressourcen für die Planenden auf kommunaler und regionaler Ebene, um die Flächeninanspruchnahme im Neubau und im Bestand mit bestehenden Planungsinstrumenten effizient zu steuern (vgl. Kapitel 3.1.2.1.3 und Kapitel 3.1.2.3.1).

Um passfähige Lösungen für eine sozial verträgliche und flächensparsame Wohnraumversorgung unter den Vorzeichen einer deutlichen Reduzierung von Wohnbauland zu finden, bedarf es optimal aufeinander abgestimmter Vorgehensweisen mit den Stellschrauben in den o.g. Bereichen Wohnungsnachfrage, Marktgeschehen bzw. räumliche und städtebauliche Planung mit diesen Akteur*innen: Mieter*innen, Käufer*innen, Wohnungs- bzw. Immobilienentwickler*innen und -anbieter*innen, Finanzierende, Planende in Verwaltung und Planungsbüros u.a.. Das bedeutet auch, dass auf ansonsten marktgetriebene Entwicklungen an den Wohnungsmärkten mit passenden Vorgaben, Interventionen bzw. Anreizen steuernd Einfluss genommen werden muss.

Bei der Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme sollten die Gemeindegröße, Siedlungsstruktur und die zu erwartende Einwohner*innenentwicklung berücksichtigt werden.

4.1.6 Lösungsansätze für eine Abfederung sozialer Härten

Im Folgenden werden Lösungsansätze für eine Abfederung sozialer Härten dargestellt, mit denen auf eine deutliche Reduzierung des Wohnbaulandangebots reagiert werden kann. Dabei geht es einerseits darum, von raumordnerischer bzw. planerischer Seite geeignete Rahmenbedingungen für das flächensparsame und sozial gerechte Bauen zu schaffen. Andererseits liegen wesentliche Stellschrauben zur Abfederung sozialer Härten im Bereich der Wohnungsmärkte bzw. bei der Bau- und Immobilienwirtschaft. Es werden Maßnahmen in Bezug auf Bodenpolitik, die Steuerung der Wohnbaulandentwicklung, Förder- und Anreizinstrumente sowie Information und Beratung dargestellt, die in den Planungsregionen bzw. zugehörigen Kommunen bereits praktiziert werden oder die von den Beteiligten als Vorschläge für ein zukünftiges Vorgehen eingebracht wurden. Hierbei wird nach Maßnahmen unterschieden, die direkt auf soziale Belange einwirken können und in solche Maßnahmen, die eher den Rahmen für ein an sozialen Aspekten des Wohnens ausgerichtetes Handeln schaffen.

Bodenpolitik

► Direkte Maßnahmen:

- Politischer Grundsatzbeschluss zur Verpflichtung von kommunalen Wohnungsgesellschaften und privaten Investor*innen zur Realisierung eines prozentualen Anteils der Wohneinheiten als preisgedämpfter bzw. bezahlbarer Wohnraum bzw. Sozialwohnungen bei Neubauvorhaben,
- Gezielter Verkauf von gemeindeeigenem Bauland an Investor*innen mit Bereitschaft zum Bau von Sozialwohnungen,
- Entwicklung von Vergabekriterien für kommunale Wohnbaugrundstücke an bauwillige Einheimische.

Steuerung der Wohnbaulandentwicklung

► Direkte Maßnahmen:

- Geeignete Angebote zum Wohnungswechsel (Wohnungstauschbörsen auf kommunaler, interkommunaler bzw. regionaler Ebene) für eine bedarfsgerechtere Nutzung von Bestandswohnungen,
- Schaffung eines bedarfsgerechten Wohnungsangebots in Neubau und Bestand (u.a. senior*innengerecht, barrierearm bzw. barrierefrei, Familien, Ein- und Zweipersonenhaushalte, junge Erwachsene, Singles),

- Konzeptvergaben bzw. Quoten für den Bau von Sozialwohnungen und weitere Festlegungen im Sinne des Gemeinwohls als Vorgaben für private Bauherren.

► Rahmensetzende Maßnahmen:

- Regionale Stadt-Umland-Konzepte zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und Wohnraumversorgung,
- Interessenausgleich zwischen Kernstädten und Umland in einer Vereinbarung im Rahmen der Gebietsentwicklungsplanung in Bezug auf die erweiterten Entwicklungsmöglichkeiten der Umlandkommunen auf neuem Bauland und die vorrangige Mobilisierung von Konversions- und Innenentwicklungspotenzialen in den Kernstädten,
- Regionale Wohnbaulandinitiative zur Bereitstellung von Bauland für bezahlbaren Wohnraum mit festen Quoten für sozialen Wohnungsbau sowie die Vergabe von kommunalen Grundstücken im Wege des Erbbaurechts (Integration eines Dichtemodells (WE/ha),
- Interkommunale Kooperationen z.B. im Rahmen eines Zweckverbandes für Wohnbauflächen zur Umsetzung gemeinsamer Interessen der Gemeinden,
- Entwicklung geeigneter Wohnstandorte auf regionaler Ebene durch regionale Stadtentwicklungsgesellschaften,
- Kopplung der Wohnungsbauentwicklung an Angebote des ÖPNV und SPNV in der Fläche sowie Angebote der Daseinsvorsorge.

Förderung, Anreize

► Direkte Maßnahmen:

- Förderprogramme bzw. Finanzmittel für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zur quantitativen Ausweitung und qualitativen Verbesserung des Wohnflächenangebots im Rahmen der Innenentwicklung,
- Fortschreibung von Förderprogrammen wie „Jung kauft alt“ bzw. vergleichbaren Programmen unter Berücksichtigung des Aspekts der Förderung kombinierter Wohnformen (z.B. Generationenwohnen) zum Zwecke der Wohnraumoptimierung,
- Schaffung von Anreizen zur Schaffung von seniorengerechten Wohnalternativen für ältere Einfamilienhausbewohner*innen,
- Stärkung der gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft in Form von Genossenschaften und Baugruppen.

► Rahmensetzende Maßnahmen:

- Förderprogramme der Dorfentwicklung/-erneuerung zur Aktivierung ungenutzter Flächenpotenziale der Innenentwicklung,
- Steuerliche Anreize oder Förderanreize für die wohnbauliche Entwicklung im Bestand in Verbindung mit Anreizen für die energetische Sanierung alter Einfamilienhäuser,

► Kopplung der Förderung des Neubaus von bezahlbarem Wohnraum an Suffizienzaspekte,

- Einrichtung regionaler oder kommunaler Wohnbaulandfonds zur vorrangigen Entwicklung von Innenbereichsflächen für kostengünstigen Wohnraum mit Anschubfinanzierung des Landes,
- Erweiterte Verbilligungsprogramme für Kommunen für den Erwerb von Bundes- und Landesimmobilien für die Schaffung von bedarfsgerechtem und bezahlbarem Wohnraum.

Information und Beratung

► Rahmensetzende Maßnahme:

- Informations-, Beratungs- und Sensibilisierungsangebote für Belange des sparsamen Umgangs mit Fläche und die damit verbundenen Aspekte des Wohnens, von Klimaschutz und -anpassung, Grün- und Freiraumentwicklung sowie Verkehr/Mobilität für kommunalpolitische Entscheider*innen, Bauwillige sowie Immobilieneigentümer*innen.

4.2 Fazit

Dass viele als Ergebnis des Projektes abgeleiteten Handlungsempfehlungen auch Bestandteil der bisherigen Fachdebatte um das Flächensparen sind, erscheint nicht verwunderlich. Sie zeigen jedoch, dass sowohl aus dem Blickwinkel von Akteur*innen in verdichteten Räumen als auch in Gemeinden der ländlichen Räume ein wachsender Problemdruck wahrgenommen wird. Zugleich ist zu konstatieren, dass auf dem Weg von der Problemerkennung zur Problemlösung nach wie vor zahlreiche Hürden wie mangelnde Akzeptanz für qualitätsvolles verdichtetes Bauen und vorrangige Innenentwicklung, lückenhafte Datenlage, in der Anwendung kompliziertes Planungsrecht, die Innentwicklung erschwerende Eigentumsrechte bzw. Eigentümer*innenverhalten, ein Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen u.v.m. zu überwinden sind. Die aktuell bestehenden Probleme geben Anlass dafür, ein konzertiertes Handeln zum Flächensparen auf den Ebenen Bund, Länder, Regionen und Kommunen auf den Weg zu bringen. Dies umso mehr, als Ziele von morgen – über weniger als 30 Hektar im Jahr 2030 bis zu Netto-Null im Jahr 2050 – nur erreichbar sein werden, wenn die heute bereits sichtbaren Probleme wirksam angegangen werden. Erforderlich ist hierfür ein zwischen den staatlichen Ebenen und mit den zentralen Bodenmarktakteuren abgestimmter Handlungsrahmen.

5 Quellenverzeichnis

Adrian, L., Bock, S., Bunzel, A., Preuß, T. & Rakel, M. (2018). *Instrumente zur Reduzierung der Flächenanspruchnahme: Aktionsplan Flächensparen* (Texte 38/2018). Umweltbundesamt (UBA). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/instrumente-zur-reduzierung-der>

Bayerischer Landtag. (2019). *Gesetzentwurf der Abgeordneten Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Christian Zwanziger, Gülseren Demirel, Thomas Gehring, Eva Lettenbauer, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Gisela Sengl und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes Nachhaltige Flächennutzung durch ein verbindliches 5-Hektar-Ziel*. Drucksache 18/3037. https://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000002000/0000002272.pdf

Blecken, L. Bock, S., Götze, G., Melzer, M., Preuß, T. (2024): *Bund/Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit, Anhang 1: Status quo Bericht: Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme*, hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau (UBA-Reihe Texte, 22/2024). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bund-laender-dialog-flaeche-ein-zwischenfazit>

Blecken, L., Johncock, J., Melzer, M. (2024): *Bund/Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit, Anhang 3: Status quo Bericht: Fehlanreize abbauen –Anreize setzen*, hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau (UBA-Reihe Texte, 22/2024). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bund-laender-dialog-flaeche-ein-zwischenfazit>

Blum, A., Atci, M. M., Roscher, J., Henger, R. & Schuster, F. (2022). *Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden* (BBSR-Online-Publikation 11/2022). Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-11-2022-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. (2019). *Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission)*. https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/download/DE/veroeffentlichungen/bauen/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bündnis Bodenwende. (2021). *Bodenwende jetzt! Bodenpolitische Forderungen zur Bundestagswahl 2021*. https://www.srl.de/dateien/dokumente/de/BUENDNIS_BODENWENDE_Forderungen_210621.pdf

Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz - EEG 2023 (2014)). https://www.gesetze-im-internet.de/eeg_2014/BJNR106610014.html

Eichhorn, S., Diller, C. & Pehlke, D. (2022). Regionales Flächenmanagement in den deutschen Metropolregionen. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 80(6), 610–625. <https://doi.org/10.14512/rur.138>

Elgendy, H. & Michels, S. (2011). *Raum+ Rheinland-Pfalz 2010: Rheinland-Pfalz erkennt seine Chancen - Die Bewertung von Flächenpotenzialen für eine zukunftsfähige Siedlungsentwicklung*. Ministerium für Wirtschaft, Energie, Klimaschutz und Landesplanung. https://mkuem.rlp.de/fileadmin/14/Themen/Abfall_und_Boden/Bodenschutz/Flaechenverbrauch/BROSCHUERE_Raum_Plus_Rheinland-Pfalz_2010.pdf

Ferber, U. Preuß, T. (2026): *Brachflächenrecycling: Chancen für die Innenentwicklung*, hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau (UBA-Reihe Texte, XX/2026). URL

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Günnewig, D., Johannwerner, E., Kelm, T., Metzger, J. & Wegner, N. (2022). *Anpassung der Flächenkulisse für PV-Freiflächenanlagen im EEG vor dem Hintergrund erhöhter Zubauziele: Notwendigkeit und mögliche Umsetzungsoptionen* (Texte 76/2022). https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_76-2022_anpassung_der_flaechenkulisse_fuer_pv-freiflaechenanlagen_im_eeg_vor_dem_hintergrund_erhoehter_zubauziele.pdf

Hilber, C. A. L. (2019). Immobilienpreise und Immobilienzyklen und die Rolle von Angebotsbeschränkungen *Zeitschrift für Immobilienökonomie*, 5(1-2), 37–65. <https://doi.org/10.1365/s41056-019-00033-0>

Kötter, T., Müller-Gruna, S., Huttenloher, C. & Freudenberg, J. (2018). *Planspiel zur Einführung einer "Innenentwicklungsmaßnahme" ("Innenentwicklungsmaßnahmegebiet") in das Baugesetzbuch*. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf;jsessionid=EC4C91D6A6C5EF2D012E8387240CA7ED.live21321?blob=publicationFile&v=1>

Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg (Hrsg.). (2020). *Flächen gewinnen durch Innenentwicklung*. <https://mlw.baden-wuerttemberg.de/de/service/foerderprogramme/liste-foerderprogramme-mlw/flaechen-gewinnen-durch-innenentwicklung/>

NRW.URBAN GmbH & Co KG (Hrsg.). (2024). *Bau.Land.Leben: Eine Initiative des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW*. <https://www.baulandleben.nrw/>

Region Hannover (Hrsg.). (2019). *Wohnraumversorgungskonzept der Region Hannover: Endbericht*. https://www.hannover.de/content/download/801400/file/endbericht_regionales_wohnraumversorgungskonzept_region_hannover.pdf

Preuß, T., Blecken, L., Böhnke, R., Götze, G., Gutsche, J.-M., Reichel, D. (2026a): *Bund-Länder-Dialog Fläche – Fazit, Bilanz des bundesweiten Dialoges zum Flächensparen*, hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau (UBA-Reihe Texte, XX/2026). URL

Preuß, T., Blecken, L., Böhnke, R., Götze, G., Gutsche, J.-M. (2026b): *Flächenverbrauch reduzieren: Vorschläge für Maßnahmen zum Flächensparen, Impulse aus dem Bund-Länder-Dialog Fläche*, hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. URL

Preuß, T., Böhnke, R. (2024): *Bund/Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit, Anhang 2: Status quo Bericht: Innenentwicklung stärken*, hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau (UBA-Reihe Texte, 22/2024). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bund-laender-dialog-flaeche-ein-zwischenfazit>

Preuß, T., Bock, S., Blecken, L., Böhnke, R., Fahrenkrug, K., Götze, G., Gutsche, J.-M., Johncock, J., Melzer, M., Reichel, D. (2024): *Bund/ Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit. Zwischenbericht.*, hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau (UBA-Reihe Texte, 22/2024). <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/bund-laender-dialog-flaeche-ein-zwischenfazit>

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

Veihelmann, T., Wagner, A., Rottmann, M. & Nothnagel, A. (2022). *Regionale 2022: Neues Wohnen im Urban-Land. Gute Projekte und Prozesse*. https://www.urbanland-owl.de/fileadmin/user_upload/Downloads/REGIONALE_2022_Neues_Wohnen.pdf

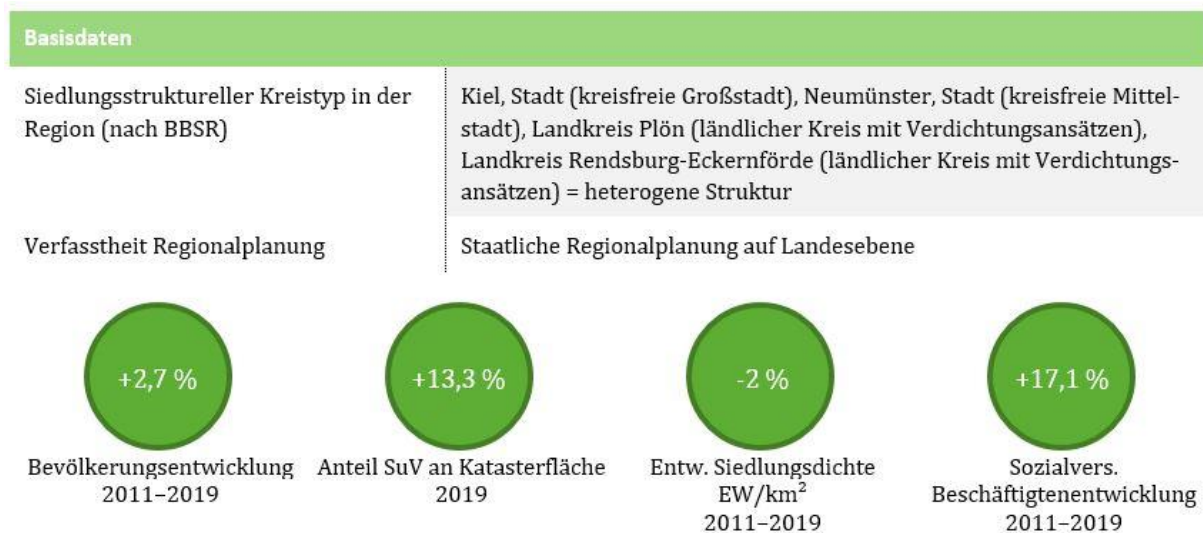
Verband Region Stuttgart (Hrsg.). (ohne Jahr). *Vorbildlich Wohnen: Gute Beispiele für verdichtetes Bauen aus der Region Stuttgart und darüber hinaus*. https://www.region-stuttgart.org/fileadmin/Verband_Region_Stuttgart/Dokumentenshop/10_02_Faltblaetter/Vorbildlich_Wohnen_-_Verdichtetes_Bauen_in_der_Region_Stuttgart.pdf

A Anhang

A.1 Planungsregionenprofile

A.1.1 Planungsraum II (Ost) (Schleswig-Holstein)

Abbildung 5: Basisdaten zum Planungsraum II (Ost) (Schleswig-Holstein)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Schleswig-Holstein setzt in Hinblick auf die Siedlungsstruktur und -entwicklung auf ein Schwerpunktmodell, welches insbesondere zentrale Orte und Stadtrandkerne umfasst. Deren baulich zusammenhängende Siedlungsgebiete bilden die Schwerpunkte für überörtliche Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen und für die wohnbauliche und gewerbliche Entwicklung. Um das im Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein liegende Oberzentrum Kiel ist ein sogenannter Ordnungsraum abgegrenzt, in welchem die Siedlungsentwicklung vorrangig entlang der festgelegten Siedlungsachsen erfolgen soll. Um einer dispersen Wachstumsentwicklung entgegenzuwirken, wird mit dem Prinzip der dezentralen Konzentration die räumliche Entwicklung auf die zentralen Orte gelenkt und mit dem Instrument des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens geschärft. Der wohnbauliche Entwicklungsrahmen gilt seit 2010, wonach „Gemeinden oder Gemeindeteile, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind, sich im Zeitraum 2010 bis 2025 bezogen auf ihren Wohnungsbestand Ende 2019 im Umfang von bis zu 15 % in den Ordnungsräumen und von bis zu 10 % in den ländlichen Räumen“ entwickeln können. Mit dem Entwurf zur Fortschreibung des LEP wurde der wohnbauliche Entwicklungsrahmen aktualisiert, derzeit bildet der Wohnungsbestand Ende 2017 die Bemessungsgrundlage, auf die Kommunen erneut einen Rahmen von 10–15 % bis 2030 ausschöpfen dürfen.

Tabelle 2: Planungsraum II (Ost) (Schleswig-Holstein): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP 2010	Wohnbaulicher Entwicklungsrahmen: Rahmensetzung für den örtlichen Bedarf in Gemeinden, die nicht Schwerpunkte sind: 15 % des Bestandes in Ordnungsräumen, 10 % in ländlichen Räumen von 2010–2025 (Z 2.5.2.4).	Quantitative Beschränkung der wohnbaulichen Entwicklung ✓
	Innenentwicklung vor Außenentwicklung: „Durch den Vorrang der Innenentwicklung sollen im Hinblick auf die zukünftige demographische Entwicklung tragfähige und kostengünstige Siedlungsstrukturen entstehen und eine Zersiedelung begrenzt werden“ (Z 2.5.2.6).	Vorrang der Innenentwicklung ✓
„Fort-schreibung LEP 2010 (erster Entwurf 2018, zweiter Entwurf 2020)“	Vorgabe für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 1,3 Hektar/Tag entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes (3.9.3 G).	Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung ✓
	Aktualisierung des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens: 10/15 % von 2018–2030 bezogen auf Wohnungsbestand 31.12.2017. Überschreiten des Rahmens möglich bei best. Formen der Innenentwicklung und besonderem Wohnungsbedarf sowie in interkommunaler Kooperation. Geschaffene Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern werden hingegen nur zu zwei Drittel angerechnet (3.6.1.3 Z, zweiter Entwurf 2020).	Quantitative Beschränkung der wohnbaulichen Entwicklung ✓
Regionalplan 2001	„Zentrale Orte einschließlich der Stadtrandkerne sind Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung. Sie sollen dieser Zielsetzung durch eine vorausschauende Bodenvorratspolitik und durch eine der zukünftigen Entwicklung angepasste Ausweisung von Wohnungs-, Gemeinbedarfs- und gewerblichen Bauflächen gerecht werden“ 6.1. Z (02).	Dichtewerte für Wohnbauflächen ✓
	Siedlungsentwicklung entlang von Entwicklungsachsen: „Im Ordnungsraum Kiel soll sich die siedlungsmäßige und wirtschaftliche Entwicklung im Wesentlichen auf den Siedlungsachsen vollziehen“ 6.3 Z (01). Wohnbaulicher Entwicklungsrahmen: „Bei Neuaufstellungen von Flächennutzungsplänen oder langfristig ausgerichteten städtebaulichen Konzepten, die über den bis 2010 ausgerichteten Planungszeitraum des Landesraumordnungsplanes 1998 hinausgehen, ist der geltende wohnbauliche Entwicklungsrahmen von bis zu 20 % in 15 Jahren analog anzuwenden und entsprechend zu erweitern“ 6.3. Z (1). Dieser wohnbauliche Entwicklungsrahmen wurde jedoch durch den LEP 2010 überholt.	Quantitative Beschränkung der wohnbaulichen Entwicklung ✓
Aktivitäten zum Flächenmanagement	Frühjahr 2021: Einrichtung Projektgruppe „Nachhaltiges Flächenmanagement“ in der Landesplanung, um Ziele des LEP mit Maßnahmen (Förderung von Altlastensanierungen, Revitalisierung,	Wohnungsmarktmonitoring ✕ Gewerbeflächenmonitoring ✕

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	Abriss und Entsiegelung nicht mehr genutzter Flächen sowie Fördermaßnahme Baulandfonds) und Vorhaben (Erfassung Brachflächen und Baulandreserven für ein Kreis als Modellprojekt) zu untermauern.	

Quellen:
 Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, 2010b
 Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, 2010a
 Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein, 2001

Abbildung 6: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsraum II (Ost) (Schleswig-Holstein))



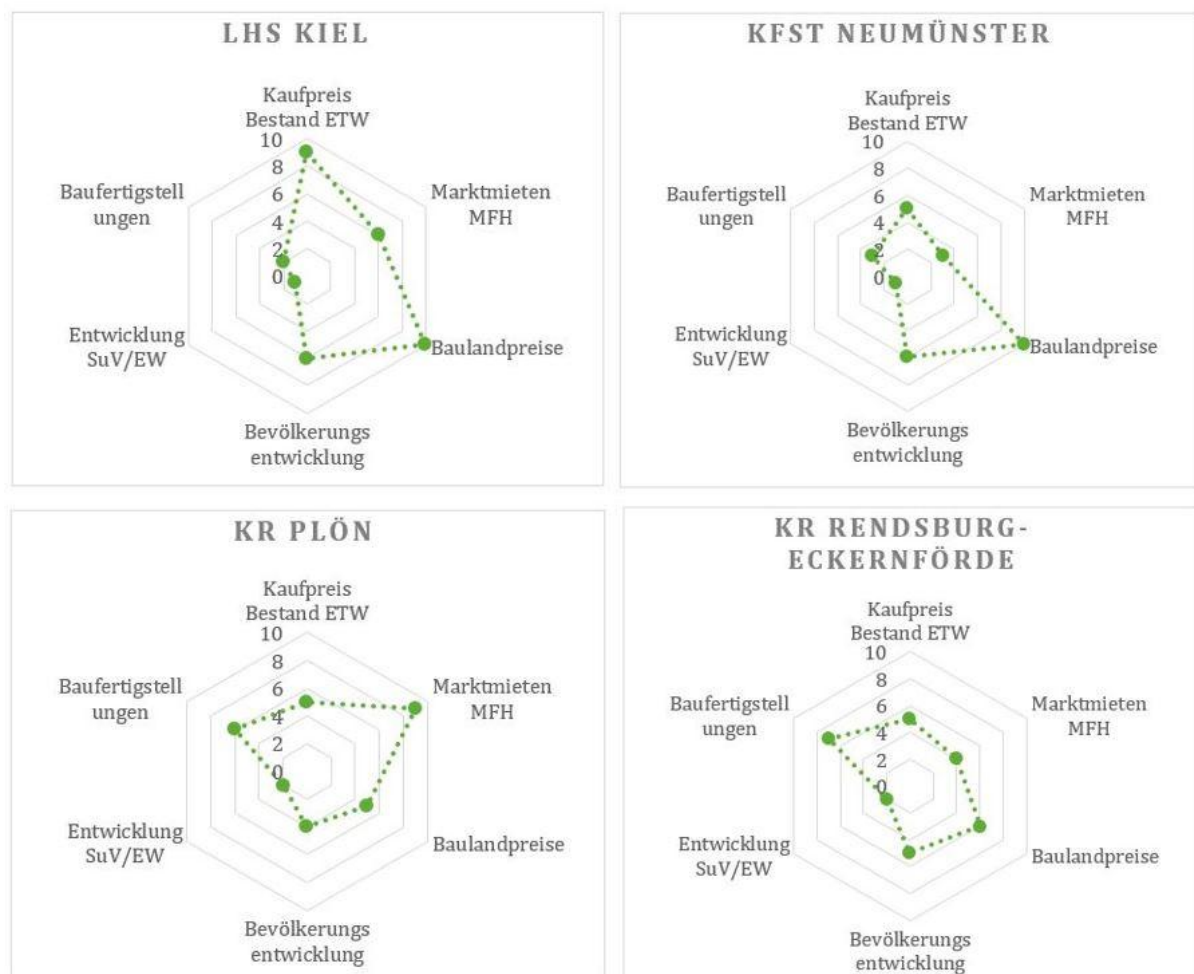
Quelle:
 Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 3: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	287	211
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	39	30
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	176	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	24,2	/

Quelle: Umweltbundesamt [UBA], 2023

Abbildung 7: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40).

Fazit

Die Planungsregion II Schleswig-Holstein ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur der einzelnen Kreise bzw. kreisfreien Städte als heterogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche mit 13,3 % liegt leicht unter dem Durchschnitt des Landes (13,4 %) und des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 2,7 % ist unterdurchschnittlich wachsend im Landes- (3,6 %) und Bundesvergleich (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion (17,1 %) und im Bundesland (17,7 %) über dem Bundesdurchschnitt (16,1 %). Die Siedlungsdichte nahm in der Region um 2 % ab, während sie im Landesvergleich hingegen um 0,4 % und im Bundesvergleich um 3,2 % abnahm.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Planungsregion II Schleswig-Holstein (220) zum Bundesland

(339) und zum Bund (260) eine deutlich unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist, während die Baugenehmigungen in der Planungsregion (313) ebenfalls deutlich unter dem Landesdurchschnitt (491) und dem Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (68,6 %) leicht über dem Durchschnitt des Landes (64,8 %) und marginal unterhalb des Bundesdurchschnitts (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion (14,3 %) über dem Durchschnittswert des Landes Schleswig-Holstein (11,9 %) und unterhalb des Bundesdurchschnitts (16 %).

Die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 287 ha ist insbesondere geprägt durch statistische Migration in den Jahren 2011 und 2016 (Zunahme der SuV um 1.119 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (39 ha) unter dem Landesdurchschnitt (51,8 ha) und Bundesdurchschnitt (51 ha). Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS, (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018) lag die SuV-Flächeninanspruchnahme pro 100.000 EW mit 24,2 ha deutlich unter den Durchschnittswerten der Gesamtdekade (39,3 ha). Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne Ziels „weniger als 30 Hektar“ bis 2030 der Bundesregierung, würden jährlich (bis max. 2030) 107 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 176 ha besteht ein deutlicher Anpassungsbedarf.

In der Planungsregion II Schleswig-Holstein werden lt. Regionalplan bzw. LEP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächeninanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- Beschränkung der Nicht-Siedlungsschwerpunkte auf den örtlichen Bedarf: Wohnbaulicher Entwicklungsrahmen (LEP)
- Besonderer Freiraumschutz im Ordnungsraum durch Regionale Grünzüge (Regionalplan)
- Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächen auf 1,3 ha pro Tag (LEP)
- Vorrang der Innenentwicklung (LEP)

Während der Steuerungsansatz „Vorrang der Innenentwicklung“, „Beschränkung der Nicht-Siedlungsschwerpunkte auf den örtlichen Bedarf“ und „Besonderer Freiraumschutz im Ordnungsraum durch regionale Grünzüge“ planerisch als Ziel verankert sind und damit verbindliche Vorgaben für die Raumordnung (strikte Beachtungspflicht) bilden, ist der Steuerungsansatz „Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächen auf 1,3 ha pro Tag“ als Grundsatz der Raumordnung (lediglich Berücksichtigungspflicht) festgelegt. Darüber hinaus werden seit März 2021 in einer neu eingerichteten ressortübergreifenden Landesserviceestelle „Nachhaltiges Flächenmanagement“ mit insgesamt sieben Planstellen kommunale Maßnahmen zur städtebaulichen Innenentwicklung sowie Revitalisierung oder Umstrukturierung bestehender Flächen landesplanerisch gesteuert (Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung, 2021).

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein. (2010a). *Entwurf 2018 - Fortschreibung Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein*.

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein. (2010b). *Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010*. https://www.kreis-pinneberg.de/media/Dokumente/Team+30/Weitere+Unterlagen/Landesentwicklungsplan+Schleswig-Holstein+2010.pdf?called_by=pinneberg15centum&original_page=20000912&original_site=pinneberg&view_image=1

Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung. (2021). *Projekt "Nachhaltiges Flächenmanagement" startet mit 30 Millionen Euro und sieben Planstellen – 100 Millionen Euro Kreditvolumen für Baulandfonds*. https://gdi-sh.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/IV/Presse/PI/2021/210112_bodenfonds

Ministerium für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.). (2001). *Regionalplan für den Planungsraum III Technologie-Region K.E.R.N.: Kreisfreie Städte Kiel und Neumünster, Kreise Plön und Rendsburg-Eckernförde*. https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/L/landesplanung/Downloads/regionalplaene/planungsraum3/regionalplan_planungsraum3.pdf?blob=publicationFile&v=2

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?blob=publicationFile&v=5>

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.2 Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein)

Abbildung 8: Basisdaten zum Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Schleswig-Holstein setzt in Hinblick auf die Siedlungsstruktur und -entwicklung auf ein Schwerpunktmodell, welches insbesondere zentrale Orte und Stadtrandkerne umfasst. Deren baulich zusammenhängenden Siedlungsgebiete bilden die Schwerpunkte für überörtliche Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen und für die wohnbauliche und gewerbliche Entwicklung. Um das im Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein liegende Oberzentrum Lübeck und das Hamburger Umland sind sogenannte Ordnungsräume abgegrenzt, in welchen die Siedlungsentwicklung vorrangig entlang der festgelegten Siedlungsachsen erfolgen soll. Um einer dispersen Wachstumsentwicklung entgegenzuwirken, wird mit dem Prinzip der dezentralen Konzentration die räumliche Entwicklung auf die zentralen Orte gelenkt und mit dem Instrument des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens geschärft. Der wohnbauliche Entwicklungsrahmen gilt seit 2010, wonach „Gemeinden oder Gemeindeteile, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind, sich im Zeitraum 2010 bis 2025 bezogen auf ihren Wohnungsbestand Ende 2019 im Umfang von bis zu 15 % in den Ordnungsräumen und von bis zu 10 % in den ländlichen Räumen“ entwickeln können. Mit dem Entwurf zur Fortschreibung des LEPs wurde der wohnbauliche Entwicklungsrahmen aktualisiert, derzeit bildet der Wohnungsbestand Ende 2017 die Bemessungsgrundlage, auf die Kommunen erneut einen Rahmen von 10–15 % bis 2030 ausschöpfen dürfen.

Tabelle 4: Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung (Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein))

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP 2010	Wohnbaulicher Entwicklungsrahmen: Rahmensetzung für den örtlichen Bedarf in Gemeinden, die nicht Schwerpunkte sind: 15 % des Bestandes in Ordnungsräumen, 10 % in ländlichen Räumen von 2010–2025 (Z 2.5.2.4).	Quantitative Beschränkung von Wohnbauentwicklung ✓
	Innenentwicklung vor Außenentwicklung: „Durch den Vorrang der Innenentwicklung sollen im Hinblick auf die zukünftige demographische Entwicklung tragfähige und kostengünstige Siedlungsstrukturen entstehen und eine Zersiedelung begrenzt werden“ (Z 2.5.2.6). „Die Inanspruchnahme von bisherigen Außenbereichsflächen für Wohnsiedlungszwecke ist nur dann zulässig, wenn keine geeigneten Flächen im Innenbereich zur Verfügung stehen.“ (3.2-4, Z)	Beschränkung Eigenentwicklung ✓
Fortschreibung LEP 2010 (erster Entwurf 2018, zweiter Entwurf 2020)	Vorgabe für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 1,3 Hektar/Tag entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes (3.9.3 G).	Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (✓)
	Aktualisierung des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens: 10/15 % von 2018–2030 bezogen auf Wohnungsbestand 31.12.2017. Überschreiten des Rahmens möglich bei best. Formen der Innenentwicklung und besonderem Wohnungsbedarf sowie in interkommunaler Kooperation. Geschaffene Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern werden hingegen nur zu zwei Drittel angerechnet (3.6.1.3 Z, zweiter Entwurf 2020).	Bedarfsnachweis für Wohnen ✓
Regionalplan I, II, IV 1998–2005 (neuer Planungsraum III)	„Zentrale Orte einschließlich der Stadtrandkerne sind Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung. Sie sollen dieser Zielsetzung durch eine vorausschauende Bodenvorratspolitik und durch eine der zukünftigen Entwicklung angepasste Ausweisung von Wohnungs-, Gemeinbedarfs- und gewerblichen Bauflächen gerecht werden“. I: 5.1. Z (7), II: 6.1. Z (3), IV: 6.1 Z (2).	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (✓)
LEP 2000	„Die Siedlungsentwicklung in Ordnungsräumen soll sich schwerpunktmäßig auf Achsen sowie in den Schwerpunkten der Siedlungsentwicklung vollziehen.“ I: 5.3 Z (1), II: 6.3 Z (1), IV: G 4.1 G (03). Wohnbaulicher Entwicklungsrahmen: „Bei Neuaufstellungen von Flächennutzungsplänen oder langfristig ausgerichteten städtebaulichen Konzepten, die über den bis 2010 ausgerichteten Planungszeitraum des Landesraumordnungsplanes 1998 hinausgehen, ist der geltende wohnbauliche Entwicklungsrahmen von bis zu 20 % in 15 Jahren analog anzuwenden und entsprechend zu erweitern“. I, II, IV: 6.4. Z (2). Dieser wohnbauliche Entwicklungsrahmen wurde jedoch durch den LEP 2010 (siehe oben) überholt.	Quantitative Beschränkung von Wohnbauentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
Aktivitäten zum Flächenmanagement	Frühjahr 2021: Einrichtung Projektgruppe „Nachhaltiges Flächenmanagement“ in der Landesplanung, um Ziele des LEP mit Maßnahmen (Förderung von Altlastensanierungen, Revitalisierung, Abriss und Entsiegelung nicht mehr genutzter Flächen sowie Fördermaßnahme Baulandfonds) und Vorhaben (Erfassung Brachflächen und Baulandreserven für ein Kreis als Modellprojekt) zu untermauern.	Wohnungsmarktmonitoring * Gewerbeflächenmonitoring *

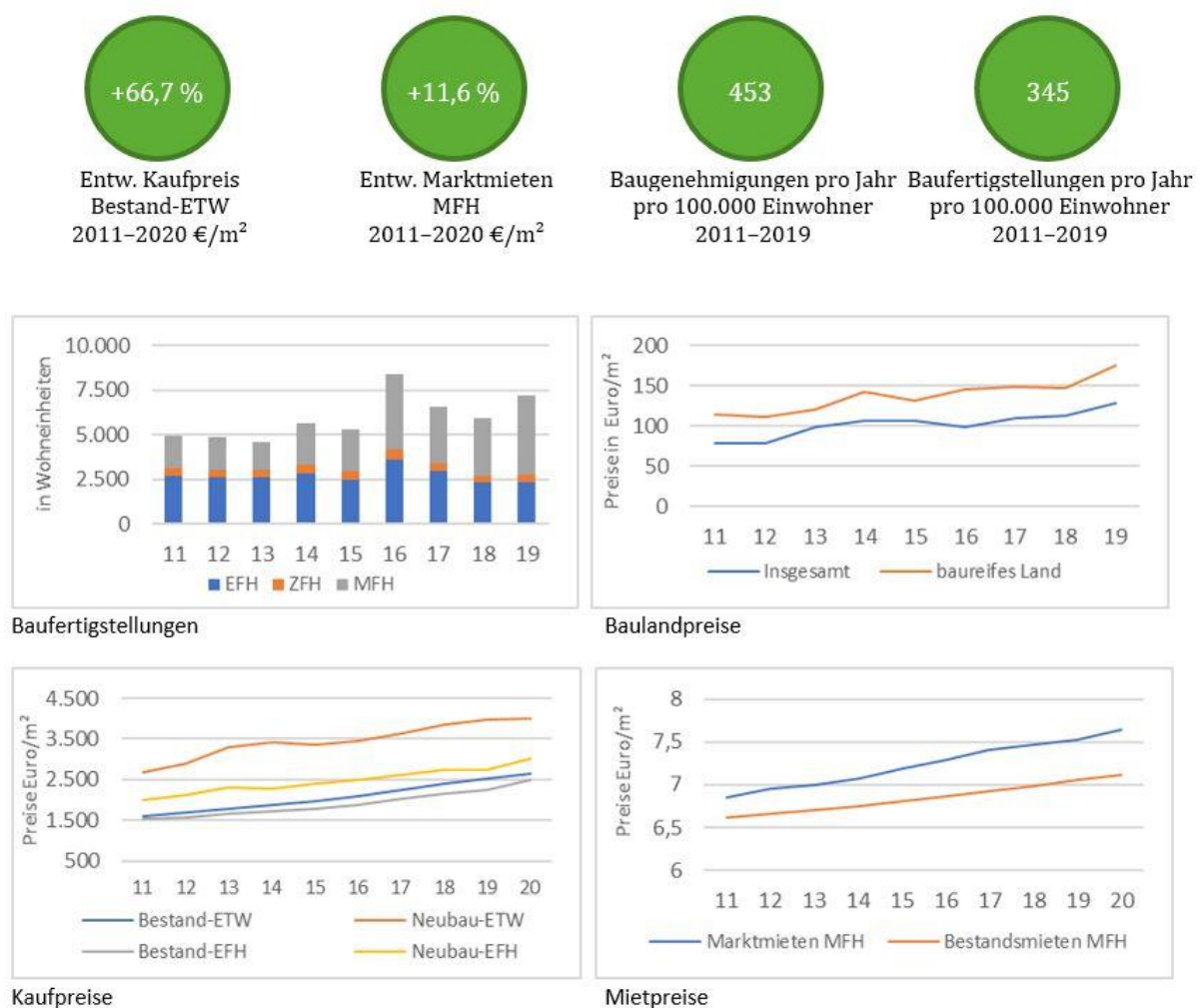
Quellen:

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, 2010b

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, 2010a

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, 2005

Abbildung 9: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein))



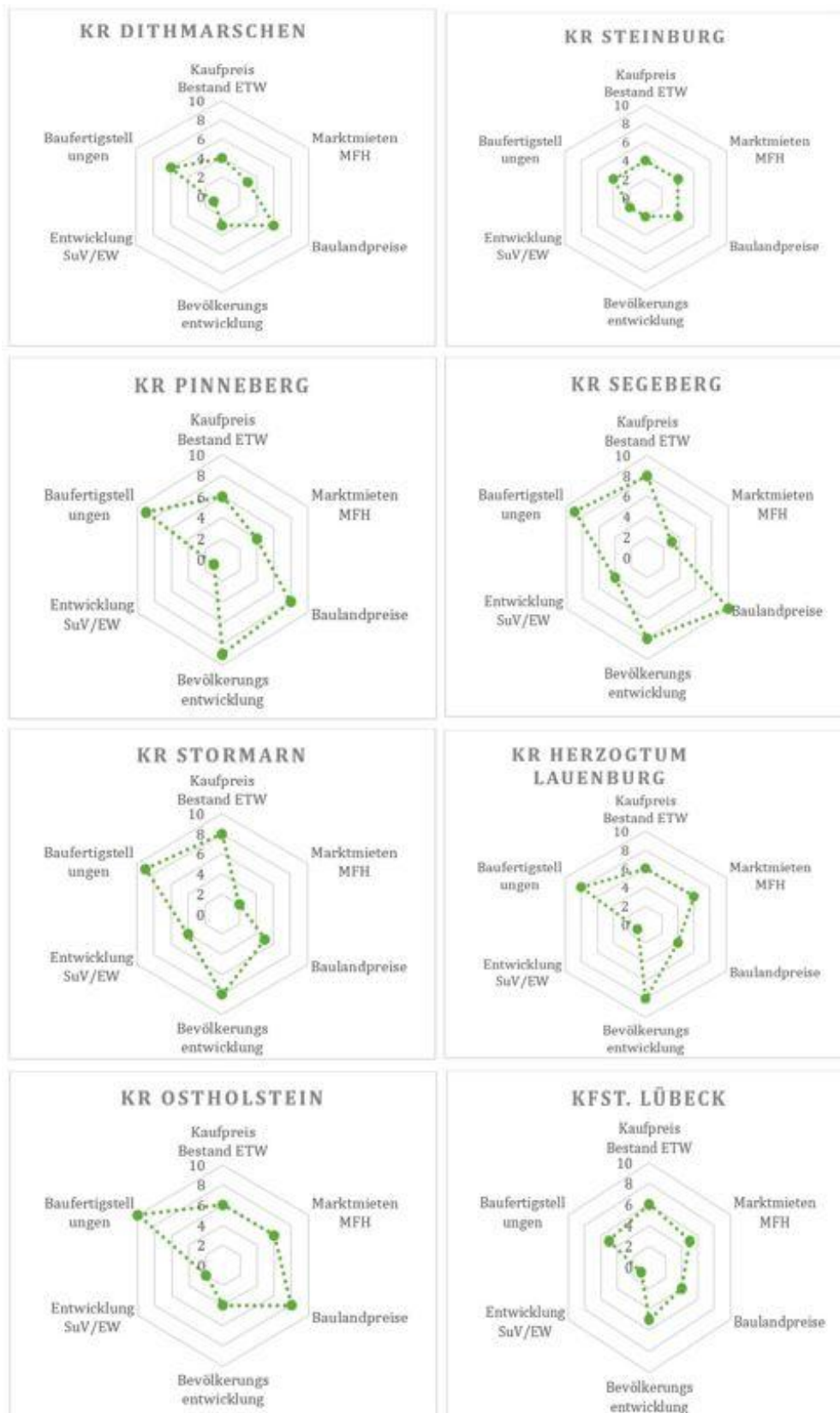
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 5: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	886	551
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	52	32
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	638	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	37,2	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 10 Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsraum III (Süd) Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40).

Fazit

Die Planungsregion III Schleswig-Holstein ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur der einzelnen Kreise bzw. kreisfreien Städte als heterogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche mit 14,4 % liegt leicht unter dem Durchschnitt des Landes (13,4 %) und gleichauf mit dem Bundesdurchschnitt (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 4,1 % ist überdurchschnittlich wachsend im Landes- (3,6 %) und Bundesvergleich (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 17,5 % und im Bundesland bei 17,7 % und damit leicht über dem Bundesdurchschnitt (16,1 %). Die Siedlungsdichte nahm in der Region um 2,4 % ab, während sie im Landesvergleich hingegen um 0,4 % und im Bundesvergleich um 3,2 % abnahm.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Planungsregion III Schleswig-Holstein (345) im Vergleich zum Bundesland (339) eine leichte und zum Bund (260) eine deutlich überdurchschnittliche Entwicklung aufweist, während die Baugenehmigungen in der Planungsregion (453) unter dem Landesdurchschnitt (491) und oberhalb des Bundesdurchschnitts (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (66,7 %) leicht über dem Durchschnitt des Landes (64,8 %) und marginal unterhalb des Bundesdurchschnitts (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion (11,6 %) unter den Durchschnittswert des Landes Schleswig-Holstein (11,9 %) und des Bundes (16 %).

Die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 886 ha ist insbesondere geprägt durch statistische Migration im Jahr 2016 (Zunahme der SuV um 3.182 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme (Anstieg SuV 2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (52 ha) nahezu gleichauf mit dem Landes- (51,8 ha) und Bundesdurchschnitt (51 ha). Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS, (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)) lag die SuV-Flächeninanspruchnahme pro 100.000 EW mit 37,2 ha deutlich unter den Durchschnittswerten der Gesamtdekade (52 ha). Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne des Ziels „weniger als 30 Hektar“ bis 2030 der Bundesregierung, würden jährlich (bis max. 2030) 264 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 638 ha, besteht ein deutlicher Anpassungsbedarf.

Im Detail ist die Entwicklung gekennzeichnet durch einen starken Anstieg der Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in den Jahren 2017 und 2018 mit hohen Umwandlungsraten der „Sonstigen Flächen“. Bei der Gegenüberstellung mit einer bundesweiten Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 24 ha/Tag liegt die Region mit ca. 235 % über dem Anpassungserfordernis und müsste gemäß der Zielstellung die Flächenneuanspruchnahme um mehr als das Dreifache reduzieren.

In der Planungsregion III Schleswig-Holstein werden lt. Regionalplan bzw. LEP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächeninanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- ▶ Beschränkung der Nicht-Siedlungsschwerpunkte auf den örtlichen Bedarf: Wohnbaulicher Entwicklungsrahmen (LEP)
- ▶ Besonderer Freiraumschutz im Ordnungsraum durch Regionale Grünzüge (Regionalplan)
- ▶ Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächen auf 1,3 ha pro Tag (LEP)
- ▶ Vorrang der Innenentwicklung (LEP)

Während der Steuerungsansatz „Vorrang der Innenentwicklung“, „Beschränkung der Nicht-Siedlungsschwerpunkte auf den örtlichen Bedarf“ und „Besonderer Freiraumschutz im Ordnungsraum durch Regionale Grünzüge“ planerisch als Ziel verankert sind und damit verbindliche Vorgaben für die Raumordnung (strikte Beachtungspflicht) bilden, ist der Steuerungsansatz „Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächen auf 1,3 ha pro Tag“ als Grundsatz der Raumordnung (lediglich Berücksichtigungspflicht) festgelegt. Darüber hinaus werden seit März 2021 in einer neu eingerichteten ressortübergreifenden Landesserviceestelle „Nachhaltiges Flächenmanagement“ mit insgesamt sieben Planstellen kommunale Maßnahmen zur städtebaulichen Innenentwicklung sowie Revitalisierung oder Umstrukturierung bestehender Flächen landesplanerisch gesteuert.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein. (2005). *Regionalplan für den Planungsraum IV - Schleswig-Holstein Süd-West: Kreise Dithmarschen und Steinburg*. Fortschreibung 2005. https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/L/landesplanung/Downloads/regionalplaene/planungsraum4/regionalplan_planungsraum4.null?__blob=publicationFile&v=2

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein. (2010a). *Entwurf 2018 - Fortschreibung Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein*.

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein. (2010b). *Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010*. https://www.kreis-pinneberg.de/media/Dokumente/Team+30/Weitere+Unterlagen/Landesentwicklungsplan+Schleswig-Holstein+2010.pdf?called_by=pinneberg15centum&original_page=20000912&original_site=pinneberg&view_image=1

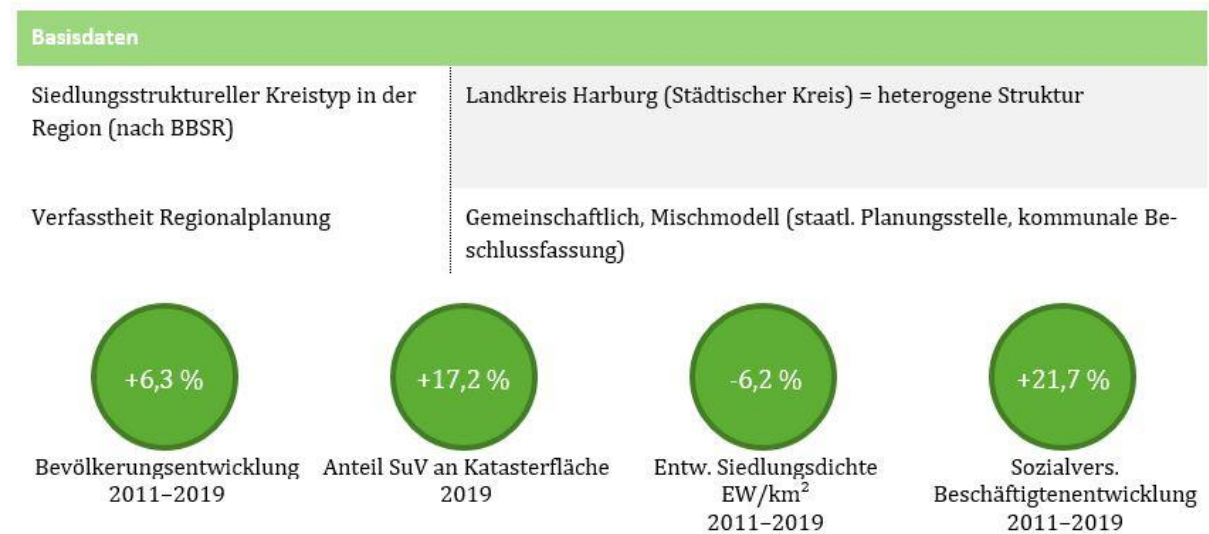
Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publicationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.3 Landkreis Harburg (Niedersachsen)

Abbildung 11 Basisdaten zum Landkreis Harburg (Niedersachsen)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Im RROP 2019 wurde ein Modell der Eigenentwicklung eingeführt und als verbindliches Ziel der Raumordnung festgelegt. Für ländlich strukturierte Siedlungen unterhalb des Systems der zentralörtlichen Siedlungsbereiche wird der Entwicklungsspielraum mit der Funktion der Eigenentwicklung, bestehend aus der Erfüllung des örtlichen Grundbedarfs an zusätzlichen Wohnbauflächen, eingeschränkt. Das Basiswert beträgt 5 % und als Ausgangswert gilt die bestehende Brutobaulandfläche am 31.12.2016 und schließt bauleitplanerisch bereits gesicherte Potenziale mit ein. Dieser flächenbezogene Ansatz wird im Gegensatz zu der Region Hannover nicht ortsteilscharf angewandt, sondern die gesamte (nicht-zentral-örtliche) Gemeinde wird als Bezugsgröße normiert.

Tabelle 6: Landkreis Harburg (Niedersachsen): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LROP 2008 & LROP 2017	Keine Aussagen bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	
RROP 2000	„Die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden soll umwelt-, funktions- und bedarfsgerecht geplant werden (...). Dabei ist die Siedlungsstruktur zu erhalten und zu entwickeln“ (B 5 01).	
	„Einer Zersiedelung der Landschaft ist entgegenzuwirken. Freiraum ist im Rahmen der Siedlungsentwicklung deshalb grundsätzlich zu erhalten und in seiner ökologischen und sozialen Bedeutung zu sichern und zu entwickeln“ (B 5 04).	

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	Gebiete oder Standorte, die aufgrund raumstruktureller Erfordernisse eine Aufgabe vorrangig vor anderen Aufgaben zu erfüllen haben, sind festzulegen: Vorranggebiete Siedlungsentwicklung (B 8 01). B steht für Allgemeine Ziele der Raumordnung (keine Ziele der Raumordnung)	
RROP 2025 (Stand:2019)	„Bei den sonstigen Gemeinden (nicht-zentralörtlichen Gemeinden) und Ortsteilen ist die weitere Siedlungsentwicklung auf die örtliche Eigenentwicklung beschränkt. Hier darf der Zuwachs an Bruttobaulandfläche bis zum Jahr 2025 maximal 5 % betragen. Ausgangswert ist die bestehende Bruttobaulandfläche am 31.12.2016“ (2.1.2 03 Z).	Beschränkung auf Eigenentwicklung ✓
	„Maßnahmen der Innenentwicklung und der Umgestaltung vorhandener Siedlungsflächen sind einer Inanspruchnahme von Freiräumen vorzuziehen“ (2.1.1 04 Z).	
	Die Nutzungsdichte neuer Baugebiete soll unter Berücksichtigung der vorhandenen Siedlungsstruktur und der zentralörtlichen Bedeutung des Ortes auf eine sparsame Flächeninanspruchnahme ausgerichtet werden (2.1.2 05 G).	Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„Die weitere Siedlungsentwicklung im Landkreis Harburg ist vorrangig entlang der Hauptachsen des öffentlichen Personennahverkehrsnetzes zu konzentrieren“ (2.1.2. 01 Z). „Die Siedlungsentwicklung ist vorrangig auf die Zentralen Orte sowie vorhandene Siedlungen, die eine ausreichende Infrastrukturausstattung aufweisen und in das Netz des öffentlichen Personennahverkehrs eingebunden sind, auszurichten“ (2.1.2 02 Z).	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (✓)
Aktivitäten zum Flächenmanagement	Monitoring im Aufbau	Wohnraummonitoring ✕ Gewerbeflächenmonitoring ✕

Quellen:

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung [ML], 2008
Niedersachsen, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2017
Landkreis Harburg, 2000
Landkreis Harburg, 2019

Abbildung 12: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Landkreis Harburg (Niedersachsen))



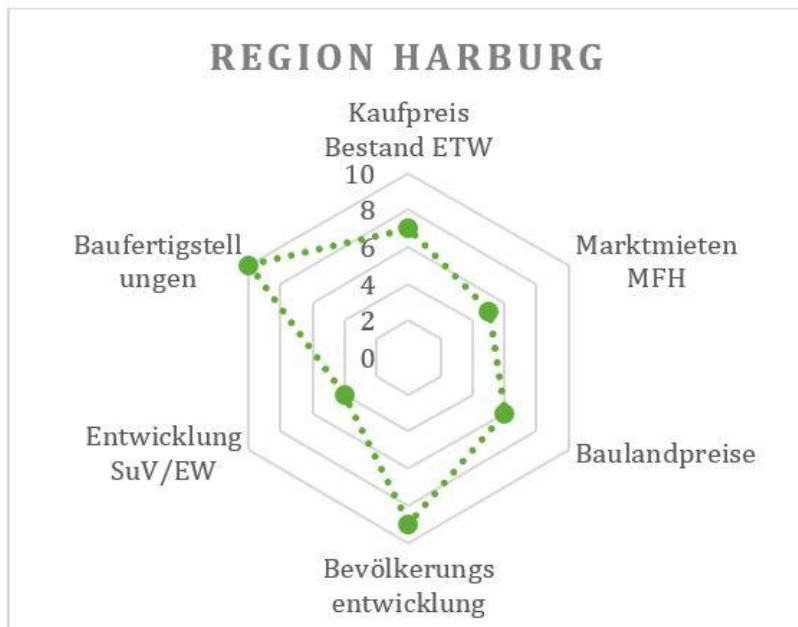
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 7: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Landkreis Harburg (Niedersachsen))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	159	199
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	62	78
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	79	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	30,9	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 13: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Landkreis Harburg (Niedersachsen))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte ($n=401$) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40).

Fazit

Der Anteil der SuV an der Katasterfläche liegt mit 17,2 % deutlich über dem Durchschnitt des Landes (14,6 %) und des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 ist mit 6,3 % leicht überdurchschnittlich wachsend im Landesvergleich (5,6 %) und deutlich überdurchschnittlich im Bundesvergleich (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 21,7 % und hebt sich vom Landes- (17,5 %) und Bundesdurchschnitt (16,1 %) ab. Die Siedlungsdichte nahm in der Region um 6,2 % deutlich ab, während sie im Landesvergleich hingegen um 3,6 % und im Bundesvergleich um 3,2 % abnahm.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass der Landkreis Harburg (420) im Vergleich zum Bundesland (284) und zum Bund (260) eine deutlich überdurchschnittliche Entwicklung aufweist, während die Baugenehmigungen im Landkreis Harburg (555) ebenfalls deutlich über dem Landes- (365) und Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (71,1 %) über dem Durchschnitt des Landes (63,2 %) und des Bundes (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion (10,3 %) unter den Durchschnittswerten des Landes Niedersachsen (15 %) und des Bundes (16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 159 ha ist insbesondere geprägt durch statistische Migration im Jahr 2016 (Zunahme der SuV um 621 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (62,5 ha) leicht unter dem Landesdurchschnitt (67,5 ha) und oberhalb des Bundesdurchschnitts (51 ha). Im Detail ist die Entwicklung gekennzeichnet durch eine deutliche Abnahme der Flächeninanspruchnahme seit den Jahren 2013 und 2014, die durch sehr hohe Transformationsraten insbesondere der Verkehrsflächen im Zuge des Ausbaus der Bahnstrecke nach Lüneburg und die Ortsumgehung Dibbersen als Bundesvorhaben gekennzeichnet waren. Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)) lag die SuV-Flächeninanspruchnahme pro 100.000 EW mit 30,9 ha deutlich unter den Durchschnittswerten der Gesamtdekade (62,5 ha). Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne des Ziels „weniger als 30 Hektar“ bis 2030 der Bundesregierung, würden jährlich (bis max. 2030) 30,5 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 79 ha, besteht ein deutlicher Anpassungsbedarf.

Im Landkreis Harburg werden lt. Regionalplan bzw. LROP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächeninanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- ▶ Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung auf Achsen des SPNV und Zentrale Orte (LROP, RROP)
- ▶ Vorrang der Innenentwicklung (RROP)
- ▶ Beschränkung auf Eigenentwicklung in ländlich strukturierten Gemeinden (RROP)
- ▶ Ausrichtung Nutzungsdichte neuer Baugebiete auf sparsame Flächeninanspruchnahme (RROP)

Während die Steuerungsansätze „Innen- vor Außenentwicklung“, „Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung“ und „Beschränkung auf Eigenentwicklung“ planerisch als Ziele verankert sind und damit verbindliche Vorgaben für die Raumordnung (strikte Beachtungspflicht) bilden, ist die „Ausrichtung Nutzungsdichte neuer Baugebiete auf sparsame Flächeninanspruchnahme“ als Grundsatz der Raumordnung (lediglich Berücksichtigungspflicht) festgelegt. Darüber hinaus ist aktuell ein regionales Siedlungs-Monitoring im Aufbau.

Untersuchungsansätze für vertiefende Untersuchungen als mögliche Fallstudienregion

- ▶ Räumliche Differenzierung sowie Einflussfaktoren von Bauaktivitäten und Nachfragemustern
- ▶ Zusammenhang stringenter planerischer Steuerung und flächensparsamer Siedlungsentwicklung Wirksamkeit (u.a. auch im Kontext Flächenmonitoring)
- ▶ Auswirkungen einer (möglichen) Verknappung des Baulandangebots (Immobilienpreise, Mieten) Kommunale Beispiele für flächenrelevante Entwicklungen/Bodenmarktentwicklungen und mögliche soziale Folgen (Verknappung – Teuerung)

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Landkreis Harburg. (2000). *Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Harburg 2000*.

Landkreis Harburg, S. K. (Hrsg.). (2019). *Regionales Raumordnungsprogramm 2025 für den Landkreis Harburg: Teil A - Beschreibende Darstellung*. Endfassung. https://t1p.de/RROP_2025_Harburg

Niedersachsen, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.). (2017). *Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017: i. d. Fassung vom 26.09.2017*. file:///C:/Users/Hefner/Downloads/201711121_Neubekanntmachung_doppelseitig__rotes_Heft_VO_final_ARIAL_SP.pdf

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung. (2008). *Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen*. i. d. Fassung vom 8. Mai 2008. https://s7fcb82cbbbbb81ba.jimcontent.com/download/version/1518173521/module/12868241424/name/2008_07_21_LROP-Neubek_plus_Erlaeuterungen_doppelseitig_ORIGINAL.pdf

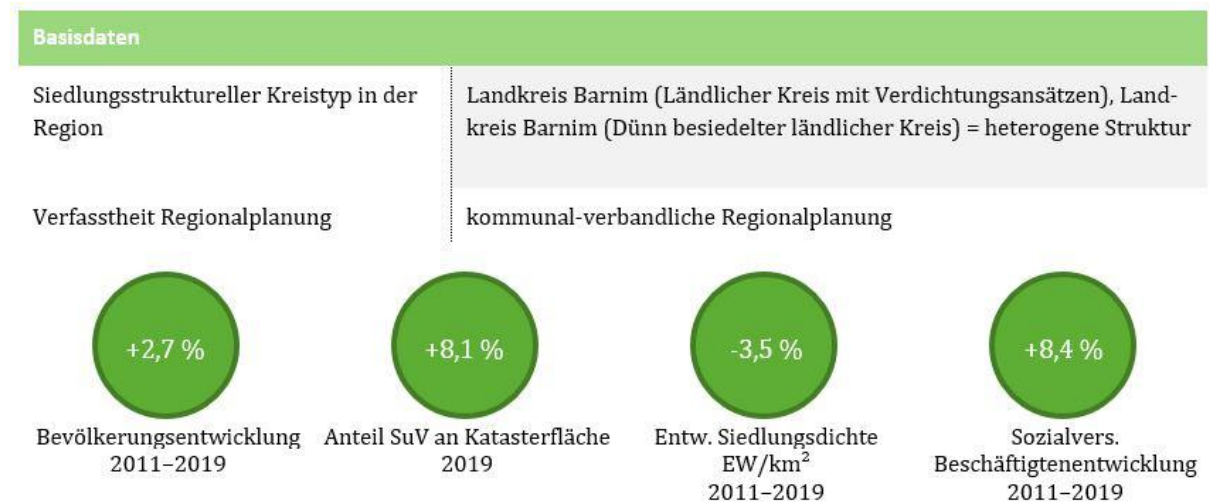
Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.4 Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg)

Abbildung 14 Basisdaten zur Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Derzeit existiert für die Planungsregion Uckermark-Barnim kein gültiger integrierter Regionalplan. Stattdessen wurde mit dem 2020 als Satzung in Kraft getretenen sachlichen Teilregionalplan eine raumstrukturelle Binnendifferenzierung nach dem Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR) vorgenommen. Im Sinne des Landesentwicklungsplans für die Hauptstadtregion (LEP HR), wurden grundfunktionale Schwerpunkte (GSP) festgelegt, in denen über die Eigenentwicklung hinaus zusätzliche Wachstumsreserven von bis zu 2 ha/1.000 EW für zusätzliche Wohnsiedlungsflächen vorgesehen werden. Weitere Festlegungen bzw. Beschränkungen werden nicht getroffen.

Tabelle 8: Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP HR 2019	„Die Siedlungsentwicklung soll unter Nutzung von Nachverdichtungspotenzialen innerhalb vorhandener Siedlungsgebiete sowie unter Inanspruchnahme vorhandener Infrastruktur auf die Innenentwicklung konzentriert werden.“ (G 5.1 (1))	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
LEP IV 2008	„Ein verdichtetes Bauen und damit ein Beitrag zum Flächensparen kann bei der Planung von Wohnsiedlungsflächen (Definition im Sinne von Z 5.5 und Z 5.6) erreicht werden, wenn – bezogen auf das Bruttowohnbauland eine Ausrichtung an folgenden Baudichten erfolgt [...]“ (Begründung zu G 5.1 (1). Dabei werden Baudichten von 20 WE/ha (Nicht-Zentrale-Orte) bis 50 WE/ha (Berlin) empfohlen.	Dichtewerte für Wohnbauflächen (✓)
	„Neue Siedlungsflächen sind an vorhandene Siedlungsgebiete anzuschließen.“ (Z 5.2 (1))	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	„In Berlin und im Berliner Umland ist der Gestaltungsraum Siedlung der Schwerpunkt für die Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen.“ (Z 5.6 (1)) „In Berlin und im Berliner Umland bildet der Gestaltungsraum Siedlung den geeigneten Schwerpunkt der Wohnsiedlungsflächenentwicklung. Im Weiteren Metropolenraum sind dies die Ober- und Mittelzentren.“ (Begründung zu Z 5.6)	
	„In allen Gemeinden oder Gemeindeteilen, die keine Schwerpunkte für die Wohnsiedlungsflächenentwicklung gemäß Z 5.6 sind, ist eine Wohnsiedlungsentwicklung für den örtlichen Bedarf im Rahmen der Eigenentwicklung nach Absatz 2 möglich.“ (Z 5.5 (1))	Beschränkung auf Eigenentwicklung ✓
LEP BB 2009	„Die Siedlungsentwicklung soll vorrangig unter Nutzung bisher nicht ausgeschöpfter Entwicklungspotenziale innerhalb vorhandener Siedlungsgebiete sowie unter Inanspruchnahme vorhandener Infrastruktur erfolgen. Innerhalb der Gemeinden soll eine Konzentration der zusätzlichen Wohnsiedlungsflächenentwicklungen auf die siedlungsstrukturell und funktional geeigneten Siedlungsschwerpunkte angestrebt werden.“ (4.1, G) „Bei der Siedlungsentwicklung ist dem Gebot der vorrangigen Innenentwicklung vor einer Außenentwicklung Rechnung zu tragen.“ (Begründung zu 4.1, G)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„Neue Siedlungsflächen sind an vorhandene Siedlungsgebiete anzuschließen“ (4.2, Z) „Die Inanspruchnahme von weiterem Freiraum soll zumindest so lange vermieden werden, wie innerhalb (vgl. Plansatz 4.1 (G)) oder am Rande innerörtlicher Siedlungsflächen Flächenaktivierungen möglich sind.“ (Begründung zu 4.2, Z) „Die Entwicklung von Siedlungsflächen, in denen auch Wohnnutzungen zulässig sein sollen (Wohnsiedlungsflächen), ist möglich 1. in Zentralen Orten ohne Gestaltungsraum Siedlung, 2. im in der Festlegungskarte 1 festgelegten Gestaltungsraum Siedlung, 3. in Nicht-Zentralen Orten durch Innenentwicklung sowie im Rahmen der zusätzlichen Entwicklungsoption, 4. innerhalb von Gemeinden mit einem festgelegten Gestaltungsraum Siedlung in Siedlungsbereichen außerhalb des Gestaltungsraumes Siedlung durch Innenentwicklung sowie im Rahmen der zusätzlichen Entwicklungsoption dieser Siedlungsbereiche.“ (4.5, Z)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung ✓
	„Dafür dürfen sich Gemeinden nach Nummer 3 und Gemeindeteile nach Nummer 4 nur eingeschränkt entwickeln. Diese Einschränkung ist erforderlich, da Siedlungsentwicklungen über den Eigenbedarf einer Gemeinde hinaus regelmäßig einen zusätzlichen Bedarf an daseinsvorsorgebezogenen Einrichtungen und der Bereitstellung von technischer Infrastruktur nach sich ziehen und Entwicklungen über den Eigenbedarf hinaus dem Konzentrations- und Bündelungsgedanken zuwiderlaufen würden.“ Begründung zu 4.5, Z)	Beschränkung auf Eigenentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
Teilregionalplan "Raumstruktur und Grundfunktionale Schwerpunkte" 2020	Derzeit keine gültigen integrierten Regionalpläne; es existiert stattdessen ein 2020 als Satzung in Kraft getretener Sachlicher Teilregionalplan "Raumstruktur und Grundfunktionale Schwerpunkte". Dieser nimmt eine auf Grundlage des LEP HR eine weitere raumstrukturelle Binnendifferenzierung vor. Für die hierin festgelegten Grundfunktionalen Schwerpunkte (GSP) werden zusätzlich zur Eigenentwicklung der Gemeinde nach LEP Z 5.5. weitere Wachstumsreserven im Umfang von bis zu 2 ha/1.000 EW innerhalb von 10 Jahren für zusätzliche Wohnsiedlungsflächen festgelegt (LEP HR, Z 5.7). Weitere Festlegungen/Beschränkungen werden nicht getroffen.	

Quellen:

Regionale Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim, 2020

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, 2009

Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR), 2019

Abbildung 15: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg))



Quelle:

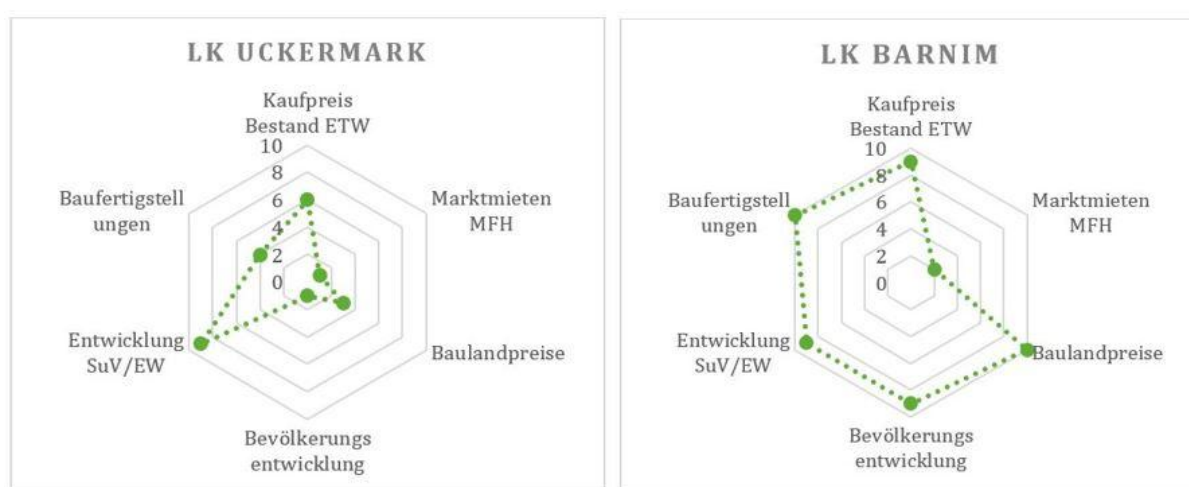
Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 9: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	264	-15
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	87	-5
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	13	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	4,3	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 16: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Uckermark-Barnim (Brandenburg))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben keine bis sehr geringe Veränderungen, Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben sehr hohe Veränderungen.

Fazit

Die Planungsregion Uckermark-Barnim ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur als heterogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche mit 8,1 % liegt unter dem Durchschnitt des Landes (10,6 %) und des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 2,7 % entwickelt sich leicht unterdurchschnittlich im Vergleich zum landes- (2,8 %) und bundesweiten Trend (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtiger Beschäftigten im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 8,4 % geringfügig unter dem landes- (9,4 %) und deutlich unter dem bundesweiten (16,2 %) Durchschnittswert. Die Siedlungsdichte war in der Region mit -3,5 % deutlich geringer als im Landesdurchschnitt (-10,6 %) und geringfügig stärker rückläufig als im Bundesdurchschnitt (-3,2 %).

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Planungsregion Uckermark-Barnim (332) eine zum Land (327) ähnliche und zum Bund (260) deutlich überdurchschnittliche Entwicklung aufweist. Gleiches gilt

für die Zahl der Baugenehmigungen in der Planungsregion (473), die etwa dem landesweiten Durchschnitt entspricht (477), jedoch deutlich über dem Bundesdurchschnitt (370) liegt. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (75,4 %) und dem Land (78,5 %) über dem Bundesdurchschnitt (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegen die Planungsregion (8,1 %) und der Landeswert (11,8 %) hingegen unter dem bundesweiten Durchschnittswert (16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 264 ha ist insb. geprägt durch statistische Migration in den Jahren 2013 und 2016 (Zunahme der SuV um 853 ha und 778 ha). Dem entsprechend lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (87 ha) deutlich über Bundesdurchschnitt (51 ha), jedoch unter dem Landesdurchschnitt (187 ha). Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 aus (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS (vgl. hierzu: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)) lag die SuV-Flächenanspruchnahme pro 100.000 EW mit vier ha deutlich unter den Werten der Gesamtdekade 2011–2019. Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne des Ziels „weniger als 30 Hektar“ bis 2030 der Bundesregierung, würden jährlich (bis max. 2030) 37,5 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 13 ha, besteht kein Anpassungsbedarf.

In der Planungsregion Uckermark-Barnim existiert derzeit kein gültiger integrierter Regionalplan. Der Sachliche Teilregionalplan ist erst 2020 als Satzung in Kraft getreten und nimmt im Blick auf die Siedlungsentwicklung lediglich eine Binnendifferenzierung vor. Damit werden räumliche Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung festgelegt, in denen über die Eigenentwicklung hinaus zusätzliche Wohnsiedlungsflächen festgelegt werden. Auf Ebene der Landesplanung werden folgende positive-planerischen Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächenanspruchnahme beeinflussen können:

Hierzu zählen:

- Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung
- Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung
- Beschränkung auf Eigenentwicklung in bestimmten Gemeinden
- Dichtewerte für Wohnbauflächen (Empfehlung, keine Vorgabe)

Die räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung sowie die Beschränkung auf die Eigenentwicklung sind als Ziel im Landesentwicklungsplan der Hauptstadtregion festgehalten. Der Vorrang der Innenentwicklung ist als Grundsatz festgehalten.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Regionale Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim (Hrsg.). (2020). *Sachlicher Teilregionalplan „Raumstruktur und Grundfunktionale Schwerpunkte“: Satzung 2020*. <https://uckermark-barnim.de/wp-content/uploads/2020-12-01-sTRP-Raumstruktur-GSP-Text-Begrueundung-mit-Erlaeuterungskarten-1.pdf>

Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR), 75 Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin 293 (2019). <https://www.berlin.de/sen/justiz/service/gesetze-und-verordnungen/2019/ausgabe-nr-16-vom-29-6-2019-s-293-400.pdf>

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung. (2009). *Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B)*. https://web.archive.org/web/20220901043610/https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/mdb-bb-gl-landesentwicklungsplanung-lep_bb_broschuere.pdf

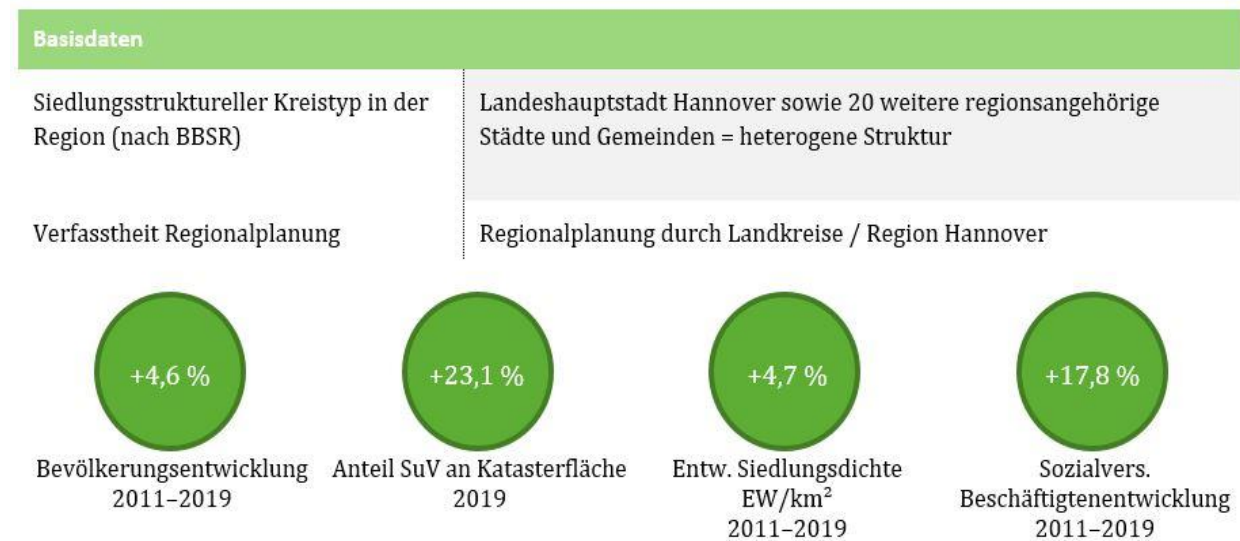
Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.5 Region Hannover (Niedersachsen)

Abbildung 17: Basisdaten zur Region Hannover (Niedersachsen)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitative und sonstige Steuerungsansätze

Im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms Region Hannover 2005 (RROP 2005) wurde ein Modell der Eigenentwicklung eingeführt und als verbindliches Ziel der Raumordnung festgelegt. Für ländlich strukturierte Siedlungen unterhalb des Systems der zentralörtlichen Siedlungsbereiche wird der Entwicklungsspielraum mit der Funktion der Eigenentwicklung bestehend aus der Erfüllung des örtlichen Grundbedarfs an zusätzlichen Wohnbauflächen eingeschränkt. Der Basiswert beträgt 5 % und bildet die Grenze der zulässigen Entwicklung im zehnjährigen Geltungszeitraum ortsteilscharf ab. In Sonderfällen kann auf Antrag auch ein Zuschlag bis auf 7 % gewährt werden, wenn eine ausreichende Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur oder städtebauliche Gründe vorliegen. Im RROP 2016 ist dieser Steuerungsansatz übernommen worden. Zudem wurden auf Grundlage eines Kriterienkatalogs besonders geeignete Standorte für die zukünftige Wohnraumentwicklung ausgewählt und im RROP 2005 wie auch 2016 als Vorranggebiete Siedlungsentwicklung festgelegt. Aus dieser Festlegung leitet sich ab, dass die Siedlungsentwicklung dort rechtlich verbindlichen Vorrang vor allen konkurrierenden Nutzungsansprüchen hat. Damit ist dies kein quantitativer, sondern ein räumlich steuernder Ansatz.

Tabelle 10: Region Hannover (Niedersachsen): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
Instrument LROP 2008 & LROP 2017	Keine Aussagen bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	
RROP 2005	„Der Entwicklungsspielraum der übrigen ländlich strukturierten Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung besteht aus der Erfüllung des örtlichen Grundbedarfs an zusätzlichen Wohnbauflächen und gemischten Bauflächen. Er wird als Basiswert in % zur vorhandenen Siedlungsfläche festgelegt. Der Basiswert beträgt 5 %. Er bildet die Grenze der zulässigen Entwicklung im zehnjährigen Geltungszeitraum des RROP“ (D 1.6.3 03 Z).	Quantitative Beschränkung der wohnbaulichen Siedlungsflächenerweiterung ✓
RROP 2016	Vorrang der Innenentwicklung: „Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung sollen Vorrang vor der Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich haben“ (2.1 06 G).	Innen- vor Außenentwicklung ✓
	„In den übrigen ländlich strukturierten Siedlungen – in denen keine „Ergänzungsfunktion Wohnen“ festgelegt ist – ist die Siedlungsentwicklung auf die Eigenentwicklung begrenzt. Er wird als Basiszuschlag in Prozentangabe zur vorhandenen Siedlungsfläche festgelegt und beträgt 5 %“ (2.1.4.03 Z). Der Entwicklungsspielraum kann ausnahmsweise um einen Ermessenszuschlag auf bis zu 7 % Siedlungsflächenerweiterung erhöht werden.	Beschränkung Eigenentwicklung ✓
	„An regionalplanerisch besonders geeigneten Standorten werden mit dem Instrument „Vorranggebiet Siedlungsentwicklung“ Flächen für die mittel- bis langfristige Siedlungsentwicklung gesichert. In den „Vorranggebieten Siedlungsentwicklung“ müssen daher alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mit der vorrangigen Funktion vereinbar sein und dürfen sie nicht wesentlich beeinträchtigen“ (2.1.3 03 Z).	Festlegung Vorranggebiete Wohnen ✓
Aktivitäten zum Flächenmanagement	Gewerbeflächenmonitoring: Wirtschaftsförderungskooperation zwischen Städten und Gemeinden innerhalb des regionalen Wirtschaftsraums. Seit 2015 werden jährlich die Umsätze und das Angebot an verfügbaren und geplanten Gewerbeflächen gegenübergestellt und bewertet. Im Monitoringbericht 2018 wurden mit den „Leitlinien für die Gewerbeflächenentwicklung 2025“ ein Handlungsrahmen für die mittelfristige regionale Flächenentwicklung erarbeitet.	Gewerbeflächenmonitoring ✓
	Regionales Wohnbau-Flächenkataster: Einrichtung im Rahmen der WohnBauInitiative Region Hannover mit Ermittlung von Wohnbauflächenpotenzialen sowie Abgleich mit dem Wohnungsbedarf. Datengrundlage bilden Flächennutzungs- und Bebauungspläne mit Angaben zu Anzahl von Wohneinheiten und Verhältnis Mehrfamilienhaus-/Einfamilienhaussegment. Hierbei werden Wohnbau- und gemischte Flächen erfasst sowie Wohnbaupotenziale ab 0,5 Hektar dargestellt.	Wohnungsbau-Monitoring ✓
	Im Wohnraumversorgungskonzept (WRVK) der Region Hannover (2019) wurden Ziel- und Orientierungswerte für die städtebauliche	Informelles Dichtemodell ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	Dichte für unterschiedliche Raumtypen der Region Hannover verankert ("Dichtemodell"). Da das WRVK ein informelles Planungskonzept darstellt, sind diese Dichtewerte jedoch nicht als Erfordernisse der Raumordnung einzustufen.	

Quellen:

Beuning, 2020

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung [ML], 2008

Niedersachsen, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2017

Region Hannover, 2006

Region Hannover, 2016

Region Hannover, 2019

Region Hannover, 2020

Region Hannover, 2009

Abbildung 18: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Region Hannover (Niedersachsen))



Quelle:

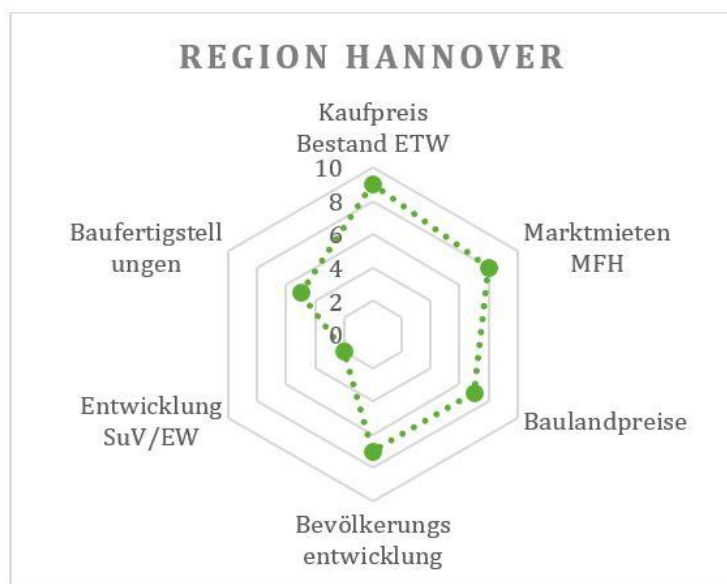
Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 11: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Region Hannover (Niedersachsen))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	338	319
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	29	28
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	136	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	11,7	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 19: Vergleich verschiedener Indikatoren (Region Hannover (Niedersachsen))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle Kreise und kreisfreien Städte Deutschlands (n=401) wurden anhand der 6 im Diagramm dargestellten Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40).

Fazit

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) an der Katasterfläche mit 23,1 % liegt deutlich über dem Durchschnitt des Landes (14,6 %) und des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 ist mit 4,6 % leicht unterdurchschnittlich wachsend im Landesvergleich (5,6 %) und deutlich überdurchschnittlich im Bundesvergleich (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 17,8 % und im Bundesland bei 17,5 % und hebt sich leicht vom Bundesdurchschnitt (16,1 %) ab. Die Siedlungsdichte nahm in der Region um 4,7 % zu, während sie im Landesvergleich um 3,6 % und im Bundesvergleich um 3,2 % abnahm.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Region Hannover (205) im Vergleich zum Bundesland (284) und

zum Bund (260) eine deutlich unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist. Ebenso liegen die Baugenehmigungen in der Region Hannover (270) ebenfalls deutlich unter dem Landes- (365) und Bundesdurchschnitt (370). In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (86,5 %) über dem Durchschnitt des Landes (63,2 %) und des Bundes (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion (18,7 %) über dem Durchschnittswert des Landes Niedersachsen (15 %) und über dem Bundesdurchschnitt (16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 338 ha ist insbesondere geprägt durch statistische Migration im Jahr 2016 (Zunahme der SuV um 1.584 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (29,2 ha) deutlich unter den Durchschnittswerten des Landes (67,5 ha) und des Bundes (51 ha). Im Detail ist die Entwicklung gekennzeichnet durch einen deutlichen Anstieg der Gebäude- und Freiflächen sowie Verkehrsflächen in den Jahren 2018 und 2019. Vor dem Hintergrund des Ziels der Bundesregierung, die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2030 auf weniger als 30 Hektar täglich zu reduzieren, müsste bis dahin die jährliche Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 96 ha reduziert werden. In Anbetracht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 136 ha im Zeitraum 2017 bis 2019 besteht mit Blick auf das bundesweite Flächensparziel ein Anpassungsbedarf.

In der Region Hannover werden lt. RROP bzw. LROP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächeninanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- ▶ Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (LEP, RROP)
- ▶ Festlegung Vorranggebiete Siedlungsentwicklung (RROP)
- ▶ Vorrang der Innenentwicklung (RROP)
- ▶ Beschränkung auf Eigenentwicklung in ländlich strukturierten Gemeinden (RROP)

Während die Steuerungsansätze „Beschränkung auf Eigenentwicklung“ und „Vorranggebiete Siedlungsentwicklung“ planerisch als Ziele verankert sind und damit verbindliche Vorgaben für die Raumordnung (strikte Beachtungspflicht) bilden, sind der „Vorrang der Innenentwicklung“ und „Dichtewerte für Wohnbauflächen“ als Grundsatz der Raumordnung (lediglich Berücksichtigungspflicht) festgelegt. Darüber hinaus bestehen auf regionaler Ebene ein Gewerbeflächenmonitoring sowie ein regionales Wohnbauflächenkataster.

Quellenverzeichnis

Beuning, S. (2020, 24. September). *Maßnahmen zur Stärkung der Innenentwicklung in der Region Hannover: Vortrag im Rahmen der Digitalen Netzwerk-Konferenz des Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung am 24.09.2020.*

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp.*
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung.* <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells.* https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Niedersachsen, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.). (2017). *Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017: i. d. Fassung vom 26.09.2017.* file:///C:/Users/Hefner/Downloads/201711121_Neubekanntmachung_doppelseitig__rotes_Heft_VO_final_ARIAL_SP.pdf

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung. (2008). *Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen.* i. d. Fassung vom 8. Mai 2008.
https://s7fcb82cbbbbb81ba.jimcontent.com/download/version/1518173521/module/12868241424/name/2008_07_21_LR0P-Neubek_plus_Erlaeuterungen_doppelseitig_ORIGINAL.pdf

Region Hannover (Hrsg.). (2006). *Regionales Raumordnungsprogramm 2005: Beschreibende Darstellung.*

Region Hannover. (2009). *Steuerung der Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen: Baustein einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik in der Region Hannover.*

Region Hannover (Hrsg.). (2016). *Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover 2016.*
https://www.hannover.de/content/download/544444/file/RROP2016_BeschreibendeDarstellung_Lesefassung_inkl_1.-3.%C3%84nderung.pdf

Region Hannover (Hrsg.). (2019). *Wohnraumversorgungskonzept der Region Hannover: Endbericht.*
https://www.hannover.de/content/download/801400/file/endbericht_regionales_wohnraumversorgungskonzept_region_hannover.pdf

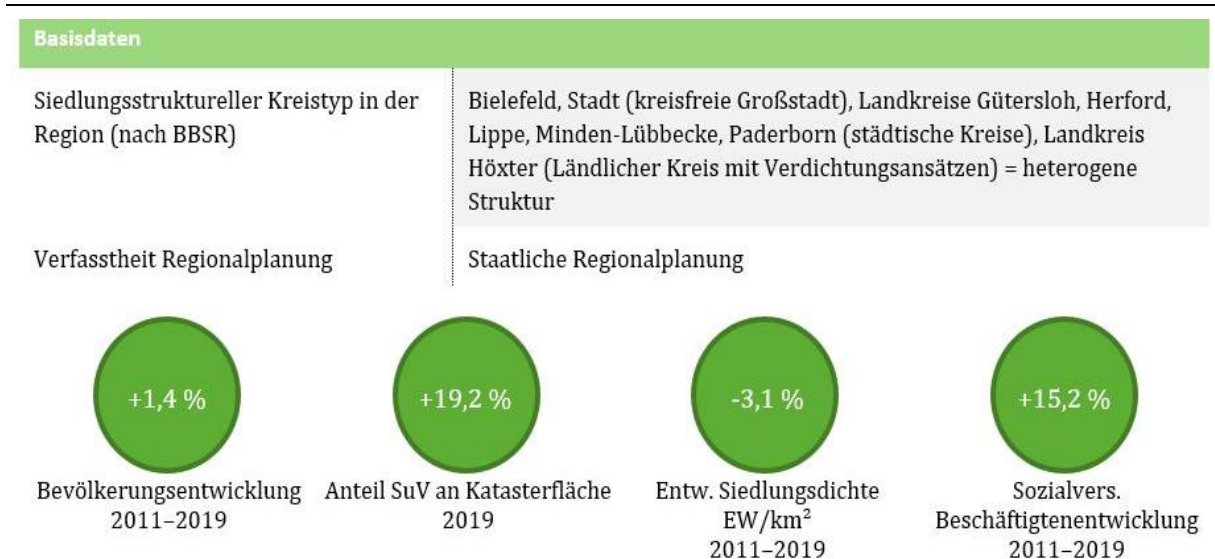
Region Hannover (Hrsg.). (2020). *Gewerbeflächenmonitoring 2020. Leitlinien der Gewerbeflächenentwicklung. Entwicklung der gewerblichen Flächennachfrage und des Flächenangebots (Standortinformationen 07.20/1).*
<https://www.gehrden.de/downloads/datei/T-TaHD4pYJpRMJBOFHxrp1ovUIJdXNuUmVhZIVaVTh3UVBmT-IFLa3RzQ1pJdWVBVDBqWGE-vSVpMQU02WXR6cXM3Z0ZEUSTlcjB1cTNDRIk5RHhHTDZlb05Edkd1STBIZ2VXMW5pZEK0My9xN0lxSjE0VUNlc1gvZWdlKzVLWUF-WOE1JVVDREY1Nkh6MVhRYU9Eck53MHdhU2l6WEw5Z0o3eHhGTWdQSmcrSXdkZ2V1WTVDQnRDRVprND0>

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021.*

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner.* <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.6 Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen)

Abbildung 20: Basisdaten zur Region Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Auch wenn der Grundsatz, die tägliche Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2020 auf 5 ha zu reduzieren mit der Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms 2019 gestrichen wurde, finden sich hier zahlreiche Steuerungsansätze des LEP 2017 wieder. Der zentrale quantitative Steuerungsansatz der Siedlungsentwicklung ist der für die Regionalplangebiete ermittelte Bedarf an Wohnbau- und Wirtschaftsflächen, der nicht überschritten werden darf. Hierzu werden räumlich durch die Regionalplanung Allgemeine Siedlungsgebiete (ASB) festgelegt, die solche Flächen über die Eigenentwicklung hinaus entwickeln dürfen. In die Ermittlung der Flächenbedarfe fließen nach Siedlungsstruktur differenzierte Dichtewerte ein. Die ermittelten Bedarfe werden den im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings erhobenen Flächenreserven gegenübergestellt. Diese im Rahmen des LEP festgelegten Ziele finden sich nur in Ansätzen in den für die Planungsregion getrennt aufgestellten Regionalplänen für die Teilabschnitte Bielefeld (2004) und Paderborn-Höxter (2008), z.B. die Darstellung der Allgemeinen Siedlungsbereiche sowie Bedarfsnachweise. Gegenwärtig wird ein Regionalplan für das Gesamtgebiet erarbeitet. Dieser liegt mit Stand:2020 im Entwurf vor.

Tabelle 12: Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP 2019	Die u.g. Ziele des LEP 2017 wurden wortgleich in den LEP 2019 übernommen. Die wesentliche Änderung betrifft Grundsatz 6.1-2, der im LEP 2019 komplett gestrichen wurde.	Siehe LEP 2017
LEP 2017	„Als Grundlage für eine nachhaltige, umweltgerechte und den siedlungsstrukturellen Erfordernissen Rechnung tragende Entwicklung der Raumnutzung ist das Land in Gebiete zu unterteilen, die vorrangig Siedlungsfunktionen (Siedlungsraum) oder vorrangig Freiraumfunktionen (Freiraum) erfüllen oder erfüllen werden. Die Siedlungsentwicklung der Gemeinden vollzieht sich innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche.“ (2-3, Z) „Die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden soll auf solche Allgemeine Siedlungsbereiche ausgerichtet werden, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche).“ (6.2-1, G) „Bandartige Siedlungsentwicklungen entlang von Verkehrswegen sind ebenso zu vermeiden wie Splittersiedlungen.“ (6.1-4, Z)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
	„Die Siedlungsentwicklung ist flächensparend und bedarfsgerecht an der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung der Wirtschaft, den vorhandenen Infrastrukturen sowie den naturräumlichen und kulturlandschaftlichen Entwicklungspotenzialen auszurichten. Die Regionalplanung legt bedarfsgerecht Allgemeine Siedlungsbereiche [...] fest.“ (6.1-1, Z)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
	„Bedarfsgerecht bedeutet dabei einerseits, ausreichende Flächen für eine entsprechende Entwicklung zur Verfügung zu stellen, andererseits aber die Neudarstellung von Flächen auf das erforderliche Maß zu beschränken. Dabei kommt der sachgerechten Ermittlung der quantitativen Flächenbedarfe für die Siedlungsentwicklung eine zentrale Rolle zu. [...] Dabei darf die Summe der von der Regionalplanung angesetzten Bedarfe für ASB und GIB den für das Regionalplangebiet berechneten Bedarf an Wohnbau- und Wirtschaftsflächen nicht überschreiten.““ (Begründung zu 6.1-1, Z)	Quantitative Beschränkung von Wohnbauentwicklung ✓
	„Die Regional- und Bauleitplanung soll die flächensparende Siedlungsentwicklung im Sinne des Leitbildes, in Nordrhein-Westfalen das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf "Netto-Null" zu reduzieren, umsetzen.“ (6.1-2, G)	Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
	„Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung haben Vorrang vor der Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich.“ (6.1-6, G)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„Andere vorhandene Allgemeine Siedlungsbereiche, die nicht über die o. a. zentralörtlich bedeutsame Infrastruktur verfügen,	Beschränkung Eigenentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	die aber aufgrund ihrer Größe und Einwohnerzahl (> 2000 Einwohner) raumbedeutsam sind, werden ebenfalls im Regionalplan dargestellt. Sie sollen aber bei der regionalplanerischen Verortung eines beschränkten Siedlungsflächenzuwachses in der Regel unberücksichtigt bleiben. Ihre Entwicklung soll in der Regel auf Planungen und Maßnahmen zur Nutzung und Abrundung bereits baulich geprägter Flächen beschränkt werden.“ (Begründung zu 6.1-2, G)	
LEP 1995	„Die siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen im Sinne des LEPro (§ 7) soll auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung (Fn 8) angestrebt und innergemeindlich auf Siedlungsschwerpunkte (§ 6 LEPro) ausgerichtet werden.“ (B.I.2.2)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung ✓
	„Bevor unbesiedelter Freiraum zum Zwecke der Wohnungsver-sorgung in Anspruch genommen wird, sind – soweit städtebaulich verträglich und ökologisch vertretbar – die Möglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland auf innerstädtischen Flächen auszu-schöpfen.“ (C.I.2.2)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
Regional-plan Teil-abschnitt Oberbe-reich Biele-feld 2004	Siedlungsentwicklung nur in dargestellten Siedlungsbereichen. Innerhalb der Siedlungsbereiche ist diese auf Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren. (B.I. 1. Ziel 1 und Ziel 2)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung ✓
	Vorrang Innen- vor Außenentwicklung (B.I. 1. Ziel 6)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„Sonstige regionalplanerisch nicht als allgemeine Siedlungsbereiche dargestellte Wohnplätze/Gemeindeteile können nach landesplanerischen Kriterien nur entsprechend dem Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung entwickelt werden (Eigenentwicklung).“ (B.I. 1 Ziel 2)	Beschränkung auf die Eigenentwicklung ✓
	Bedarfsnachweis zur Umsetzung von Allgemeinen Siedlungsbereichen unter Berücksichtigung von Bevölkerungsprognose, Siedlungsdichte, Steigerung Wohnflächenbedarf, innerstädtischen Freiräumen, beweglicher Bodenpolitik und Planungszuschlägen (B.I. 2. Ziel 3)	Bedarfsnachweis für Wohnen ✓
Regional-plan Teil-abschnitt Paderborn-Höxter 2008	Siedlungsentwicklung nur in dargestellten Siedlungsbereichen. Innerhalb der Siedlungsbereiche ist diese auf Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren. (B.I. 1. Ziel 1 und Ziel 2)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung ✓
	Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen; „neue Siedlungsflächen nur möglich, wenn innerhalb der Ortslagen bauleitplanerisch keine freien Siedlungsflächen erschlossen werden können.“ (B.I. 1 Ziel 4)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	Bedarfsnachweis zur Umsetzung von Allgemeinen Siedlungsbe- reichen durch die Bauleitplanung unter Berücksichtigung von vorhandenen Flächenreserven des FNP und Bevölkerungsprog- nose (Z Bl.2.3)	Bedarfsnachweis für Wohnen ✓
Aktivitäten zum Flä- chenma- nagement	Siedlungsflächenmonitoring des Landes NRW.	

Quellen:

Bezirksregierung Detmold, 2008

Bezirksregierung Detmold, 2004

Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 1995

Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2016

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen [MWIDE], 2020

Abbildung 21: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ost-westfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen))



Quelle:

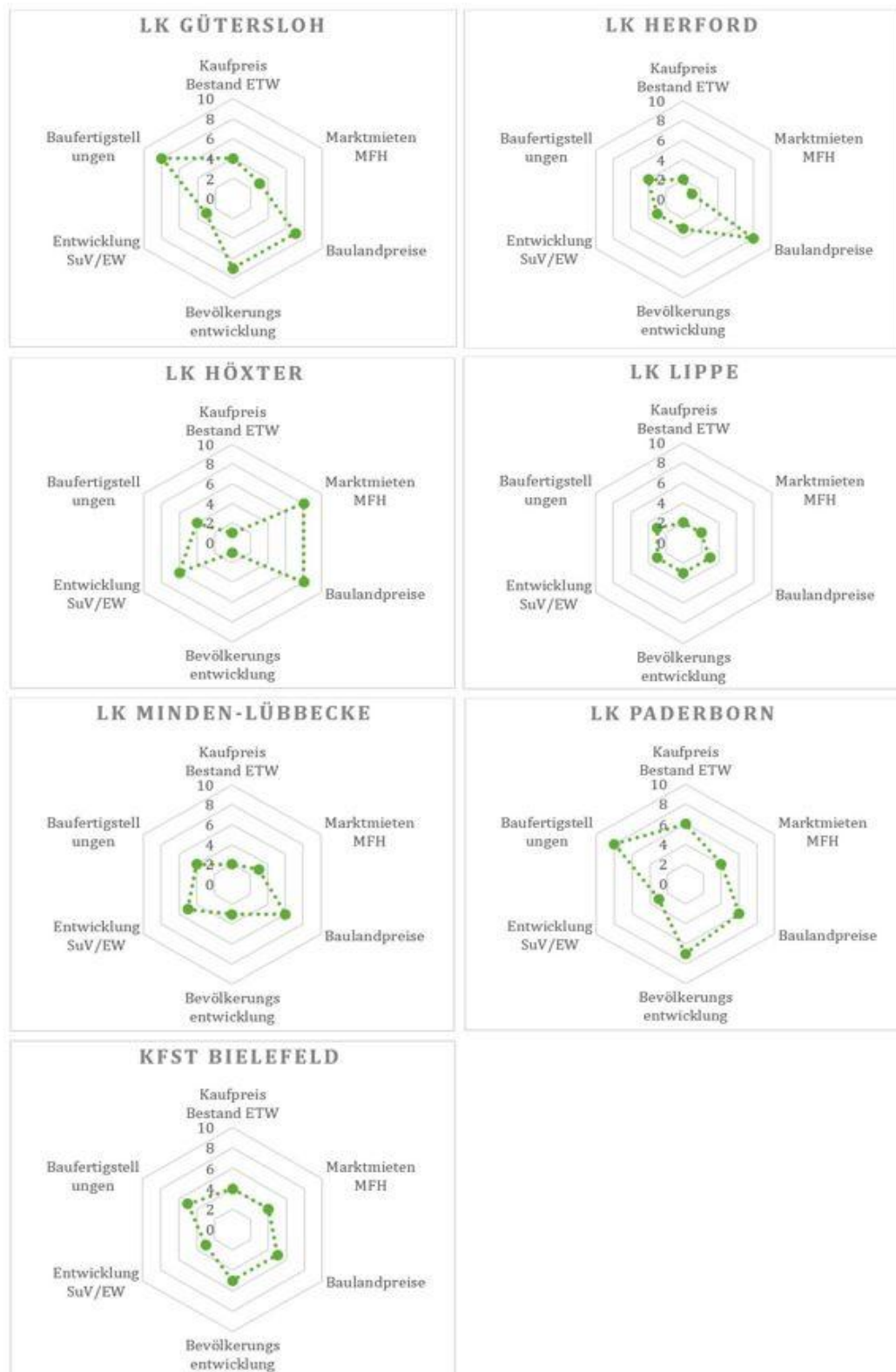
Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 13: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	726	434
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	35	21
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	665	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	32,4	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 22: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe (Nordrhein-Westfalen))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben keine bis sehr geringe Veränderungen, Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben sehr hohe Veränderungen.

Fazit

Der Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur der einzelnen Kreise als heterogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche mit 19,2 % liegt unter dem Durchschnitt des Landes (23,7 %), jedoch über dem Bundesdurchschnitt (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 1,4 % ist unterdurchschnittlich wachsend sowohl im Landes- (2,3 %) als auch im Bundesvergleich (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 15,2 % und damit geringfügig unter den landes- (15,9 %) und bundesweiten (16,2 %) Durchschnittswerten. Die Siedlungsdichte nahm in der Region um -3,1 % ab, und damit stärker als im Landesvergleich (-2,6 %) und etwa in Höhe des Bundesdurchschnitts (-3,2 %).

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Planungsregion Ostwestfalen-Lippe (235) eine im Landesvergleich überdurchschnittliche (212) und im Bundesvergleich (260) unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist. Gleiches gilt für die Zahl der Baugenehmigungen in der Planungsregion (322), die über dem Landes- (286) und unter dem Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (45,1 %) in etwa gleichauf mit der Entwicklung im Land (44,9 %) und deutlich unter den Preissteigerungen im Bundesdurchschnitt (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegen die Steigerungen sowohl in der Planungsregion (9,7 %) als auch im Land (10 %) deutlich unter dem bundesweiten Durchschnitt (16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 726 ha ist insb. geprägt durch statistische Migration. Allein dadurch bedingt nahm die SuV-Fläche im Jahr 2016 um 1.195 ha zu. Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (35 ha) deutlich über dem Landesdurchschnitt (26 ha), jedoch unter dem Bundesdurchschnitt (51 ha). Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS, (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)) lag die SuV-Flächenneuanspruchnahme pro 100.000 EW mit 32 ha noch etwas darunter. Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne des Ziels der Bundesregierung, bis 2030 täglich weniger als 30 Hektar neu zu beanspruchen, würden jährlich (bis max. 2030) 215 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 665 ha besteht ein erheblicher Anpassungsbedarf.

Im Regierungsbezirk Detmold/Planungsraum Ostwestfalen-Lippe werden lt. Regionalplan bzw. LEP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächenanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- Quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung und Siedlungsflächenentwicklung (LEP)
- Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung (LEP, Regionalpläne)

- Bedarfsnachweis für Wohnen (LEP)
- Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (LEP, Regionalpläne)
- Beschränkung auf Eigenentwicklung in bestimmten Gemeinden (LEP, Regionalplan Bielefeld)

Während die quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme als planerischer Grundsatz im LEP verankert ist, ist der maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf sowohl im LEP als auch Regionalplan als Ziel verbindlich verankert. Ebenfalls als Ziel verankert und damit strikt beachtungspflichtig sind regionalplanerisch der Vorrang der Innenentwicklung, die Nachweispflicht sowie die Beschränkung auf die Eigenentwicklung in bestimmten Gebieten.

Quellenverzeichnis

Bezirksregierung Detmold. (2004). *Regionalplan des Regierungsbezirks Detmold, Teilabschnitt Oberbereich Bielefeld*. https://www.bezreg-detmold.nrw.de/system/files/media/document/file/3.32_obbi_anl_text_gep_bi.pdf

Bezirksregierung Detmold. (2008). *Regionalplan des Regierungsbezirks Detmold, Teilabschnitt Paderborn-Höxter*. https://www.bezreg-detmold.nrw.de/system/files/media/document/file/3.32_pbhx_anl_gesamt-regionalplan_pb-hx.pdf

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Landesregierung Nordrhein-Westfalen. (1995). *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)*. https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_1995.pdf

Landesregierung Nordrhein-Westfalen. (2016). *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)*. https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_04072016.pdf

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. (2020). *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)*. https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/documents/20201104_druckversion_lep.pdf

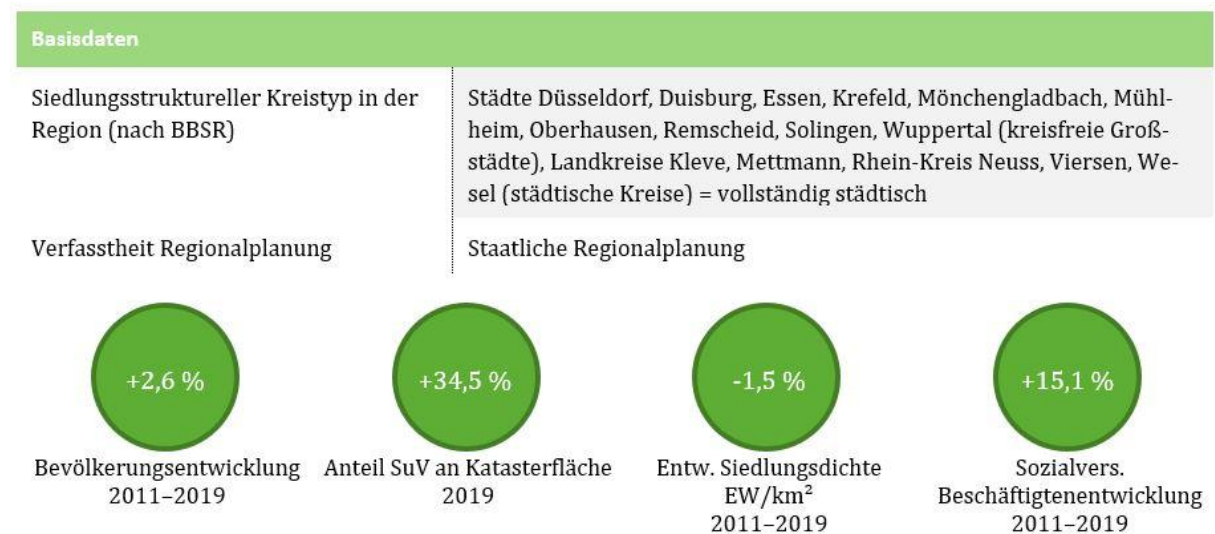
Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.7 Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen)

Abbildung 23: Basisdaten zur Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Der Regierungsbezirk Düsseldorf ist aus Sicht der Regionalplanung seit 2009 zweigeteilt. Die Bezirksregierung Düsseldorf ist zuständig für die Planungsregion Düsseldorf (Städte Düsseldorf, Krefeld, Mönchengladbach, Remscheid, Solingen, Wuppertal sowie die Landkreise Kleve, Mettmann, Rhein-Kreis Neuss und Viersen). Im Jahr 2018 erlangte der für diesen Planungsraum erarbeitete neue Regionalplan Düsseldorf Gültigkeit. Bis dato gültig war der Gebietsentwicklungsplan 99 (GEP 99, 1999). Seit 2009 ist der Regionalverband Ruhr (RVR) für einen Teil der Regionalplanung des Regierungsbezirks Düsseldorf zuständig. Das RVR-Gebiet im Regierungsbezirk Düsseldorf umfasst die kreisfreien Städte Duisburg, Essen, Mühlheim, Oberhausen sowie den Kreis Wesel. Bis zum Beschluss des Regionalplans Ruhr gilt für diesen Teil des Planungsgebietes weiterhin der GEP 99. Die hier dargestellten Zahlen beziehen sich bislang auf den gesamten Regierungsbezirk Düsseldorf. Eine differenzierte Darstellung für die Planungsregion Düsseldorf ist vorgesehen (Stand: 18.08.2021).

Auch wenn der Grundsatz, den täglichen Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2020 auf 5 ha zu reduzieren mit der Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms 2019 gestrichen wurde, finden sich hier zahlreiche Steuerungsansätze des LEP 2017 wieder. Der zentrale quantitative Steuerungsansatz der Siedlungsentwicklung ist der für die Regionalplangebiete ermittelte Bedarf an Wohnbau- und Wirtschaftsflächen, der nicht überschritten werden darf. Hierzu werden räumlich durch die Regionalplanung Allgemeine Siedlungsgebiete (ASB) festgelegt, die solche Flächen über die Eigenentwicklung hinaus entwickeln dürfen. In die Ermittlung der Flächenbedarfe fließen nach Siedlungsstruktur differenzierte Dichtewerte ein. Die ermittelten Bedarfe werden den im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings erhobenen Flächenreserven gegenübergestellt. Im Sinne des Landesentwicklungsplans (LEP) hat die Baulandentwicklung in der Planungsregion bedarfsgerecht und vorrangig durch die Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen zu erfolgen. Der regionale Wohnungsbedarf wird dabei auf Basis des sog. Komponentenmodells anhand der Haushaltsvorausberechnung in WE errechnet. Dem gegenüber werden die Entwicklungspotenziale (planerisch gesicherte Reserven in WE) gestellt. Auf dieser Grundlage

wird anhand raumordnerischer Kriterien und eines Dichtemodells der regionale und kommunale Flächenbedarf ermittelt. Auf Basis eines Siedlungsflächenmonitorings wird alle drei Jahre überprüft, ob ausreichend Flächenreserven zur Verfügung stehen. Zur Bedarfsberechnung wurde ein modifiziertes Komponentenmodell entwickelt, mit dem auf Basis eines Dichtemodells der kommunale Bedarf ermittelt wird.

Tabelle 14: Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP 2019	Die u.g. Ziele des LEP 2017 wurden wortgleich in den LEP 2019 übernommen. Die wesentliche Änderung betrifft Grundsatz 6.1-2, der im LEP 2019 komplett gestrichen wurde.	Siehe LEP 2017
LEP 2017	„Als Grundlage für eine nachhaltige, umweltgerechte und den siedlungsstrukturellen Erfordernissen Rechnung tragende Entwicklung der Raumnutzung ist das Land in Gebiete zu unterteilen, die vorrangig Siedlungsfunktionen (Siedlungsraum) oder vorrangig Freiraumfunktionen (Freiraum) erfüllen oder erfüllen werden. Die Siedlungsentwicklung der Gemeinden vollzieht sich innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche.“ (2-3, Z) „Die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden soll auf solche Allgemeine Siedlungsbereiche ausgerichtet werden, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche).“ (6.2-1, G) „Bandartige Siedlungsentwicklungen entlang von Verkehrswegen sind ebenso zu vermeiden wie Splittersiedlungen.“ (6.1-4, Z)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
	„Die Siedlungsentwicklung ist flächensparend und bedarfsgerecht an der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung der Wirtschaft, den vorhandenen Infrastrukturen sowie den naturräumlichen und kulturlandschaftlichen Entwicklungspotenzialen auszurichten. Die Regionalplanung legt bedarfsgerecht Allgemeine Siedlungsbereiche [...] fest.“ (6.1-1, Z)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
	„Bedarfsgerecht bedeutet dabei einerseits, ausreichende Flächen für eine entsprechende Entwicklung zur Verfügung zu stellen, andererseits aber die Neudarstellung von Flächen auf das erforderliche Maß zu beschränken. Dabei kommt der sachgerechten Ermittlung der quantitativen Flächenbedarfe für die Siedlungsentwicklung eine zentrale Rolle zu. [...] Dabei darf die Summe der von der Regionalplanung angesetzten Bedarfe für ASB und GIB den für das Regionalplangebiet berechneten Bedarf an Wohnbau- und Wirtschaftsflächen nicht überschreiten.“ (Begründung zu 6.1-1, Z)	Quantitative Beschränkung von Wohnbauentwicklung ✓
	„Die Regional- und Bauleitplanung soll die flächensparende Siedlungsentwicklung im Sinne des Leitbildes, in Nordrhein-Westfalen das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf "Netto-Null" zu reduzieren, umsetzen.“ (6.1-2, G)	Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	„Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung haben Vorrang vor der Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich.“ (6.1-6, G)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„Andere vorhandene Allgemeine Siedlungsbereiche, die nicht über die o. a. zentralörtlich bedeutsame Infrastruktur verfügen, die aber aufgrund ihrer Größe und Einwohnerzahl (> 2000 Einwohner) raumbedeutsam sind, werden ebenfalls im Regionalplan dargestellt. Sie sollen aber bei der regionalplanerischen Verortung eines beschränkten Siedlungsflächenzuwachses in der Regel unberücksichtigt bleiben. Ihre Entwicklung soll in der Regel auf Planungen und Maßnahmen zur Nutzung und Abrundung bereits baulich geprägter Flächen beschränkt werden.“ (Begründung zu 6.1-2, G)	Beschränkung der Eigenentwicklung ✓
LEP 1995	„Die siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen im Sinne des LEPro (§ 7) soll auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung (Fn 8) angestrebt und innergemeindlich auf Siedlungsschwerpunkte (§ 6 LEPro) ausgerichtet werden.“ (B.I.2.2) „Freiraum darf nur in Anspruch genommen werden, wenn die Inanspruchnahme erforderlich ist; dies ist dann der Fall, – wenn Flächenbedarf für siedlungsräumliche Nutzungen nicht innerhalb des Siedlungsraumes bzw. für Verkehrsinfrastruktur nicht durch Ausbau vorhandener Infrastruktur gedeckt werden kann oder – wenn der regionalplanerisch dargestellte Siedlungsraum unter Berücksichtigung der ortsüblichen Siedlungsstruktur für die absehbare Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung nicht ausreicht.“ (B.III. 1.23, Ziel) „Die Inanspruchnahme von Freiraum ist bei bestehendem Bedarf abweichend von 1.23 auch zulässig, wenn eine gleichwertige Fläche dem Freiraum wieder zugeführt oder in eine innerstädtische Grünfläche umgewandelt wird.“ (B.III. 1.24, Ziel)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
	„Bevor unbesiedelter Freiraum zum Zwecke der Wohnungsver-sorgung in Anspruch genommen wird, sind – soweit städtebaulich verträglich und ökologisch vertretbar – die Möglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland auf innerstädtischen Flächen auszu-schöpfen.“ (C.I.2.2)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
Regional-plan Düs-seldorf 2018	„Die Kommunen haben bei der Bauleitplanung zu gewährleisten, dass die Siedlungsentwicklung innerhalb des Siedlungsraumes stattfindet.“ (3.1.1, Z 1) „Innenpotentiale sind vor Außenpotentialen zu entwickeln. Wenn die Innenpotentiale in den Kommunen nicht ausreichen, eine bedarfsgerechte lokale Siedlungsentwicklung zu gewährleisten, sind Außenpotentiale für die Siedlungsentwicklung zu nutzen.“ (3.1.2, Z2) „Bauland soll vorrangig in den „zentralörtlich bedeutsamen“ [...] entwickelt werden. Insgesamt sollen dort die Schwerpunkte der städtebaulichen Entwicklung liegen.“ (3.2.1, G1)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓ Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	„In den zeichnerisch nicht als Siedlungsraum dargestellten Ortsteilen ist die städtebauliche Entwicklung auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung und Betriebe auszurichten.“ (3.1.1, Z 1) „Alle darüber hinaus gehenden bauleitplanerischen Flächenentwicklungen, die den Flächenbedarf von zuziehenden Einwohnern decken sollen, müssen innerhalb der Siedlungsbereiche erfolgen.“ (Erläuterung zu 3.1.1, Z 1)	Beschränkung Eigenentwicklung ✓
	„Die kommunale Baulandentwicklung muss bedarfsgerecht erfolgen.“ (3.1.2, Z1) „Mittels des sogenannten Komponentenmodells wird der zukünftige regionale Wohnungsbedarf für die Kreise und kreisfreien Städte anhand der Haushaltsvorausberechnung NRW (IT.NRW 2018) in Wohneinheiten berechnet. Der regionale Bedarf wird dann anhand raumordnerischer Kriterien auf die Kommunen umgelegt. Danach wird anhand eines Dichtemodells der kommunale Flächenbedarf ermittelt. Eine Stadt oder Gemeinde verfügt dann über ausreichende Reserven in den Bauleitplänen und im Regionalplan, wenn der Bedarf für den Planungszeitraum gedeckt werden kann.“ (Erläuterung zu 3.1.2, Z3)	Bedarfsnachweis Wohnen ✓
GEP 99 (aktualisierte Fassung 2009)	„In den zeichnerisch nicht dargestellten Ortsteilen ist die städtebauliche Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Erfordernisse der Landschaftsentwicklung vor allem auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung auszurichten.“ (1.1, Ziel 1.2) „Außerhalb der Siedlungsbereiche sind bandartige bauliche Entwicklungen entlang von Verkehrswegen zu vermeiden. Streu- und Splittersiedlungen sind zu verhindern.“ (1.1, Ziel 1.3)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓ Beschränkung Eigenentwicklung ✓
	„Die Kommunen sollen zusätzlich dargestellte Siedlungsbereiche erst in Anspruch nehmen, wenn die Möglichkeiten - der <i>Stadtinnenentwicklung</i> , - der <i>Wiedernutzung von Flächen</i> sowie des <i>Flächentausches</i> keinen genügenden Handlungsspielraum mehr lassen, die weitere Siedlungstätigkeit vorausschauend zu planen und zu steuern.“ (1.1, Ziel 2.1) „Im Sinne einer nachhaltigen, d. h. flächensparenden Nutzung der Ressource Boden hat die Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung.“ (Erläuterung zu 1.1, Ziel 2) „Die geplante Inanspruchnahme der über die Flächennutzungspläne hinausgehenden Siedlungsbereiche ist zu begründen. Dabei hilft die Fortschreibung der Erhebung der Wohnbau- und Gewerbeflächenreserven in zweijährigem Turnus. In diesem Fall ist bei der Inanspruchnahme von Siedlungsbereichen im Rahmen des Anpassungsverfahrens gemäß § 20 LPiG kein Bedarfsnachweis erforderlich.“ (Erläuterung zu 1.1, Ziel 2)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓ Bedarfsnachweis Wohnen ✓
Aktivitäten zum Flächenmanagement	Siedlungsflächenmonitoring des Landes NRW. Regelmäßiges Siedlungsflächenmonitoring im Rahmen des Regionalmonitorings „Rheinblick“ für den Regierungsbezirk Düsseldorf.	Monitoring der Siedlungsflächenpotenziale ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	Virtueller Gewerbeflächenpool für den Kreis Kleve im Rahmen eines Modellprojektes zur regionalplanerischen Mengensteuerung von gewerblichen und industriellen Flächen. Siedlungsflächenmonitoring Ruhr (SFM Ruhr) für die im Zuständigkeitsbereich des Regionalverbandes Ruhr (RVR) liegenden Kreise der Bezirksregierung Düsseldorf.	

Quellen:

Bezirksregierung Düsseldorf, 2000

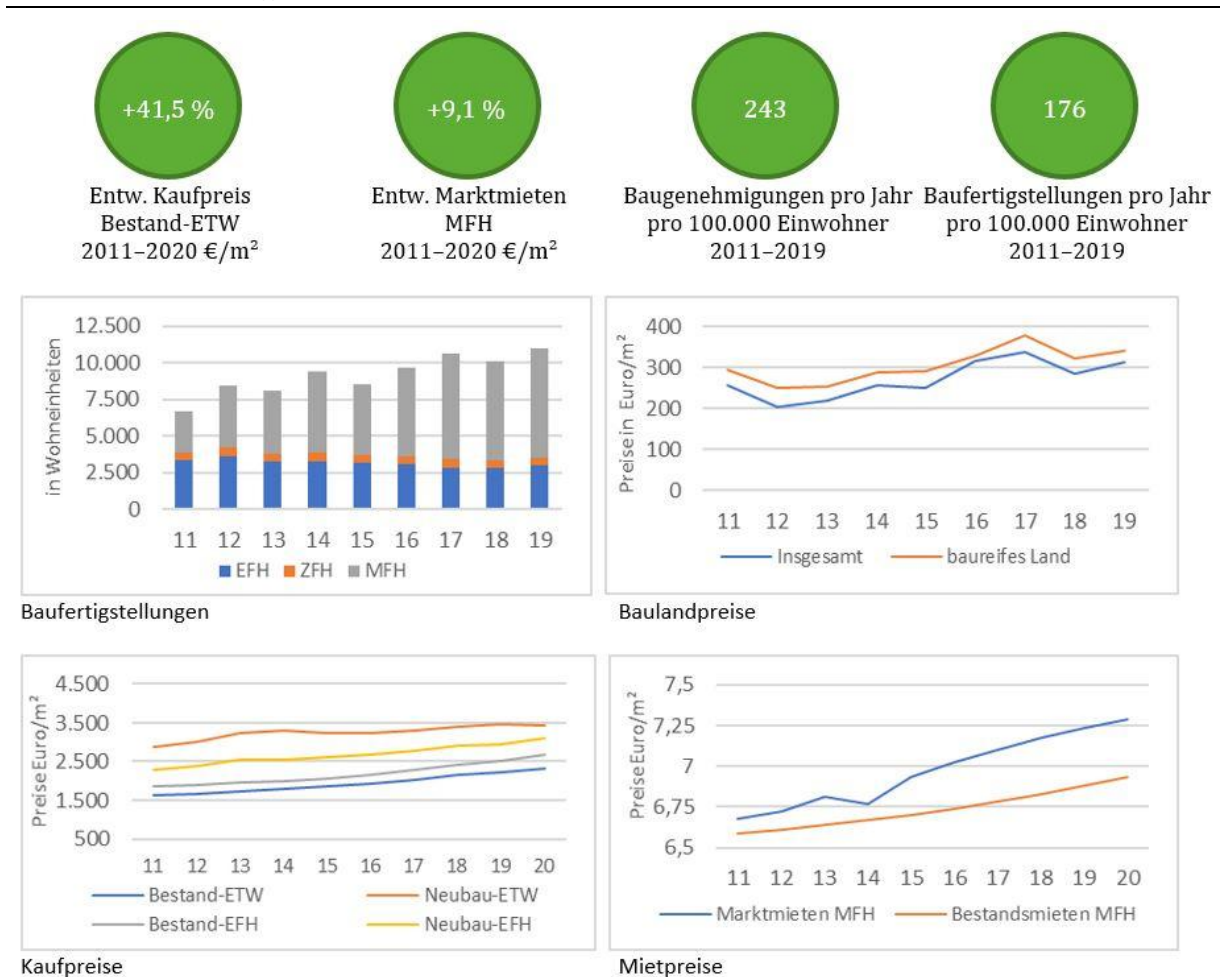
Bezirksregierung Düsseldorf, 2018

Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 1995

Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2016

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen [MWIDE], 2020

Abbildung 24: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen))



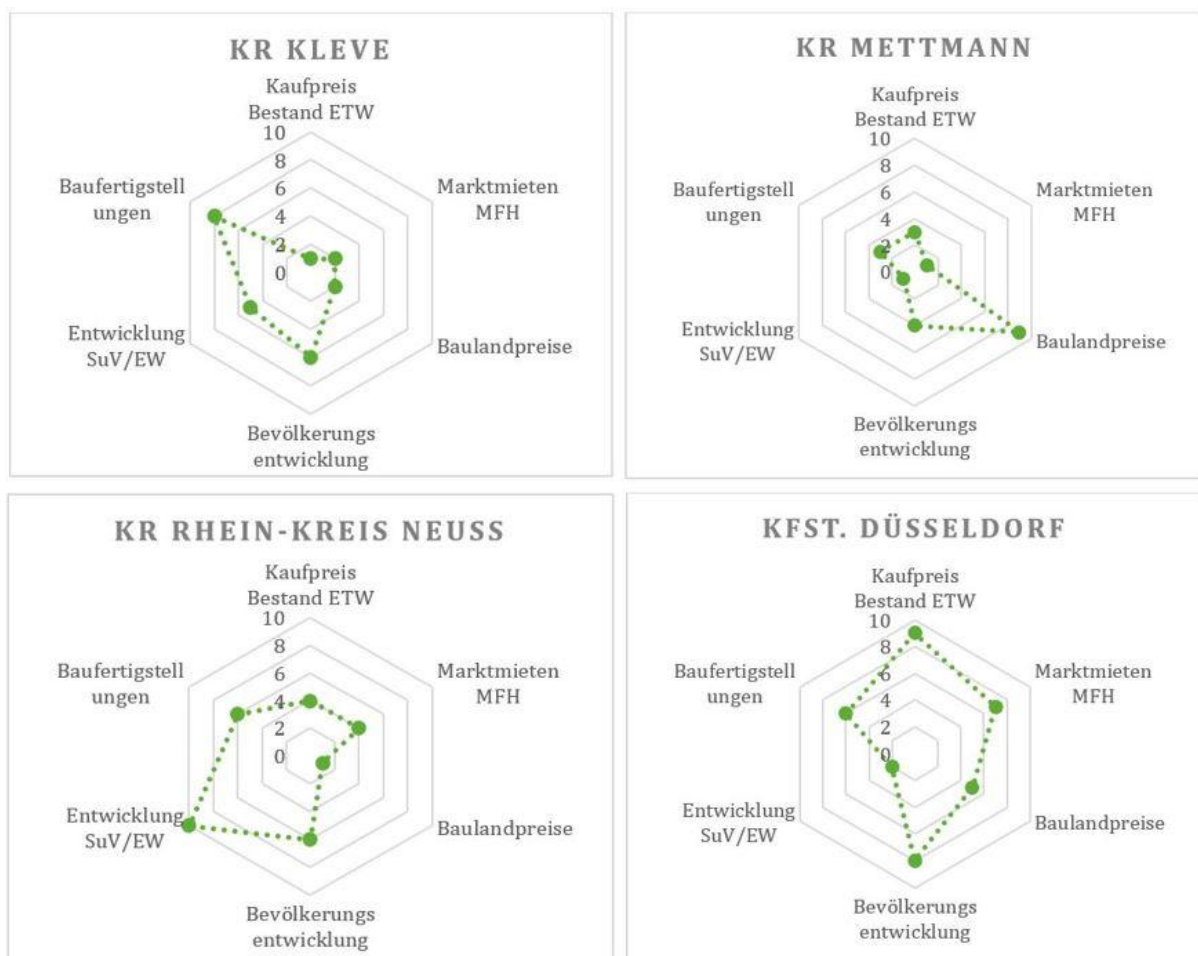
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 15: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	874	458
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	17	9
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	263	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	5,1	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 25: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen) zugehörigen Kreise (Auswahl)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben keine bis sehr geringe Veränderungen, Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben sehr hohe Veränderungen.

Fazit

Hinweis: Die folgenden Betrachtungen beziehen sich räumlich auf den gesamten Regierungsbezirk Düsseldorf. Dies ist insofern inhaltlich gerechtfertigt, da der GEP 99 im gesamten Regierungsbezirk bis 2018 Gültigkeit hatte bzw. im RVR-Gebiet bis heute hat.

Der Regierungsbezirk Düsseldorf ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur als vollständig städtisch zu bezeichnen. Entsprechend liegt der Anteil der SuV an der Katasterfläche mit 34,5 % deutlich über dem Durchschnitt des Landes (23,7 %) und des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 2,6 % liegt geringfügig über dem Landes- (2,3 %) jedoch unter dem Bundesdurchschnitt (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt im Regierungsbezirk bei 15,1 % und damit geringfügig unter den landes- (15,9 %) und bundesweiten (16,2 %) Durchschnittswerten. Die Siedlungsdichte nahm in der Region um -1,5 % ab, und damit geringer als im Landes- (-2,6 %) und Bundesdurchschnitt (- 3,2 %).

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass der Regierungsbezirk (176) eine im Landes- (212) und Bundesvergleich (260) deutlich unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist. Gleiches gilt für die Zahl der Baugenehmigungen im Regierungsbezirk (243), die unter dem Landes- (286) und deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung im Regierungsbezirk (41,5 %) unter der Entwicklung im Land (44,9 %) und deutlich unter den Preissteigerungen im Bundesdurchschnitt (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegen die Steigerungen sowohl im Regierungsbezirk (9,1 %) sowohl unter dem Landes- (10 %) als auch bundesweiten Durchschnitt (16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 874 ha ist insb. geprägt durch statistische Migration im Jahr 2016 (Zunahme der SuV um 3.746 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) im Regierungsbezirk (17 ha) unter dem Landes- (26 ha) und Bundesdurchschnitt (51 ha). Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 aus (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS, (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)) lag die SuV-Flächenanspruchnahme pro 100.000 EW mit 5,1 ha deutlich unter den Durchschnittswerten der Gesamtdekade. Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne des Bundesziels, täglich weniger als 30 Hektar neu für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu zu beanspruchen, würden jährlich (bis max. 2030) 390 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 263 ha, besteht kein Anpassungsbedarf.

In der Planungsregion Düsseldorf werden lt. Regionalplan bzw. LEP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächenanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- Quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung und Siedlungsflächenentwicklung (LEP)
- Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung (LEP, Regionalplan)
- Bedarfsnachweis für Wohnen (LEP)

- Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (LEP, Regionalplan)
- Beschränkung auf Eigenentwicklung in bestimmten Gemeinden (LEP, Regionalplan)

Die räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung und der Vorrang der Innenentwicklung sind in Plänen des Landes und der Planungsregion als Ziele festgelegt. Die quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung und Siedlungsflächenerweiterung bezieht sich auf eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung und ist ebenfalls als Ziel festgelegt. Das Siedlungsflächenmonitoring des Landes gibt einen umfassenden Überblick über Flächenreserven und über Planungsreserven hinausgehenden Siedlungsraumreserven. Auf Ebene der Regionalplanung wird regelmäßig ein Siedlungsflächenmonitoring veröffentlicht. In einem Pilotprojekt (Virtueller Gewerbeflächenpool) für den Kreis Kleve erfolgt die regionalplanerische Mengensteuerung von gewerblichen und industriellen Flächen. Darüber hinaus existiert mit dem Siedlungsflächenmonitoring Ruhr (SFM Ruhr) ein weiteres Instrument, dass die Flächenpotenziale für die im Zuständigkeitsbereich des Regionalverbandes Ruhr (RVR) liegenden Kreise der Bezirksregierung Düsseldorf erfasst.

Quellenverzeichnis

Bezirksregierung Düsseldorf. (2000). *GEP 99 Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf*. Aktualisierung Oktober 2009. https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/02_Themen/Regionalplanung_Entwicklung/GEP_99_AEnderungen/03_Textliche_Festlegungen/Regionalplan_GEP99_TextDar_21_10_2009.pdf

Bezirksregierung Düsseldorf. (2018). *Regionalplan Düsseldorf*. https://www.brd.nrw.de/document/rpd_plan_Gesamt.pdf

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumbearbeitung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbearbeitung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Landesregierung Nordrhein-Westfalen. (1995). *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)*. https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_1995.pdf

Landesregierung Nordrhein-Westfalen. (2016). *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)*. https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_04072016.pdf

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen. (2020). *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)*. https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/documents/20201104_druckversion_lep.pdf

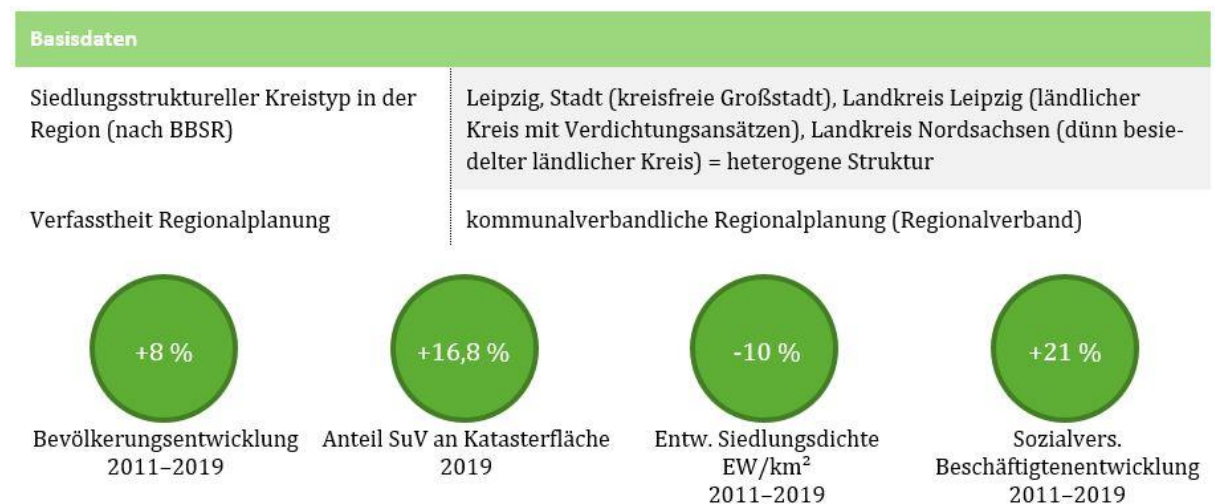
Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.8 Planungsregion Leipzig-West Sachsen (Sachsen)

Abbildung 26: Basisdaten zur Planungsregion Leipzig-West Sachsen (Sachsen)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Während der LEP 2013 ein flächenpolitisches Ziel als unverbindliche Formulierung in der Begründung enthält, wurde dieses nicht in der Regionalplanung des Planungsverbands Leipzig-West Sachsen aufgegriffen und in konkrete Ziele der Raumordnung übersetzt. Zwar wird das Ziel bestimmt, die Inanspruchnahme unverbauter Fläche auf das notwendige Maß zu beschränken, aber eine Quantifizierung im Sinne einer Mengenbegrenzung wurde nicht vorgenommen. Zur Konzentration der Siedlungsentwicklung stützt sich die Region auf das Zentrale-Orte-Konzept, indem in der Regionalplanung gemäß LEP 2013 die Möglichkeit eingeräumt wird, Versorgungs- und Siedlungskerne in einem Gemeindegebiet festzulegen. Der Regionalplan 2020 trifft solche Festlegungen und bestimmt Versorgungs- und Siedlungskerne in einem Gemeindegebiet. Damit wird das Ziel verfolgt, die innerörtliche Schwerpunktbildung anzuregen und die Festsetzung neuer Wohnbaugebiete in zumutbarer Entfernung zu den Versorgungs- und Siedlungszentren zu lokalisieren. Das Steuerungsinstrumentarium bezieht vor allem strukturelle Gegebenheiten ein, verbunden mit einer primären Ausrichtung der Standortplanung auf verdichtete Siedlungsteile. Seit 2020 gilt der neue Regionalplan Leipzig-West Sachsen mit Satzung vom 11.12.2020, welcher aufgrund des Untersuchungszeitraums 2010–2020 nicht betrachtet wird

Tabelle 16: Planungsregion Leipzig-West Sachsen (Sachsen), Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP 2003	„In den Regionalplänen sollen zur Konzentration der Siedlungstätigkeit gemäß der Definition Versorgungs- und Siedlungskerne sowie Schwerpunktbereiche für Siedlungsentwicklung ausgewiesen werden“ (G 5.1.1).	

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	„In den Gemeinden soll die bauliche Eigenentwicklung möglich sein. Eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit ist in den Zentralen Orten gemäß ihrer Einstufung und in den Gemeinden mit besonderen Gemeindefunktionen gemäß den in Kap. 2.4. genannten Rahmenbedingungen und der Begriffsdefinition zulässig“ (Z 5.1.2).	Beschränkung Eigenentwicklung ✓
	„Die Nutzung vorhandener Bauflächen soll Vorrang vor der Ausweisung neuer Baugebiete haben. Der Bedarf neuer Bauflächen und gebiete ist zu begründen. Dies soll durch integrierte Entwicklungskonzepte oder durch entsprechende Teilentwicklungskonzepte erfolgen“ (Z 5.1.3).	Innen- vor Außenentwicklung
LEP 2013	„In Anlehnung an die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes und die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung strebt der Freistaat Sachsen grundsätzlich an, bis 2020 die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen auf unter 2 ha pro Tag zu reduzieren“ (Begr. zu G 2.2.1.1). „In den Regionalplänen sollen Versorgungs- und Siedlungskerne festgelegt werden (Z 2.2.1.2.). Die Festsetzung neuer Baugebiete soll in zumutbarer Entfernung zu den Versorgungs- und Siedlungskernen erfolgen“ (Z 2.2.1.3).	Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung (✓)
	Die Festsetzung neuer Baugebiete außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist nur in Ausnahmefällen zulässig, wenn innerhalb dieser Ortsteile nicht ausreichend Flächen in geeigneter Form zur Verfügung stehen. Solche neuen Baugebiete sollen in städtebaulicher Anbindung an vorhandene im Zusammenhang bebaute Ortsteile festgesetzt werden (Z 2.2.1.4).	Innen- vor Außenentwicklung ✓
	In Orten ohne zentralörtliche Funktion ist die Siedlungsentwicklung gemäß Z 2.2.1.6 in Bezug auf Wohnen nur im Rahmen der Eigenentwicklung zulässig. Für die Anwendung hat das Sächs. Staatsministerium einen „Auslegungshinweis zum Begriff der Eigenentwicklung“ herausgegeben.	Beschränkung Eigenentwicklung ✓
	„Eine Zersiedelung der Landschaft ist zu vermeiden“ (Z 2.2.1.9).	
Regionalplan 2008	„Die Inanspruchnahme unverbauter Flächen für Siedlungszwecke soll auf das unabdingbar notwendige Maß beschränkt werden“ (Z 5.1.1).	
	„Bei Neubebauung ist eine den natürlichen und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten angepasste bauliche Dichte anzustreben. Auf eine angemessene Durchgrünung und nachhaltig wirksame Einbindung in die Landschaft ist hinzuwirken“ (Z 5.1.2).	
	„Durch die nicht zentralen Gemeinden sind im Rahmen der Bauleitplanung die Versorgungs- und Siedlungskerne als Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung festzulegen“ (Z 5.1.6).	
Aktivitäten zum Flächenmanagement	Aufbau eines Monitorings im Rahmen des Projekts Interko2: Kommunen sollen in die Lage versetzt werden, eigenständig ihre Bedarfe zu berechnen und eine laufende Beobachtung der Flächen-, Verkehrs-, Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung zu	Monitoring zur Sicherung zielführender Flächeninanspruchnahme ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	etablieren. Im angestrebten Monitoringansatz sollen auf Ortsteil-ebene unter Berücksichtigung der Innenentwicklungspotenziale, den Bestand sowie Wohnbedürfnisse die verfügbaren Flächen auf ihre Eignung für die Wohnraumentwicklung geprüft werden. Diese Potenzialflächen werden anschließend in Planungsrecht bzw. entsprechenden Entwicklungskonzepten umgesetzt.	
	Richtlinie Brachenberäumung: Mithilfe von Zuwendungen (Förderungen) sollen bauliche Anlagen auf Grundstücken beseitigt werden, für die der Eigentümer weder für eine Sanierung noch für einen Abbruch in Anspruch genommen werden kann oder die im Eigentum der Gemeinde stehen. Durch die Beräumung von Brachen soll eine nachhaltige kommunale Entwicklung unterstützt werden.	Gewerbeflächenmonitoring ✖

Quellen:

Regionaler Planungsverband Westsachsen, 2008

Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung zur Förderung der Regionalentwicklung vom 25. April 2013, die zuletzt durch die Richtlinie vom 15. Juli 2023 (SächsABl. S. 1112) geändert worden ist, 2013/5501-V13.1
 RL Brachenberäumung vom 30. Mai 2017, die zuletzt durch die Richtlinie vom 30. Juni 2023 (SächsABl. S. 1017) geändert worden ist, 2017/5532-V17.1

SMI, 2003

SMI, 2013

SMI, o.J.

Abbildung 27: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Leipzig-West Sachsen (Sachsen))



Quelle:

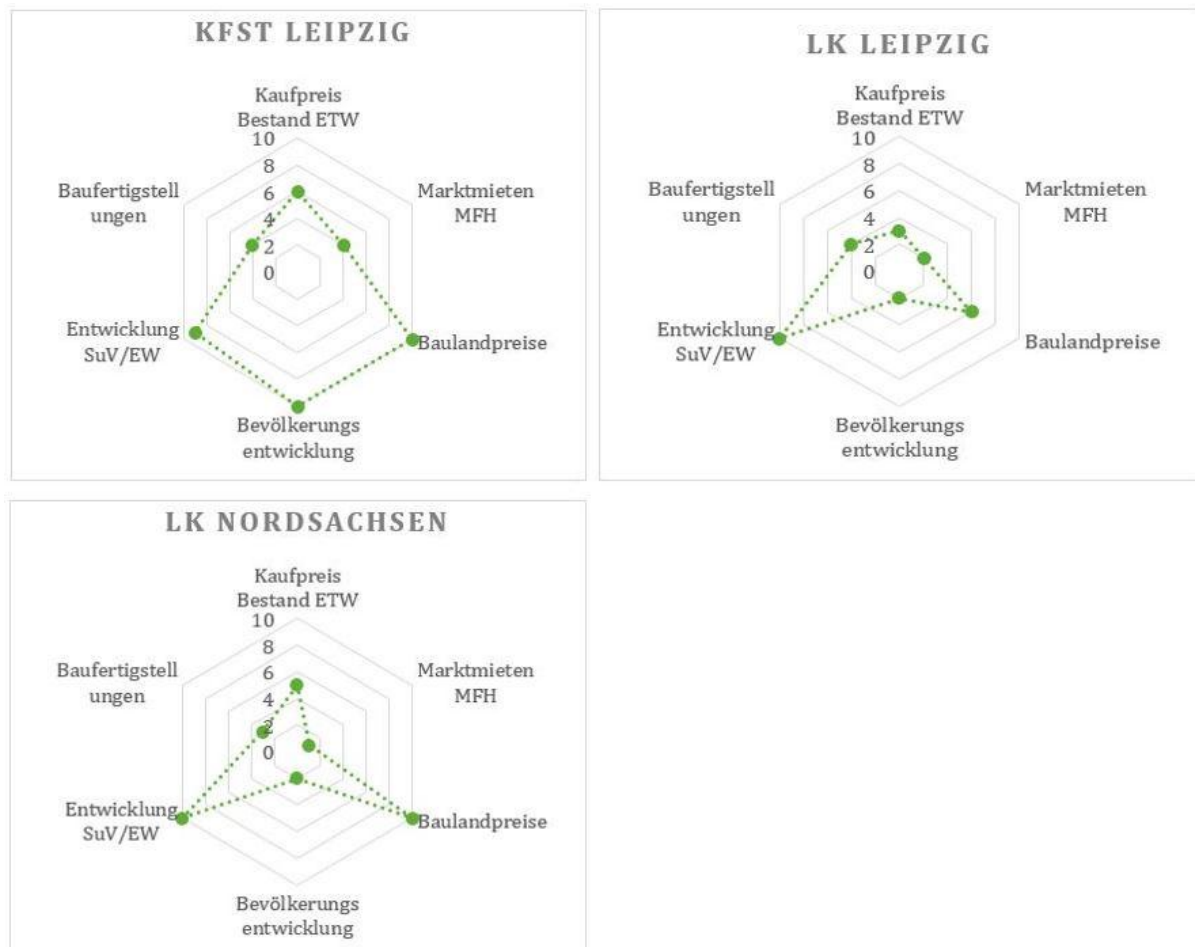
Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 17: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Leipzig-West Sachsen (Sachsen))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	1307	445
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	125	42
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	540	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	53,4	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 28: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion Leipzig-West-sachsen (Sachsen) zugehörigen Kreise



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte ($n=401$) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40).

Fazit

Die Planungsregion Leipzig-West-sachsen ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur der einzelnen Kreise bzw. kreisfreien Städte als heterogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche mit 16,8 % liegt leicht unter dem Durchschnitt des Landes (14,7 %) und des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 8 % ist überdurchschnittlich wachsend im Landes-(0,4 %) und Bundesvergleich (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 21 % und liegt deutlich über dem Landesdurchschnitt (8,5 %) und leicht über dem Bundesdurchschnitt (16,1 %). Die Siedlungsdichte nahm in der Region um 10 % ab, während sie im Landesvergleich hingegen um 13,8 % und im Bundesvergleich um 3,2 % abnahm.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Planungsregion Leipzig-West Sachsen (179) zum Bundesland (155) eine überdurchschnittliche Entwicklung und zum Bund (260) eine unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist, während die Baugenehmigungen in der Planungsregion (360) über dem Landesdurchschnitt (270) und marginal unter dem Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (59,3 %) über dem Durchschnitt des Landes (47,5 %) und unterhalb des Bundesdurchschnitts (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion (10,3 %) über den Durchschnittswerten des Landes Sachsen (8,6 %) und unterhalb des Bundes (16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 287 ha ist insbesondere geprägt durch statistische Migration in den Jahren 2014–2016 (Zunahme der SuV um 9.168 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (125 ha) leicht über dem Landesdurchschnitt (110,6 ha) und deutlich über den Bundesdurchschnitt (51 ha). Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS, (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)) lag die SuV-Flächenanspruchnahme pro 100.000 EW mit 53,4 ha deutlich unter den Durchschnittswerten der Gesamtdekade (124,6 ha). Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne des bundesweiten Ziels, bis 2030 weniger als 30-Hektar neu zu beanspruchen, würden jährlich (bis max. 2030) 78 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 560 ha, besteht ein sehr hoher Anpassungsbedarf.

In der Planungsregion Leipzig-West Sachsen werden lt. Regionalplan bzw. LROP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächenanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- 2-Hektar-Reduktionsziel (LEP)
- Vorrang der Innenentwicklung (LEP)
- Beschränkung auf Eigenentwicklung in Orten ohne zentralörtliche Funktion (LEP)
- Festlegung von Versorgungs- und Siedlungskernen (LEP, Regionalplan)

Während die Steuerungsansätze „Vorrang der Innenentwicklung“, „Beschränkung auf Eigenentwicklung in Orten ohne zentralörtliche Funktion“ und „Festlegung von Versorgungs- und Siedlungskernen“ planerisch als Ziele verankert sind und damit verbindliche Vorgaben für die Raumordnung (strikte Beachtungspflicht) bilden, ist das „2-Hektar-Reduktionsziel“ als Begründung zum Grundsatz der Raumordnung (unverbindliche Formulierung) festgelegt. Darüber hinaus ist auf regionaler Ebene ein Siedlungs-Monitoring im Rahmen des Projekts Interko2 im Aufbau.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Regionaler Planungsverband Westsachsen. (2008). *Regionalplan Westsachsen 2008*. https://www.rpv-west-sachsen.de/wp-content/uploads/regionalplan/Teil_1_Festlegungen_mit_Begruendung.pdf

Sächsisches Staatsministerium des Innern. (o.J.). *Auslegungshinweise des Staatsministeriums der Eigenentwicklung im Sinne des Ziels 2.2.1.6 LEP 2013*.

Sächsisches Staatsministerium des Innern. (2003). *Landesentwicklungsplan Sachsen 2003*. https://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP_2003_Textteil.pdf

Sächsisches Staatsministerium des Innern. (2013, 12. Juli). *Landesentwicklungsplan 2013*. https://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP_2013.pdf

RL Branchenberäumung vom 30. Mai 2017, die zuletzt durch die Richtlinie vom 30. Juni 2023 (SächsABl. S. 1017) geändert worden ist, SächsABl 827 (2017 & i.d.F.v. 5532-V17.1). https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift_gesamt/17289/45377.pdf

Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung zur Förderung der Regionalentwicklung vom 25. April 2013, die zuletzt durch die Richtlinie vom 15. Juli 2023 (SächsABl. S. 1112) geändert worden ist, SächsABl 475 (2013 & i.d.F.v. 5501-V13.1). https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift_gesamt/12798/45596.pdf

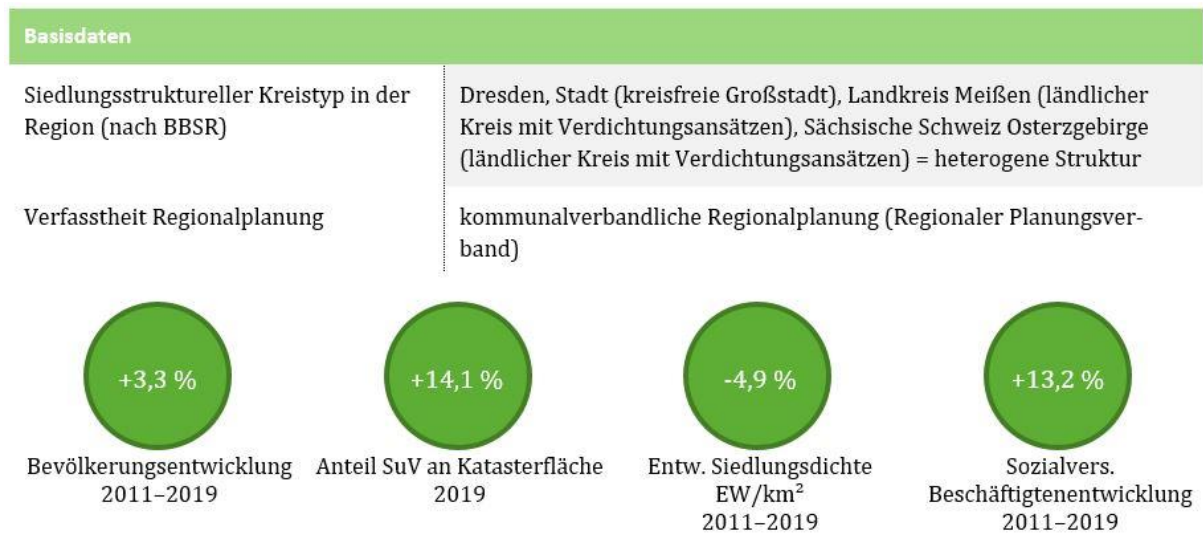
Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?blob=publicationFile&v=5>

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.9 Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Sachsen)

Abbildung 29: Basisdaten zur Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Sachsen)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Während der LEP 2013 ein flächenpolitisches Ziel als Grundsatz enthält, wurde dieses nicht in der Regionalplanung des Verbands Oberes Elbtal/Osterzgebirge aufgegriffen und in konkrete Ziele der Raumordnung übersetzt. Zur Konzentration der Siedlungsentwicklung stützt sich die Region auf das Zentrale-Orte-Konzept, indem der Regionalplanung gemäß LEP 2013 die Möglichkeit eingeräumt wird, Versorgungs- und Siedlungskerne in einem Gemeindegebiet festzulegen. Damit wird das Ziel verfolgt, die innerörtliche Schwerpunktbildung anzuregen und die Festsetzung neuer Wohnbaugebiete in zumutbarer Entfernung zu den Versorgungs- und Siedlungszentren zu lokalisieren. Das Steuerungsinstrumentarium bezieht vor allem strukturelle Gegebenheiten ein, verbunden mit einer primären Ausrichtung der Standortplanung auf verdichtete Siedlungsteile. Die Siedlungsentwicklung in Orten ohne zentralörtliche Funktion ist in Bezug auf Wohnen nur im Rahmen der Eigenentwicklung zulässig. Seit 2020 gilt der neue Regionalplan Leipzig-West Sachsen mit Satzung vom 17.09.2020, welcher aufgrund des Untersuchungszeitraums 2010–2020 nicht betrachtet wird.

Tabelle 18: Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Sachsen): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP 2003	„In den Regionalplänen sollen zur Konzentration der Siedlungstätigkeit gemäß der Definition Versorgungs- und Siedlungskerne sowie Schwerpunktbereiche für Siedlungsentwicklung ausgewiesen werden“ (G 5.1.1).	
	„In den Gemeinden soll die bauliche Eigenentwicklung möglich sein. Eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit ist in den Zentralen Orten gemäß ihrer Einstufung und in den Gemeinden mit besonderen Gemeindefunktionen gemäß	Beschränkung Eigenentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	den in Kap. 2.4. genannten Rahmenbedingungen und der Begriffsdefinition zulässig“ (Z 5.1.2).	
	„Die Nutzung vorhandener Bauflächen soll Vorrang vor der Ausweisung neuer Baugebiete haben. Der Bedarf neuer Bauflächen und gebiete ist zu begründen. Dies soll durch integrierte Entwicklungskonzepte oder durch entsprechende Teilentwicklungskonzepte erfolgen“ (Z 5.1.3).	Innen- vor Außenentwicklung ✓
	„Die Siedlungsentwicklung der Gemeinden soll sich in die vorhandene Siedlungsstruktur und in die Landschaft einfügen. Vor der Neuausweisung von Baugebieten außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile soll der Erneuerung, Abrundung, Verdichtung und maßvollen Erweiterung des Siedlungsgefüges Vorrang eingeräumt werden“ (Z 5.1.4).	
LEP 2013	„In Anlehnung an die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes und die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung strebt der Freistaat Sachsen grundsätzlich an, bis 2020 die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen auf unter 2 ha pro Tag zu reduzieren“ (Begr. zu G 2.2.1.1).	Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
	„In den Regionalplänen sollen Versorgungs- und Siedlungskerne festgelegt werden (Z 2.2.1.2). Die Festsetzung neuer Baugebiete soll in zumutbarer Entfernung zu den Versorgungs- und Siedlungskernen erfolgen“ (Z 2.2.1.3).	
	„Die Festsetzung neuer Baugebiete außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist nur in Ausnahmefällen zulässig, wenn innerhalb dieser Ortsteile nicht ausreichend Flächen in geeigneter Form zur Verfügung stehen. Solche neuen Baugebiete sollen in städtebaulicher Anbindung an vorhandene im Zusammenhang bebaute Ortsteile festgesetzt werden“ (Z 2.2.1.4).	Vorrang der Innenentwicklung ✓
	In Orten ohne zentralörtliche Funktion ist die Siedlungsentwicklung gemäß Z 2.2.1.6 in Bezug auf Wohnen nur im Rahmen der Eigenentwicklung zulässig. Für die Anwendung hat das Sächs. Staatsministerium ein „Auslegungshinweis zum Begriff der Eigenentwicklung“ herausgegeben.	Beschränkung Eigenentwicklung ✓
	„Eine Zersiedelung der Landschaft ist zu vermeiden“ (Z 2.2.1.9).	
Regionalplan 2009	Keine unmittelbaren Zielaussagen bezüglich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Für Grundzentren, die aus mehreren Ortsteilen bestehen, werden Ortsteile als Versorgungs- und Siedlungskerne festgelegt (2.4 Z). Die Standortvoraussetzung sind für die Konzentration der überörtlichen Versorgungs- und Betreuungseinrichtungen grundsätzlich, für die Ansiedlung von überörtlichem Wohnungsbau und Gewerbe vorrangig in den Versorgungs- und Siedlungskernen der Grundzentren zu schaffen (2.5 Z).	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (✓)
Aktivitäten zum Flächenmanagement	Jahresbericht Dresdner Wohnungsmarkt 2019: Der Bericht stellt den Neubaubedarf und Flächenpotenziale bis 2030 gegenüber.	Wohnbaumonitoring ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	Für den Bereich Dresden und nahes Umland („Erlebnisregion Dresden“) wurde durch den gleichnamigen Aktionsraum (ein informelles Netzwerk von Dresden und seinen Umlandgemeinden) eine Wohnbauflächennachfrageprognose 2027 erstellt. Aufbauend auf den erstellten kommunalen Prognosen zum Nachfragepotenzial nach Wohnbauflächen sind für einen sparsamen Umgang weiterer Flächenausweisungen auch Abschätzungen der vorhandenen kommunalen Innenentwicklungspotenziale vorgenommen worden.	Wohnbauflächenbedarfsprognose ✓
	Richtlinie Brachenberäumung: Mithilfe von Zuwendungen (Förderungen) sollen bauliche Anlagen auf Grundstücken beseitigt werden, für die der Eigentümer weder für eine Sanierung noch für einen Abbruch in Anspruch genommen werden kann oder die im Eigentum der Gemeinde stehen. Durch die Beräumung von Brachen soll eine nachhaltige kommunale Entwicklung unterstützt werden.	
	Förderrichtlinie zur Regionalentwicklung (FR-Regio): Maßnahmen zur nachhaltigen Siedlungs(flächen)entwicklung und zum regionalen Flächenmanagement als ein Fördergegenstand im Rahmen von nichtinvestiven Ausgaben für Modellvorhaben der Raumordnung und Bund- Land-Projekte mit fachübergreifenden Ansätzen, die den interkommunalen, überregionalen Kooperations-, Handlungs- und Entwicklungsprozess besonders beispielhaft fördern.	

Quellen:

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung [IÖR], 2015

Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal / Osterzgebirge, 2009

Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal / Osterzgebirge, 2020

Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung zur Förderung der Regionalentwicklung vom 25. April 2013, die zuletzt durch die Richtlinie vom 15. Juli 2023 (SächsABl. S. 1112) geändert worden ist, 2013/5501-V13.1

RL Brachenberäumung vom 30. Mai 2017, die zuletzt durch die Richtlinie vom 30. Juni 2023 (SächsABl. S. 1017) geändert worden ist, 2017/5532-V17.1

SMI, o.J.

SMI, 2003

SMI, 2013

Abbildung 30: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Sachsen))



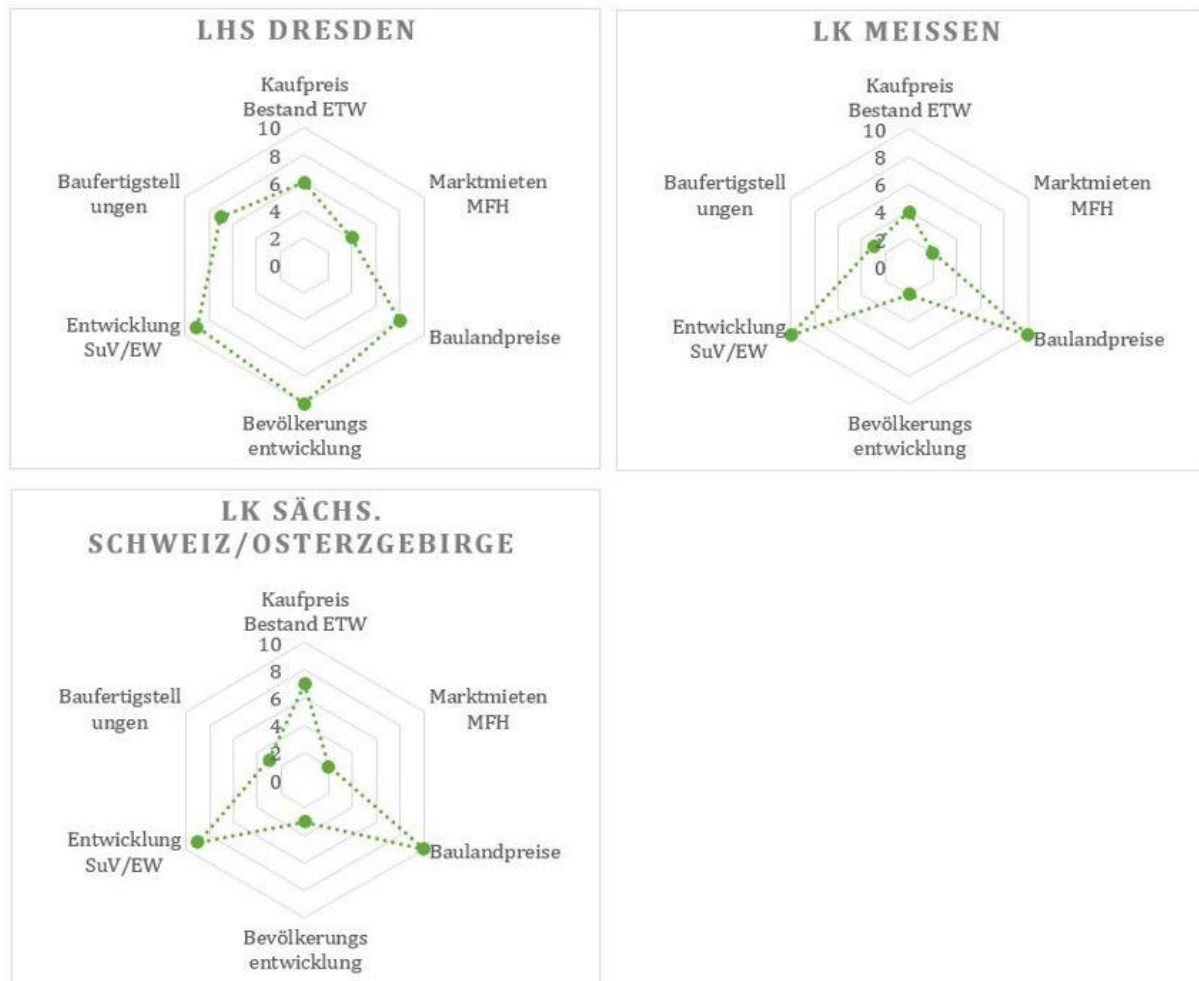
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 19: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Sachsen))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	466	336
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	45	32
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	263	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	25,2	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 31: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (Sachsen) zugehörigen Kreise



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40).

Fazit

Die Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur der einzelnen Kreise bzw. kreisfreien Städte als heterogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche liegt mit 14,1 % leicht unter dem Durchschnitt des Landes (14,7 %) und des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 3,3 % ist überdurchschnittlich wachsend im Landesvergleich (0,4 %) und marginal unterdurchschnittlich im Bundesvergleich (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 13,2 % und ist damit deutlich über dem Landesdurchschnitt (8,5 %) und leicht unter dem Bundesdurchschnitt (16,1 %) angesiedelt. Die Siedlungsdichte nahm in der Region um 4,9 % ab, während sie im Landesvergleich um 13,8 % und im Bundesvergleich um 3,2 % abnahm.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge (233) zum Bundesland (155) eine deutlich überdurchschnittliche Entwicklung und zum Bund (260) eine unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist, während die Baugenehmigungen in der Planungsregion (408) über dem Landes- (270) und Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (62,1 %) über dem Durchschnitt des Landes (47,5 %) und unterhalb des Bundesdurchschnitts (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion (10,5 %) über den Durchschnittswerten des Landes Sachsen (8,6 %) und unterhalb des Bundes (16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 466 ha ist insbesondere geprägt durch statistische Migration in den Jahren 2014–2016 (Zunahme der SuV um 2464 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (45 ha) deutlich unter dem Landesdurchschnitt (110,6 ha) und leicht unterhalb des Bundesdurchschnitts (51 ha). Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS, (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)) lag die SuV-Flächeninanspruchnahme pro 100.000 EW mit 25,2 ha deutlich unter den Durchschnittswerten der Gesamtdekade (44,6 ha). Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne Bundesziels, bis 2030 täglich weniger als 30 Hektar neu zu beanspruchen, würden jährlich (bis max. 2030) 81 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 263 ha, besteht ein deutlicher Anpassungsbedarf.

In der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge werden lt. Regionalplan bzw. LEP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächeninanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- 2-Hektar-Reduktionsziel (LEP)
- Vorrang der Innenentwicklung (LEP)
- Beschränkung auf Eigenentwicklung in Orten ohne zentralörtliche Funktion (LEP)
- Festlegung von Versorgungs- und Siedlungskerne (LEP, Regionalplan)

Während die Steuerungsansätze „Vorrang der Innenentwicklung“, „Beschränkung auf Eigenentwicklung in Orten ohne zentralörtliche Funktion“ und „Festlegung von Versorgungs- und Siedlungskernen“ planerisch als Ziele verankert sind und damit verbindliche Vorgaben für die Raumordnung (strikte Beachtungspflicht) bilden, ist das „2-Hektar-Reduktionsziel“ als Grundsatz der Raumordnung (lediglich Berücksichtigungspflicht) festgelegt. Während für die Stadt Dresden Neubaubedarfe und Flächenpotenziale bis 2030 im Rahmen von regelmäßigen Jahresberichten erhoben werden, existieren auf regionaler Ebene keine regelmäßigen Monitoring-Ansätze.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung. (2015). *Wohnbauflächennachfrageprognose 2027 Erlebnisregion Dresden*. Zusammenfassung Ergebnisse (Stand: 04.03.2015). https://www.erlebnisregion-dresden.de/tl_files/erlebregdd/downloads/projekte/Regionale%20Wohnbauflaechennachfrage/Projekte%20WBP%20Ergebnisse%20Maerz2015.pdf

Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal / Osterzgebirge. (2009). *Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge*. 1. Gesamtfortschreibung 2009. https://rpv-elbtalosterz.de/wp-content/uploads/Regionalplan_Teil1.pdf

Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal / Osterzgebirge (Hrsg.). (2020). *Regionalplan 2. Gesamtfortschreibung 2020: Beschluss VV 02/2019 der Verbandsversammlung am 24.06.2019*.

Sächsisches Staatsministerium des Innern. (o.J.). *Auslegungshinweise des Staatsministeriums der Eigenentwicklung im Sinne des Ziels 2.2.1.6 LEP 2013*.

Sächsisches Staatsministerium des Innern. (2003). *Landesentwicklungsplan Sachsen 2003*. https://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP_2003_Textteil.pdf

Sächsisches Staatsministerium des Innern. (2013, 12. Juli). *Landesentwicklungsplan 2013*. https://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP_2013.pdf

RL Branchenberäumung vom 30. Mai 2017, die zuletzt durch die Richtlinie vom 30. Juni 2023 (SächsABl. S. 1017) geändert worden ist, SächsABl 827 (2017 & i.d.F.v. 5532-V17.1). https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift_gesamt/17289/45377.pdf

Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung zur Förderung der Regionalentwicklung vom 25. April 2013, die zuletzt durch die Richtlinie vom 15. Juli 2023 (SächsABl. S. 1112) geändert worden ist, SächsABl 475 (2013 & i.d.F.v. 5501-V13.1). https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift_gesamt/12798/45596.pdf

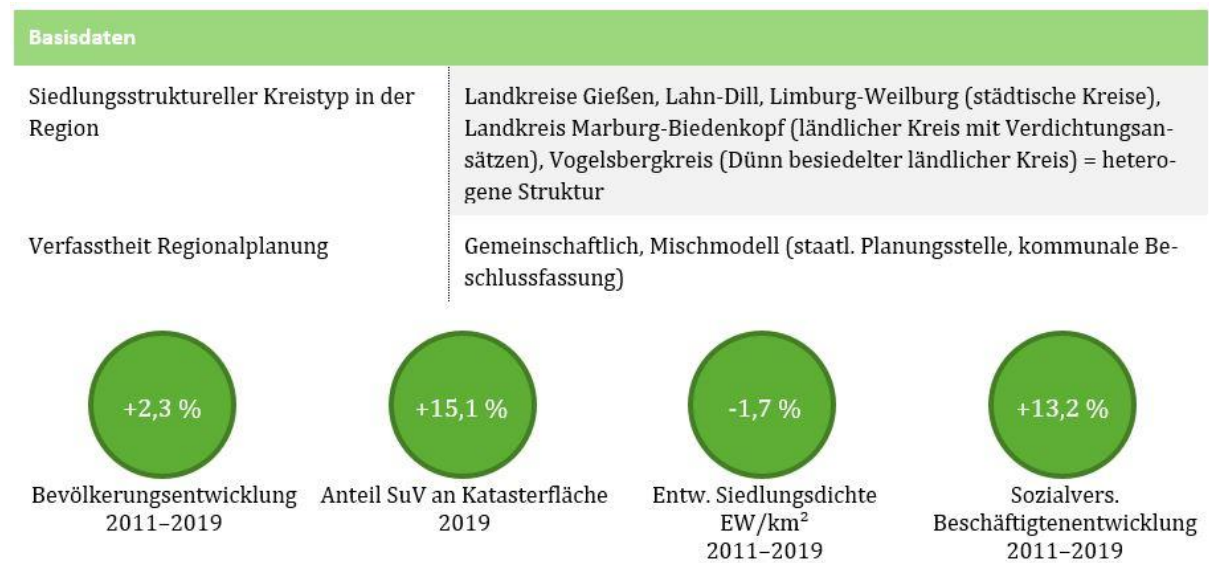
Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.10 Planungsregion Mittelhessen (Hessen)

Abbildung 32: Basisdaten zur Planungsregion Mittelhessen (Hessen)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Von wesentlicher Bedeutung zur quantitativen Steuerung der Flächeninanspruchnahme spielt der im Landesentwicklungsplan (LEP) festgelegte Grundsatz, die tägliche Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen landesweit auf 2,5 ha zu reduzieren. Eine daran orientierte Kontingentierung auf Ebene der Regionalplanung findet nicht statt. Gleichwohl existieren zahlreiche Steuerungsansätze zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. So legt der Regionalplan einen maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarf für die Gemeinden fest, der nicht überschritten werden darf. Dieser errechnet sich aus dem Wohnungsbedarf und nach Zentralität und Lage differenzierten Dichtewerten (WE/ha). Untersetzt wird dieser Steuerungsansatz durch eine Nachweispflicht vorhandener Flächenreserven, bevor neue Siedlungsflächen ausgewiesen werden. Damit soll das Ziel „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ unterstützt werden. Damit verbunden ist eine Siedlungsentwicklung, die sich auf ausgewiesene Vorranggebiete fokussiert, in denen der Wohnsiedlungsflächenbedarf zu decken ist. Die Darstellungen beziehen sich auf den aktuelle gültigen Regionalplan von 2010. Der Erstentwurf für die Neuaufstellung des Regionalplans ist für Ende 2021 vorgesehen.

Tabelle 20: Planungsregion Mittelhessen (Hessen): Raumordnerische Steuerungsinstrumente zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP 2000, 3. Änderung 2018	„Bis zum Jahr 2020 soll entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Hessen die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen landesweit auf 2,5 ha/Tag reduziert werden.“ (3.1-3 G)	Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung ✓
	„Die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung. [...] Dies gilt auch für die Eigenentwicklung.“ (3.1-4, Z)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	„Zur Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung sind von den Kommunen die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale in den Siedlungsflächen Bestand im Rahmen von Flächennachweisen zu ermitteln und zu nutzen.“ (Begründung zu 3.1-1 bis 3.1-7) „Die Inanspruchnahme von bisherigen Außenbereichsflächen für Wohnsiedlungszwecke ist nur dann zulässig, wenn keine geeigneten Flächen im Innenbereich zur Verfügung stehen.“ (3.2-4, Z)	
	„Ortsteile, für die im Regionalplan keine Vorranggebiete Siedlung Planung festgelegt sind [...] dürfen im Rahmen des ermittelten Bedarfs für die Eigenentwicklung Siedlungsfläche zur Arrondierung bis maximal 5 ha in Anspruch nehmen.“ (3.1-5 G)	Beschränkung auf die Eigenentwicklung ✓ Bedarfsnachweis für Wohnen ✓
	„In den Regionalplänen ist für jede Gemeinde der voraussichtliche maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf zu ermitteln und tabellarisch darzustellen.“ (3.2-2 Z)	Quantitative Beschränkung von Wohnbauentwicklung ✓
	„Zur Berechnung des voraussichtlichen Bedarfs an Wohnsiedlungsflächen sollen die [...] regionalplanerischen Mindestdichtewerte in Wohneinheiten je ha zu Grunde gelegt werden“ (3.2-3 G) Als Mindestdichtewerte werden 20 (ländlicher Raum) bis 40 (Ballungsraum Frankfurt/Main) Wohneinheiten je ha festgelegt. Für Gemeinden mit Funktion eines Mittel- oder Oberzentrums werden höhere Mindestdichten vorgeschrieben (20 bis 45 WE/ha in Mittelzentren; 25 bis 60 WE/ha in Oberzentren)	Dichtewerte für Wohnbauflächen ✓
LEP 2000	„In Teilräumen, in denen die Grenzen der ökologischen Belastbarkeit des Raumes und der natürlichen Lebensgrundlagen erreicht sind, ist die Siedlungsflächenplanung auf die Innenentwicklung und unverzichtbare Maßnahmen der Engpassbeseitigung im Rahmen der Eigenentwicklung zu begrenzen.“ (3.2.1)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„Der Inanspruchnahme regionalplanerisch bereits ausgewiesener Siedlungsbereiche ist Vorrang vor der Ausweisung zusätzlicher Siedlungsflächen einzuräumen. Eine Zersiedlung der Landschaft hat zu unterbleiben, neue Flächen für Siedlungszwecke sollen in Anbindung an vorhandene Siedlungseinheiten ausgewiesen werden.“ (4.1.2 Z) „Der Flächenbedarf für Siedlungszwecke, soweit er über die Eigenentwicklung hinausgeht, soll in Siedlungsschwerpunkten gedeckt werden.“ (Begründung zu 4.1.2 Z)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenentwicklung ✓
	„In den Regionalplänen ist gemeindeweise der voraussichtliche Bedarf an Wohnsiedlungsflächen zu ermitteln und darzustellen.“ (4.1.2, Z)	Bedarfsnachweis für Wohnen ✓
	„Ortsteile, für die keine oder für den ermittelten Wohnsiedlungsflächenbedarf nicht ausreichend bemessene Siedlungsbereiche dargestellt sind oder die diese nicht in Anspruch nehmen können, dürfen im Rahmen des ermittelten Bedarfs für die Eigenentwicklung Flächen bis zu 5 ha am Rande der Ortslage [...] in Anspruch nehmen.“ (Begründung zu 4.1.2 Z)	Beschränkung auf die Eigenentwicklung ✓
	„Die regionalplanerischen Dichtewerte dienen der Regionalplanung als Rechenbasis zur Ermittlung des gemeindlichen Flächenbedarfs. Durch die Anwendung der Dichtewerte auf die Woh-	Quantitative Beschränkung von Wohnbauentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	nungsbedarfszahlen ergibt sich der kommunale Wohnsiedlungsflächenbedarf, der in den Regionalplänen ausgewiesen wird. Er stellt den quantitativen Rahmen (Orientierungsgröße) dar, innerhalb dessen die Kommunen Wohnbauflächen ausweisen können. In den Regionalplänen kann festgelegt werden, dass bei Vorliegen bestimmter Gründe diese Bedarfswerte überschritten werden können.“	
Regionalplan 2010	„Splitterhafte Siedlungsentwicklungen und disperse Siedlungsstrukturen sind auszuschließen“ (5.1-2 Z) „In den Vorranggebieten Siedlung soll schwerpunktmäßig die Siedlungsentwicklung der Städte und Gemeinden stattfinden.“ (5.2-1 Z, K)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
	„Für Ortsteile, für die in der Karte keine Vorranggebiete Siedlung Planung ausgewiesen sind, ist die Siedlungstätigkeit auf die Eigenentwicklung der ortsansässigen Bevölkerung beschränkt“ (5.2-4 Z)	Beschränkung auf Eigenentwicklung ✓
	„Vor der Ausweisung neuer Siedlungsflächen durch die Gemeinden ist der Bedarf an Siedlungsflächen vorrangig in den Vorranggebieten Siedlung Bestand durch Verdichtung der Bebauung (Nachverdichtung) und durch Umnutzung von bereits bebauten Flächen zu decken. Dazu sind die vorhandenen Flächenreserven [...] aufzuzeigen. Dieser Nachweis ist durch die planende Gemeinde auch bei Flächeninanspruchnahme innerhalb der Vorranggebiete Siedlung Planung zu erbringen.“ (5.2-5 Z)	Nachweispflicht bei Flächenneuausweisung ✓
	„Die Nachweispflicht dient dazu, dem für die Siedlungsentwicklung wichtigen Prinzip „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ Rechnung zu tragen [...]“ (Begründung zu 5.2-5, Z)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„Der maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf der Gemeinden [...] gilt als Maximalwert, der nicht überschritten werden darf.“ (5.2-7, Z)	Quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung ✓

Quellen:

Entwurf für die Beteiligung nach § 10 ROG in Verbindung mit § 4 HLPg, 2018
Hessen, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 2000
Regierungspräsidium Gießen, 2011

Abbildung 33: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Mittelhessen (Hessen))



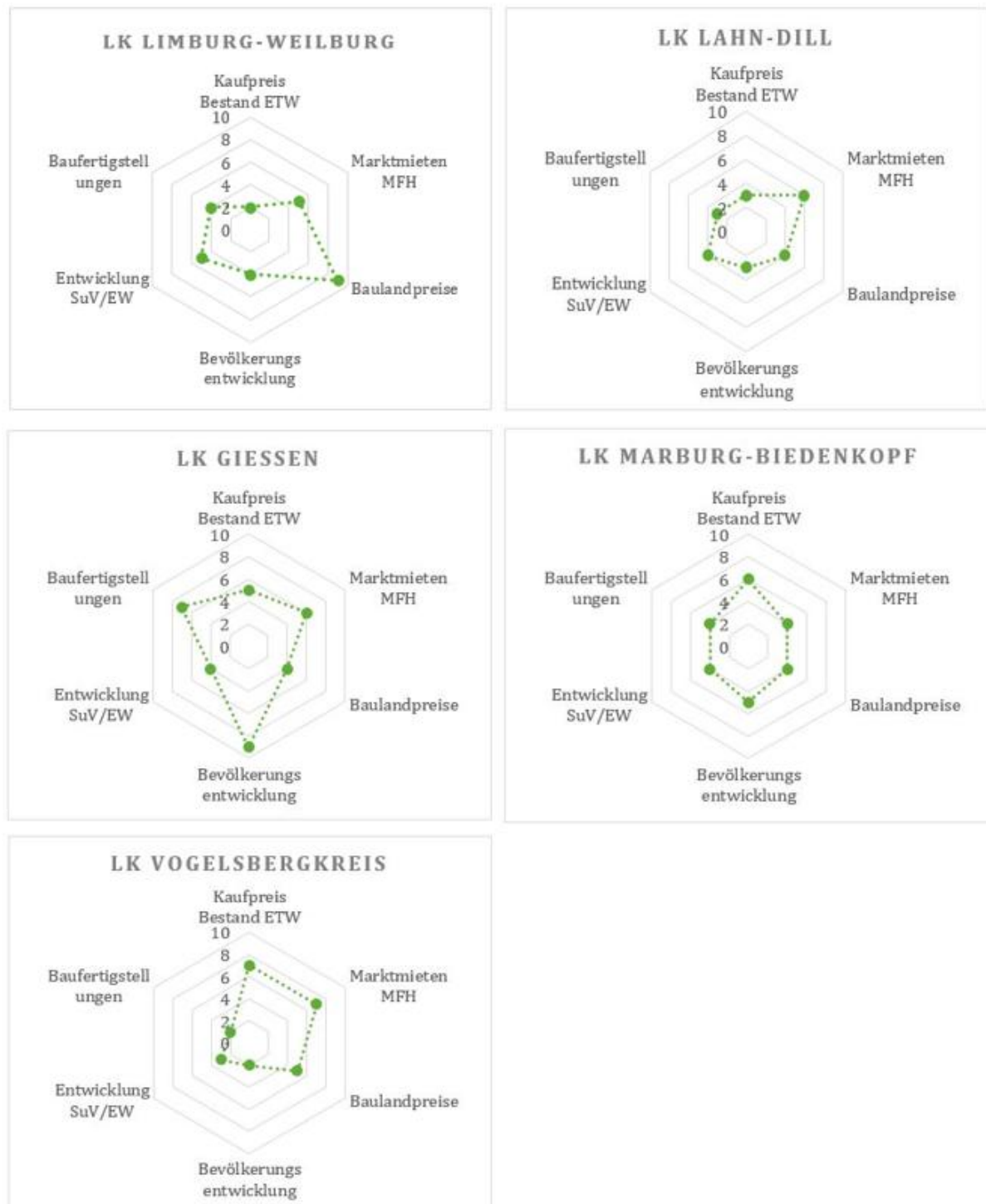
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 21: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Mittelhessen (Hessen))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	357	305
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	34	29
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	175	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	17	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 34: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Mittelhessen (Hessen))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben keine bis sehr geringe Veränderungen, Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben sehr hohe Veränderungen.

Fazit

Die Planungsregion Mittelhessen ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur der einzelnen Kreise bzw. kreisfreien Städte als heterogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche mit 15,1 % liegt unter dem Durchschnitt des Landes (16,2 %) und über dem des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 2,3 % ist unterdurchschnittlich wachsend sowohl im Landes- (4,9 %) als auch im Bundesvergleich (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 13,2 % und damit ebenfalls unter den landes- (17,9 %) und bundesweiten (16,2 %) Werten. Die Siedlungsdichte nahm in der Region um 1,7 % ab, während sie im Landesvergleich um knapp 0,7 % zunahm und im Bundesvergleich um 3,2 % abnahm.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Planungsregion Mittelhessen (204) zum Land (231) eine unterdurchschnittliche und zum Bund (260) eine leicht überdurchschnittliche Entwicklung aufweist. Gleiches gilt für die Zahl der Baugenehmigungen in der Planungsregion Mittelhessen (309), die deutlich unter dem Landes- (364) und Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (52,8 %) unter dem Landes- (59,1 %) und des Bundes (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegen die Planungsregion (14,4 %) und das Land Hessen (14,5 %) etwa gleichauf und leicht unter dem Bundesdurchschnitt (16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 357 ha ist insb. geprägt durch statistische Migration im Jahr 2016 (Zunahme der SuV um 1.768 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (34 ha) und des Landes (25 ha) deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (51 ha). Noch deutlicher fällt der Unterschied bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 aus (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS, (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)). Hier lag die SuV-Flächeninanspruchnahme pro 100.000 EW mit 17 ha deutlich unter den Durchschnittswerten. Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne des Bundesziels, bis zum Jahr 2030 täglich weniger als 30 Hektar neu in Anspruch zu nehmen, würden jährlich (bis max. 2030) 125 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs von 175 ha (2017–2019), besteht ein erheblicher Anpassungsbedarf.

In der Planungsregion Mittelhessen werden lt. Regionalplan bzw. LEP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächeninanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- ▶ Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (2,5ha-Ziel) (LEP)
- ▶ Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung (LEP, Regionalplan)
- ▶ Quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung (LEP, Regionalplan)
- ▶ Nachweispflicht bestehender Flächenpotenziale vor Flächenneuausweisung (LEP, Regionalplan)
- ▶ Beschränkung auf Eigenentwicklung in bestimmten Gemeinden (LEP, Regionalplan)

Während die quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme als planerischer Grundsatz im LEP verankert ist, ist der maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf sowohl im LEP als auch Regionalplan als Ziel verbindlich verankert. Ebenfalls als Ziel verankert und damit strikt beachtungspflichtig sind regionalplanerisch der Vorrang der Innenentwicklung, die Nachweispflicht sowie die Beschränkung auf die Eigenentwicklung in bestimmten Gebieten.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Hessen, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung. (2000). *Landesentwicklungsplan Hessen 2000: Festgestellt durch Rechtsverordnung vom 13. Dezember 2000*. https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/2022-08/Der_Landesentwicklungsplan_2000.pdf

Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hessen 2000, H 13614 (2018). https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/2022-08/GVBl%20Nr_19%20S.%20398%20%26%20551.pdf

Regierungspräsidium Gießen (Hrsg.). (2011). *Regionalplan Mittelhessen 2010*. <https://rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/2023-06/regionalplantext.pdf>

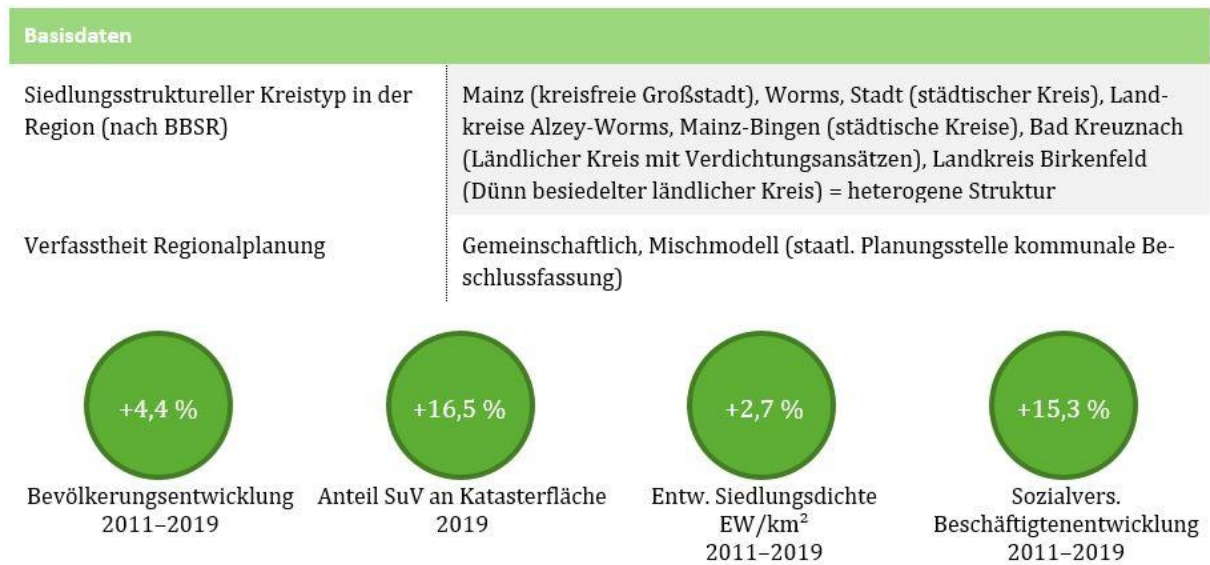
Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.11 Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz)

Abbildung 35: Basisdaten zur Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Zur quantitativen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf landesweit unter einen ha pro Tag fokussiert das Landesentwicklungsprogramm (LEP) auf die vorrangige Innenentwicklung und Nachweispflicht bei der Neuausweisung von Flächen. Regionalplanerisch werden hierzu Schwellenwerte für die Neuausweisung von Wohnbauflächen festgelegt (Wohnbauflächenbedarf für Bruttobauland). Diese Bedarfe werden u.a. auf Basis der Bevölkerungsvorausberechnung, Gemeindefunktion und anzustrebenden Dichte (15 Wohneinheiten (WE)/ha in Gemeinden ohne Funktionszuweisung, bis hin zu 50 WE/ha in Oberzentren) festgelegt und dürfen nicht überschritten werden. Hierbei wird zwischen Gemeinden mit W-Funktion (ÖPNV-Anschluss und stabile Bevölkerungsentwicklung) und Gemeinden mit Eigenentwicklung unterschieden. Dem errechneten Bedarf werden dabei lediglich die Flächenpotenziale im Außenbereich (gemäß FNP), nicht jedoch der Innenentwicklungspotenziale abgezogen. Gleichwohl besteht für die Bauleitplanung gemäß dem Prinzip „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“, im Falle einer geplanten Ausweisung im Außenbereich, eine Nachweis- und Begründungspflicht zu vorhandenen Innenentwicklungspotenzialen und ihrer Nichtnutzung, um die erforderlichen Bedarfe zu decken.

Tabelle 22: Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP IV 2008, 2. Teilfortschreibung 2015 (noch nicht genehmigt)	„Die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung. Bei einer Darstellung von neuen, nicht erschlossenen Bauflächen im planerischen Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB ist durch die vorbereitende Bauleitplanung nachzuweisen, welche Flächenpotenziale im Innenbereich vorhanden sind und aus welchen Gründen diese nicht genutzt werden können, um erforderliche Bedarfe abzudecken.“ (Änderung der Sätze 2 und 3, Z 31)	Quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	„Bevor die Kommunen neue, nicht erschlossene Bauflächen im Flächennutzungsplan darstellen, ist von ihnen aufzuzeigen, aus welchen Gründen noch vorhandene Flächenpotenziale nicht genutzt werden können, um erforderliche Bedarfe abzudecken.“ (Ergänzung zu Begründung zu Z 31) „Zur Stabilisierung der quantitativen Flächenneuanspruchnahme auf einem Niveau von landesweit unter einem Hektar pro Tag im Jahresdurchschnitt ist der Innenentwicklung ein Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement zu optimieren. Dazu und zur Umsetzung des nationalen Nachhaltigkeitsziels, den täglichen Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar zu reduzieren, wird als erste Zielmarke das Jahr 2015 festgelegt. Die Regelungen der Sätze 2 und 3 von Z 31 gelten dabei jedoch unbefristet auch über das Jahr 2015 hinaus.“ (Ergänzung zur Begründung zu Z 31)	
LEP IV 2008	„Die quantitative Flächenneuanspruchnahme ist bis zum Jahr 2015 landesweit zu reduzieren sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement qualitativ zu verbessern und zu optimieren. Dabei ist der Innenentwicklung ein Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen.“ (Z 31)	Quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme ✓ Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„In den Regionalplänen sind mindestens für die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung Schwellenwerte als Ziele der Raumordnung zur weiteren Wohnbauflächenentwicklung vor dem Hintergrund der absehbaren demografischen Entwicklung festzulegen. Diese Schwellenwerte sind unter Berücksichtigung der »mittleren Variante« der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz und bestehender Flächenreserven zu begründen.“ (Z 32)	Quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung ✓
	„In den ländlichen Räumen ist eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Wohnbauflächenausweisung auf solche Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren, die über eine dauerhaft gesicherte qualifizierte Anbindung im öffentlichen Personennahverkehr (Schienenverkehr und Buslinien) verfügen.“ (Z 33) „Die Ausweisung neuer Wohnbauflächen sowie Gemischter Bauflächen (gemäß BauNVO) hat ausschließlich in räumlicher und funktionaler Anbindung an bereits bestehende Siedlungseinheiten zu erfolgen. Dabei ist eine ungegliederte, insbesondere bandartige Siedlungsentwicklung zu vermeiden.“ (Z 34)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenentwicklung ✓
	„Die besondere Funktion Wohnen soll Gemeinden zugewiesen werden, die über ihre Eigenentwicklung hinaus verstärkt Wohnbauflächen ausweisen sollen.“ (Begründung zu G 27)	Beschränkung auf Eigenentwicklung ✓
Regionaler Raumordnungsplan 2014, Teilfortschreibung 2016	„Die quantitative Flächeninanspruchnahme ist bis zum Jahr 2025 regionsweit zu reduzieren.“ (2.2.5, Z 23) „Die Gemeinden mit Eigenentwicklung sollen [...] Wohnungen für den örtlichen Bedarf bereitstellen [...]. Der Eigenbedarf soll den zugewiesenen Grundwert von zwei Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner/Jahr nicht überschreiten. [...] Dieser Eigenbedarf ist nachzuweisen [...]“ (G 13 und Begründung zu G 13)	Quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme ✓ Beschränkung auf Eigenentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	„Zur Sicherung einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung soll die dezentrale Siedlungsstruktur gefestigt und weiterentwickelt werden. Dazu sollen die zentralen Orte in ihrer Leistungskraft gestärkt, die Siedlungsentwicklung am Netz der W-Funktion ausgerichtet und sich die Siedlungstätigkeit vorrangig in Innenbereichen konzentrieren.“ (G 1) „Der regionale Raumordnungsplan weist Gemeinden mit der besonderen Funktion Wohnen aus (siehe Anhang 1). Gemeinden mit der besonderen Funktion Wohnen sind die zentralen Orte sowie Gemeinden, die über eine dauerhaft gesicherte, qualifizierte Anbindung im öffentlichen Personennahverkehr verfügen.“ (2.2.2, Z 14 und Z 15)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
	„Schwellenwerte [für die Wohnbauflächenausweisung, Ergänzung] sind für die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung als Ziele der Raumordnung festzulegen. Der Schwellenwert ergibt sich aus dem Bedarfswert abzüglich des Potenzialwerts (immer zum jeweiligen Zeitpunkt der FNP-Fortschreibung).“ (2.2.4, Z 20)	Quantitative Beschränkung von Wohnbauentwicklung ✓
	„Die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung.“ (2.2.5, Z 23)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„Bei einer Ausweisung von neuen, nicht erschlossenen Bauflächen im planerischen Außenbereich i.S. des BauGB ist durch die Bauleitplanung nachzuweisen, welche Flächenpotenziale im Innenbereich vorhanden sind und aus welchen Gründen diese nicht genutzt werden können, um erforderliche Bedarfe abzudecken.“ (2.2.5, Z 23)	Nachweispflicht bei Flächenneuausweisung ✓
Regionaler Raumordnungsplan 2004	„Die Innenentwicklung auf Brach- und Konversionsflächen sowie die Aktivierung von Baulandreserven haben Vorrang vor der Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutz- und sonstigen Freiflächen für die Siedlungsentwicklung.“ (2.1, G 1)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„Die Besiedlung folgt dem Prinzip der dezentralen Konzentration in ausgewählten Schwerpunkten für Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und die Inanspruchnahme von bedarfsgerechten, an der Bevölkerungsstruktur ausgerichteten Infrastruktureinrichtungen.“ (2.1, G 1) „Der Regionale Raumordnungsplan weist Gemeinden mit der besonderen Funktion Wohnen aus. Diese Gemeinden sollen über ihre Eigenentwicklung hinaus verstärkt Wohnbauflächen ausweisen und erschließen. Auch hier ist vorrangig die Innenentwicklung zu fördern.“ (2.2.2.2, Z 1) „Schwerpunkte der Wohnsiedlungsentwicklung sind die Zentralen Orte sowie weitere Gemeinden, denen die besondere Funktion Wohnen zugewiesen wird“ (2.3.1, Z 1)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
	„Jede Gemeinde hat grundsätzlich Anspruch auf Eigenentwicklung. [...] Zur Eigenentwicklung einer Gemeinde gehören insbesondere die Befriedigung des Wohnungsbedarfs für die ortsgebundene Bevölkerung und der daraus resultierende Bauflächenbedarf. Dieser Eigenbedarf ist nachzuweisen [...]“ (2.1.1, G1 und Begründung)	Beschränkung auf die Eigenentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	„Das Offenhalten langfristiger Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinden und der Schutz des Freiraumes erfordern eine stärkere Ausnutzung der verfügbaren Siedlungsflächen. Als durchschnittliche Minstdichtewerte bezogen auf das Bruttowohnbauland sind anzustreben: • Oberzentrum ≥ 50 Wohnungen/ha • Mittelzentren ≥ 40 Wohnungen/ha • Grundzentren ≥ 25 Wohnungen/ha • Sonstige Orte ≥ 20 Wohnungen/ha. Für Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion mit der besonderen Funktion Wohnen gelten die Minstdichtewerte für Grundzentren.“ (2.3.1, G 3)	Dichtewerte für Wohnbauflächen ✓
Aktivitäten zum Flächenmanagement	„Als Grundlage für ein solches Flächenmanagement steht den regionalen Planungsgemeinschaften und den Gebietskörperschaften mit Raum+Monitor eine landesweite und laufend zu aktualisierende Erhebung und Bewertung der vorhandenen Siedlungsflächenpotenziale zur Verfügung.“ (LEP 2008, Zweite Teilfortschreibung 2015, 2.4.2 b) „Für die nachhaltige Siedlungsentwicklung der Städte und Gemeinden sollen die Träger der Flächennutzungsplanung, soweit noch nicht erfolgt, ein geeignetes Flächenmanagement einrichten, in dem die Baulandreserven in den Innen- und Außenbereichen einschließlich Baulücken systematisch aktuell gehalten werden. Hier sollte aus Gründen einer landesweit einheitlichen Vorgehensweise die bereits etablierte und erprobte Plattform RAUM+Monitor angewendet werden.“ (G 22)	Monitoring der Siedlungsflächenpotenziale ✓

Quellen:

Zweite Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 18. August 2015, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, 2015
 Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, 2008
 Planungsgemeinschaft Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, 2016
 Rheinhessen-Nahe, 2004

Abbildung 36: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz))



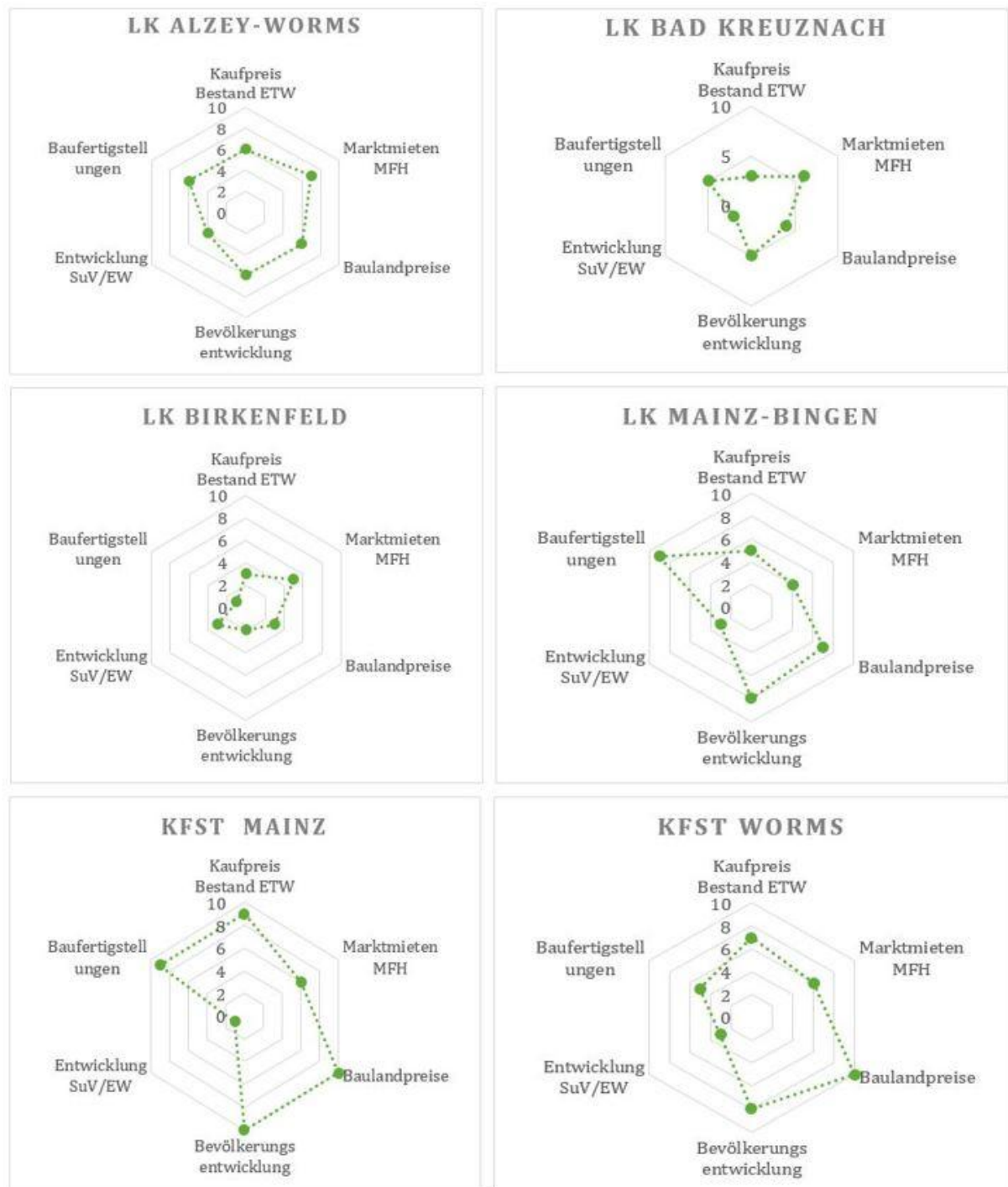
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 23: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	94	207
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	11	25
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	14	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	2	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 37: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Rheinhessen-Nahe (Rheinland-Pfalz))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben keine bis sehr geringe Veränderungen, Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben sehr hohe Veränderungen.

Fazit

Die Planungsregion Rheinhessen-Nahe ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur der einzelnen Kreise bzw. städtischen Kreise als heterogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche mit 16,5 % liegt über dem Durchschnitt des Landes (14,6 %) und des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 4,4 % ist überdurchschnittlich wachsend sowohl im Landes- (2,8 %) als auch im Bundesvergleich (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtiger Beschäftigten im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 15,3 % und damit ebenfalls über den landes- (13,1 %) und bundesweiten (16,2 %) Durchschnittswerten. Die Siedlungsdichte nahm in der Region um 2,7 % zu, während sie im Landesvergleich etwa gleichblieb und im Bundesvergleich um 3,2 % abnahm.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Planungsregion Rheinhessen-Nahe (275) eine im Vergleich zum Land (253) und Bund (260) leicht überdurchschnittliche Entwicklung aufweist. Gleiches gilt für die Zahl der Baugenehmigungen in der Planungsregion (397), die über dem Landes- (358) und Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (69,5 %) über dem Landes- (58,7 %) und etwa in Höhe des Bundesdurchschnitts (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion (16,9 %) leicht über landes- und bundesweiten Durchschnitt (beide 16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 94 ha ist insb. geprägt durch statistische Migration im Jahr 2016 (Zunahme der SuV um 727ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (11 ha) und des Landes (21 ha) deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (51 ha). Noch deutlicher fällt der Unterschied bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 aus (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS, (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)). Hier lag die SuV-Flächenanspruchnahme pro 100.000 EW mit zwei ha deutlich unter den Durchschnittswerten. Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne des Bundesziels, bis zum Jahr 2030 täglich weniger als 30 Hektar neu zu beanspruchen, würden jährlich (bis max. 2030) 133 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 14 ha besteht kein Anpassungsbedarf.

In der Planungsregion Rheinhessen-Nahe werden lt. Regionalplan bzw. LEP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächenanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (Ziel > 1ha) (LEP)
- Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung (LEP, Regionalplan)
- Quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung (LEP, Regionalplan)
- Nachweis- und Begründungspflicht vor Flächenneuausweisung (LEP, Regionalplan)
- Beschränkung auf Eigenentwicklung in bestimmten Gemeinden (LEP, Regionalplan)

Die quantitative Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist sowohl auf landes- als auch regionaler Ebene als Ziel verankert. Ebenfalls als Ziel, und damit strikt Beachtungspflichtig, sind in beiden Planwerken der Vorrang der Innenentwicklung, die quantitative Beschränkung der

Wohnbauentwicklung, die Nachweis- und Begründungspflicht vor Flächenneuausweisung verankert. Darüber stehen den Kommunen mit dem RAUM+Monitor des Landes Rheinland-Pfalz systematisch erfasste Informationen zu Siedlungsflächenreserven zur Verfügung.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Zweite Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 18. August 2015, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz 251 (2015).

https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Landesplanung/Dokumente/Landesentwicklungsprogramm/2.TF/Zweite_Teilfortschreibung_LEP_IV_GVBl_21.08.2015.pdf

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.). (2008). *Landesentwicklungsprogramm (LEP IV)*. https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Landesplanung/Dokumente/Landesentwicklungsprogramm/LEP_IV_Teil_A_bis_B_Kap_III.pdf

Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe. (2004). *Regionaler Raumordnungsplan*.

Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe. (2016). *Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe 2014*.

Zweite Teilfortschreibung des ROP 2014 für die Sachgebiete Siedlungsentwicklung. https://www.pg-rheinhessen-nahe.de/wp-content/uploads/2023/05/ROP2014TF2_Textteil_zur_Veroeffentlichung_gezeichnet_neu-1.pdf

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*.

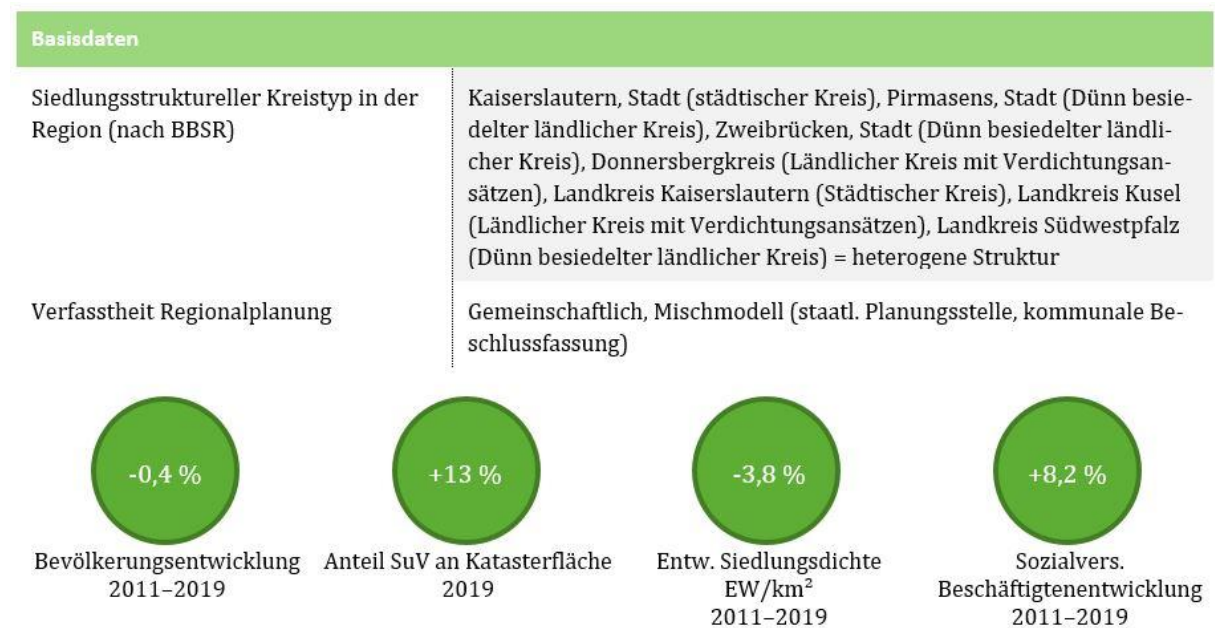
https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.12 Planungsregion Westpfalz (Rheinland-Pfalz)

Abbildung 38: Basisdaten zur Planungsregion Westpfalz (Rheinland-Pfalz)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Zur quantitativen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf landesweit unter einen ha pro Tag, fokussiert das Landesentwicklungsprogramm (LEP) auf die vorrangige Innenentwicklung und Nachweispflicht bei der Neuausweisung von Flächen. Regionalplanerisch werden hierzu Schwellenwerte (Bedarfwerte) für die Neuausweisung von Wohnbauflächen festgelegt (Wohnbauflächenbedarf für Bruttobauland). Damit gibt „der ROP der Bauleitplanung einen quantitativen Rahmen für die Siedlungsentwicklung vor, um die Flächenneuanspruchnahme zu reduzieren“ (II.1.3). Diese Bedarfe werden auf Basis der Bevölkerungsvorausberechnung, Gemeindefunktion (Grundwerte), vorhandener Flächenpotenziale und anzustrebenden Dichte festgelegt und dürfen nicht überschritten werden. Hierbei wird zwischen Gemeinden mit W-Funktion (ÖPNV-Anschluss und stabile Bevölkerungsentwicklung) und Gemeinden mit Eigenentwicklung unterschieden. Für letztgenannte sind 2 WE/Jahr und 1.000 EW als ausreichend festgelegt. Gemeinden die verstärkt die Wohnfunktion entwickeln sollen liegt dieser Wert bei 3,2. Diese Werte ergänzend werden die Dichtewerte von 15 Wohneinheiten (WE)/ha in Gemeinden mit Eigenentwicklung, bis hin zu 40 WE/ha in Oberzentren und Mittelzentren in die Berechnung der Wohnbauflächenbedarfe einbezogen. Vom errechneten Bedarf werden die Innen- und Außenpotenziale abgezogen. Diese basieren auf dem im Rahmen Raum+ erhobenen Flächenpotenzialen. Berücksichtigt wurden dabei alle zusammenhängenden Flächenpotenziale über 2.000m².

Tabelle 24: Planungsregion Westpfalz (Rheinland-Pfalz): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP IV 2008,	„Die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung. Bei einer Darstellung von neuen, nicht erschlossenen Bauflächen im	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
2. Teilfortschreibung 2015	planerischen Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB ist durch die vorbereitende Bauleitplanung nachzuweisen, welche Flächenpotenziale im Innenbereich vorhanden sind und aus welchen Gründen diese nicht genutzt werden können, um erforderliche Bedarfe abzudecken.“ (Änderung der Sätze 2 und 3, Z 31) „Bevor die Kommunen neue, nicht erschlossene Bauflächen im Flächennutzungsplan darstellen, ist von ihnen aufzuzeigen, aus welchen Gründen noch vorhandene Flächenpotenziale nicht genutzt werden können, um erforderliche Bedarfe abzudecken.“ (Ergänzung zu Begründung zu Z 31)	Nachweispflicht bei Flächenneuausweisung ✓
	„Zur Stabilisierung der quantitativen Flächenneuanspruchnahme auf einem Niveau von landesweit unter einem Hektar pro Tag im Jahresdurchschnitt ist der Innenentwicklung ein Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement zu optimieren. Dazu und zur Umsetzung des nationalen Nachhaltigkeitsziels, den täglichen Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar zu reduzieren, wird als erste Zielmarke das Jahr 2015 festgelegt. Die Regelungen der Sätze 2 und 3 von Z 31 gelten dabei jedoch unbefristet auch über das Jahr 2015 hinaus.“ (Ergänzung zur Begründung zu Z 31)	Quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme ✓
LEP IV 2008	„Die quantitative Flächenneuanspruchnahme ist bis zum Jahr 2015 landesweit zu reduzieren sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement qualitativ zu verbessern und zu optimieren. Dabei ist der Innenentwicklung ein Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen.“ (Z 31)	Quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme ✓ Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„In den Regionalplänen sind mindestens für die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung Schwellenwerte als Ziele der Raumordnung zur weiteren Wohnbauflächenentwicklung vor dem Hintergrund der absehbaren demografischen Entwicklung festzulegen. Diese Schwellenwerte sind unter Berücksichtigung der »mittleren Variante« der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz und bestehender Flächenreserven zu begründen.“ (Z 32)	Quantitative Beschränkung von Wohnbauentwicklung ✓
	„In den ländlichen Räumen ist eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Wohnbauflächenausweisung auf solche Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren, die über eine dauerhaft gesicherte qualifizierte Anbindung im öffentlichen Personennahverkehr (Schienenverkehr und Buslinien) verfügen.“ (Z 33) „Die Ausweisung neuer Wohnbauflächen sowie Gemischter Bauflächen (gemäß BauNVO) hat ausschließlich in räumlicher und funktionaler Anbindung an bereits bestehende Siedlungseinheiten zu erfolgen. Dabei ist eine ungegliederte, insbesondere bandartige Siedlungsentwicklung zu vermeiden.“ (Z 34)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenentwicklung ✓
	„Die besondere Funktion Wohnen soll Gemeinden zugewiesen werden, die über ihre Eigenentwicklung hinaus verstärkt Wohnbauflächen ausweisen sollen.“ (Begründung zu G 27)	Beschränkung auf Eigenentwicklung ✓
Regionaler Raumordnungsplan	Ziele und Grundsätze des ROP IV (2012) gelten unverändert.	Siehe Regionaler Raumordnungsplan (ROP) Westpfalz IV, 2012 ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
(ROP) IV Westpfalz, Zweite (2016) und Dritte	Wesentliche Änderung: „In Anhang 1 zum ROP IV Westpfalz werden konkrete Zahlenangaben zu den Innen- und Außenpotenzialen nicht mehr genannt, da sich diese aus der Anwendung RAUM+Monitor zum Zeitpunkt der jeweiligen FNP-Fortschreibung/Aufstellung/Änderung ableiten.“ (7.3, Anhang 1)	
Regionaler Raumordnungsplan (ROP) Westpfalz IV, 2012	„Über den Rahmen der Eigenentwicklung hinaus können den Gemeinden besondere Funktionen zugewiesen werden [...]. Die planerische Operationalisierung der besonderen Funktion Wohnen erfolgt [...] über die Bestimmung von Schwellenwerten für die Wohnbauflächenausweisung (vgl. Kap. II.1.3, Anm: ROP Westpfalz IV), wobei die Funktionskennzeichnung W selbst für die Quantifizierung des Schwellenwertes in Abhängigkeit der Bestimmung regionalplanerisch sinnvoller Orte für die Wohnbauflächenentwicklung herangezogen wird.“ (II. 1.2 und II 1.2.1) „Über den Rahmen der Eigenentwicklung hinaus können den Gemeinden besondere Funktionen zugewiesen werden, sofern diese sich in ihrer Bedeutung für die regionale Siedlungsstruktur deutlich von der Eigenentwicklung abheben.“ (II.1.2)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓ Beschränkung auf Eigenentwicklung ✓
	„Der Innenentwicklung ist hierbei Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen.“ (II.1.3)	Vorrang Innenentwicklung ✓
	„Bei Gemeinden mit W-Funktion wird ein Wert von 3,2 Wohneinheiten (WE) pro Jahr und 1.000 Einwohner (E) als ausreichend festgelegt. Bei Gemeinden mit Eigenentwicklung bestimmt sich der Wert definitionsgemäß niedriger und wird – normativ setzend – mit 2,0 WE/Jahr/1.000 E festgelegt.“ (II.1.3, Z 8)	Quantitative Beschränkung von Wohnbauentwicklung ✓
	„Mit den Schwellenwerten gibt der ROP der Bauleitplanung einen quantitativen Rahmen für die Siedlungsentwicklung vor, um die Flächenneuanspruchnahme zu reduzieren.“ (II.1.3) „Die Schwellenwerte ergeben sich aus dem unter Berücksichtigung der mittleren Variante der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz ermittelten Bedarf an weiteren Wohnbauflächen, abzüglich sowohl des Innen- als auch des Außenpotenzials [...]“ (II.1.3, Z 7) „Die Wohnbauflächenausweisung einer Gemeinde darf den bestimmten Schwellenwert zur Ausweisung weiterer Wohnbauflächen i. d. R. nicht überschreiten.“ (II. 1.3, Z 10) „Der Bedarfswert wird als Bruttobauland für einen Zeitraum von 10 Jahren auf Basis der voraussichtlichen Bevölkerung im Jahr 2020 ermittelt. Dem Bedarfswert werden die Baulandpotenziale der landesweit einheitlichen Erhebung aus Raum+ Rheinland-Pfalz 2010 gegenübergestellt“ (II.1.3)	Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz III (2004)	„Über den Rahmen der Eigenentwicklung hinaus können den Gemeinden besondere Funktionen zugewiesen werden [...]. Die besondere Funktion Wohnen soll Gemeinden [...] zugewiesen werden, die aufgrund ihrer Lage und Verkehrserschließung eine gute Erreichbarkeit der Versorgungsinfrastruktur und der Arbeitsplätze gewährleisten; dies sind i.d.R. zentrale Orte [...] Die planerische Konkretisierung der besonderen Funktion Wohnen erfolgt über die Bestimmung von Schwellenwerten für die Wohnbauflächenausweisung“ (2.4 und 2.4.1)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	„Die Wohnbauflächenausweisung einer Gemeinde darf den festgesetzten Schwellenwert nicht wesentlich überschreiten.“ (2.5.1, Z) Zur Bedarfsermittlung werden Basiswerte nach Funktion sowie Mindestdichtewerte festgelegt. Diese Bedarfswerte liegen für Gemeinden mit W-Funktion bei 4,5 Wohneinheiten (WE) pro Jahr und 1.000 Einwohner (E), für Gemeinden mit Eigenentwicklung bei 3,5 WE/Jahr/1.000 E. Die Dichtewerte sind festgelegt bei 15 WE/ha für Gemeinden mit Eigenentwicklung, 20 WE/ha für W-Gemeinden und 40 WE/ha für das Oberzentrum Kaiserslautern sowie die Mittelzentren Pirmasens und Zweibrücken (2.5.1, G).	Quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung ✓
Aktivitäten zum Flächenmanagement	„Die Erhebung der Potenziale erfolgt dabei über ein Bauflächenmonitoring.“ (Begründung zu G 11) „Hierbei sind im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements weitere Optionen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu prüfen (Flächenmanagement im Sinne Z 31, LEP IV).“ (Begründung zu G 11)	Monitoring der Siedlungsflächenpotenziale ✓

Quellen:

Zweite Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 18. August 2015, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, 2015
 Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, 2008
 Planungsgemeinschaft Westpfalz, 2005
 Planungsgemeinschaft Westpfalz, 2012
 Planungsgemeinschaft Westpfalz, 2020

Abbildung 39: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Westpfalz (Rheinland-Pfalz))



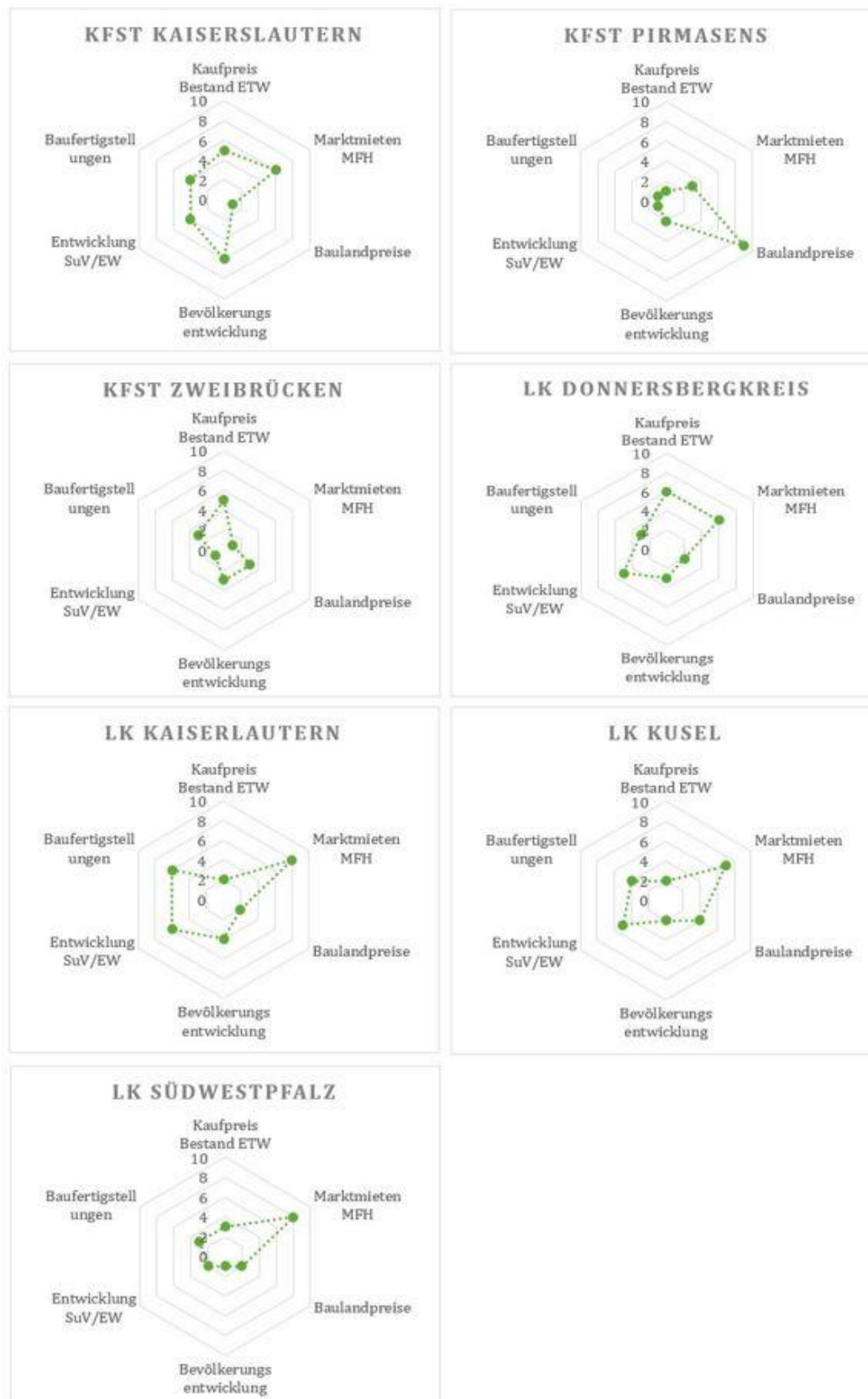
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 25: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Westpfalz (Rheinland-Pfalz))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	159	124
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	33	26
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	223	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	46	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 40: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Westpfalz (Rheinland-Pfalz))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021).

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben keine bis sehr geringe Veränderungen, Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben sehr hohe Veränderungen.

Fazit

Die Planungsregion Westpfalz ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur der ländlichen und städtischen Kreise als heterogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche mit 13,2 % liegt unter dem Durchschnitt des Landes (14,6 %) und des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit -0,4 % entwickelt sich gegenläufig zum landes- (2,8 %) und bundesweiten Trend (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 8,2 % deutlich unter den landes- (13,1 %) und bundesweiten (16,2 %) Durchschnittswerten. Die Siedlungsdichte nahm in der Region mit 3,8 % ähnlich stark wie im bundesweiten Durchschnitt ab (-3,2 %), während sie im Landesvergleich etwa gleichblieb.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Planungsregion Westpfalz (182) eine zum Land (253) und Bund (260) deutlich unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist. Gleiches gilt für die Zahl der Baugenehmigungen in der Planungsregion (239), die unter dem Landes- (358) und Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (45,1 %) unter dem Landes- (58,7 %) und Bundesdurchschnitt (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion (16,6 %) leicht über landes- und bundesweiten Durchschnitt (beide 16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 159 ha ist insb. geprägt durch statistische Migration im Jahr 2016 (Zunahme der SuV um 604 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (33 ha) deutlich über dem Landes- (21 ha, jedoch unter dem Bundesdurchschnitt (51 ha). Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)) lag die SuV-Flächenanspruchnahme pro 100.000 EW mit 46 ha nur knapp unter dem Bundesdurchschnitt. Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne des Bundesziels, bis zum Jahr 20230 täglich weniger als 30 Hektar neu zu beanspruchen, würden jährlich (bis max. 2030) 101ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 223 ha, besteht ein erheblicher Anpassungsbedarf.

In der Planungsregion Westpfalz werden lt. Regionalplan bzw. LEP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächenanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- Quantitative Beschränkung der Flächenanspruchnahme (Ziel >1ha) (LEP)
- Reduzierung der Flächenanspruchnahme bis 2025 (ohne Zielwert) (Regionalplan)
- Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung (LEP, Regionalplan)
- Quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung (LEP, Regionalplan)

- Nachweis- und Begründungspflicht vor Flächenneuausweisung (LEP, Regionalplan)
- Beschränkung auf Eigenentwicklung in bestimmten Gemeinden (LEP, Regionalplan)

Die quantitative Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist sowohl auf landes- als auch regionaler Ebene als Ziel verankert. Ebenfalls als Ziel, und damit strikt Beachtungspflichtig, sind in beiden Planwerken der Vorrang der Innenentwicklung, die quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung, die Nachweis- und Begründungspflicht vor Flächenneuausweisung verankert. Darüber stehen den Kommunen mit dem RAUM+Monitor des Landes Rheinland-Pfalz systematisch erfasste Informationen zu Siedlungsflächenreserven zur Verfügung.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Zweite Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 18. August 2015, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz 251 (2015).

https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Landesplanung/Dokumente/Landesentwicklungsprogramm/2.TF/Zweite_Teilfortschreibung_LEP_IV_GVBl_21.08.2015.pdf

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.). (2008). *Landesentwicklungsprogramm (LEP IV)*. https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Landesplanung/Dokumente/Landesentwicklungsprogramm/LEP_IV_Teil_A_bis_B_Kap_III.pdf

Planungsgemeinschaft Westpfalz. (2005). *Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz III (2004)*. https://www.pg-westpfalz.de/wp-content/uploads/2021/08/ROP_III_2004_Textteil.pdf

Planungsgemeinschaft Westpfalz (Hrsg.). (2012). *Regionaler Raumordnungsplan (ROP) IV Westpfalz: Zweite Teilfortschreibung 2016 Dritte Teilfortschreibung 2018*. https://www.pg-westpfalz.de/wp-content/uploads/2021/08/Textband_TF2_TF3_web_.pdf

Planungsgemeinschaft Westpfalz. (2020). *Regionaler Raumordnungsplan (ROP) IV Westpfalz: Zweite Teilfortschreibung 2016 und Dritte Teilfortschreibung 2018*. https://www.pg-westpfalz.de/wp-content/uploads/2021/08/Textband_TF2_TF3_web_.pdf

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.13 Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz)

Abbildung 41: Basisdaten zur Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Zur quantitativen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf landesweit unter einen ha pro Tag, fokussiert das Landesentwicklungsprogramm (LEP) auf die vorrangige Innenentwicklung und Nachweispflicht bei der Neuausweisung von Flächen. Zur Unterstützung der ebenfalls regionalplanerisch festgelegten Innenentwicklung werden Schwellenwerte (Bedarfwerte) für die Neuausweisung von Wohnbauflächen festgelegt (Wohnbauflächenbedarf für Bruttobauland). Hinzu kommt eine Nachweis- und Begründungspflicht vor Flächenneuausweisung. Diese Schwellenwerte werden auf Basis der Bevölkerungsvorausberechnung, Gemeindefunktion (Grundwerte), vorhandener Flächenpotenziale und anzustrebenden Dichte festgelegt und dürfen nicht überschritten werden. Hierbei wird zwischen Gemeinden mit Zentrenfunktion und Gemeinden mit Eigenentwicklung unterschieden. Für letztgenannte sind 2 WE/Jahr und 1.000 EW als ausreichend festgelegt. Für Gemeinden mit Zentrenfunktion liegen diese Werte bei 2,5 (Grundfunktion), 3,0 (Mittelzentrum) bzw. 4,3 für das Oberzentrum Koblenz. Diese Werte ergänzend werden die Dichtewerte von 15 Wohneinheiten (WE)/ha in Gemeinden mit Eigenentwicklung, bis hin zu 40 WE/ha im Oberzentrum in die Berechnung der Wohnbauflächenbedarfe einbezogen. Vom errechneten Bedarf werden die Innen- und Außenpotenziale abgezogen. Diese basieren auf dem im Rahmen Raum+ erhobenen Flächenpotenzialen. Berücksichtigt wurden dabei alle zusammenhängenden Flächenpotenziale über 2.000m². Baulücken fließen nicht in den Bedarfswert ein, sind jedoch bei Änderung des FNP einzubeziehen und auf den Bedarf anzurechnen.

Tabelle 26: Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP IV 2008,	„Die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung. Bei einer Darstellung von neuen, nicht erschlossenen Bauflächen	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
2. Teilfortschreibung 2015	im planerischen Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB ist durch die vorbereitende Bauleitplanung nachzuweisen, welche Flächenpotenziale im Innenbereich vorhanden sind und aus welchen Gründen diese nicht genutzt werden können, um erforderliche Bedarfe abzudecken.“ (Änderung der Sätze 2 und 3, Z 31)	
	„Bevor die Kommunen neue, nicht erschlossene Bauflächen im Flächennutzungsplan darstellen, ist von ihnen aufzuzeigen, aus welchen Gründen noch vorhandene Flächenpotenziale nicht genutzt werden können, um erforderliche Bedarfe abzudecken.“ (Ergänzung zu Begründung zu Z 31).	Nachweispflicht bei Flächenneuausweisung ✓
	„Zur Stabilisierung der quantitativen Flächenneuanspruchnahme auf einem Niveau von landesweit unter einem Hektar pro Tag im Jahresdurchschnitt ist der Innenentwicklung ein Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement zu optimieren. Dazu und zur Umsetzung des nationalen Nachhaltigkeitsziels, den täglichen Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar zu reduzieren, wird als erste Zielmarke das Jahr 2015 festgelegt. Die Regelungen der Sätze 2 und 3 von Z 31 gelten dabei jedoch unbefristet auch über das Jahr 2015 hinaus.“ (Ergänzung zur Begründung zu Z 31)	Quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme ✓
LEP IV 2008, 2. Teilfortschreibung 2015	„Die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung. Bei einer Darstellung von neuen, nicht erschlossenen Bauflächen im planerischen Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB ist durch die vorbereitende Bauleitplanung nachzuweisen, welche Flächenpotenziale im Innenbereich vorhanden sind und aus welchen Gründen diese nicht genutzt werden können, um erforderliche Bedarfe abzudecken.“ (Änderung der Sätze 2 und 3, Z 31)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓ Nachweispflicht bei Flächenneuausweisung ✓
	„Zur Stabilisierung der quantitativen Flächenneuanspruchnahme auf einem Niveau von landesweit unter einem Hektar pro Tag im Jahresdurchschnitt ist der Innenentwicklung ein Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement zu optimieren. Dazu und zur Umsetzung des nationalen Nachhaltigkeitsziels, den täglichen Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar zu reduzieren, wird als erste Zielmarke das Jahr 2015 festgelegt. Die Regelungen der Sätze 2 und 3 von Z 31 gelten dabei jedoch unbefristet auch über das Jahr 2015 hinaus.“ (Ergänzung zur Begründung zu Z 31)	Quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme ✓
LEP IV 2008	„Die quantitative Flächenneuanspruchnahme ist bis zum Jahr 2015 landesweit zu reduzieren sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement qualitativ zu verbessern und zu optimieren. Dabei ist der Innenentwicklung ein Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen.“ (Z 31)	Quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme (✓) Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„In den Regionalplänen sind mindestens für die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung Schwellenwerte als Ziele der Raumordnung zur weiteren Wohnbauflächenentwicklung vor dem Hintergrund der absehbaren demografischen Entwicklung festzulegen. Diese Schwellenwerte sind unter Berücksichtigung der »mittle-	Quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung ✓

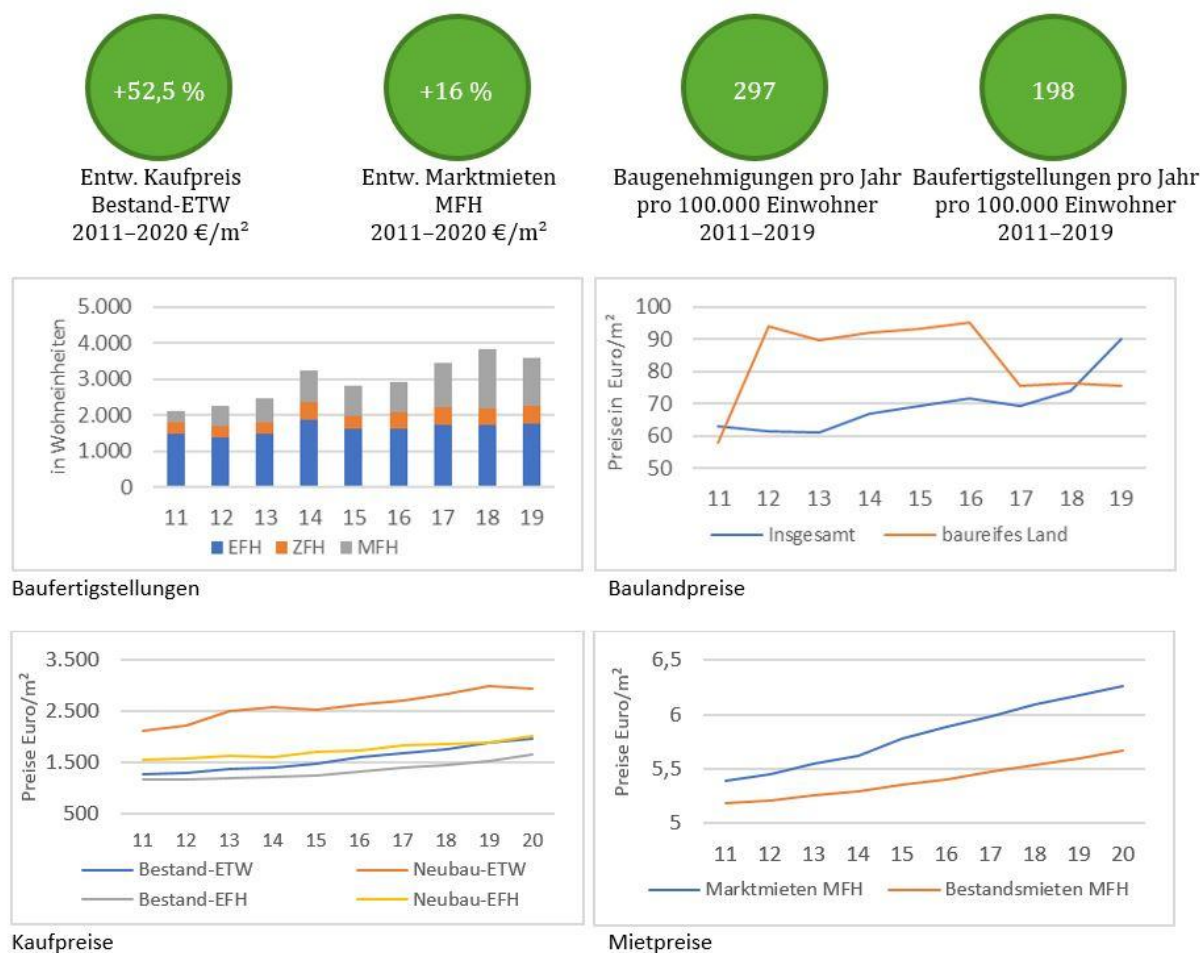
Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	ren Variante« der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz und bestehender Flächenreserven zu begründen.“ (Z 32)	
	„In den ländlichen Räumen ist eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Wohnbauflächenausweisung auf solche Siedlungsschwerpunkte zu konzentrieren, die über eine dauerhaft gesicherte qualifizierte Anbindung im öffentlichen Personennahverkehr (Schienenverkehr und Buslinien) verfügen.“ (Z 33) „Die Ausweisung neuer Wohnbauflächen sowie Gemischter Bauflächen (gemäß BauNVO) hat ausschließlich in räumlicher und funktionaler Anbindung an bereits bestehende Siedlungseinheiten zu erfolgen. Dabei ist eine ungegliederte, insbesondere bandartige Siedlungsentwicklung zu vermeiden.“ (Z 34)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung ✓
	„Die besondere Funktion Wohnen soll Gemeinden zugewiesen werden, die über ihre Eigenentwicklung hinaus verstärkt Wohnbauflächen ausweisen sollen.“ (Begründung zu G 27)	Beschränkung auf Eigenentwicklung ✓
Regionaler Raumordnungsplan 2017	„Die Ausweisung neuer Siedlungsgebiete soll sich an die Siedlungsstruktur anpassen und an den bestehenden sozialen, kulturellen, verkehrlichen und technischen Infrastruktureinrichtungen orientieren.“ (1.3 G14) „Eine abschnittsweise Ausweisung neuer Siedlungsgebiete soll dem Bedarf entsprechen.“ (Begründung zu G 14) „Die wohnbauliche Entwicklung soll, soweit sie über die Eigenentwicklung hinausgeht, von den Städten und Gemeinden übernommen werden, die auf Grund ihrer Größe, örtlichen Infrastrukturausstattung und der räumlichen Nähe von Versorgungseinrichtungen besonders dafür geeignet sind. Dies sind in der Regel die zentralen Orte.“ (Begründung/Erläuterung zu G 29 bis Z 33)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung ✓
	„In den Regionalplänen sind mindestens für die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung Schwellenwerte als Ziele der Raumordnung zur weiteren Wohnbauflächenentwicklung vor dem Hintergrund der absehbaren demografischen Entwicklung festzulegen. Diese Schwellenwerte sind unter Berücksichtigung der »mittleren Variante« der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz und bestehender Flächenreserven zu begründen.“ „Für die Darstellung von weiteren Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan ist der bestimmte Schwellenwert zu beachten. [...] Dabei darf der nach Z 30 zu quantifizierende Bedarf durch den Bedarf, der durch die weitere Wohnbauflächendarstellung befriedigt werden kann, nicht überschritten werden.“ Flächentausch ist möglich. (1.3.2, Z 33)	Quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung ✓
	„Die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung.“ (Begründung/Erläuterung zu G 29 bis Z 33)	Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung ✓
	„Bei einer Darstellung von neuen, nicht erschlossenen Bauflächen im planerischen Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB ist durch die vorbereitende Bauleitplanung nachzuweisen, welche Flächenpotenziale im Innenbereich vorhanden sind und aus wel-	Bedarfsnachweis für Wohnen ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	chen Gründen diese nicht genutzt werden können, um erforderliche Bedarfe abzudecken.“ (Begründung/Erläuterung zu G 29 bis Z 33)	
Regionaler Raumordnungsplan 2006	„Die wohnbauliche Entwicklung soll, soweit die über die Eigenentwicklung hinausgeht, von Städten und Gemeinden übernommen werden, die auf Grund ihrer Größe, örtlichen Infrastrukturausstattung und der räumlichen Nähe von Versorgungseinrichtungen besonders dafür geeignet sind. Dies sind in der Regel die zentralen Orte.“ (2.2.1, G 3)	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung ✓
Aktivitäten zum Flächenmanagement	„Als Grundlage für ein solches Flächenmanagement steht den regionalen Planungsgemeinschaften und den Gebietskörperschaften mit Raum+Monitor eine landesweite und laufend zu aktualisierende Erhebung und Bewertung der vorhandenen Siedlungsflächenpotenziale zur Verfügung.“ (LEP 2008, Zweite Teilfortschreibung, Begründung zu Z 31)	Monitoring der Siedlungsflächenpotenziale ✓

Quellen:

Zweite Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 18. August 2015, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, 2015
 Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, 2008
 Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald, 2006
 Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald, 2017

Abbildung 42: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz))



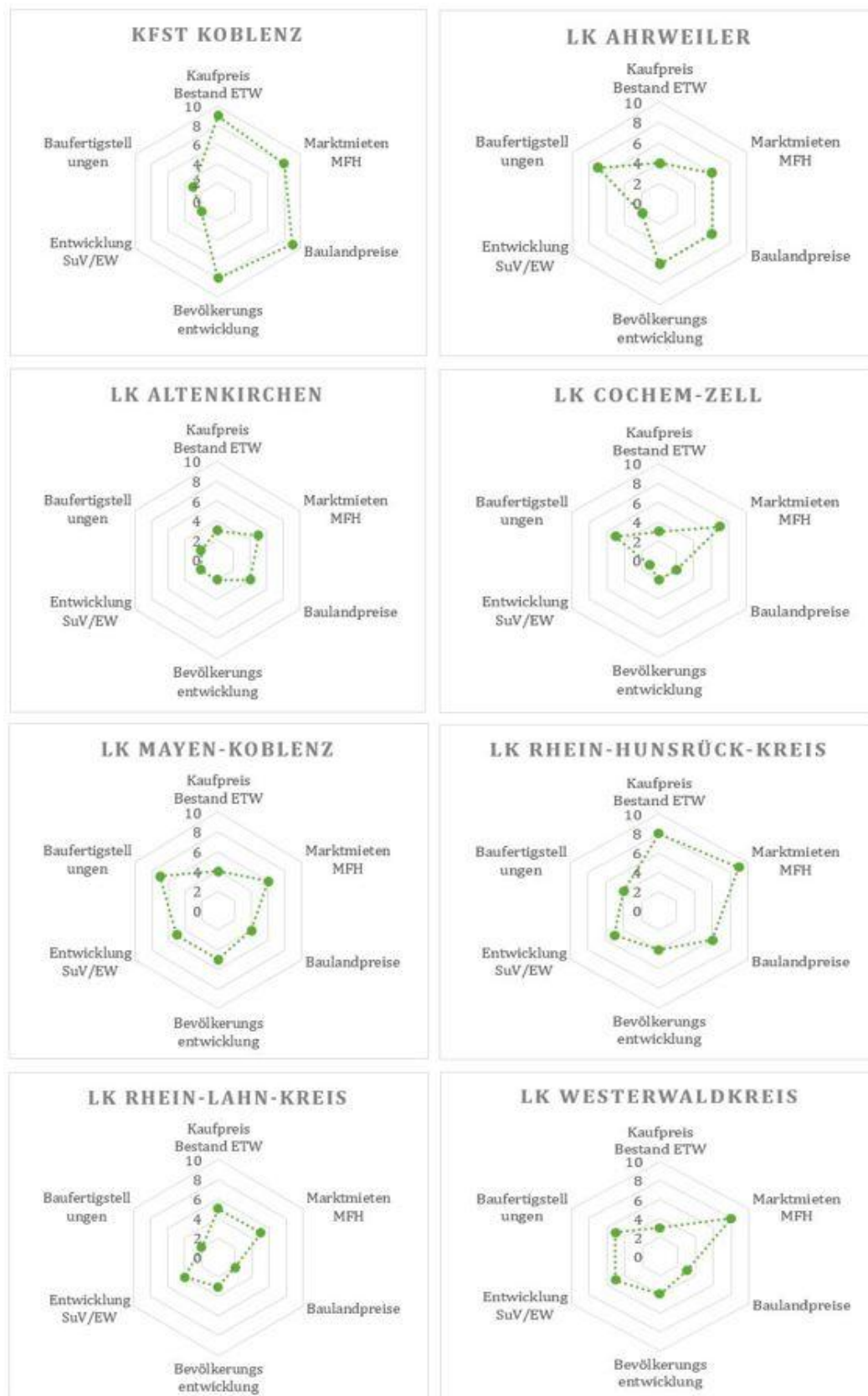
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 27: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	302	349
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	20	23
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	-87	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	-6	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 43: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (Rheinland-Pfalz))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben keine bis sehr geringe Veränderungen, Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben sehr hohe Veränderungen.

Fazit

Die Planungsregion Mittelrhein-Westerwald ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur der ländlichen und städtischen Kreise als heterogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche mit 14,7 % liegt leicht über dem Durchschnitt des Landes (14,6 %) und des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 1,3 % entwickelt sich leicht unterdurchschnittlich im Vergleich zum landes- (2,8 %) und bundesweiten Trend (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtiger Beschäftigten im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 13,3 % etwas über dem landes- (13,1 %) und unter dem bundesweiten (16,2 %) Durchschnittswert. Die Siedlungsdichte war in der Region mit –1 % leicht rückläufig, während sie im Landesvergleich etwa gleichblieb und bundesweit um –3,2 % abnahm.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Planungsregion Mittelrhein-Westerwald (198) eine zum Land (253) und Bund (260) deutlich unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist. Gleiches gilt für die Zahl der Baugenehmigungen in der Planungsregion (297), die unter dem Landes- (358) und Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (53,5 %) unter dem Landes- (58,7 %) und Bundesdurchschnitt (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion (16 %) gleichauf mit den landes- und bundesweiten Durchschnittswerten (jeweils 16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 302 ha ist insb. geprägt durch statistische Migration im Jahr 2016 (Zunahme der SuV um 2.666 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (20 ha) geringfügig unter dem Landes- (21 ha) und deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (51 ha). Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 aus (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)) war die SuV-Flächenanspruchnahme pro 100.000 EW mit -5,8 ha sogar abnehmend. Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne des Bundesziels, bis zum Jahr 2030 täglich weniger als 30 Hektar neu zu beanspruchen, würden jährlich (bis max. 2030) 355 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund der durchschnittlichen jährlichen Abnahme im Zeitraum 2017 bis 2019 von -87 ha, besteht kein Anpassungsbedarf.

In der Planungsregion Mittelrhein-Westerwald werden lt. Regionalplan bzw. LEP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächenanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- Quantitative Beschränkung der Flächenanspruchnahme (Ziel >1ha) (LEP)
- Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung (LEP, Regionalplan)
- Quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung (LEP, Regionalplan)

- Nachweis- und Begründungspflicht vor Flächenneuausweisung (LEP, Regionalplan)
- Beschränkung auf Eigenentwicklung in bestimmten Gemeinden (LEP, Regionalplan)

Die quantitative Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist auf Landesebene als Ziel verankert. Ebenfalls als Ziel, und damit strikt Beachtungspflichtig, sind in beiden Planwerken der Vorrang der Innenentwicklung, die quantitative Beschränkung der Wohnbauentwicklung, die Nachweis- und Begründungspflicht vor Flächenneuausweisung verankert. Darüber stehen den Kommunen mit dem RAUM+Monitor des Landes Rheinland-Pfalz systematisch erfasste Informationen zu Siedlungsflächenreserven zur Verfügung.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Zweite Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über das Landesentwicklungsprogramm vom 18. August 2015, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz 251 (2015).

https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Landesplanung/Dokumente/Landesentwicklungsprogramm/2.TF/Zweite_Teilfortschreibung_LEP_IV_GVBl_21.08.2015.pdf

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.). (2008). *Landesentwicklungsprogramm (LEP IV)*. https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Landesplanung/Dokumente/Landesentwicklungsprogramm/LEP_IV_Teil_A_bis_B_Kap_III.pdf

Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald. (2006). *Regionaler Raumordnungsplan Mittelrhein-Westerwald*.

Planungsgemeinschaft Mittelrhein-Westerwald. (2017). *Regionaler Raumordnungsplan Mittelrhein - Westerwald*. https://mittelrhein-westerwald.de/images/Downloads/Text_Regionaler_Raumordnungsplan_web.pdf

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*.

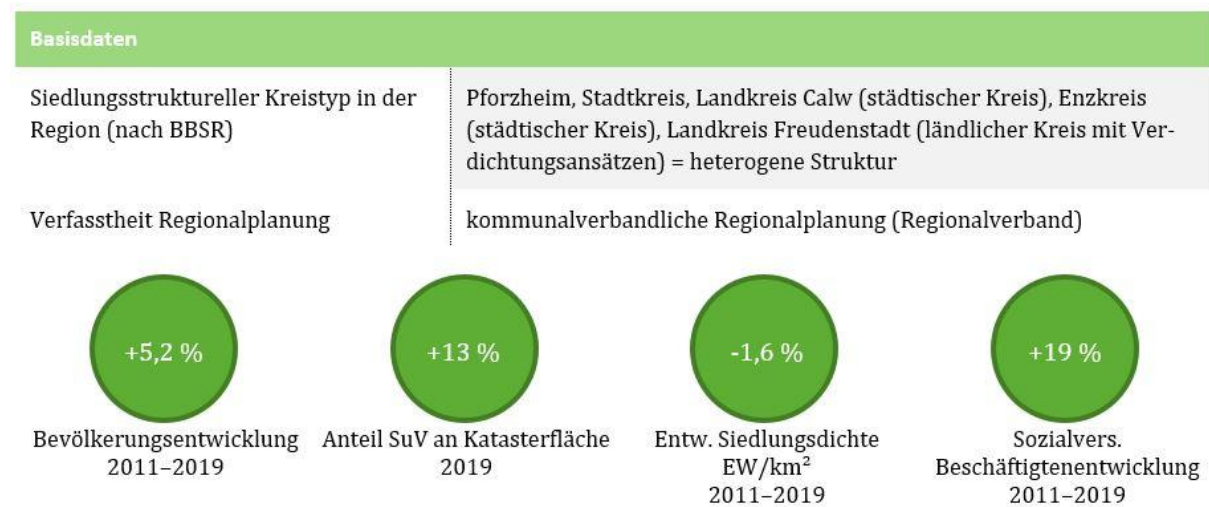
https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.1.14 Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg)

Abbildung 44: Basisdaten zur Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Die Planungsregion Nordschwarzwald verfolgt bei der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme den zentralen Ansatz, durch Dichtevorgaben als Ziel des Regionalplans die Neuanspruchnahme von Freiflächen zu reduzieren. Als regionalplanerische Stellschraube zum Flächenschutz dienen verbindliche Werte für die Bruttowohndichte (Einwohner pro Hektar), die je nach Größe, Lage und Funktion der Gemeinde festgelegt werden. Die Bandbreite reicht von 90 Einwohner/ha für Oberzentren bis 50 EW/ha bei Gemeinden im ländlichen Raum. Anhand der Werte zur Bruttowohndichte wird der Bedarf an Wohnbauflächen unter Berücksichtigung von im Flächennutzungsplan dargestellten Flächenreserven und Baulücken berechnet. Damit verfolgt die Region eine Standortplanung, die primär auf verdichtete Räume ausgerichtet ist, verbunden mit einer standardisierten Bedarfs- bzw. Plausibilitätsprüfung der Inanspruchnahme von Siedlungsflächen. In den kommenden Jahren wird der Regionalplan für die Planungsregion Nordschwarzwald gesamthaft fortgeschrieben. Zum Jahreswechsel 2021/2022 soll ein erster Entwurf zur Beteiligung vorgelegt werden.

Tabelle 28: Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP 2002	„Durch Vorgabe von Mindestwerten für die Siedlungsdichte ist in den Regionalplänen eine möglichst hohe bauliche Verdichtung anzustreben“ (Begr. zu Z 3.2.5).	Dichtewerte für Wohnbauflächen ✓
	„Gemeinden, in denen (...) keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll, werden in den Regionalplänen ausgewiesen“ (Z 3.1.5).	Beschränkung Eigenentwicklung ✓
Regionalplan	„Um die Freiraumfunktionen durch flächensparende Siedlungsformen zu sichern, soll auf eine angemessene Siedlungsdichte	Dichtewerte für Wohnbauflächen ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
2015 (Stand:2004)	hingewirkt werden. Als Dichtewerte für Bauflächenausweisungen sollen für Oberzentren: 90 EW/ha, Mittelzentren: 80 EW/ha, Unterzentren: 60 EW/ha, Kleinzentren: 60 EW/ha, Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion: 50 EW/ha angestrebt werden“ (2.4.2 Z1).	
	Bedarfsnachweis für Siedlungsflächen in der Bauleitplanung: Grundlage für die Berechnung des Bedarfes an Siedlungsflächen in der Bauleitplanung ist die im Regionalplan angegebener Bevölkerungszahl bis 2025 heranzuziehen (2.4.1 G).	Bedarfsnachweis für Wohnbauflächen ✓
Aktivitäten zum Flächenmanagement	Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB. Kommunen haben demnach den Wohnbauflächenbedarf auf Basis der Prognosedaten des Statistischen Landesamtes nach landesweit einheitlichen Kriterien (Bevölkerungsentwicklung, Infrastrukturen, Einpendlerquote) darzulegen. Diese Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise wird im Rahmen des Genehmigungsverfahrens (FNP und nicht entwickelte BLP) vom Plangeber überprüft.	Bedarfsnachweis für Wohnen ✓
	Regionaler Wohnraumscanner: Ermittlung der Wohnraumkapazität unbebauter Flächenreserven in FNPs (Typ A) und minder bebauten Bereichen inkl. Aufstockungspotenziale (Typ B).	Wohnraummonitoring ✓
	Gewerbeflächenstudie: Erhebung der Gewerbeflächenreserven, Bedarfsermittlung abgeleitet aus der tatsächlichen Entwicklung des Zeitraum 2004 bis 2014.	Gewerbeflächenmonitoring ✓

Quellen:

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 2002

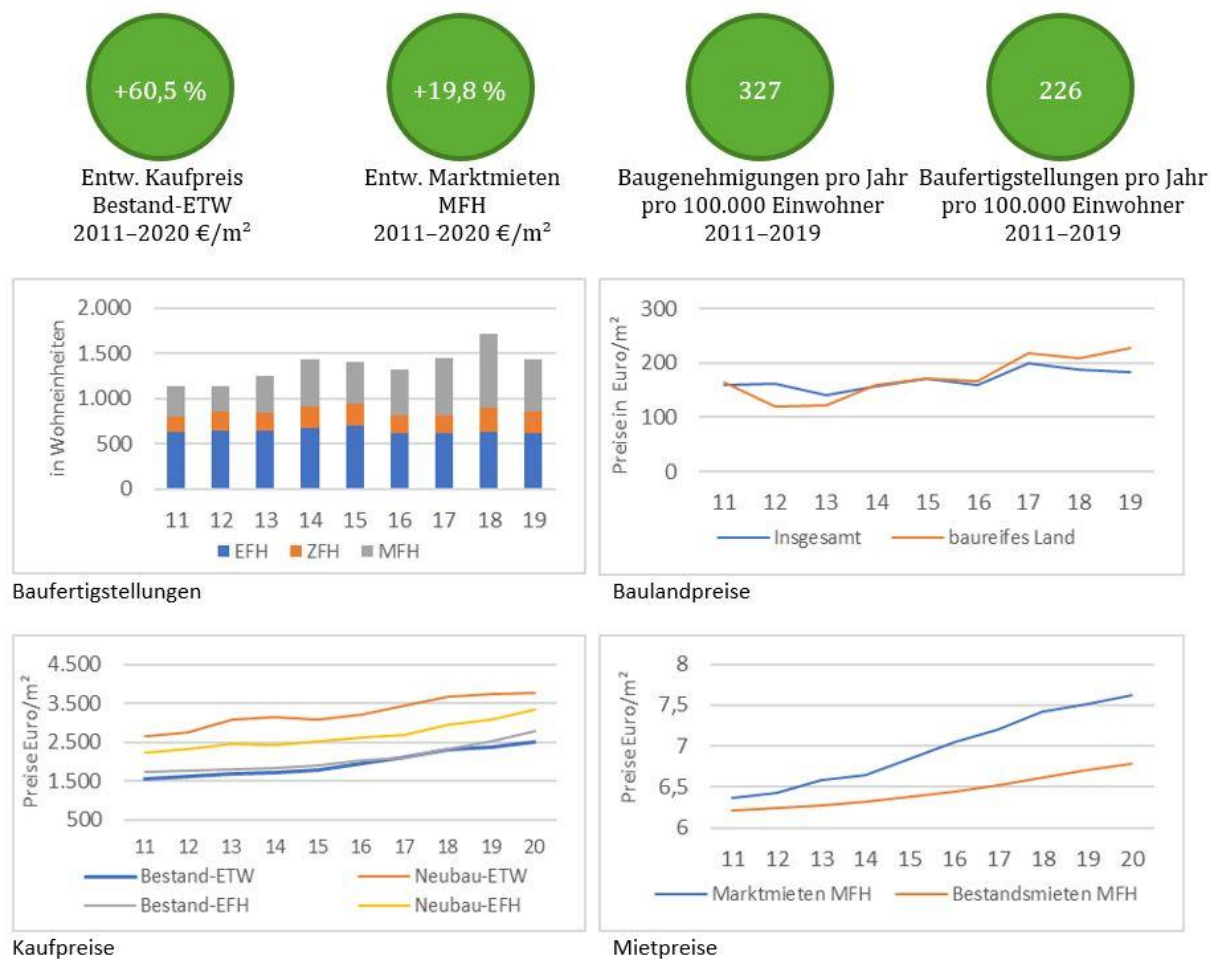
Regionalverband Nordschwarzwald, 2004

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg, 2017

Regionalverband Nordschwarzwald, 2020a

Regionalverband Nordschwarzwald, 2020b

Abbildung 45: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg))



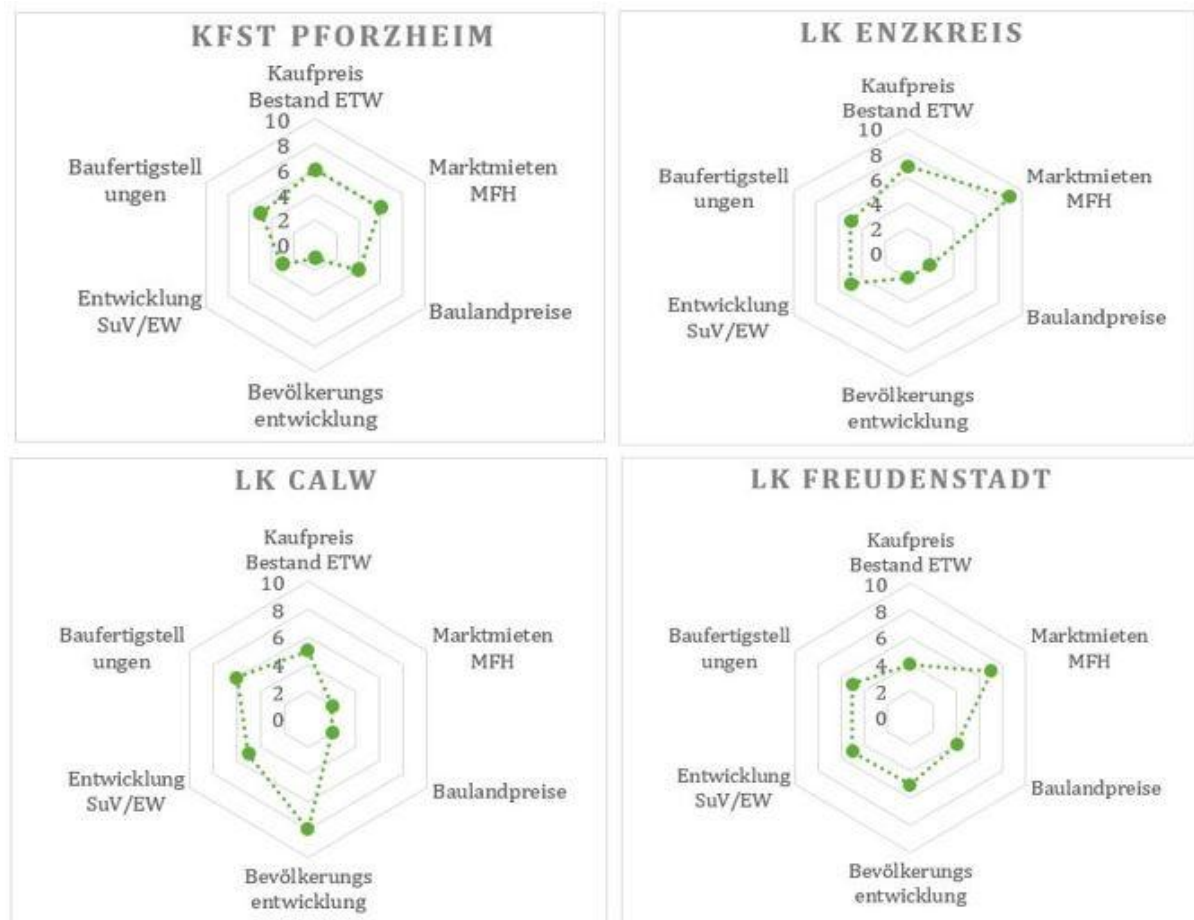
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 29: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	140	169
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	23	28
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	123	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	20,4	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 46: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Nordschwarzwald (Baden-Württemberg))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40).

Fazit

Die Planungsregion Nordschwarzwald ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur der einzelnen Kreise bzw. kreisfreien Städte als heterogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche mit 13 % liegt unter dem Durchschnitt des Landes (14,8 %) und des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 5,2 % ist leicht unterdurchschnittlich wachsend im Landesvergleich (5,6 %) und deutlich überdurchschnittlich im Bundesvergleich (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion und im Bundesland bei 19 % und hebt sich vom Bundesdurchschnitt (16,1 %) ab. Die Siedlungsdichte nahm in der Region um 1,6 % zu, während sie im Landesvergleich um 0,9 % zunahm und im Bundesvergleich um 3,2 % abnahm.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Planungsregion Nordschwarzwald (266) zum Land (284) eine

leicht unterdurchschnittliche und zum Bund (260) eine leicht überdurchschnittliche Entwicklung aufweist, während die Baugenehmigungen in der Planungsregion Nordschwarzwald (327) deutlich unter dem Landes- (376) und Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (60,5 %) unter dem Durchschnitt des Landes (74,9 %) und des Bundes (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion (19,8 %) und das Land Baden-Württemberg (20,2 %) über dem Bundesdurchschnitt (16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 140 ha ist insb. geprägt durch statistische Migration in den Jahren 2011, 2013 und 2016 (Zunahme der SuV um 609 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (23,2 ha) und des Bundeslandes (25,4 ha) deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (51 ha). Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 aus (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)) lag die SuV-Flächenanspruchnahme pro 100.000 EW mit 20,4 ha leicht unter den Durchschnittswerten der Gesamtdekade (23,2 ha). Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne des Bundesziel, bis zum Jahr 2030 täglich weniger als 30 Hektar neu zu beanspruchen, würden jährlich (bis max. 2030) 70 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 123 ha, besteht ein Anpassungsbedarf.

In der Planungsregion Nordschwarzwald werden lt. Regionalplan bzw. LEP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächenanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- Dichtewerte für Wohnbauflächen (LEP, Regionalplan)
- Die Beschränkung auf Eigenentwicklung in bestimmten Gemeinden (LEP)
- der Bedarfsnachweis für Wohnbauflächen (Regionalplan)

Während die Steuerungsansätze Dichtewerte für Wohnbauflächen und die Beschränkung auf Eigenentwicklung bestimmter Gemeinden planerisch als Ziele verankert sind und damit verbindliche Vorgaben für die Raumordnung (strikte Beachtungspflicht) bilden, ist der Bedarfsnachweis für Wohnbauflächen als Grundsatz der Raumordnung (lediglich Berücksichtigungspflicht) festgelegt. Darüber hinaus besteht auf regionaler Ebene ein Wohn- und Gewerbeflächenmonitoring.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumbbeobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.). (2017, 15. Februar). *Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB*. https://mlw.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlw/intern/Da-teien/03_Bauen-Wohnen/Bauvorschriften/Hinweise_Plausibilitaetspruefung.pdf

Regionalverband Nordschwarzwald. (2004). *Regionalplan 2015 Nordschwarzwald*. https://nordschwarzwald-region.de/wp-content/uploads/2023/11/Regionalplan2015_satzung.pdf

Regionalverband Nordschwarzwald. (2020a). *Regionaler Wohnraumscanner: Handlungsempfehlungen und Leitfaden für die kommunale Ebene*. https://nordschwarzwald-region.de/wp-content/uploads/2023/11/Regionaler_Wohnraumscanner_Leitfaden.pdf

Regionalverband Nordschwarzwald. (2020b). *Wohnraumbedarfsanalyse: Ermittlung des Wohnraumbedarfes für die Region Nordschwarzwald bis 2040*. <https://nordschwarzwald-region.de/wp-content/uploads/2023/11/Wohnraumbedarfsanalyse.pdf>

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

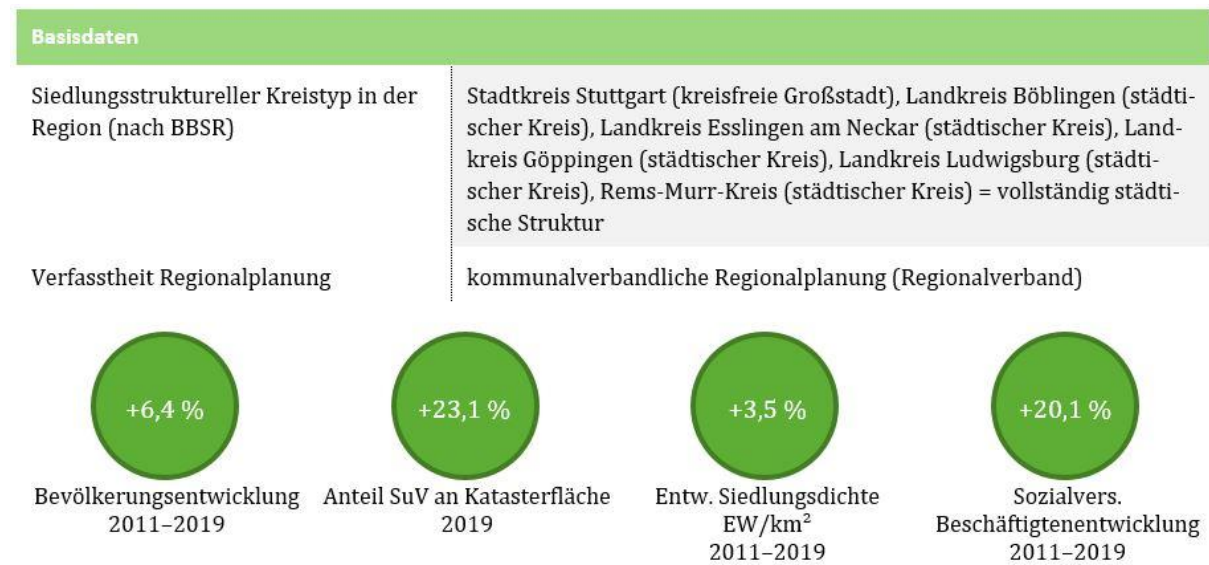
Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.). (2002). *Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg - LEP 2002 -*. <https://www.landesentwicklung-bw.de/filefly/api?action=stream&path=%2Fcontent%2Fdownloads%2FLandesentwicklungsplan2002.pdf>

A.1.15 Region Stuttgart (Baden-Württemberg)

Abbildung 47: Basisdaten zur Region Stuttgart (Baden-Württemberg)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitativer Steuerungsansatz

Die Region Stuttgart verfolgt bei der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme den zentralen Ansatz, durch Dichtevorgaben als Ziel des Regionalplans die Neuinanspruchnahme von Freiflächen zu reduzieren. Als regionalplanerische Stellschraube zum Flächenschutz dienen verbindliche Werte für die Bruttowohndichte (Einwohner pro Hektar), die je nach Größe, Lage und Funktion der Gemeinde festgelegt werden. Die Bandbreite reicht von 90 EW/ha für Oberzentren bis 50 EW/ha bei Gemeinden im ländlichen Raum. Durch die erforderliche Darlegung einer Flächenbilanzierung kommt die Neuausweisung von Siedlungsflächen nur im Umfang des nicht im Bestand bzw. bestehender Flächenreserven zu deckenden Bedarfs in Betracht. Darüber hinaus wird in Gemeinden, in denen keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll, als Orientierungswert ein Zuwachs von 1 % der Wohneinheiten je fünf Jahre zugrunde gelegt. Somit existieren lediglich zwei Gebietskategorien für alle Gemeinden in der Region Stuttgart: Siedlungen mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung und Siedlungen im Siedlungsbereich. Neben der Steuerung der zukünftigen Siedlungsentwicklung durch die Festlegung räumlich differenzierter Wohnsiedlungsdichten kommen zudem flächenscharfe Festlegung von Schwerpunkten des Wohnungsbaus mit Zugang zu leistungsfähigen Haltepunkten des Schienenpersonennahverkehrs zum Tragen.

Tabelle 30: Region Stuttgart (Baden-Württemberg): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP 2002	„Durch Vorgabe von Mindestwerten für die Siedlungsdichte ist in den Regionalplänen eine möglichst hohe bauliche Verdichtung anzustreben“ (Begründung zu Z 3.2.5).	Dichtewert für Wohnbauflächen ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	„Gemeinden, in denen (...) keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll, werden in den Regionalplänen ausgewiesen“ (Z 3.1.5).	Beschränkung Eigenentwicklung ✓
Regionalplan 2009	Festlegung Bruttowohndichte bei allen Bebauungsplänen entsprechend regionalplanerischer Funktionszuweisung: „Für neu zu erschließende Wohnsiedlungen die folgende Werte vorgegeben: Oberzentren 90 EW/ha, Mittelzentren: 80 EW/ha, Unterzentren: 60 EW/ha, Kleinzentren: 60 EW/ha, Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion: 50 EW/ha angestrebt werden“ (Begründung zu 2.4.0.8 Z).	Dichtewert für Wohnbauflächen ✓
	„Die Inanspruchnahme aktivierbarer Flächenpotenziale im Siedlungsbestand und die Nutzung überplanter Flächenreserven muss Vorrang vor der Überbauung der verbliebenen Freiflächen haben. Die Berücksichtigung dieser Zielsetzung erfolgt regelmäßig durch die Darlegung einer Flächenbilanzierung. In dieser Gesamtschau sind vorhandene Potenziale im Innenbereich (z.B. Baulücken, Nachverdichtungspotenziale) sowie bereits bauleitplanerisch gesicherte Flächenreserven aufzuzeigen. In dieser Hinsicht aktivierbare Flächenpotenziale sind von dem rechnerisch bestimmten Siedlungsflächenbedarf in Abzug zu bringen“ (2.4.0.6 Z).	Innen- vor Außenentwicklung mit Darlegung einer Flächenbilanzierung ✓
	„Zur Konzentration der Siedlungsentwicklung werden Schwerpunkte des Wohnungsbaus als Vorranggebiete (VRG) gemäß der gebietsscharfen Darstellung der Raumnutzungskarte festgelegt“ (2.4.4.1 Z).	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung (✓)
	Definition von Gemeinden (2.4.2 Z) mit Beschränkung auf Eigenentwicklung (2.4.0.5 Z) i.H.v. 1 % der Wohneinheiten je fünf Jahre (2.4.0.5.1 G). Mehrbedarf ist anhand örtlicher Besonderheiten zu begründen.	Beschränkung Eigenentwicklung ✓
Aktivitäten zum Flächenmanagement	Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB. Kommunen haben demnach den Wohnbauflächenbedarf auf Basis der Prognosedaten des Statistischen Landesamtes nach landesweit einheitlichen Kriterien (Bevölkerungsentwicklung, Infrastrukturen, Einpendlerquote) darzulegen. Diese Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise wird im Rahmen des Genehmigungsverfahrens (FNP und nicht entwickelte BLP) durch die Genehmigungsbehörde überprüft.	Bedarfsnachweis für Wohnbauflächen ✓
	Dichte-Monitor: Das Dichte-Monitoring dient der Identifizierung raumwirksamer Veränderungen und der Darstellung kritischer Entwicklungen von Bebauungsplanverfahren. Die Basis bilden Werte, die im Rahmen der Beteiligung der Region Stuttgart an Bebauungsplanverfahren den Unterlagen entnommen werden. Als maßgebliche Bezugsgröße wird das Bruttowohnbauland herangezogen und mit den potenziell möglichen festgesetzten Wohneinheiten verschnitten. Unter Zugrundelegung der Belegungsdichte wird die erreichte Bruttowohndichte ermittelt, in einer Datenbank sowie lagebezogen in einem Geographischen Informationssystem erfasst und durch Kennzahlen des Statistischen Landesamtes ergänzt.	Dichte-Monitoring für Wohnen ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	Gewerbeflächenmonitoring-Bericht 2019: Die Wirtschaftsförderung Region Stuttgart, an der die Region Stuttgart eine Mehrheitsbeteiligung besitzt, hat im erschienenen Bericht im Rahmen einer durchgeführten Kommunenbefragung Gewerbeflächen und den Gewerbeflächenbedarf der Region identifiziert.	Gewerbeflächenmonitoring ✓

Quellen:

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg, 2017

Trovato, 2018

Verband Region Stuttgart, 2009

Wirtschaftsförderung Region Stuttgart, 2019

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 2002

Abbildung 48: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Region Stuttgart (Baden-Württemberg))



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

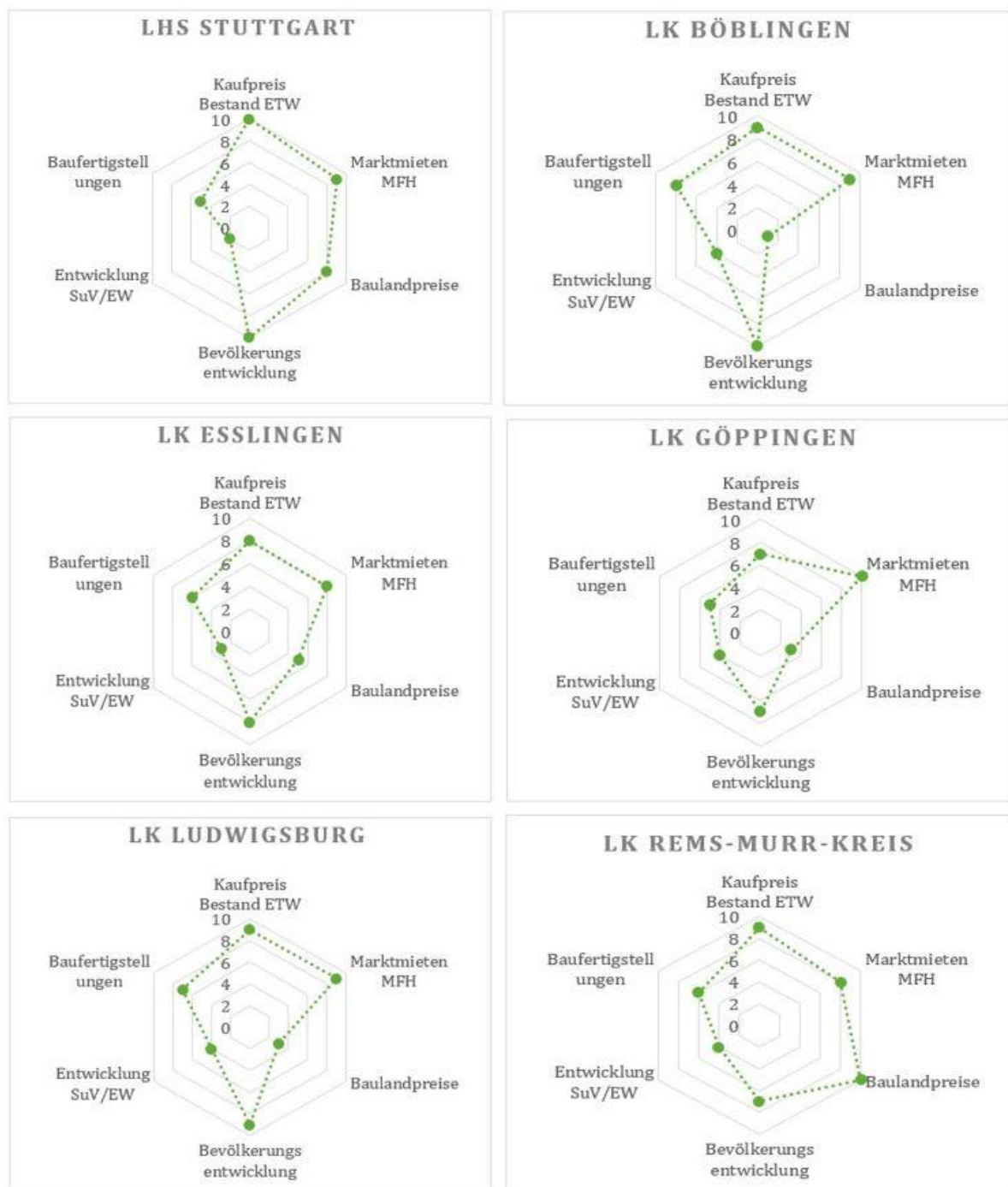
Tabelle 31: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Region Stuttgart (Baden-Württemberg))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	287	465
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	10	17

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	269	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	9,6	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 49: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Region Stuttgart (Baden-Württemberg))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40).

Fazit

Die Region Stuttgart ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur der einzelnen Kreise bzw. kreisfreien Städte als homogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche mit 23,1 % liegt deutlich über dem Durchschnitt des Landes (14,8 %) und des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 6,4 % ist überdurchschnittlich wachsend im Landes- (5,6 %) und Bundesvergleich (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 20,1 % und im Bundesland bei 19 % und hebt sich vom Bundesdurchschnitt (16,1 %) ab. Die Siedlungsdichte nahm in der Region um 3,5 % zu, während sie im Landesvergleich um 0,9 % zunahm und im Bundesvergleich um 3,2 % abnahm.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Region Stuttgart (270) zum Bundesland (284) eine leicht unterdurchschnittliche und zum Bund (260) eine leicht überdurchschnittliche Entwicklung aufweist, während die Baugenehmigungen in der Region Stuttgart (328) deutlich unter dem Landes- (376) und Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (85,3 %) über dem Durchschnitt des Landes (74,9 %) und des Bundes (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion (22 %) und das Land Baden-Württemberg (20,2 %) über dem Bundesdurchschnitt (16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 287 ha ist insb. geprägt durch statistische Migration in den Jahren 2011, 2013 und 2016 (Zunahme der SuV um 950 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (10 ha) und des Landes (25 ha) deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (51 ha). Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)) lag die SuV-Flächenanspruchnahme pro 100.000 EW mit 9,6 ha leicht unter den Durchschnittswerten der Gesamtdekade (10,3 ha). Im Rahmen einer rechnerischen Zuteilung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen im Sinne des Bundesziels, bis zum Jahr 2030 täglich weniger als Hektar neu zu beanspruchen, würden jährlich (bis max. 2030) 280 ha neu in Anspruch genommen werden können. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 269 ha, besteht kein Anpassungsbedarf.

In der Region Stuttgart werden lt. Regionalplan bzw. LEP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächenanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- Dichtewerte für Wohnbauflächen (LEP, Regionalplan)
- Die Beschränkung auf Eigenentwicklung in bestimmten Gemeinden (LEP)
- der Bedarfsnachweis für Wohnbauflächen (Regionalplan)

► Schwerpunkte des Wohnungsbaus als Vorranggebiete (VRG) (Regionalplan)

Während die Steuerungsansätze „Dichtewerte für Wohnbauflächen“, die „Beschränkung auf Eigenentwicklung bestimmter Gemeinden“ und die Festlegung von „Schwerpunkten des Wohnungsbaus als Vorranggebiete“ planerisch als Ziele verankert sind und damit verbindliche Vorgaben für die Raumordnung (strikte Beachtungspflicht) bilden, ist der Bedarfsnachweis für Wohnbauflächen als Grundsatz festgelegt und prüft, ob die raumordnerischen Ziele eingehalten werden. Darüber hinaus bestehen auf regionaler Ebene ein Dichte-Monitoring und Gewerbeflächenmonitoring. Neben den formalen Instrumenten werden in erheblichem Umfang auch informelle Instrumente eingesetzt: Beispiele für gutes und kompaktes Bauen sowie Aufklärungsarbeit in Gemeinderäten über die Bedeutung bezahlbaren Wohnens.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.). (2017, 15. Februar). *Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB*. https://mlw.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlw/intern/Dateteien/03_Bauen-Wohnen/Bauvorschriften/Hinweise_Plausibilitaetspruefung.pdf

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publikationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Trovato, R. (2018). Effizientes Monitoring für aktuelle raumordnerische Fragestellungen am Beispiel der regionalplanerischen Bruttowohndichte. In G. Meinel, U. Schumacher, M. Behnisch & T. Krüger (Hrsg.), *IÖR Schriften: Bd. 76. Flächennutzungsmonitoring X: Flächenpolitik - Flächenmanagement - Indikatoren* (Bd. 76, S. 161–169). Rhombos. <https://slub.qucosa.de/api/qucosa%3A35832/attachment/ATT-0/>

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

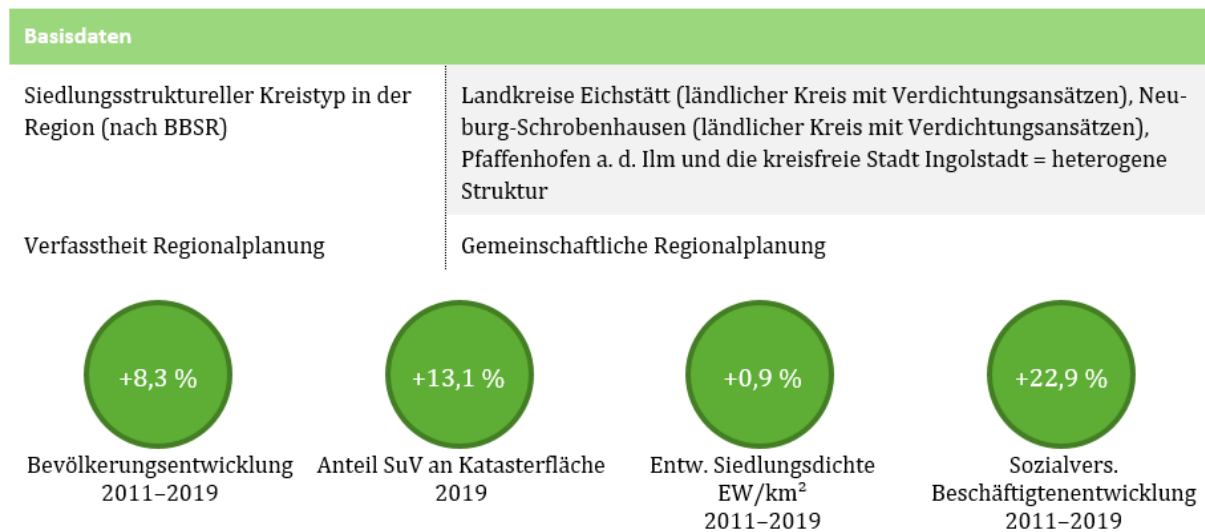
Verband Region Stuttgart (Hrsg.). (2009). *Regionalplan: Satzungsbeschluss vom 22. Juli 2009*. https://www.region-stuttgart.org/fileadmin/Verband_Region_Stuttgart/Planung/Dokumente/regionalplan_2009_text.pdf

Wirtschaftsförderung Region Stuttgart. (2019). *Gewerbeflächen in der Region Stuttgart: Monitoringbericht 2019*.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.). (2002). *Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg - LEP 2002 -*. <https://www.landesentwicklung-bw.de/filefly/api?action=stream&path=%2Fcontent%2Fdownloads%2FLandesentwicklungsplan2002.pdf>

A.1.16 Planungsregion Ingolstadt (Bayern)

Abbildung 50: Basisdaten zur Planungsregion Ingolstadt (Bayern)



Quellen:

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2018

Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Quantitative und sonstige Steuerungsansätze

Die Planungsregion Ingolstadt verfolgt einen negativ-restriktiven Steuerungsansatz und verfügt über keine generelle Standortplanung der Siedlungstätigkeit. Im Regionalplan 1989 (Stand:2005) ist eine Verringerung der Flächenneuanspruchnahme und die Umnutzung brachliegender Bauflächen als Grundsätze verankert und bildet zusammen mit dem daraus abgeleiteten Bedarfsnachweis das schärfste Instrument zum Flächenschutz. Das so genannte Anbindegebot – mit der Zielstellung der Anbindung neuer Siedlungseinheiten möglichst an geeignete Siedlungseinheiten – übernimmt eine zentrale Aufgabe bei der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Dieses raumordnerische Ziel im LEP 2006 wurde im Zuge der Neuaufstellung zum LEP 2013 in seiner Regelungsschärfe in Bezug auf die Anwendung und Auslegung zwar konkretisiert, jedoch durch die Hinzunahme zahlreicher Ausnahmen relativiert. Im Rahmen der Neuaufstellung zum LEP 2018 (Stand:01.03.2018) kam es zur weitergehenden Aufweichung und Erosion staatlicher Steuerungskraft in Bezug auf flächenschützende Belange. Der LEP 2020 sieht weitere Ausnahmen vom Anbindegebot vor, sodass Gewerbe- und Industriegebiete in Ausnahme vom Anbindegebot an Ausfahrten von Autobahnen und Fernstraßen ausgewiesen werden dürfen. Bei der Planung neuer Siedlungsflächen bedarf es einer Prüfung der Landesplanungsbehörden, ob für diese ein hinreichender Bedarf besteht und ob Bauleitplanungen den genannten Anforderungen gerecht werden. Anhand verschiedener Strukturdaten beurteilt die Landesplanungsbehörde, ob sich zusätzlicher Bedarf der Region begründen lässt und den landesplanerischen Zielsetzungen entspricht.

Tabelle 32: Planungsregion Ingolstadt (Bayern): Raumordnerische Steuerungsansätze zur Siedlungsentwicklung

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
LEP 2013	Die Ausweisung von Bauflächen soll an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung (...) ausgerichtet werden. Flächensparende	

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	Siedlungs- und Erschließungsformen sollen unter Berücksichtigung der ortsspezifischen Gegebenheiten angewendet werden. (3.1 G)	
	In den Siedlungsgebieten sind die vorhandenen Potenziale der Innenentwicklung möglichst vorrangig zu nutzen. Ausnahmen sind zulässig, wenn Potenziale der Innenentwicklung nicht zur Verfügung stehen. (3.2 Z)	Vorrang Innenentwicklung ✓
	Eine Zersiedelung der Landschaft und eine ungegliederte, insbesondere bandartige Siedlungsstruktur sollen vermieden werden (Anbindegebot 3.3 G). Neue Siedlungsflächen sind möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten (Auflistung weiterer Ausnahmeregelungen ggü. LEP 2006 insb. im Bereich Gewerbe) auszuweisen (3.3 Z).	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
	Entfallen ggü. LEP 2006 sind weitere bzw. differenzierte Vorgaben zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in den Bereichen Wohnungswesen und gewerbliches Siedlungswesen (organische Entwicklung, Harmonisierungsgebot, Konzentration von Siedlungswachstum auf Hauptorte; bedeutet Deregulierung/Relativierung landesweiter Vorgaben zur Siedlungsentwicklung und wichtige Steuerungselemente insb. für Wachstumsregionen und Gewerbevorhaben).	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
LEP 2018	Nachhaltige Siedlungsentwicklung und flächensparende Siedlungsformen: „Die Ausweisung von Bauflächen soll an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung des demographischen Wandels und seiner Folgen ausgerichtet werden.“ (3.1 G)	
	Innen- vor Außenentwicklung, Ausnahmen, wenn Potenziale nicht zur Verfügung stehen: In den Siedlungsgebieten sind die vorhandenen Potenziale der Innenentwicklung möglichst vorrangig zu nutzen. Ausnahmen sind zulässig, wenn Potenziale der Innenentwicklung nicht zur Verfügung stehen“ (3.2 Z).	Vorrang Innenentwicklung ✓
	Vermeidung von Zersiedelung – Anbindegebot: „Eine Zersiedelung der Landschaft und eine ungegliederte, insbesondere bandartige Siedlungsstruktur sollen vermieden werden“ (3.3 G). Beim sog. Anbindungsziel werden ggü. LEP 2013 weitere Ausnahmetatbestände in das Ziel und die Begründung aufgenommen und Ausnahmen für Industrie- und Gewerbegebiete flexibler gestaltet. Im neuen LEP dürfen Gewerbe- und Industriegebiete in Ausnahme vom Anbindegebot an Ausfahrten von Autobahnen und Fernstraßen ausgewiesen werden.	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung ✓
Regionalplan 1989 Stand:2006	„Es ist anzustreben, die Siedlungsstruktur unter Wahrung ihrer Vielfalt ressourcenschonend zu entwickeln, Grund und Boden sparsam in Anspruch zu nehmen und Siedlungs- und Erschließungsformen flächensparend auszuführen“ (3.1.1 G).	
	Innen- vor Außenentwicklung: „Eine räumliche Konzentration von Wohnungen, Arbeitsstätten, Versorgungseinrichtungen und Freizeitaktivitäten trägt dazu bei, die Flächenressourcen zu schonen und wirtschaftliche und soziale Beziehungen zu erleichtern“ (3.2.1 Z).	Vorrang Innenentwicklung ✓

Instrument	Inhalte	Steuerungsleistung
	Vermeidung von Zersiedelung: „Eine Zersiedelung der Landschaft soll verhindert werden“ (3.3.1 Z).	
	Organische Entwicklung in allen Gemeinden, verstärkte Entwicklung in zentralen Orten: „Die Siedlungstätigkeit soll in allen Gemeinden in Übereinstimmung mit ihrer Größe, Struktur und Ausstattung in der Regel organisch erfolgen. In zentralen Orten kann sich eine verstärkte Siedlungsentwicklung vollziehen, ebenso eine Wohnbauentwicklung in geeigneten Gemeinden des Stadt- und Umlandbereiches des Verdichtungsraumes außerhalb von Lärmschutzzonen“(3.4.2. Z).	Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächen- erweiterung ✓
Aktivitäten zum Flä- chenma- nagement	Auslegungshilfe – Bedarfsnachweis im Rahmen landesplanerischer Überprüfung 2020: Bei der Planung neuer Siedlungsflächen bedarf es einer Prüfung der Landesplanungsbehörden, ob für diese ein hinreichender Bedarf besteht und ob Bauleitplanungen den genannten Anforderungen gerecht werden. Anhand verschiedener Strukturdaten beurteilt die Landesplanungsbehörde, ob sich zusätzlicher Bedarf der Region begründen lässt und den landesplanerischen Zielsetzungen entspricht.	Bedarfsnachweis für Sied- lungsflächen ✓

Quellen:

Bayerische Staatsregierung, 2006

Bayerische Staatsregierung, 2013

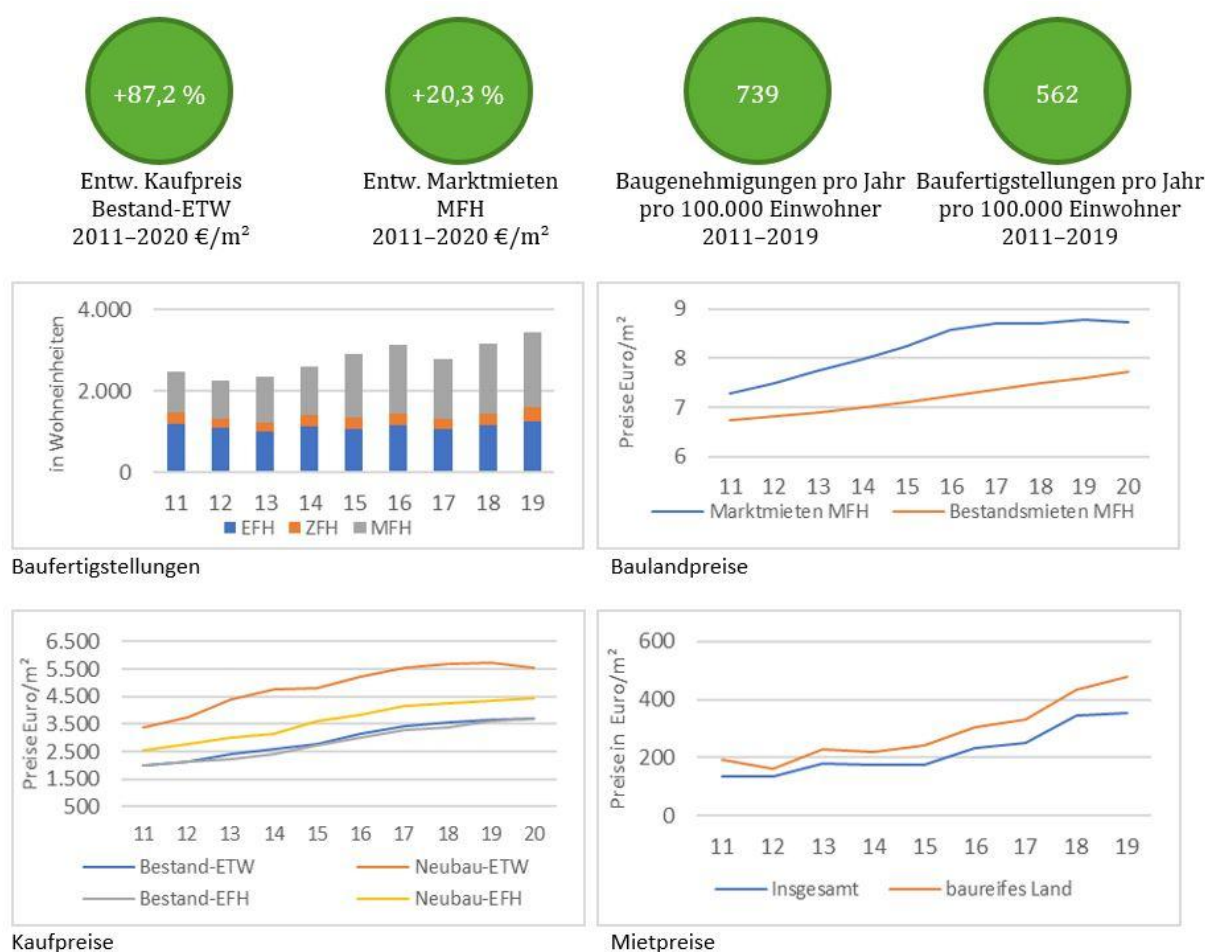
Bayerische Staatsregierung, 2020

Bayerische Staatsregierung, 2021

Regionalverband Ingolstadt, 2006

Planungsverband Region Ingolstadt, 2022

Abbildung 51: Wohnbauliche Entwicklung ab 2011 (Planungsregion Ingolstadt (Bayern))



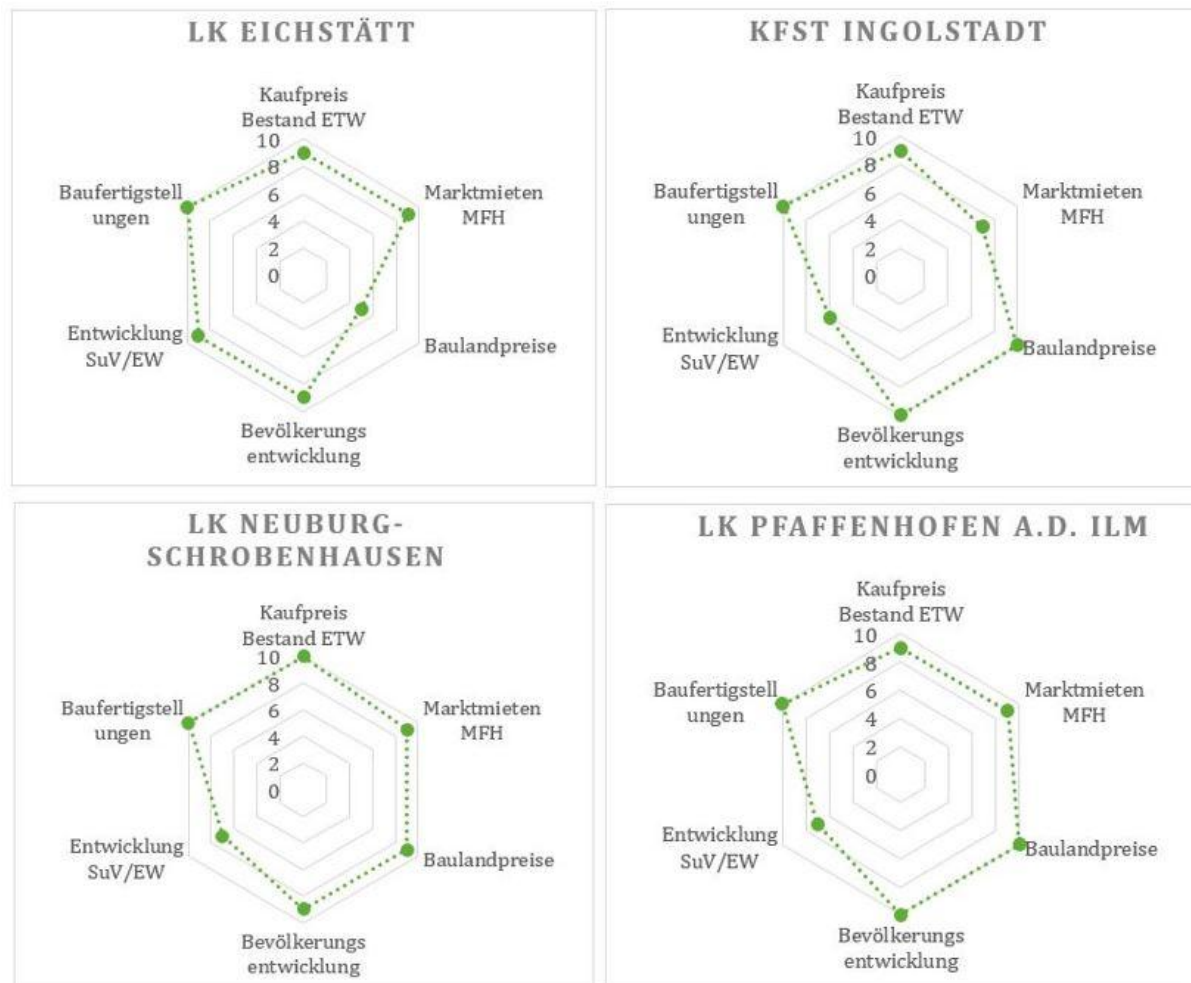
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021.

Tabelle 33: Flächenneuanspruchnahme ab 2011 (Planungsregion Ingolstadt (Bayern))

	Amtliche Flächenstatistik	IÖR-Monitor
Anstieg SuV p.a. in ha 2011–2019	252	190
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2011–2019 in ha	51	38
Anstieg SuV p.a. in ha 2017–2019	176	/
Anstieg SuV pro Jahr pro 100.000 EW 2017–2019 in ha	35,4	/

Quelle: UBA, 2023

Abbildung 52: Vergleich verschiedener Indikatoren der in der Planungsregion zugehörigen Kreise (Planungsregion Ingolstadt (Bayern))



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Für alle in Deutschland vorhandenen Kreise und kreisfreie Städte (n=401) wurden anhand der 6 Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40).

Fazit

Die Planungsregion Ingolstadt ist in Bezug auf die Siedlungsstruktur der einzelnen Kreise bzw. kreisfreien Städte als homogen zu bezeichnen. Der Anteil der SuV an der Katasterfläche der Planungsregion mit 13,1 % liegt leicht unter dem Durchschnitt des Landes (12,3 %) und oberhalb des Bundes (14,4 %). Die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 8,3 % ist überdurchschnittlich wachsend im Landes- (5,5 %) und Bundesvergleich (3,5 %). Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtiger Beschäftigten im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion bei 22,9 % und damit über dem Landes- (19,7 %) und Bundesdurchschnitt (16,1 %). Die Siedlungsdichte nahm in der Region um 0,9 % zu, während sie im Landesvergleich hingegen um 0,4 % und im Bundesvergleich um 3,2 % abnahm.

In der Betrachtung der jährlichen Baufertigstellungen pro 100.000 EW im Zeitraum 2011 bis 2019 ist festzustellen, dass die Planungsregion Ingolstadt (562) zum Bundesland (349) und zum Bund (260) eine deutlich überdurchschnittliche Entwicklung aufweist, während die Baugenehmigungen in der Planungsregion (739) ebenfalls deutlich über dem Landes- (491) und Bundesdurchschnitt (370) liegen. In Bezug auf die Entwicklung der Kaufpreise von Bestandseigentumswohnungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Preissteigerung in der Planungsregion (87,2 %) leicht über dem Durchschnitt des Landes (85,1 %) und deutlich oberhalb des Bundesdurchschnitts (69,3 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion (20,3 %) unter den Durchschnittswert des Landes Bayern (24,5 %) und oberhalb des Bundesdurchschnitts (16 %).

Die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (Anstieg SuV pro Jahr in ha, 2011–2019) von 252 ha ist insbesondere geprägt durch statistische Migration in den Jahren 2015 und 2016 (Zunahme der SuV um 848 ha). Gleichwohl lag die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme (2011–2019 pro 100.000 EW und Jahr) der Planungsregion (51 ha) unter dem Landesdurchschnitt (60,2 ha) und gleichauf mit dem Bundesdurchschnitt (51 ha). Bei Betrachtung der Jahre 2017–2019 (Umsetzung der bundesweiten Erhebung auf Basis von ALKIS (vgl. hierzu Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2018)) lag die SuV-Flächenanspruchnahme pro 100.000 EW mit 35,4 ha deutlich unter den Durchschnittswerten der Gesamtdekade (50,8 ha).

Vor dem Hintergrund des Ziels der Bundesregierung, die Neuanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2030 auf weniger als 30 Hektar täglich zu reduzieren, müsste sich die bis dahin die jährliche Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 55 ha reduziert werden. Vor dem Hintergrund des durchschnittlichen jährlichen Anstiegs im Zeitraum 2017 bis 2019 von 176 ha, besteht ein deutlicher Anpassungsbedarf.

In der Planungsregion Ingolstadt werden lt. Regionalplan bzw. LEP verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächenanspruchnahme beeinflussen können.

Hierzu zählen:

- Vorrang der Innenentwicklung (LEP, Regionalplan)
- Flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen (LEP, Regionalplan)
- Anbindegebot: Vermeidung von Zersiedlung (LEP)

Während der Steuerungsansatz „Vorrang der Innenentwicklung“ und das „Anbindegebot“ planerisch als Ziel verankert ist und damit verbindliche Vorgaben für die Raumordnung (strikte Beachtungspflicht) bildet, sind die Steuerungsansätze „Flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen“ als Grundsatz der Raumordnung (lediglich Berücksichtigungspflicht) festgelegt.

Quellenverzeichnis

Bayerische Staatsregierung. (2006). *Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 08. August 2006*. <https://www.verkuendung-bayern.de/files/gvbl/2006/16/gvbl-2006-16.pdf>

Bayerische Staatsregierung. (2013). *Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 22. August 2013*. https://www.stmw.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmw/Landesentwicklung/Dokumente/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm/Landesentwicklungsprogramm_2013/Landesentwicklungsprogramm_Bayern.pdf

Bayerische Staatsregierung. (2020). *Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)*. Stand: 1. Januar 2020. https://www.regierung.oberpfalz.bayern.de/mam/service/landes_regionalplanung/lep_stand_2020_lesefassung_x.pdf

Bayerische Staatsregierung. (2021). *Auslegungshilfe Anforderungen an die Prüfung des Bedarfs neuer Siedlungsflächen für Wohnen und Gewerbe im Rahmen der landesplanerischen Überprüfung*. https://www.flaechensparoffensive.bayern/fileadmin/user_upload/flaechensparoffensive/downloads/AuslegungshilfeBedarfsnachweis_Stand092021.pdf

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2018). *Laufende Raumb Beobachtung – Raumabgrenzung. Siedlungsstruktureller Kreistyp*. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Planungsverband Region Ingolstadt. (2022). *Fortschreibung des regionalplans Ingolstadt (RP 10) 29. Änderung: Neufassung des Kapitels 2 Raumstruktur*. https://www.regierung.oberbayern.bayern.de/mam/dokumente/service/raumordnung/rp10/fortschreibungen/29aend/verordnung_29.pdf

Regionalverband Ingolstadt (Hrsg.). (2006). *Regionalplan Ingolstadt Fassung 05. Mai 2006*. https://www.region-ingolstadt.bayern.de/files/RP10_Text_PDF/RP10_tot_20240205.pdf

Statistische Ämter des Bundes und der Länder. (2018). *Methodenbericht zur Flächenerhebung*. https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Publicationen/Downloads-Flaechennutzung/methodenbericht-flaechenerhebung-5331102189004.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.2 Fallstudien-Interviewleitfaden

Vorhaben „Unterstützung des Dialogprozesses (Bund/Länder/KSV etc.) zur Reduzierung der Flächenanspruchnahme und Förderung der Innenentwicklung anhand der Untersuchung ausgewählter Fragestellungen“

Kurztitel: Unterstützung des Dialogprozesses Flächensparen/Innenentwicklung, FKZ 3719 75 1010

Arbeitspaket 4: Kontingentierung. Soziale Implikationen einer Kontingentierung der kommunalen Flächenanspruchnahme zur Einhaltung des Bundesziels „weniger als 30 Hektar“ bis 20230

Arbeitsbaustein: Fallstudien in 10 Planungsregionen

Interview mit Akteur*innen in den Planspielregionen:

Interviewer:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH: Thomas Preuß, Robert Böhnke

Raum und Energie Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH: Lutke Blecken, Gabriel Götze

Wedel/Berlin/Köln, 15.12.2021

Vorbemerkung

Die Fallstudien in den zehn Planungsregionen (Landkreis Harburg, Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein, Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Verband Region Stuttgart, Region Hannover, Planungsregion Ingolstadt, Planungsregion Mittelhessen, Planungsregion Uckermark-Barnim, Planungsregion Westpfalz, Planungsregion Düsseldorf) dienen der Ermittlung von möglichen positiven und negativen sozialen und städtebaulichen Implikationen einer (auf fachlicher Ebene diskutierten) Kontingentierung der kommunalen Flächenneuanspruchnahme bzw. einer Verknappung von Wohnbauland. Hierbei werden u.a. Bodenpreise und Mieten, Aspekte der sozialen Mischung/Entmischung/Gentrifizierung von Stadtteilen sowie Aspekte der Zu- und Abwanderung in die Stadt/in das Umland betrachtet.

Es werden Vorschläge entwickelt, mit welchen flankierenden Maßnahmen ggf. soziale Härten einer Verknappung von Wohnbauland vermieden oder abgemildert werden könnten. Hierbei werden das Flächengeschehen und damit verbundene räumliche und sonstige Planungen sowie Veränderungen insbes. an den Wohnungsmärkten in den Blick genommen.

Ein methodischer Bestandteil der Fallstudien sind Interviews, die mit relevanten Akteur*innen in den Fallstudienregionen geführt werden. Die Interviews dienen u.a. auch der Vorbereitung von je einem Workshop je Fallstudienregion. Sie werden entlang einem standardisierten Fragenkatalog durchgeführt, der im Detail an die in den jeweiligen Planungsregionen bestehenden Rahmenbedingungen angepasst wird.

Als Interviewpartner*innen sind in erster Linie Mitarbeitende der regionalen Planungsstellen sowie von Verwaltungen regionszugehöriger Kommunen vorgesehen sowie ggf. ausgewählte Akteur*innen aus der Wohnungswirtschaft. Auswahlentscheidend ist deren Expertise in Belangen der regionalplanerischen und bauleitplanerischen Steuerung sowie der kommunal zu verantwortenden Aufgaben des Liegenschafts- und Wohnungswesens.

Die Auswahl der Interviewpartner*innen erfolgt in Abstimmung mit den regionalen Planungsstellen.

Interviewer sind Mitarbeitende des vom UBA mit der Untersuchung beauftragten Deutschen Instituts für Urbanistik gGmbH sowie des Instituts Raum und Energie.

Interview-Fragen

Fokus Kommune

1. Entwicklung in der Kommune / im Verflechtungsraum

- ▶ Beschreiben Sie kurz die Entwicklung Ihrer Gemeinde (2010–2020) (Wirtschaftliche Entwicklung, Wohnbauentwicklung, Bevölkerungsentwicklung und Zuwanderung, Besonderheiten bzw. Grenzen/Beschränkungen städtebaulicher Entwicklung, soziale Situation, Förderprogramme bspw. Städtebauförderung in Gemeinden etc.)
- ▶ Wie hat sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche 2010–2020 in Ihrer Gemeinde entwickelt? Gab es größere (Gewerbe-)Ansiedlungen, neue Quartiersentwicklungen oder Verkehrsplanungen?

2. Flächensituation in der Kommune / im Verflechtungsraum

- ▶ Wie hat sich der Bestand an sozialem bzw. preisgebundenem Wohnraum in den Jahren 2010–2020 entwickelt? Gab es nennenswerten Neubau sozialen Wohnraums? Wenn ja, wurde dieser überwiegend auf Innenentwicklungsflächen oder im Außenbereich geschaffen?
- ▶ Haben Sie in Ihrer Gemeinde besondere Flächensituationen (bspw. großflächige Brachen aus ehem. militärischer Nutzung, Bahngelände, Industriebrachen?) Wurden in Ihrer Gemeinde schon Wohnbau/Gewerbeflächen auf vormals industriell etc. genutzten Flächen entwickelt?
- ▶ Existieren ausreichend Flächenpotenziale im Bestand, um die Flächennachfrage zu bedienen oder sind Neuausweisungen notwendig?

3. Handlungsansätze und Instrumente für eine nachhaltige Flächenentwicklung

- ▶ Welchen Stellenwert hat eine nachhaltige Flächenentwicklung in der täglichen Planungspraxis?
- ▶ Auf welcher Basis werden künftige Flächenbedarfe und Flächennachfrage abgeschätzt?
- ▶ Werden Standortvergleiche bei potenziellen Siedlungserweiterungen und anderen Vorhaben durchgeführt?
- ▶ Wie wird Innenentwicklung/Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in der Kommune konkret umgesetzt (Bauleitplanung, Förderprogramme, Innenentwicklungsmanager)?
- ▶ Welche relevanten Plandokumente liegen vor? Gibt es ein integriertes Stadtentwicklungskonzept, ggf. mit Bezug zu Flächenpolitik? Aus welchem Jahr stammt der gültige FNP? Gab es viele Änderungen bspw. mit einer sukzessiven Ausweitung von Flächen für Siedlungszwecke in Außenbereichslagen oder wurde eine regelmäßige Gesamtneuaufstellung vollzogen?
- ▶ Welche Möglichkeiten der Bauleitplanung werden genutzt, um Siedlungsfläche effektiver zu nutzen (bspw. Nutzung Innenentwicklungspotenziale, Darstellung bestimmter Baugebietskategorien mit Nutzungsmischung: Urbanes Gebiet, Mischgebiet) bzw. Flächenneuanspruchnahme zu reduzieren (Baurecht auf Zeit, Vermeidung §13b, Rückbauverpflichtung etc.)?

- ▶ Gibt es beispielgebende Projekte in Ihrer Gemeinde für flächensparende Siedlungsentwicklung (z.B. Nachnutzung Brachfläche, Umnutzung Parkhaus, Verdichtung mit Qualität etc.)?
- ▶ Gibt es (personelle, finanzielle oder informatorische) Unterstützung von Seiten des Landes/der Region etwa in Form von Flächenmanager*innen, gezielten Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten zum Thema der nachhaltigen Siedlungsentwicklung oder Bereitstellung von Flächenkatastern etc.?
- ▶ Existiert ein Flächenmonitoring in ihrer Gemeinde, falls ja, für welche Flächenkategorien und wie häufig wird eine Aktualisierung vorgenommen? Hat ihre Gemeinde einen statistischen Überblick darüber, wieviel Fläche (etwa pro Jahr) zusätzlich für Siedlungs- und Verkehrszwecke beansprucht wird?

4. Einschätzungen zu Folgen einer Kontingentierung/Verknappung des Angebots an Bauflächen

- ▶ Wie schätzen Sie die Folgen (positiv/negativ) im Zuge einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme/Verknappung des Angebots an Bauflächen für Ihre Kommune in folgenden Kategorien ein:
 - Entwicklung Wohnungsangebot/Bodenpreise (Flächen für MFH, EFH, Entwicklung Kosten Eigentum/Miete, Bodenpreise, neue Wohnformen)
 - Sozialräumliche Bevölkerungsentwicklung (Soziale Mischung/Entmischung, Zuwanderung/Abwanderung)
 - Auswirkungen auf Umland (Bevölkerungsentwicklung, Bodenpreise etc.)
 - Folgen im Kontext der Ziele integrierter Stadtentwicklung

Fokus Planungsregion

1. Folgen einer Kontingentierung/Verknappung des Angebots an Bauflächen

- ▶ Welche Folgen (Positiv/Negativ) einer Kontingentierung/Verknappung des Angebots an Bauflächen erwarten Sie bzw. beobachten Sie bereits im Zusammenhang mit
 - Entwicklung Wohnungsangebot/Bodenpreise (Flächen für MFH, EFH, Entwicklung Kosten Eigentum/Miete, Bodenpreise, neue Wohnformen)
 - Sozialräumliche Bevölkerungsentwicklung (Soziale Mischung/Entmischung, Zuwanderung/Abwanderung)
 - Auswirkungen auf Stadt-Land-Beziehungen (Bevölkerungsentwicklung, Bodenpreise etc.)

2. Instrumente zum Umgang Kontingentierung/Verknappung des Angebots an Bauflächen

- ▶ Mit welchen (bestehenden oder neuen) Instrumenten könnte eine Kontingentierung/Verknappung des Angebots an Bauflächen umgesetzt werden bzw. wird dieses bereits umgesetzt (Kooperationen, interkommunale Gewerbeflächenentwicklung)? Welche Rolle kann Regionalplanung da (noch stärker) spielen?

A.3 Dokumentationen der Fallstudien-Workshops

A.3.1 Fallstudienworkshop Planungsraum Schleswig-Holstein und Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg

Montag, 7. November 2022, 10:00 bis 14:00 Uhr

Ort: Altes Rathaus der Stadt Rendsburg im Ratssaal, Mühlenstraße 2, 24768 Rendsburg

Moderation: Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Begrüßung

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Nach einer kurzen Begrüßung stellt Thomas Preuß das Projekt, den bisherigen Verlauf und die Ziele des Workshops vor. Vorangegangen waren bereits Interviews mit der Fallstudienregion Planungsraum II (Ost) (PLR II) Schleswig-Holstein sowie dem Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg. Auf die Ergebnisse soll im Laufe des heutigen Workshops ebenfalls Bezug genommen werden. Grundsätzlich sollen die Teilnehmenden im Rahmen des Workshops

- ▶ mögliche Folgen einer Baulandverknappung (soziale, planerische, städtebauliche, ökologische, fiskalische, akteursspezifische Folgen) diskutieren,
- ▶ den Kontext mit anderen relevanten Entwicklungstrends (demografische Entwicklung, Nachfrageverhalten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe, Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft) erörtern,
- ▶ Vorgehensweisen zum Umgang mit der Baulandverknappung reflektieren,
- ▶ konkrete Ideen zur Abmilderung möglicher negativer Folgen der Baulandverknappung einbringen und
- ▶ durch einen Einblick in Planungspraxis und Planungskultur vor Ort einen wichtigen Beitrag für die Forschungstätigkeiten des Umweltbundesamtes leisten.

Inhaltliche Einführung

Gabriel Götze & Jürgen Wittekind, Institut Raum & Energie

Gabriel Götze und Jürgen Wittekind stellen sowohl die Region des PLR II Schleswig-Holsteins als auch den LWR anhand einiger Zahlen und allgemeiner Entwicklungstrends vor. Es werden dabei Kenngrößen wie Miet-, Kauf- und Bodenpreise sowie Baufertigstellungen (gegliedert nach Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus und Mehrfamilienhaus) dargestellt und Ergebnisse zur bisherigen Flächeninanspruchnahme aus dem UBA-Flächenrechner vorgestellt. Außerdem werden die Anpassungsbedarfe in Bezug auf die Flächenneuanspruchnahme für die einzelnen räumlichen Betrachtungsebenen skizziert, die sich im Falle einer Kontingentierung von Flächen entlang dem bundespolitischen Ziel „30 Hektar minus X“ bis zum Jahr 2030 ergeben würden. In die Einführung fließen die Kernergebnisse aus den vorangegangenen Interviews mit der Planungsregion und der interkommunalen Fallstudie ein.

Folgen der Verknappung von Wohnbauland

Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Gabriel Götze skizziert mögliche Folgen einer Verknappung von Wohnbauland. Dabei werden die in den Interviews mit der Fallstudienregion PLR II Schleswig-Holstein sowie dem LWR geäußerten, bereits aktuell zu beobachtenden und künftig zu erwartenden Folgen einer Baulandverknappung dargestellt. Weiterhin werden die Ergebnisse der neun weiteren Fallstudienregionen und -kommunen ergänzend vorgestellt.

In der anschließenden Diskussion werden vier zentrale Leitfragen bzw. Leitthemen fokussiert:

- ▶ Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte)?
- ▶ Welche sozialen Folgen zeitigt die Baulandverknappung/steigende Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?
- ▶ Welche städtebaulichen Folgen zeitigt eine Baulandverknappung/steigende Nachfrage?
- ▶ Welche weiteren indirekten Folgen einer Baulandverknappung sind zu verzeichnen?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden:

- ▶ Knappes Angebot bei steigender Nachfrage
Folge: Anstieg Baupreise wirken zunehmend als Regulativ der Baulandentwicklung
- ▶ Baulandknappheit begünstigt Entwicklungen an infrastrukturell ungeeigneten Standorten
- ▶ Der Remanenzeffekt wird sich weiter verstetigen aufgrund höherer Preise/Mieten für etwaige alternative Wohnung (Verhinderung von Umzugsketten)
- ▶ Zunahme der Intensität der Bodenspekulation infolge eines sich verknappenden Angebots an Bauflächen
- ▶ Sozialräumliche Konzentrationsprozesse werden sich verstetigen (Zuzug sozial Schwächerer in Kernstadtgebiete/Fortzüge höherer Einkommensschichten ins Umland)
- ▶ Dichte Bau- und Ortsstrukturen werden sich durchsetzen, Trend zu kleineren Grundstücksgrößen (auch im Zusammenhang mit (Neu-)Bürgermeister*innen der jüngeren Generation – Change Management)
- ▶ Durch verdichtetes Bauen steigen Bemessungsgrundlagen zur Entwässerung/dezentrale Entwässerung widersprechen Zielen der Verdichtung

Erarbeitung von Ideen zum Umgang mit Baulandverknappung und zur Abmilderung negativer Folgen

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Thomas Preuß stellt eine Übersicht von Ideen zum Umgang mit einer Verknappung von Bauland aus den Fallstudien vor, die auf eine Abmilderung negativer Folgen abzielen. Hierbei bezieht er sich zunächst auf die vorangegangenen Interviews mit Vertreter*innen des PLR II und dem LWR. Diese Ideen sollten im Workshop eingehender betrachtet und diskutiert werden. Außerdem sollten auch Ideen bzw. Vorschläge aus den anderen neun Fallstudienregionen bzw. Fallstudienkommunen in die Diskussion einfließen.

Leitfragen:

Welche Möglichkeiten haben die Planungsregion bzw. die Kommune zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

- ▶ durch regulatorische sowie planungs- und raumordnungsrechtliche Instrumente?
- ▶ durch wohnungswirtschaftliche Instrumente?

Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens Bund und Land sind erforderlich?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden:

- ▶ Im LWR existiert ein bewährtes Instrumentarium einer flächensparenden und bedarfsge-rechten Siedlungsentwicklung. Insbesondere die Bestandsaufnahme zur Innenentwicklung in Kombination mit dem Beitrag 2 sind hervorzuheben. Als Beitrag 1 bringen die Kommunen ein Prozent ihrer Finanzkraft ein, als Beitrag 2 eine Wohnbauabgabe in Höhe von einmalig 2.500 Euro für jede Wohneinheit, die sie in festgelegten GEP-Entwicklungsflächen entwi-ckeln.
- ▶ Es sollte geprüft werden, wie in der zeitlichen Rückschau die Innenentwicklung und Flächen-neuanspruchnahme im Außenbereich im Verhältnis stehen. Durch belastbare empirische Aussagen könne so in Zukunft besser gesteuert werden. Zudem ist der Vorrang der Innen-entwicklung, welcher als Ziel der Raumordnung seit dem LEP 2010 landesweit verankert ist, eine Daueraufgabe, sodass Nutzungsänderungen in Gebäuden und Generationswechsel im Bestand kontinuierlich im Blickfeld der Kommunen sind.
- ▶ Die Möglichkeiten der Innenentwicklung sind bis auf Ausnahme größerer (v.a. militärischer) Konversionsflächen in Rendsburg im Lebens- und Wirtschaftsraum begrenzt. Dies geht auf die in den letzten 15 Jahren auf die umfangreiche Bestandsaufnahme und die darauffolgende anhaltende Aktivierung solcher Potenziale zurück. Damit existieren in den Umlandgemein-den Rendsburgs nur noch kleinteiligere Innenentwicklungspotenziale, die jedoch nur schwer aktivierbar sind (unklare Eigentumsverhältnisse bzw. Erbgemeinschaften, Vorratshaltung von Grundstücken für Verwandte, geringe Bereitschaft zur Bebauung, Bodenspekulation). Hierbei könnte der Wohnbaulandfonds Abhilfe schaffen und die schwer aktivierbaren Grundstücke durch die zugrundeliegende Förderung eine schnellere/für die Kommune kos-tengünstigere Folgenutzung zuordnen.
- ▶ In Schleswig-Holstein und im Rahmen der GEP des LWR wird aktuell stark über die Anzahl der Wohneinheiten gesteuert. Hierbei ergibt sich das Problem, dass diese Bezugsgröße we-der die Flächenintensität der geschaffenen Wohneinheiten steuern kann noch qualitative Be-darfe einschließt. Es wird dafür plädiert, auch andere Indikatoren anzuwenden und somit die Flächenbeanspruchung stärker zu steuern.
- ▶ Zentrales Thema im LWR sind planerisch nicht gesteuerte Baulandentwicklungen, in Büdel-sdorf sind ca. die Hälfte der Bauvorhaben nicht mittels eines Bebauungsplans geplant, son-dern wurden über § 34 BauGB umgesetzt. Mit solchen Vorhaben im Zusammenhang bebau-ter Ortsteile könnte vermehrt ein flächensparender Ersatzneubau entstehen, indem das Be-stands-EFH durch ein MFH ersetzt wird. Jedoch lehnt das Kreisbauamt solche Anträge in den meisten Fällen ab, trotz eines Einfügens der Baukörper in die nähere Umgebungsbebauung. Hier sollte von Seiten des Bundes oder der Länder der Druck auf die Kreisbauämter und Ge-nehmigungsbehörden, deren Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben stark subjek-tiv erfolgt und die bislang durch eine Absicherungsmentalität zum Schutz vor rechtlichen

Klagen geprägt sind. Damit könnte erreicht werden, dass Nachverdichtungsmaßnahmen nach § 34 künftig häufiger ermöglicht werden. Beispielsweise können die Genehmigungsbehörden per Erlass vom Bund und Land die Handlungsspielräume in den Kommunen durch einen flexibleren Umgang mit dem § 34 BauGB ertüchtigt werden.

- ▶ Bei Einzelhandelsflächen ist es in Schleswig-Holstein noch nicht spürbar gelungen, Geschosse über bisher eingeschossigen Einzelhandelsgebäude baulich zu entwickeln. Hier könnten die kreisweiten Flächensparmanager tätig werden.
- ▶ Es gibt im LWR häufig politische Diskussion bezüglich einer Sozialquote im Wohnungsneubau für einzelne Bauvorhaben. Dies könnte auch im Rahmen von Konzeptvergaben als ein zentrales Kriterium gewichtet werden. Im Zuge stark gestiegener Baupreise und Fertigungskosten ist der soziale Wohnungsbau vielerorts unwirtschaftlich, worauf die Landesregierung mit einer erhöhten Förderung bereits reagiert. Damit wäre zur Umsetzung einer Sozialquote bei größeren Vorhaben (mind. ca. 12 WE) eine kontinuierliche Förderung durch die Landesregierung von Nöten.
- ▶ Die Innenentwicklung könnte durch die Überprüfung der Bebauungspläne v.a. in den Umlandgemeinden Rendsburgs vorangetrieben werden, indem Nachverdichtungspotenziale identifiziert werden und die Bebauungspläne angepasst werden. Demgegenüber wird der Vorbehalt geäußert, dass Grundstückseigentümer*innen, die eine Nachverdichtung auf ihrem Grundstück wünschen, selbstständig auf die Kommune zukommen würden. Eine hoheitliche Identifizierung von Nachverdichtungspotenzialen auf privaten Grundstücken dagegen könnte zu Spannungen im örtlichen Kontext führen.
- ▶ Der Verdichtung entgegen stehen häufig die Kosten, die Eigentümer*innen für den Bebauungsplan zur Nachverdichtung selbst tragen müssen. Auf der einen Seite ist mit einer Aufstellung eines B-Plans eine Wertsteigerung des Grundstücks verbunden und diesbezüglich sollte hierfür nicht die Gemeinschaft mit öffentlichen Geldern aufkommen. Auf der anderen Seite müssten Nachverdichtungsmaßnahmen politisch gewollt sein, daher sollte zur Erreichung dieses Ziels auch ein entsprechender kommunaler Aufwand getätigt werden.
- ▶ In einigen Ortslagen konnte festgestellt werden, dass sich alte Bebauungsplangebiete über Jahrzehnte sukzessiv verändert haben durch Anbauten, Aufstockungen und neue Baukörper, sodass in einigen Ortslagen zunächst eine städtebauliche Neuordnung erforderlich wäre. Zwar könnten damit auch einzelne Nachverdichtungspotenziale identifiziert werden, doch die Einhaltung städtebaulicher Qualitätskriterien ist vielerorts das intendierte Primärziel.
- ▶ Förderanreize als Belohnung für interkommunale Kooperationsräume seitens Landesplanung: Der Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg sollte einen besonderen zentralörtlichen Status erhalten, was schließlich auch monetär vorteilhaft wäre.
- ▶ Eine Auflockerung des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens wird gewünscht, die Neuerung durch die Fortschreibung des LEP 2021, dass Wohneinheiten, die in Gebäuden mit drei und mehr Wohnungen entstehen, nur zu zwei Drittel auf dem Rahmen angerechnet werden, sollte dahingehend geändert werden, dass ein MFH nur als eine WE angerechnet wird.
- ▶ Die Vorstellung des Baulandfonds und des kreisweiten Flächensparmanagers von Seiten der Landesplanung stößt auf große Zustimmung bei den Teilnehmenden. Im Zuge dessen, dass sich der Kreis Rendsburg-Eckernförde gegen den Einsatz eines Flächensparmanagers ausgesprochen hatte, bestehe die Möglichkeit, innerhalb der GEP einen Manager anzustellen. Voraussetzung wäre, dass hier der Kreis Rendsburg-Eckernförde zustimmt.

Zusammenfassung und Ausblick

Thomas Preuß resümiert die Veranstaltung und dankt im Namen des gesamten Projektteams den Teilnehmenden für das Engagement im Rahmen des Workshops und der vorangegangenen Interviews. Er weist auf den am Ende des Jahres folgenden gemeinsamen Workshop mit allen Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen hin. Dort sollen die Ergebnisse aus allen Fallstudien zusammengeführt und diskutiert werden.

Teilnehmende

- ▶ 8 Personen aus dem Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg
- ▶ 1 Person aus dem Bereich Landesplanung
- ▶ 1 Person aus dem Bereich Regionalplanung
- ▶ 3 Personen aus dem Projektteam (Deutsches Institut für Urbanistik, Institut Raum & Energie)

Wedel/Berlin, 06.01.2023

A.3.2 Fallstudienworkshop Landkreis Harburg, Stadt Winsen (Luhe)

Montag, 04. Juli 2022, 14:00 bis 17:00 Uhr (Online)

Moderation: Lutke Blecken, Institut Raum und Energie

Begrüßung

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Nach einer kurzen Begrüßung durch Lutke Blecken stellen sich die Teilnehmenden des Workshops kurz vor und gehen dabei auf ihre Tätigkeit ein. Neben dem Projektteam befinden sich Vertreter*innen der Fallstudienregion des Landkreises Harburg, der Fallstudienkommune Winsen und zusätzlich von der Metropolregion Hamburg im digitalen Workshop.

Gabriel Götze und Thomas Preuß stellen kurz das Projekt, den bisherigen Verlauf und die Ziele des heutigen Workshops vor. Dem Workshop vorangegangen waren bereits Interviews mit Verantwortlichen der Fallstudienregion (Landkreis Harburg sowie Fallstudienkommune Winsen). Auf die Ergebnisse der Interviews soll im Laufe des heutigen Workshops ebenfalls Bezug genommen werden. Grundsätzlich sollen die Teilnehmenden im Rahmen des Workshops

- ▶ mögliche Folgen einer Baulandverknappung (soziale, planerische, städtebauliche, ökologische, fiskalische, akteursspezifische Folgen) diskutieren,
- ▶ den Kontext mit anderen relevanten Entwicklungstrends (demografische Entwicklung, Nachfrageverhalten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe, Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft) erörtern,
- ▶ Vorgehensweisen zum Umgang mit der Baulandverknappung reflektieren,
- ▶ konkrete Ideen zur Abmilderung möglicher negativer Folgen der Baulandverknappung einbringen,
- ▶ durch einen Einblick in die Planungspraxis und Planungskultur vor Ort einen wichtigen Beitrag für die Forschungstätigkeiten des Umweltbundesamtes leisten.

Inhaltliche Einführung in die Fallstudie Harburg/Winsen

Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Gabriel Götze stellt sowohl den Landkreis Harburg als auch die Stadt Winsen anhand einiger Zahlen und allgemeinen Entwicklungstrends kurz vor. Einerseits werden dabei Kenngrößen wie Miet-, Kauf- und Bodenpreise sowie Baufertigstellungen (Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus und Mehrfamilienhaus) genannt und Ergebnisse aus der Online-Plattform UBA-Flächenrechner vorgestellt. Hierbei werden die bisherige Flächeninanspruchnahme betrachtet und mögliche Folgen einer Kontingentierung von Flächen für die beiden räumlichen Betrachtungsebenen skizziert. Ergänzt werden Kernergebnisse aus den vorangegangenen Interviews mit der Planungsregion bzw. der Kommune zur Schaffung einer Diskussionsgrundlage.

Anmerkungen und Kommentare der Teilnehmenden:

- ▶ In Bezug auf die Abbildung des UBA-Flächenrechners zur wohnbaulichen Nutzung eines Flächenkontingents entlang verschiedener Gebäudetypologien wurde festgestellt, dass das Gesamtkontingent einer Gemeinde hier allein für den Wohnungsbau dargestellt ist, während Flächenbedarfe für Verkehr und Gewerbe unberücksichtigt bleiben.

- ▶ Hilfreich wäre es, wenn im UBA-Flächenrechner die Zusammensetzung der Flächenneuanspruchnahme aufgeschlüsselt werden würde, etwa nach Wohnen, Gewerbe und Verkehr sowie insbesondere Bundes- und Landesvorhaben.
- ▶ Es wird auf das Erfordernis verwiesen, für verschiedene Sektoren das 30-Hektar-Ziel aufzuteilen. Eine Schwierigkeit wird dabei sicherlich die Flächenstatistik sein.
- ▶ Eine bevölkerungsgewichtige Verteilung von Flächenkontingenten wäre nachteilig für den Landkreis Harburg, da sich die Oberzentren außerhalb der Planungsregion befinden, der Planungsraum aber ein starkes Bevölkerungswachstum zu verzeichnen hat. Damit würde Harburg auf Basis der Einwohnerzahl die gleichen Kontingente erhalten wie schrumpfende Regionen.

Folgen der Verknappung von Wohnbauland

Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Gabriel Götze skizziert mögliche Folgen einer Verknappung von Wohnbauland. Dabei werden einerseits die im Interview mit den Vertreter*innen des Landkreises Harburg und der Stadt Winsen beobachteten bzw. erwarteten Folgen einer bestehenden oder zukünftigen Baulandverknappung angeführt. Außerdem werden aber auch die Ergebnisse der je neun weiteren Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen ergänzt. Dieser Input kann der Präsentation entnommen werden.

Dabei werden vier zentrale Leitfragen bzw. Leitthemen fokussiert:

- ▶ Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell? (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte)?
- ▶ Welche sozialen Folgen zeitigt Baulandverknappung/steigenden Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?
- ▶ Welche städtebaulichen Folgen zeitigt eine Baulandverknappung/steigende Nachfrage?
- ▶ Welche weiteren indirekten Folgen einer Baulandverknappung sind zu verzeichnen?

Im Folgenden werden die Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden dargestellt:

- ▶ Eine Herausforderung besteht darin, im Innenbereich Grundstücke anzukaufen. Besonders in Gemeinden mit dörflichen Strukturen sind die Eigentümer*innen häufig nicht bereit, Grundstücke zu veräußern.
- ▶ Eine Dichtevorgabe für die Bauleitplanung wäre angebracht, welche verbindlich gestaltet wird wenig Spielraum zulässt.
- ▶ Zugleich wird die Frage aufgeworfen, inwieweit eine Kontingentierung des Wohnbaulands die Wirtschaftsentwicklung hemmen könnte, wenn der Zuzug neuer qualifizierter Arbeitskräfte dadurch gebremst wird.
- ▶ Höhere Dichten bergen vor allem in dörflichen Strukturen ein hohes Konfliktpotenzial, hierbei werden von Entscheidungsträger*innen die Bewahrung des dörflichen Charakters mit entsprechend großen Grundstückszuschnitten angeführt.
- ▶ Eine verstärkte Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen könnte über finanzielle Anreize wie Fördermittel vorangetrieben werden

Erarbeitung von Ideen zum Umgang mit Verknappung und zur Abmilderung negativer Folgen in der Planungsregion und Kommunen

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Thomas Preuß stellt gesammelte Ideen zum Umgang mit einer Verknappung von Bauland, mit Fokus auf die Abmilderung negativer Folgen vor. Hierbei bezieht er sich zunächst auf die Ergebnisse der vorangegangenen Interviews mit den Vertreter*innen der Planungsregion des Landkreises Harburg und der Stadt Winsen. In diesem Rahmen wurden bereits erste Ideen gesammelt, die heute eingehender betrachtet und diskutiert werden sollen. Ergänzt werden diese Ideen durch eine Sammlung der Vorschläge aus allen Fallstudienregionen bzw. Fallstudienkommunen.

Leitfragen:

Mit welchen Maßnahmen und Instrumenten wird der Baulandverknappung bzw. steigender Nachfrage derzeit begegnet? Sind diese wirkungsvoll?

Welche Möglichkeiten haben die Planungsregion bzw. die Kommune zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung?

- ▶ durch regulatorische sowie planungs- und raumordnungsrechtliche Instrumente
- ▶ durch wohnungswirtschaftliche Instrumente

Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens Bund und Land sind erforderlich?

Vision: Welche weiteren Steuerungsmechanismen bzw. Rechtsinstrumente sind erforderlich oder wünschenswert?

Im Folgenden sind die Beiträge der Teilnehmenden entlang der verschiedenen institutionellen Ebenen Bund, Land, Region und Kommunen dargestellt.

Bundes- und Länderebene

- ▶ Der Kommunikation und Sensibilisierung zum Flächensparen kommt eine übergeordnete Rolle zu. Es braucht auf Ebene des Bundes eine verstärkende Öffentlichkeitsarbeit, um die Menschen für die Nachteile und Risiken des Flächenverbrauchs zu sensibilisieren. Die Chancen des Flächensparens müssten aufgezeigt werden sowie Handlungsträgern und Bürger*innen Informationen darüber gegeben werden, wie diese zum Flächensparen beitragen können.
- ▶ Die Wohnungsmärkte und das Baugeschehen insbes. in ländlichen Gemeinden sollten stärker auf die sich diversifizierenden Bedarf ausgerichtet werden; hierfür bedarf es geeigneter Rahmenbedingungen bzw. Anreize.
- ▶ Wohnbaulandfonds könnten ein Ansatz bis hinunter in die kommunale Ebene sein, um den Geschosswohnungsbau anzukurbeln.
- ▶ Die Kommunen sollten dahingehend finanziell entlastet werden, so dass die planende Verwaltung (hier wurde das Stadtplanungsamt genannt) personell besser aufgestellt werden kann. Durch eine bessere Finanz- und Personalausstattung kann sich eine Kommune strategischer aufstellen, aktuell ist das Stadtplanungsamt Winsen seit Corona vollständig ausgelastet. Themen wie Flächen und Klimaschutz können nur sehr oberflächlich bearbeitet werden.

- ▶ Die Anwendung der Regelungen des BauGB sind an sehr hohe Anforderungen gebunden, wie zum Beispiel das Baugebot nach § 176 BauGB. Die Nicht-Anwendung des Instruments resultiert nach Einschätzung der Fallstudienkommune vielfach aus den mit der Anwendung verbundenen hohen rechtlichen Anforderungen sowie einem hohen Ressourcenaufwand bei der Durchsetzung insbesondere bei kooperationsunwilligen Eigentümer*innen.
- ▶ Die BauNVO regelt in § 17 die bauliche Dichte durch die Regulierung von Dichteobergrenzen. Dabei gibt es Forderungen nach mehr baulicher Dichte und einer Flexibilisierung der Obergrenzen. Darüber hinaus sollten neben einem maximalen Wert insbesondere Minstdichtewerte (minimale Werte) in die BauNVO aufgenommen werden.
- ▶ Die Länder müssen die Kommunen stärker bei der Innenentwicklung unterstützen, indem sie entweder ein Monitoring bereitstellen oder Fördermöglichkeiten zur Einführung eines Monitorings schaffen. Weiterhin bedarf ein erfolgreiches Flächenmanagement eines aussagekräftigen Flächenmonitorings auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen.

Regionale Ebene

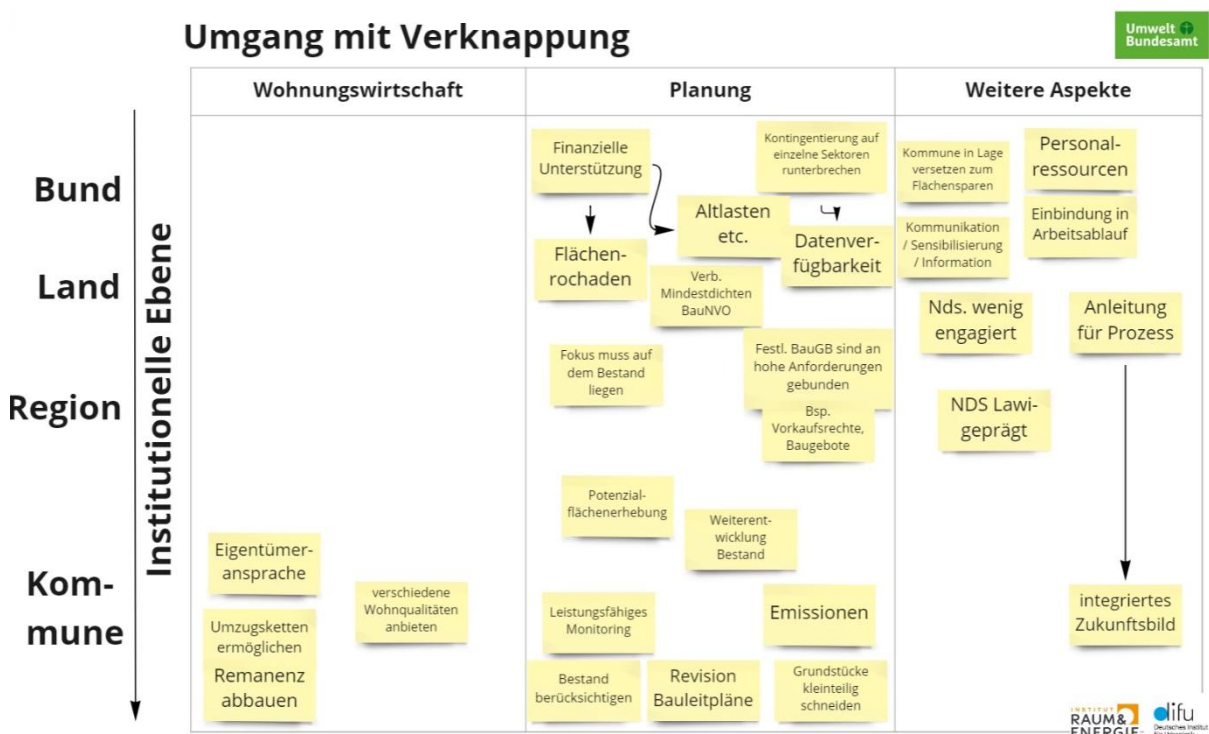
- ▶ Das Monitoring des 5 %-Ziels im Regionalplan 2019 müsse forciert werden, sodass dieses Ziel der Raumordnung verbindlich umgesetzt wird und eine Prüfung der Einhaltung durch Flächenwerte erfolgen kann.

Kommunale Ebene

- ▶ Es fehlt an Maßnahmen, um Senior*innen mit bis zu 150 m² Wohnfläche z.T. für eine Einzelperson zu einem Umzug zu bewegen. Parallel dazu besteht ein enormer Bedarf an solchen großen Wohnflächen insbesondere für Familien. In der Regel ist aber kein Umzug möglich, ohne dabei den angestammten Bereich zu verlassen, da kein bis kaum Geschosswohnungsbau in dörflichen Lagen vorhanden ist, der den Ansprüchen (v.a. preislich) älterer alleinstehender Menschen entspricht.
- ▶ Das In-Gang-Setzen einer Umzugskette mit entsprechenden Instrumenten müsse stärker unterstützt werden. Durch den Bau senior*innengerechter Wohnungen könnten Potenziale umgesetzt werden und ein Generationenwechsel bei älteren Eigenheimen unterstützt werden.
- ▶ Mit finanziellen oder Förderanreizen könnte die Wohnbautätigkeit im Bestand vor allem auf mit Altlasten behaftete gewerblich oder industriell vorgenutzte Grundstücke gelenkt werden; zudem bedarf es Lösungen, um mehrere Gewerbebetriebe in einem Neubau zu bündeln und damit Flächen zu sparen. In der Summe könnte so die Ausnutzung des Raumes insgesamt erhöht werden.
- ▶ Es bedarf eines kontinuierlichen Flächenmonitorings, wofür dauerhaft Personalressourcen zur Verfügung stehen.
- ▶ Alte Bebauungspläne könnten revidiert und neu aufgelegt werden. In diesen Fällen bedarf es einer klarstellenden Festsetzung zum Außer-Kraft-Treten der bisherigen Festsetzungen, die konkret oder allgemein gefasst sein müssen. So könnten in Bestandsgebieten höhere Dichten festgelegt werden, denn bestimmten älteren Bebauungsplänen eine sehr geringe Flächenausnutzung mit großzügig bemessenen Grundstücksgrößen.
- ▶ Demgegenüber sollte die bauliche Dichte so gewählt werden, dass Sie sich in das Ortsbild einfügt und trotzdem eine Weiterentwicklung des Bestands ermöglicht. Hier besteht in der

Region ein hohes Konfliktpotenzial, sodass dieses Themenfeld behutsam angegangen werden müsse.

Abbildung 53: Fallstudienworkshop Landkreis Harburg, Stadt Winsen (Luhe): Online-Dokumentationswand



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Zusammenfassung und Ausblick

Thomas Preuß resümiert die Veranstaltung mit einigen kurzen Abschlussworten und dankt im Namen des gesamten Projektteams den Teilnehmenden für das Engagement im Rahmen des Workshops und der Interviews. Er weist auf einen Ende des Jahres folgenden gemeinsamen Workshop mit allen Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen hin, in dem unter anderem die heutigen Ergebnisse nochmal aufgegriffen werden sollen.

Teilnehmende

- 2 Teilnehmende aus dem Landkreis Harburg
- 2 Teilnehmende aus der Stadt Winsen (Luhe)
- 1 Teilnehmende aus der Metropolregion Hamburg
- 3 Teilnehmende aus dem Projektteam (Deutsches Institut für Urbanistik, Institut Raum & Energie)

Wedel/Berlin, 06.07.2022

A.3.3 Fallstudienworkshop Planungsregion Uckermark-Barnim, Stadt Eberswalde und Gemeinde Schorfheide

Mittwoch, 08. Juni 2022, 09:30 bis 12:30 Uhr (Online)

Moderation: Lutke Blecken, Institut Raum und Energie

Begrüßung

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Thomas Preuß stellt das Projekt, den bisherigen Verlauf und die Ziele des Workshops vor. Vorangegangen waren bereits Interviews mit der Fallstudienregion Uckermark-Barnim sowie den Fallstudienkommunen Eberswalde und Schorfheide. Auf die Ergebnisse wird im Laufe des Workshops ebenfalls Bezug genommen. Grundsätzlich sollen die Teilnehmenden

- ▶ mögliche Folgen einer Baulandverknappung (soziale, planerische, städtebauliche, ökologische, fiskalische, akteursspezifische Folgen) diskutieren,
- ▶ den Kontext mit anderen relevanten Entwicklungstrends (demografische Entwicklung, Nachfrageverhalten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe, Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft) erörtern,
- ▶ Vorgehensweisen zum Umgang mit der Baulandverknappung reflektieren,
- ▶ konkrete Ideen zur Abmilderung möglicher negativer Folgen der Baulandverknappung einbringen und
- ▶ durch einen Einblick in Planungspraxis und Planungskultur vor Ort einen wichtigen Beitrag für die Forschungstätigkeiten des Umweltbundesamtes leisten.

Inhaltliche Einführung in die Fallstudie Uckermark-Barnim

Robert Böhnke, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Robert Böhnke stellt die allgemeinen und planerischen Rahmenbedingungen der Planungsregion Uckermark-Barnim sowie der Kommunen Eberswalde und Schorfheide anhand einiger Zahlen und allgemeiner Entwicklungstrends vor. Hierzu gehören Kenngrößen wie Mietpreise und Baufertigstellungen (nach Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus und Mehrfamilienhaus) sowie die Informationen auf Basis des UBA-Flächenrechners. Hierbei werden die vergangene Neuflächenanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen betrachtet und mögliche Folgen einer Kontingentierung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung für die Region und die Kommunen skizziert. Ergänzt werden diese Informationen durch Kernergebnisse aus den vorangegangenen Interviews mit der Planungsregion bzw. der Kommunen zur Schaffung einer Diskussionsgrundlage.

Anmerkungen und Kommentare der Teilnehmenden:

- ▶ Es wird einen Trend hin zum Bau eines größeren Anteils an MFH in der Region bestätigt verbunden mit einem steigenden Willen zur Umsetzung solcher Projekte. Gleichzeitig ist hierbei allerdings eine Trendumkehr seit Beginn der Corona-Pandemie zu spüren, infolgedessen sich der Wunsch nach EFH mit Garten wieder deutlich verstärkt in der Region bemerkbar macht. Dies sei auch an den Baugenehmigungen erkennbar. Wie sich dieser Trend in Zukunft weiterentwickeln wird, ist jedoch schwer zu prognostizieren.

- Es wird Kritik an der Methodik geäußert, mit der ein 30-ha-Ziel definiert wird, da SuV-Flächen als Grundlage auch unversiegelte, ökologisch wertvolle Flächen miteinbeziehen. Als Ausgangsgröße wäre eine Orientierung am Versiegelungsgrad gewinnbringender.

Folgen der Verknappung von Wohnbauland

Robert Böhnke, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

- Robert Böhnke stellt die Interviewergebnisse zu den Folgen einer Baulandverknappung vor. Folgende Aspekte wurden hierbei genannt:
- Starke Preissteigerungen (insb. Kaufpreise) vs. Bedarf nach bezahlbarem Wohnraum
- interkommunale Zusammenarbeit bei Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen wird als sinnvoll bewertet
- Verknappung könnte ein weiterer Anreiz zur verstärkten Innenentwicklung sein
- Politische Stimmen für „Einheimischen-Modell“ werden lauter
- Ortsidentität ändert sich durch Zuzüge
- Stärkere Verdichtung auch bei EFH-Gebieten (geplant)
- Nachholbedarf bei sozialer Infrastruktur
- Es braucht bezahlbares Wohnen für Ältere, auch mit Blick darauf Grundstücke in der Familie weitergeben zu können, statt zu verkaufen

Ergänzend wurden den Teilnehmenden die Interviewergebnisse aus den weiteren neun Fallstudienregionen vorgestellt.

In der folgenden Diskussion standen die folgenden drei Leitfragen bzw. Leitthemen im Fokus:

- Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region / in den Kommunen aktuell? (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte, ...)?
- Welche sozialen Folgen zeitigt Baulandverknappung/steigende Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?
- Welche weitere indirekte Folgen Baulandverknappung sind zu verzeichnen?

Im Folgenden werden die Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden nach den Leitthemen gegliedert dargestellt:

Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell? (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte, ...)?

Neben den bereits in den Interviews erwähnten direkten und indirekten Folgen wurden in der Diskussion folgende Aspekte benannt:

- Eberswalde orientiert sich bereits konsequent auf die Innenentwicklung. Diese wird durch das große Flächenpotenzial (ehem. Militär- und Industrieflächen) begünstigt. Eine weitere Rolle spielen die administrativen Grenzen, die auch im Rahmen der letzten Kommunalreform unangetastet blieben. Daher ist der Spielraum für Außenentwicklung der Stadt Eberswalde eingeschränkt. Gleichzeitig besteht eine hohe Nachfrage nach EFH, die aktuell von der

Stadt Eberswalde nicht gedeckt werden kann. Davon profitieren die Umlandgemeinden (u.a. Schorfheide), die diese Nachfrage teilweise bedienen.

- ▶ Steigende Nachfrage/Verknappung führt zu einer stärkeren Wahrnehmung städtebaulicher Aspekte der zukünftigen Siedlungsentwicklung; dabei spielen eine (noch stärkere) Innenentwicklung und höhere Baudichten eine wichtige Rolle
- ▶ Aufgrund der steigenden Nachfrage nach Bauland bzw. Verknappung können manche Flächen überhaupt erst wirtschaftlich entwickelt werden
- ▶ Der Steuerungs- und Gestaltungsspielraum für Kommunen vergrößert sich, da sie zwischen mehreren potenziellen Investoren „wählen“ können.
- ▶ Interkommunale Kooperationsmöglichkeiten bzw. der Wille zu einer abgestimmten Siedlungsentwicklung aus regionaler Perspektive werden von beiden Gemeinden als sinnvoll erachtet.
- ▶ Letztlich wird auf die Grenzen baulicher Dichte hingewiesen, so müssen das Kleinklima und das Ortsbild mitgedacht werden, wenn von Verdichtung in Innenbereichen geredet wird.

Welche sozialen Folgen zeitigt Baulandverknappung/steigenden Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?

- ▶ Die Preissteigerungen für Bauland in Kombination mit den allgemein steigenden Baukosten stehen den Bedarfen nach bezahlbarem Wohnraum entgegen. Darüber hinaus steigen damit auch die Kosten für die dringend benötigten sozialen Infrastrukturen (Nachholbedarf); problematisch ist darüber hinaus Träger für diese Einrichtungen zu finden.
- ▶ Vor dem Hintergrund steigender Nachfrage und Zuwanderung wird politisch das Einheimischen-Modell ins Spiel gebracht, jedoch noch nicht umgesetzt; eine Rolle spielt dabei die zunehmend von der lokalen Bevölkerung thematisierte sich verändernde Ortsidentität.
- ▶ Beispielhaft wird angeführt, dass der Kommune in der Vergangenheit bei Vorhaben im Segment des sozialen Wohnungsbaus entsprechende Förderungen aufgrund „unpassender Gebietskulisse“ von Seiten des Landes verwehrt wurden.
- ▶ Die Verhandlungsposition der Kommunen gegenüber Investoren hat sich verbessert und damit auch die Möglichkeiten kommunale Interessen des sozialen Wohnungsbaus durchzusetzen
- ▶ Schwierigkeiten bestehen ungeachtet der verbesserten Verhandlungsposition vor allem in der Kontrolle der Einhaltung der vertraglichen Vereinbarungen
- ▶ Fehlender bezahlbarer und geeigneter Wohnraum für ältere Menschen führt zu Remanenzeffekten.
- ▶ Es besteht Bedarf nach fachlichen Grundlagen für die politische Diskussion sowie als Argumentationsgrundlage für die Planung (Gutachten zu Wohnraumversorgung etc.)

Welche weiteren indirekten Folgen von Baulandverknappung sind zu verzeichnen?

Es wird hervorgehoben, dass eine positive zu beobachtende Folge der Baulandverknappung sei, dass nun vor allem verkehrsgünstigere Innenbereichslagen entwickelt würden. Dadurch müssen weniger neue Verkehrsflächen in Anspruch genommen werden.

Schorfheide ist im städtebaulichen Leitbild bezüglich der Siedlungsentwicklung auf Verdichtungspotentiale dezidiert eingegangen, dabei wurde unter anderem deutlich, dass die Ortsteile Finowfurt und Lichterfelde im Innenbereich schon fast vollständig ausgelastet sind und kaum Potentiale übrig sind.

Vor dem Hintergrund einer stärkeren Orientierung auf die Innenentwicklung müssen bestehende Planungsgrundlagen aktualisiert werden (hier insbesondere Innenbereichssatzungen):

Hierdurch entstehen zusätzliche Kosten.

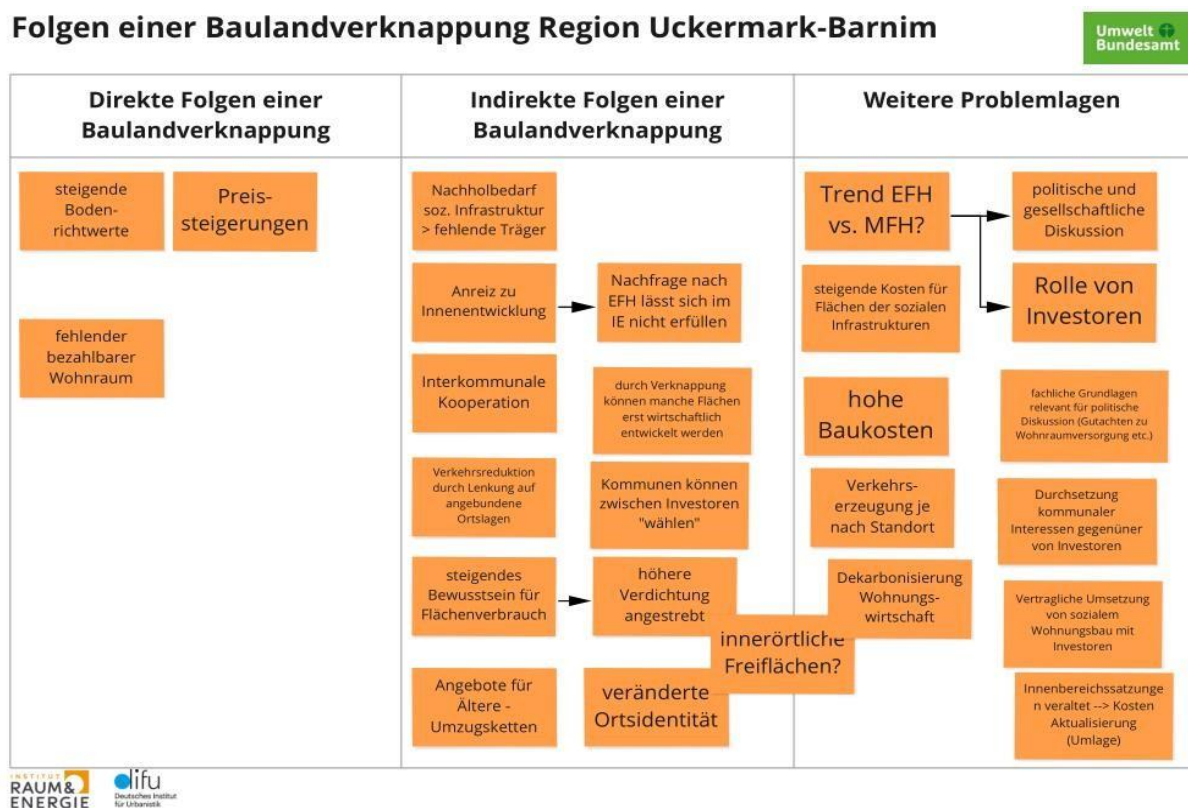
- Bei Schaffung neuer Wohnbauflächen entsteht ein Erfordernis des naturschutzfachlichen Ausgleichs, auch wenn Flächen der Innenentwicklung zuzuordnen sind, jedoch im FNP oder den aktuellen Satzungen nicht als Bauflächen (hier § 34) dargestellt sind. Zur Erstellung einer Ergänzungssatzung (oder alternativ eines Bebauungsplanes) ist der Eingriff zu bilanzieren und auszugleichen.
- Für die Kommune ist unklar, inwieweit Kosten und Ausgleichsmaßnahmen auf Private umgelegt werden können, insbesondere wenn es sich um mehrere Grundstückseigentümer straßenbegleitender Flächen handelt.

Bewusstsein für den Flächenverbrauch ist vorhanden bzw. nimmt zu.

Planerisch kommen Fragen auf, u.a. wie viele Flächen überhaupt noch für EFH entwickelt werden sollen, sowie grundsätzliche Fragen zur Reduktion der Nachfrage nach EFH.

Neben der Flächeninanspruchnahme werden politisch und planerisch weitere Themen relevant, u.a. die Dekarbonisierung der Wohnungswirtschaft.

Abbildung 54: Fallstudienworkshop Planungsregion Uckermark-Barnim, Stadt Eberswalde und Gemeinde Schorfheide: Online-Dokumentationswand



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Erarbeitung von Ideen zum Umgang mit Verknappung und zur Abmilderung negativer Folgen in der Planungsregion und Kommunen

Thomas Preuß/Robert Böhnke, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Robert Böhnke stellt die zunächst die Interviewergebnisse zu den Ideen zum Umgang mit einer Baulandverknappung vor, die im Folgenden weiter diskutiert und ergänzt wurden. Folgende Aspekte wurden in den Interviews genannt:

- ▶ Finanzielle Mittel von Bund und Land für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums
- ▶ Kommunale Gebietsreform (Stadt + Umland integriert betrachten und gestalten)
- ▶ Interkommunale Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen
- ▶ Verpflichtende Abstimmung/Kooperation (bspw. Zweckverband „Wohnen“) statt Freiwilligkeit
- ▶ Einheimischen-Modell bei Vergabe von Grundstücken
- ▶ Möglichkeiten des BauGB nutzen, bspw. Erhaltungssatzung (Milieuschutzsatzung) nach § 172 BauGB
- ▶ Wohnungspolitische Leitlinien
- ▶ Strategischer Bebauungsplan „Innenbereich“

Thomas Preuß stellt anschließend die Sammlung der Vorschläge aus allen Fallstudienregionen bzw. Fallstudienkommunen vor

Folgende Leitfragen standen im Rahmen der anschließenden Diskussion mit den Teilnehmenden im Mittelpunkt:

Mit welchen Maßnahmen und Instrumenten wird der Baulandverknappung bzw. steigender Nachfrage derzeit begegnet? Sind diese wirkungsvoll?

Welche Möglichkeiten haben **die Planungsregion bzw. die Kommune** zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung?

- ▶ durch regulatorische sowie planungs- und raumordnungsrechtliche Instrumente
- ▶ durch wohnungswirtschaftliche Instrumente

Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens **Bund und Land** sind erforderlich?

Vision: Welche weiteren Steuerungsmechanismen bzw. Rechtsinstrumente sind erforderlich oder wünschenswert?

Im Folgenden werden die Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden kurz dargestellt:

Mit welchen Maßnahmen und Instrumenten wird der Baulandverknappung bzw. steigender Nachfrage derzeit begegnet? Sind diese wirkungsvoll?

- ▶ Remanenzeffekte seien schon seit den 80er-Jahren zu beobachten. Es fehle aber trotzdem an erprobten und wirksamen Instrumenten für das Problem.

- ▶ Das Projektteam verweist auf ein Forschungsvorhaben aus Osnabrück im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“, das sich mit eben jenem Problem befasst und neue Erkenntnisse liefern konnte.
- ▶ In Eberswalde sei im Außenbereich ohnehin wenig Platz zur Flächenentwicklung, sodass als besondere Herausforderung für die Gemeinde vor allem die hohe Nachfrage nach EFH besteht, die eine Ausrichtungsentscheidung der Gemeinde nötig mache.

Welche Möglichkeiten haben die Planungsregion bzw. die Kommune zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung durch regulatorische sowie planungs- und raumordnungsrechtliche Instrumente?

- ▶ Es wird ein Bedarf zur Auslotung von geeigneten Anknüpfungspunkten für eine interkommunale Zusammenarbeit herausgestellt, auch im Bereich von Gewerbeflächen
- ▶ Die „städtebauliche Maßnahme“ ist eines der wenigen wirksamen Instrumente, es wird jedoch bislang noch zu selten eingesetzt, so fallen nur große Flächen in den Bereich der „städtebaulichen Maßnahme“. Eine Herabsetzung der Mindestgröße würde die Anwendung erleichtern.
- ▶ Einheimischen-Modell bei der Vergabe von Flächen
- ▶ Planerische Lenkung der Siedlungsentwicklung in bestehende Lagen
- ▶ Planerische Instrumente im Innenbereich, wie bspw. Satzungen, Bebauungspläne
- ▶ Bauverpflichtungen/Baugebote (hierzu bedarf es rechtlicher Unterstützung)

Welche Möglichkeiten haben die Planungsregion bzw. die Kommune zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung durch wohnungswirtschaftliche Instrumente

- ▶ Ein Hauptinstrument der Kommunen ist aktuell die Nutzung ihres Vorkaufrechts bei Bauland. Die Schwierigkeit besteht hierbei, dass vor dem Verkauf der Flächen bereits sehr viel Spekulation und damit ein Preisanstieg generiert wird. Dies stellt die Kommunen immer wieder vor finanzielle Schwierigkeiten und bedarf Lösungsideen. Schon früher sei im Prozess der Zugriff auf Grundstücksflächen durch Gemeindeseite nötig.
- ▶ Zudem wird die besondere Rolle der Wohnungswirtschaft herausgestellt: Deren Einbindung bei der Entwicklung neuer Wohnflächen scheint für die Zukunft ein wichtiges Thema zu sein. Besonders die „gemeinwohlorientierte“ Wohnungswirtschaft in Form von Genossenschaften und Baugruppen müssen laut Wolf gestärkt werden und als wichtige Bündnispartner gewonnen werden.
- ▶ Aktuell ist keine Genossenschaft in Schorfheide ansässig und auch generell nahezu kein kommunaler Wohnungsbestand vorhanden, was die Situation des sozialen Wohnbaus erschwert.
- ▶ Der Themenkomplex der „Dekarbonisierung des Wohnraums“ wird eingebracht: Dieses Ziel bedarf weitreichender Sanierungen im Bestand, die unter anderem eine enorme finanzielle Belastung für Wohnungswirtschaft und Gebietskörperschaften mit sich bringen. Man darf dies nicht aus den Augen verlieren und die Auswirkungen müssen genau beobachtet werden.
- ▶ Flächen für soziale Infrastrukturen müssen vor dem Hintergrund der Preissteigerungen im Blick behalten werden.
- ▶ Entwicklung von wohnungspolitischen Leitlinien.

- ▶ Beschluss zur anteiligen Entwicklung von bezahlbarem Wohnraum im Neubau.
- ▶ Verdichtete Wohnformen und Quartiere attraktiver gestalten und Flächen entsprechend entwickeln.

Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens Bund und Land sind erforderlich?

- ▶ Vorkaufsrechte und Sonderkonditionen bei Grundstücksflächen der Bundesländer und des Bundes könnten dazu beitragen, dass die Kommunen nicht wie jeder private Investor lediglich Mitbieter ist.
- ▶ Die Mobilisierung von Brachflächen ist als Kernaufgabe für höhere Flächenverfügbarkeit zu identifizieren. Gerade bei Flächen mit Altlasten brauche es hierbei aber noch mehr Unterstützungsinstrumente, um die hohen Kosten decken zu können und auch diese Flächen verfügbar zu machen.
- ▶ In der Gemeinde Schorfheide werden städtebauliche Verträge zwar als wirksames Mittel wahrgenommen, es fehlt aber an Expertise, um diese effizient und wirksam auszugestalten. Gerade im Bereich der rechtlichen Absicherungen seien verstärkte Beratungsangebote von Bund und Ländern sinnvoll.
- ▶ Gebietsreform (Stadt und Umland administrativ zusammenfassen) würde abgestimmte und flächensparende Siedlungsentwicklung erleichtern.
- ▶ Insb. kleine Kommunen brauchen mehr Informations- und Beratungsangebote.
- ▶ Fördermittel für Innenentwicklungsmaßnahmen.
- ▶ Finanzmittel für bezahlbaren Wohnraum.
- ▶ Finanzmittel für den Zwischenerwerb bereitstellen.
- ▶ Bessere finanzielle und damit verbunden auch personelle Ausstattung der Gemeinden würde die Nutzung der planungsrechtlichen Möglichkeiten durch die Kommunen erleichtern/ermöglichen.
- ▶ Vorkaufsrechte für Kommunen.
- ▶ Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen müsste für kleine Kommunen/kleine Flächen vereinfacht werden.
- ▶ Potentialflächen können durch die Gemeinde kaum in Nutzung gebracht werden; Bedarf nach Instrumenten und finanziellen Mitteln für die Mobilisierung von Brachflächen, Beseitigung von Altlasten sowie Eigentümeransprache zur Aktivierung.

Vision: Welche weiteren Steuerungsmechanismen bzw. Rechtsinstrumente sind erforderlich oder wünschenswert?

- ▶ Wohnbaulandfonds zum Erwerb von Flächen
- ▶ Spekulationsgewinne für Ausbau von Infrastrukturen abschöpfen

Zusammenfassung und Ausblick

Thomas Preuß resümiert die Veranstaltung und weist auf einen Ende des Jahres geplanten gemeinsamen Workshop mit allen Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen hin, in dem unter anderem die heutigen Ergebnisse nochmal aufgegriffen werden sollen.

Teilnehmende:

- ▶ 2 Personen aus der Gemeinde Schorfheide
- ▶ 3 Personen aus der Stadt Eberswalde
- ▶ 1 Person aus der Planungsregion Uckermark-Barnim
- ▶ 4 Personen aus dem Projektteam (Deutsches Institut für Urbanistik, Institut Raum& Energie)

Wedel/Berlin, 15.6.2022

A.3.4 Fallstudienworkshop Region Hannover und Neustadt am Rübenberge

Donnerstag, 02. Juni 2022, 10:00 bis 13:00 Uhr (Online)

Moderation: Lutke Blecken, Institut Raum und Energie

Begrüßung

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Nach einer kurzen Begrüßung durch Lutke Blecken stellen sich die Teilnehmenden des Workshops kurz vor und gehen dabei auf ihre Tätigkeit ein. Neben dem Projektteam befinden sich Vertreter*innen der Fallstudienregion Hannover, der Fallstudienkommune Neustadt am Rübenberge und zusätzlich Vertreter*innen von drei Wohnungsgesellschaften aus der Region unter den Teilnehmenden.

Gabriel Götze und Thomas Preuß stellen kurz das Projekt, den bisherigen Verlauf und die Ziele des heutigen Workshops vor. Vorangegangen waren bereits Interviews mit der Fallstudienregion Hannover sowie der Fallstudienkommune Neustadt am Rübenberge. Auf die Ergebnisse soll im Laufe des heutigen Workshops ebenfalls Bezug genommen werden. Grundsätzlich sollen die Teilnehmenden im Rahmen des Workshops

- ▶ mögliche Folgen einer Baulandverknappung (soziale, planerische, städtebauliche, ökologische, fiskalische, akteursspezifische Folgen) diskutieren,
- ▶ den Kontext mit anderen relevanten Entwicklungstrends (demografische Entwicklung, Nachfrageverhalten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe, Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft) erörtern,
- ▶ Vorgehensweisen zum Umgang mit der Baulandverknappung reflektieren,
- ▶ konkrete Ideen zur Abmilderung möglicher negativer Folgen der Baulandverknappung einbringen,
- ▶ durch einen Einblick in Planungspraxis und Planungskultur vor Ort einen wichtigen Beitrag für die Forschungstätigkeiten des Umweltbundesamtes leisten.

Inhaltliche Einführung in die Fallstudie Region Hannover und Stadt Neustadt am Rübenberge

Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Gabriel Götze stellt sowohl die Region Hannover als auch die Stadt Neustadt am Rübenberge anhand einiger Zahlen und allgemeiner Entwicklungstrends kurz vor. Einerseits werden dabei Kenngrößen wie Mietpreise und Baufertigstellungen (nach Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus und Mehrfamilienhaus) genannt und Ergebnisse aus der Online-Plattform „UBA-Flächenrechner 2.0“ vorgestellt. Hierbei werden die vergangene Flächeninanspruchnahme betrachtet und mögliche Folgen einer Kontingentierung von Flächen für die beiden räumlichen Betrachtungsebenen skizziert. Ergänzt werden Kernergebnisse aus den vorangegangenen Interviews mit der Planungsregion bzw. der Kommune zur Schaffung einer Diskussionsgrundlage.

Anmerkungen und Kommentare der Teilnehmenden:

- ▶ Das System der Zentralen Orte, welches vorgestellt wurde, wird um eine weitere in der Region genutzte Kategorie ergänzt: Infrastrukturell gut ausgestattete ländlich strukturierte Siedlungen, welche eine Ergänzungsfunktion "Wohnen" zugewiesen bekommen und nicht der Eigenentwicklung (5 %-Ziel) unterliegen.

- ▶ Vorhandene Innenentwicklungspotentiale reichen nicht aus, um den Wohnraumbedarf in der Region zu decken. Trotz allem wird die Bedeutung der Erfassung und Nutzung dieser Potenziale bekräftigt.
- ▶ Wunsch nach finanziellen Unterstützungsmodellen zur Revitalisierung von Gewerbebrachen um diese Potenziale besser nutzen zu können.
- ▶ Durch das 5%-Ziel der Eigenentwicklung lässt sich keine generelle Verknappung von Bauland erkennen, nur in einzelnen Teilbereichen ist eine Verknappung gegeben.
- ▶ Die hohen Flächenverbräuche sowohl in der Planungsregion als auch in Neustadt am Rübenberge lassen sich nicht nachvollziehen, Vermutung: Berechnungsfehler bzw. statistische Ungenauigkeiten.
- ▶ Die Formulierung Fernpendler*in ist an dieser Stelle vermutlich falsch gewählt. Eigentlich ist dieser Begriff erst ab einer Distanz von mindestens 50km zu wählen, was für die Region eher unrealistisch scheint.

Folgen der Verknappung von Wohnbauland

Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Gabriel Götze skizziert mögliche Folgen einer Verknappung von Wohnbauland. Dabei werden einerseits die im Interview mit Hannover als Fallstudienregion und Neustadt am Rübenberge als Fallstudienkommune von den Vertreter*innen beobachteten und erwarteten Folgen einer bestehenden oder zukünftigen Baulandverknappung angeführt. Außerdem werden aber auch die Ergebnisse der je neun weiteren Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen ergänzt.

Dabei werden drei zentrale Leitfragen bzw. Leitthemen in den Fokus genommen:

- ▶ Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell? (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte)?
- ▶ Welche sozialen Folgen zeitigt Baulandverknappung/steigenden Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?
- ▶ Welche weiteren indirekten Folgen einer Baulandverknappung sind zu verzeichnen?

Im Folgenden werden die Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden nach den Leitthemen gegliedert dargestellt:

Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell? (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte)?

- ▶ Es werden zwei aktuell bestehende Verknappungsarten unterschieden: Einerseits bewusste, durch z.B. rechtliche Festlegungen in Flächennutzungsplänen herbeigeführte Verknappung und andererseits „natürliche“ Verknappung durch Marktmechanismen. Diese zweite, durch den Markt herbeigeführte Verknappung von Bauland sei in der Region zu beobachten. So sei zum Beispiel der Wille zum Verkauf von Grundstücken dadurch begrenzt, dass die konjunkturelle Lage und das Zinsniveau für Geldanlagen gegenüber Renditeerwartungen bei Grundbesitz eher unattraktiv erscheinen lassen.
- ▶ In der Region ist weiterhin eine starke Nachfrage nach Einfamilienhäusern vorhanden. Dabei ändert sich in den vergangenen Jahren vor allem die Struktur der Nachfragenden. So seien

einerseits seit 2015 auch immer mehr Anfragen von außerhalb der Region zu verzeichnen. Die Region scheint also für Zuziehende an Relevanz zu gewinnen. Außerdem seien neben Familien als Hauptnachfrager vor allem immer mehr über 60-Jährige an Einfamilienhäusern interessiert. Diese Gruppe ist mit rund einem Drittel am Nachfragemarkt vertreten, so die Erfahrungswerte. Der preisliche Unterschied zwischen einem großen Einfamilienhaus und einer Wohnung sei dabei nicht ausschlaggebend anders, so dass viele Senior*innen das aleinstehende Einfamilienhaus bevorzugen.

- Der Anspruch nach höheren baulichen Dichten wurde in der Region Hannover durch das Wohnraumversorgungskonzept deutlich gemacht. Die gewünschten Dichten stehen hierbei aber immer wieder in Konflikt mit den Nutzungsansprüchen der Bewohner*innen.

Welche sozialen Folgen zeitigt Baulandverknappung/steigenden Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?

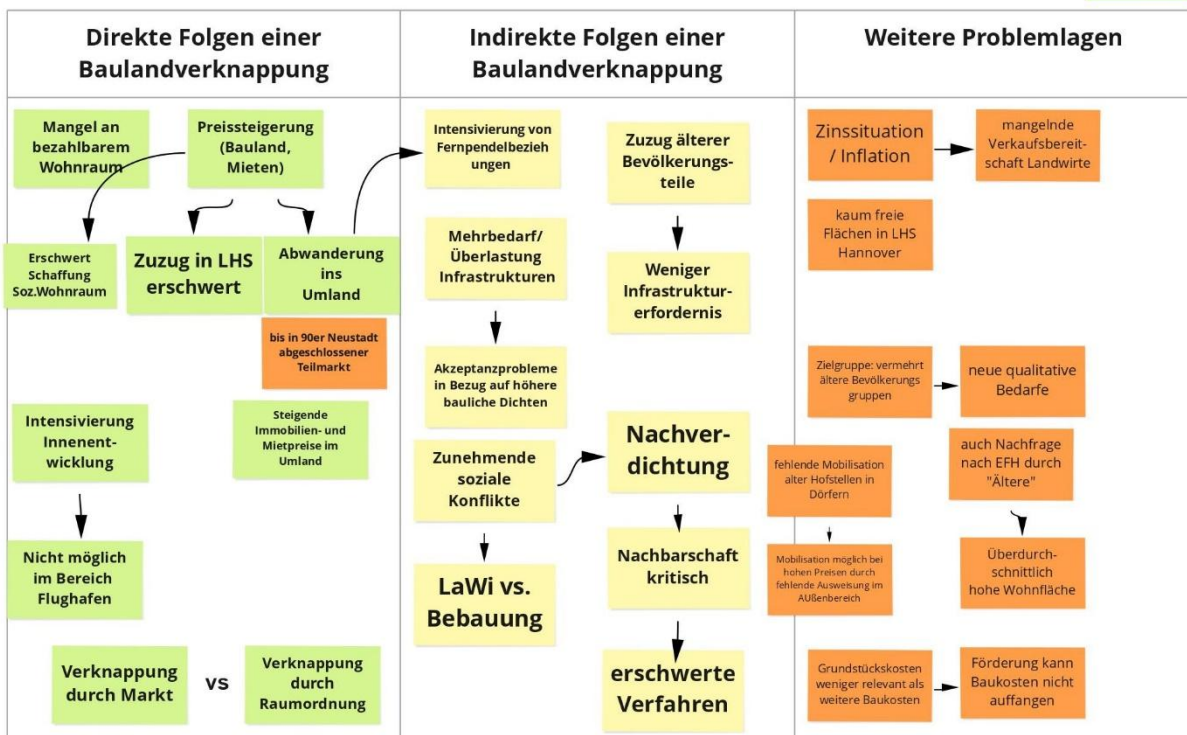
- Effekte einer Baulandverknappung auf geförderten Wohnungsbau werden als eher gering angesehen. Dieser sei sowieso im mehrgeschossigen Wohnungsbau vorzufinden, auf den steigende Bodenpreise potentiell weniger durchschlagen würden.
- Für den geförderten Wohnbau spielen steigende Bodenpreise durch eine Verknappung des Baulands ebenso eher eine untergeordnete Rolle. Viel problematischer ist die aktuelle Entwicklung der Baukosten. Wenn man geförderten Wohnungsbau realisiert, werden häufig freifinanzierte Wohnungen zur Ausgleichsfinanzierung herangezogen. Aufgrund steigender Baukosten würden also vor allem in diesem Segment die Preise weiter steigen. Es wird auf das Problem verwiesen, dass diese auch nicht unendlich steigen können, um noch angemessen zu sein und den Bedürfnissen der Bewohner*innen zu entsprechen. Das wirft die Frage auf, wo und wie überhaupt noch geförderter Wohnbau errichtet werden kann.
- Die Konflikträchtigkeit von Wohnbauvorhaben ist deutlich gestiegen. Durch eine Verknappung von Bauland und steigendem Siedlungsdruck werden soziale Konflikte und Anfeindungen gegenüber Zugezogenen sichtbar. Dies zeigt sich in Neustadt am Rübenberge durch die deutlich gestiegene Zahl an Einwänden bei Bauverfahren.
- Durch steigende Immobilienpreise infolge einer Baulandverknappung könnten auch Remanenzeffekte abgemildert werden. So lohnt sich der Verkauf von leerstehenden oder wenig genutzten Eigenheimen und Hofstellen ab einem gewissen Preisanstieg und bringt diese Objekte wieder auf den Markt.

Welche weiteren indirekten Folgen einer Baulandverknappung sind zu verzeichnen?

- Durch geänderte Nutzer*innengruppen infolge einer Verknappung von Bauland ergeben sich auch geänderte Infrastrukturbedarfe.

Abbildung 55: Fallstudienworkshop Region Hannover und Neustadt am Rübenberge: Online-Dokumentationswand 1

Folgen einer Baulandverknappung Region Hannover/ Neustadt



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Erarbeitung von Ideen zum Umgang mit Verknappung und zur Abmilderung negativer Folgen in der Planungsregion und Kommunen

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Thomas Preuß stellt gesammelte Ideen zum Umgang mit einer Verknappung von Bauland, mit Fokus auf die Abmilderung negativer Folgen, vor. Hierbei bezieht er sich zunächst auf die vorangegangenen Interviews von Vertreter*innen der Region Hannover und der Stadt Neustadt am Rübenberge. In diesem Rahmen wurden bereits erste Ideen gesammelt die heute eingehender betrachtet und diskutiert werden sollen. Ergänzt werden diese Ideen durch eine Sammlung der Vorschläge aus allen Fallstudienregionen bzw. Fallstudienkommunen.

Leitfragen:

Mit welchen Maßnahmen und Instrumenten wird der Baulandverknappung bzw. steigender Nachfrage derzeit begegnet? Sind diese wirkungsvoll?

Welche Möglichkeiten haben die Planungsregion bzw. die Kommune zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung?

- durch regulatorische sowie planungs- und raumordnungsrechtliche Instrumente
- durch wohnungswirtschaftliche Instrumente

Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens Bund und Land sind erforderlich?

Vision: Welche weiteren Steuerungsmechanismen bzw. Rechtsinstrumente sind erforderlich oder wünschenswert?

Mit welchen Maßnahmen und Instrumenten wird der Baulandverknappung bzw. steigender Nachfrage derzeit begegnet? Sind diese wirkungsvoll?

- ▶ Bedarf an sozialem Wohnbau ist in Neustadt am Rübenberge vorhanden, es bestehen vertragliche Vereinbarungen mit Wohnungsgesellschaften, aber trotz allem würde vielerorts kein geförderter Wohnbau umgesetzt.
- ▶ Dies hängt vor allem mit den bestehenden Förderrichtlinien zusammen. Diese sind abhängig von der sogenannten Mietenstufe, die die Angebotsmiete im geförderten Wohnbau festlegt. Auf dieser Skala befindet sich Neustadt am Rübenberge auf Stufe 2 (von 6 möglichen). Da der entscheidende Preistreiber aber die Baukosten sind, ist es für Wohnungsbaugesellschaften deutlich rentabler, den Wohnungsbau an Orten mit höheren Mietstufen zu realisieren. Außerdem sei hierbei zu bedenken, dass mehr Geschosse auch immer rentabler seien und damit städtischere Lagen zusätzlich Priorität besitzen.
- ▶ Dies verdeutlicht, dass es ergänzende Instrumentarien braucht, damit bestehende Instrumente nicht ins Leere laufen.
- ▶ Generell sollte ein diversifiziertes Wohnungsangebot geschaffen werden, das den tatsächlichen Bedarfen auch in den Ortsteilen (z.B. seniorengerechtes Wohnen) entspricht.
- ▶ Das In-Gang-Setzen einer Umzugskette mit entsprechenden Instrumenten müsse stärker unterstützt werden. Durch den Bau senior*innengerechter Wohnungen könnten Potentiale umgesetzt werden und ein Generationenwechsel von staten gehen. Nicht mehr genutzte landwirtschaftliche Höfe machen in dieser Region ein nicht zu unterschätzendes Bestandspotenzial aus.
- ▶ Man könne sogar noch früher ansetzen und Eigenheimbesitzer*innen gezielt informieren, sobald die Kinder aus dem Haushalt ausgezogen sind. Die Hauptaufgabe liege dabei in Aufklärungsarbeit und Beratung zu diesem Themenkomplex.
- ▶ Ein großes Problem ist es, dass die verkauften Eigenheime häufig gerade so die neuen Wohnungen finanzieren würden und kein Überschuss bestehe. Damit sei der Umzug häufig nicht lohnenswert. Zudem bestehe die Schwierigkeit, Bestandsbewohner*innen für einen Umzug in eine kleinere Wohnung zu motivieren.

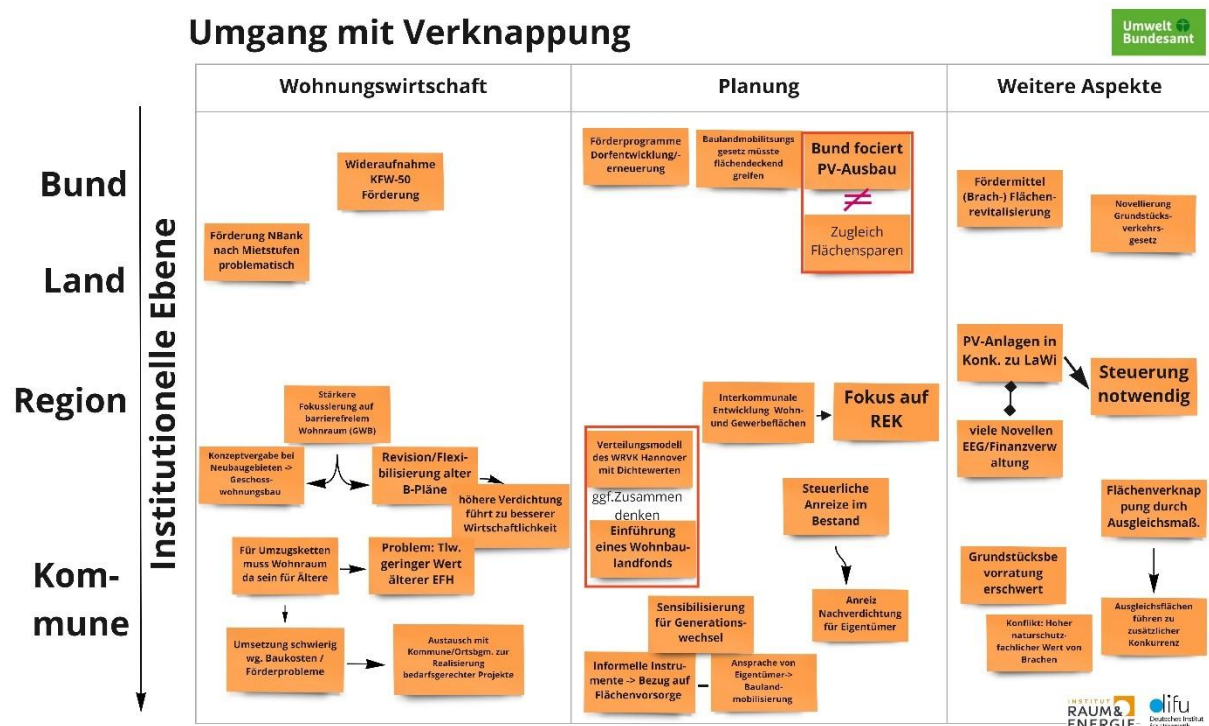
Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens Bund und Land sind erforderlich?

- ▶ Nachverdichtung im Bestand wird bereits durchgeführt, sei seit dem Wegfall der KfW-Förderung jedoch zunehmend schwieriger. Es fehle hier an einer passenden Förderkulisse, um die städtebaulich, sozial und ökologisch passfähige Sanierung bzw. den Ausbau im Bestand zu stützen.
- ▶ Mit steuerlichen Anreizen oder Förderanreizen könnte die Wohnbautätigkeit (auch im Bestand) gelenkt werden; es bedarf auch Anreize für die energetische Sanierung alter Einfamilienhäuser.
- ▶ Das Modell von Ausgleichsflächen für Naturschutz ist zu überdenken. Das Punktesystem führe dazu, dass immer weiter neue Flächen verbraucht werden und der Druck auf beste-

henden Flächen zusätzlich erhöht wird (werden z.B. 10 ha Bauland neu in Anspruch genommen, wird der Anlauf von 6 ha Ausgleichsfläche erforderlich; auch auf vormalig baulich genutzter Fläche mit langjähriger Sukzession).

- Bodenbevorratung der Gemeinden sollte nicht durch eine Novellierung des Grundstücksverkehrsgesetzes erschwert werden (Grundstücksverkehrsgenehmigung bislang ab 1 ha Flächenverkauf erforderlich; eine geplante Absenkung auf 0,5 ha wäre aus Sicht der Kommunen kontraproduktiv).
- Durch den Ausbau von Freiflächenphotovoltaik tritt ein weiterer Faktor in der Konkurrenzsituation um Fläche auf. Durch verstärkte Tätigkeiten auf diesem Gebiet wird weiterer Flächenverbrauch/Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Flächen erwartet. Eine stärkere Priorisierung in Richtung Wohnungsbau wird gewünscht und muss mit steuerlichen Anreizen gekoppelt werden.
- Aus der Region Hannover wird konstatiert, dass Flächensparen und Freiflächenphotovoltaik nicht zusammenpassen. Man wünsche sich hier einen stärkeren Fokus auf Dachflächen und bereits versiegelte Flächen (z.B. Parkplätze). Zudem müsste der Schwerpunkt auf der Installation von PV im Gebäudebestand liegen, unterfüttert mit wirksamen steuerlichen und finanziellen Anreizen.

Abbildung 56: Fallstudienworkshop Region Hannover und Neustadt am Rübenberge: Online-Dokumentationswand 2



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Zusammenfassung und Ausblick

Thomas Preuß resümiert die Veranstaltung mit einigen kurzen Abschlussworten und dankt im Namen des gesamten Projektteams den Teilnehmenden für das Engagement im Rahmen des

Workshops und der Interviews. Er weist auf den Ende des Jahres folgenden gemeinsamen Workshop mit allen Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen hin, in dem unter anderem die heutigen Ergebnisse nochmal aufgegriffen werden sollen.

Teilnehmende:

- ▶ 3 Personen aus der Region Hannover
- ▶ 2 Personen aus der Stadt Neustadt am Rübenberge
- ▶ 1 Person aus der Neustädter Immobiliengesellschaft (NIG)
- ▶ 1 Person aus der Grundstücksentwicklungsgesellschaft Neustadt am Rübenberge mbH (GEG)
- ▶ 1 Person aus der Kreissiedlungsgesellschaft (KSG)Hannover
- ▶ 4 Personen aus dem Projektteam (Deutsches Institut für Urbanistik, Institut Raum & Energie)

Wedel/Berlin, 06.07.2022

A.3.5 Fallstudienworkshop Planungsregion Düsseldorf, Kreis Kleve und Gemeinde Bedburg-Hau

Dienstag, 06. September 2022, 09:30 bis 12:30 Uhr (Online)

Moderation: Lutke Blecken, Institut Raum und Energie

Begrüßung

Lutke Blecken, Institut Raum & Energie und Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Nach einer kurzen Begrüßung durch Lutke Blecken stellt Thomas Preuß das Projekt, den bisherigen Verlauf und die Ziele des heutigen Workshops vor. Vorangegangen waren bereits Interviews mit der Fallstudienregion Düsseldorf, dem Fallstudienkreis Kleve sowie der Fallstudienkommune Bedburg-Hau. Auf die Ergebnisse soll im Laufe des heutigen Workshops ebenfalls Bezug genommen werden. Grundsätzlich sollen die Teilnehmenden im Rahmen des Workshops

- ▶ mögliche Folgen einer Baulandverknappung (soziale, planerische, städtebauliche, ökologische, fiskalische, akteursspezifische Folgen) diskutieren,
- ▶ den Kontext mit anderen relevanten Entwicklungstrends (demografische Entwicklung, Nachfrageverhalten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe, Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft) erörtern,
- ▶ Vorgehensweisen zum Umgang mit der Baulandverknappung reflektieren,
- ▶ konkrete Ideen zur Abmilderung möglicher negativer Folgen der Baulandverknappung einbringen und
- ▶ durch einen Einblick in Planungspraxis und Planungskultur vor Ort einen wichtigen Beitrag für die Forschungstätigkeiten des Umweltbundesamtes leisten.

Inhaltliche Einführung in die Fallstudie Düsseldorf, Kreis Kleve und Bedburg-Hau

Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Gabriel Götze stellt sowohl die Planungsregion Düsseldorf als auch den Kreis Kleve und die Kommune Bedburg-Hau anhand einiger Zahlen und allgemeiner Entwicklungstrends vor. Es werden dabei Kenngrößen wie Miet-, Kauf- und Bodenpreise sowie Baufertigstellungen (gegliedert nach Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus und Mehrfamilienhaus) dargestellt und Ergebnisse zur bisherigen Flächeninanspruchnahme aus dem UBA-Flächenrechner vorgestellt. Außerdem werden die Anpassungsbedarfe in Bezug auf die Flächenneuanspruchnahme für die einzelnen räumlichen Betrachtungsebenen skizziert, die sich im Falle einer Kontingentierung von Flächen entlang dem bundespolitischen Ziel „30 Hektar minus X“ ergeben würden. In die Einführung fließen die Kernergebnisse aus den vorangegangenen Interviews mit der Planungsregion, dem Kreis und der Kommune ein.

Anmerkungen/Rückfragen der Teilnehmenden

- ▶ Es wird darauf hingewiesen, dass einige Flächen wegen intensiver landwirtschaftlicher Nutzung und einer niedrigen Verkaufsbereitschaft der Landwirt*innen möglicherweise nicht zur Verfügung stehen. Bei Wohnbauland müssten auch die planerischen Voraussetzungen im Wege der Bauleitplanung (B-Plan, ggf. FNP-Änderung) geschaffen werden.
- ▶ Die fehlende Verkaufsbereitschaft der Landwirt*innen betrifft häufig auch Flächen, auf denen bereits Baurecht besteht. Das hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass viele Regional-

und Flächennutzungsplanänderungen angestoßen wurden und Potenziale, die planerisch bereits gesichert waren, gegen andere, noch nicht planerisch gesicherte Flächen, getauscht werden mussten. Landwirtschaftliche Nutzflächen werden auch deshalb ungern verkauft, da die Landwirt*innen, entsprechend dem zulässigen Tierbesatz ausreichend Fläche für die Verbringung der Gülle nachweisen müssen.

- Landwirtschaftliche Flächen sind jedoch nicht immer im Eigentum der Landwirt*innen, sondern ein erheblicher Teil der landwirtschaftlichen Flächen ist Pachtland.
- Mit Blick auf den UBA-Flächenrechner wird angemerkt, dass die Darstellung der zukünftig möglichen Realisierung von Wohnungen zu kurz greift, denn hierbei werden künftige Flächenbedarfe für Gewerbe oder Verkehrsinfrastruktur ausgeblendet. Somit täuschen die Zahlen der möglichen realisierbaren Wohneinheiten. Diese würden in der Realität viel niedriger liegen müssen. Durch den zusätzlichen Abzug von Flächen für Radwege, Gewerbe und Verkehr, wie es insbesondere im Kreis Kleve der Fall ist, bliebe nur noch ein geringer Anteil vom Gesamtkontingent für die Wohnnutzung übrig. Verschärfend kommt mit Blick auf die Kontingentierung hinzu, dass – im Falle einer Zuteilung z.B. entlang einem 30ha-Bundesziel ein Vorab-Abzug beim Kontingent für Gemeinden erfolgen müsste, denn Bund und Länder würden für eigene Vorhaben einen Teil des Gesamtkontingents selbst beanspruchen. Unabhängig davon müsste es im Falle einer Kontingentierung Mechanismen geben, die neben der Einwohnerzahl der Gemeinden auch andere, insbesondere regionsspezifische Aspekte berücksichtigen. Seitens des Projektteams wird darauf hingewiesen, dass der Flächenrechner zunächst verdeutlichen soll, wie flächenintensiv der Fertigstellung von EFH sind und damit im Zuge einer möglichen Verknappungssituation Kommunen angeregt werden können, Flächenansprüche neu zu denken.
- Es wird der Wunsch nach aktuelleren Daten im Flächenrechner geäußert. Thomas Preuß weist darauf hin, dass der UBA-Flächenrechner zeitnah aktualisiert wird und dabei die Daten von 2019 einbezogen werden.

Folgen der Verknappung von Wohnbauland

Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Gabriel Götze skizziert mögliche Folgen einer Verknappung von Wohnbauland. Dabei werden die in den Interviews mit Verantwortlichen der Bezirksregierung Düsseldorf, des Kreises Kleve als Fallstudienkreis und der Gemeinde Bedburg-Hau als Fallstudienkommune geäußerten, bereits aktuell zu beobachtenden und künftig zu erwartenden Folgen einer Baulandverknappung dargestellt. Weiterhin werden die Ergebnisse der neun weiteren Fallstudienregionen und -kommunen ergänzt.

In der anschließenden Diskussion werden vier zentrale Leitfragen bzw. Leitthemen fokussiert:

- Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell? (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte)?
- Welche sozialen Folgen zeitigt Baulandverknappung/steigende Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?
- Welche städtebaulichen Folgen zeitigt eine Baulandverknappung/steigende Nachfrage?
- Welche weiteren indirekten Folgen einer Baulandverknappung sind zu verzeichnen?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden:

Soziale Folgen

- ▶ Insbesondere, wenn (preiswerter) Wohnraum im Geschosswohnungsbau realisiert werden soll, regt sich Widerstand aus der Nachbarschaft. Begründet wird dieser häufig mit dem Verlust an Distanz zu Nachbarn und dem Verlust des unverbauten Blicks in die Landschaft. Obwohl in diesen Lagen ein Baupotenzial und Baurecht bestünde liegt, beugt sich die Kommunalpolitik immer wieder dem Widerstand der ansässigen Bewohner*innen.
- ▶ Die Flächenkonkurrenz zwischen verschiedenen siedlungsbezogenen/baulichen Nutzungen ist ein Thema, das an Relevanz gewinnt. Handwerk und (auch wohnverträgliches) Gewerbe werden in Siedlungsgebieten durch Innenverdichtung zunehmend verdrängt. Häufig sind die vergleichsweise hohen Renditen im Wohnungsbau hierfür ursächlich.

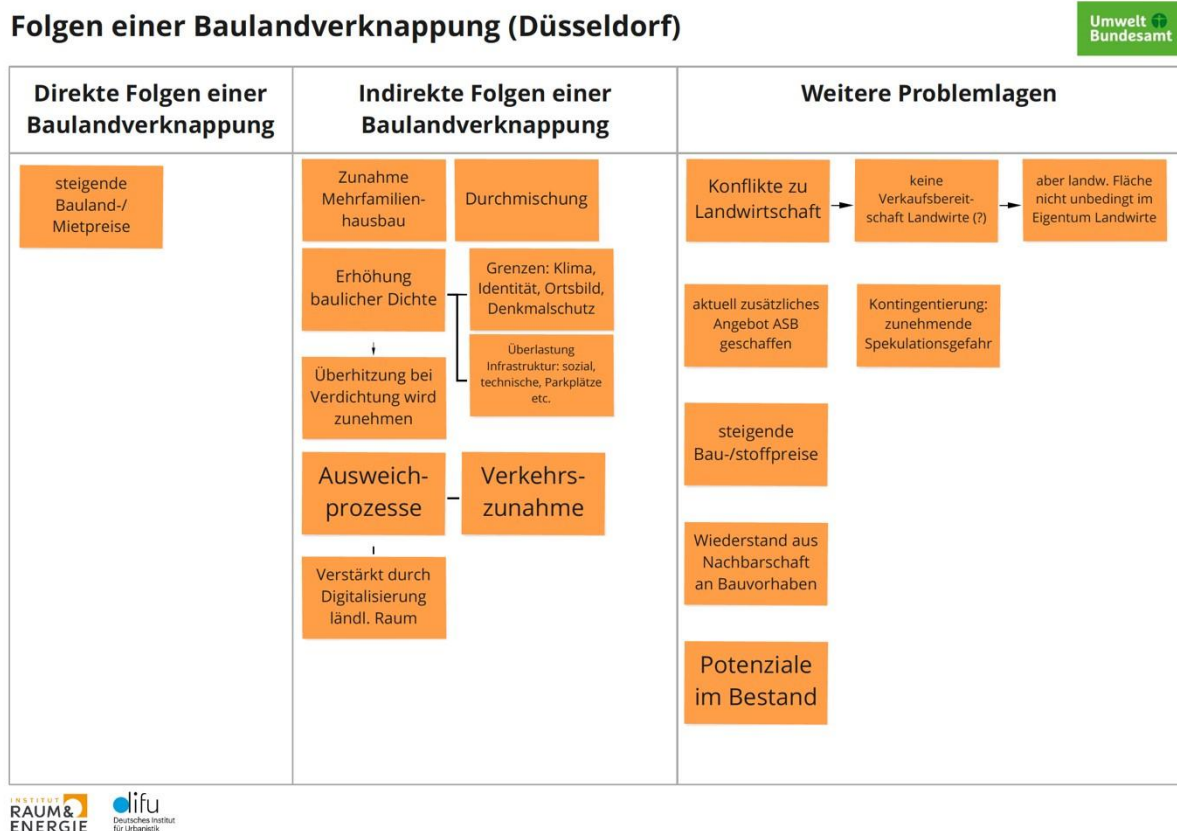
Städtebauliche Folgen

- ▶ Durch eine zunehmende Innenverdichtung wird die Überhitzung in den (Innen-)Städten zunehmen. Diese Freiflächen sind mit Blick auf Hitzewellen wichtige Flächen zur Abmilderung der Folgen des Klimawandels und zur Klimaanpassung.
- ▶ Der Zwang zur verdichteten Bauweise wird als Chance gesehen, sich mit leerstehenden Immobilien in Innenstädten, die durch nicht ausgebaute Dachgeschosse oder ungenutzte obere Geschosse viel Potenzial für Innenverdichtung bieten, zu beschäftigen und dort Wohnraum zu schaffen / zu aktivieren. Dafür braucht es einen engeren Kontakt mit Ansprache der Eigentümer*innen. Mit Blick auf die Baulandverknappung und die Schonung von Flächenressourcen ist der Vorrang Innenentwicklung gegenüber der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen erforderlich.
- ▶ Die Bestandsaufnahme möglicher Innenentwicklungspotenziale sollte sich künftig stärker auf Möglichkeiten der Aufstockung bzw. des Dachgeschossausbaus richten. Die Potenziale seien bislang zu wenig erkannt bzw. bekannt.
- ▶ Im Falle einer Kontingentierung ist es möglich, dass Großstädte die zugewiesenen Kontingente mangels Bauflächen nicht vollständig beanspruchen können. In der Folge würden diese auf die angrenzenden Umlandgemeinden aufgeteilt werden. Damit verbunden sei eine Erwartungshaltung der Großstädte und ein Druck auf die Umlandkommunen, dort bestimmte bauliche Entwicklungen zu realisieren.
- ▶ Die Kommunen haben möglicherweise jedoch kein Interesse daran, die Kontingente der Großstadt zu übernehmen, baulich umzusetzen und damit eine noch höhere bauliche Dichte zu realisieren. Es müsste mit Widerständen gerechnet werden, wenn der Verlust des ländlichen/dörflichen Charakters durch eine zunehmende Verdichtung, insbesondere durch Geschosswohnungsbau, befürchtet wird.
- ▶ Bei einer möglichen Kontingentierung besteht die Gefahr zunehmender Spekulationen mit Innenbereichsflächen im Bestand (Baulücken etc.), insbesondere in Gebieten mit bereits angespanntem Wohnungsmarkt. Das Städtebaurecht müsste darauf ggf. in geeigneter Weise reagieren.
- ▶ Es wird darauf hingewiesen, dass die Verknappung von Bauland einerseits aus einem bestehenden Mangel an bebaubaren Flächen in einem Gemeindegebiet resultieren kann und andererseits im Falle einer Kontingentierung per Verordnung o.ä. herbeigeführt werden würde. Es sei in diesem Zusammenhang bedeutend, die Gründe einer Verknappung in den Blick zu

nehmen. Außerdem sollte zwischen einer Siedlungsentwicklung in Bereiche differenziert werden, die mehr Bauland vertragen können und infrastrukturell bereits gut angebunden sind und solche Bereiche, in denen die Infrastruktur unzureichend ausgebaut ist.

- Möglicherweise spielen in Bezug auf das Wohnen Wanderungen ins Umland, insbesondere aus größeren Städten eine künftig stärkere Rolle, wenn man an die fortschreitende Digitalisierung im ländlichen Raum und die damit verbundenen Möglichkeiten des dezentralen Arbeitens denkt.

Abbildung 57: Fallstudienworkshop Planungsregion Düsseldorf – Kreis Kleve – Gemeinde Bedburg-Hau: Online-Dokumentationswand 1



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Erarbeitung von Ideen zum Umgang mit Verknappung und zur Abmilderung negativer Folgen

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Thomas Preuß stellt gesammelte Ideen zum Umgang mit einer Verknappung von Bauland mit einem Fokus auf die Abmilderung negativer Folgen vor. Hierbei bezieht er sich zunächst auf die vorangegangenen Interviews mit Vertreter*innen der Planungsregion Düsseldorf, des Kreises Kleve und der Kommune Bedburg-Hau. Dort wurden bereits erste Ideen gesammelt, die heute eingehender betrachtet und diskutiert werden sollen. In die Diskussion sollen auch Ideen bzw. Vorschläge aus den anderen neun Fallstudienregionen bzw. Fallstudienkommunen einfließen.

Leitfragen:

- Welche Möglichkeiten haben die Planungsregion bzw. die Kommune zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung
- durch regulatorische sowie planungs- und raumordnungsrechtliche Instrumente

- durch wohnungswirtschaftliche Instrumente?

Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens Bund und Land sind erforderlich?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden:

Bundes- und Länderebene

- Orientierung der wohnbaulichen Förderung an die angestrebte Quadratmeterzahl der Nutzfläche je Bewohner*in mit dem Ziel, dass Wohnungen mit geringer Wohnfläche höhere Förderquoten erreichen.
- Die Dringlichkeit des Flächensparens und die Umsetzung des 30-Hektar-Ziels sollten in die Politik auf höherer Ebene hineingetragen werden und nicht nur auf kommunaler Ebene ein Thema sein. Die MdB sollten verstärkt hinter der Notwendigkeit der Umsetzung des 30-Hektar-Ziels stehen und in Richtung Bundesebene die Erforderlichkeit wirksamer Maßnahmen zur Umsetzung in stärkerem Maße kommunizieren. Möglicherweise könnten diesbezüglich auch Vorgaben im Bauplanungsrecht aufgenommen werden.
- Eine Anpassung des § 35 BauGB (Bauen im Außenbereich, privilegierte Vorhaben) könnte zur Flächeneinsparung beitragen und ist unabdingbar für eine praktische Umsetzung des Flächensparens.
- Im Falle einer Kontingentierung sollten auch andere Fachplanungen (insb. Verkehrsprojekte von übergeordnetem Rang) hinsichtlich des Flächenverbrauchs zum Flächensparen veranlasst werden, damit die Kontingentierung sich nicht nur zu Lasten der Kommunen auswirkt.
- Die Ziele des Bundes und die der Länder sollten im Falle einer Kontingentierung miteinander abgeglichen werden (z.B. hinsichtlich des Wohnungsbaus).
- Der stärkere Ausbau der Digitalisierung könnte dazu führen, dass der Pendler*innenanteil abnimmt, dadurch weniger Infrastrukturmaßnahmen realisiert werden müssten und sich das wiederum in Form niedrigerer Flächenbedarfe auswirkt.
- Teilweise werden die Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden als begrenzt eingeschätzt, z.B. die Entwicklung von Darlehenszinsen und damit verbundenen (und begrenzt absehbaren) Auswirkungen vor allem für den Wohnungsbau.

Regionale Ebene

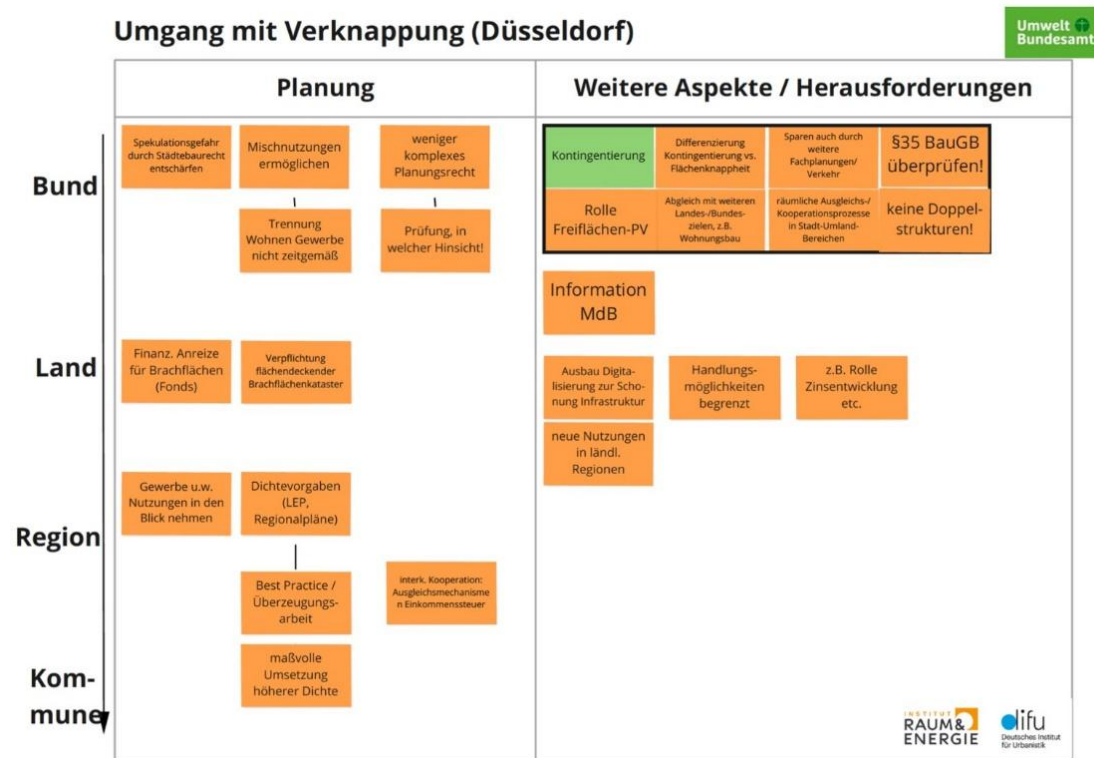
- Sinnvoll und hilfreich wäre es, den Aspekt der höheren Dichte auch regulatorisch zu unterstützen. Beispielsweise wären im LEP und in den Regionalplänen höhere Dichteansätze als Zielvorgabe hilfreich, um negative Folgen der Flächeninanspruchnahme begrenzen zu können.

Kommunale Ebene

- Der Blick der Gemeinden muss verstärkt auf den Bestand gelenkt werden. Es muss kleinteilig geprüft werden, wo Wohn- und andere Nutzungen gestärkt werden können. Viele unerkannte Potenziale liegen im Ausbau der Dachgeschosse oder in baulichen Veränderungen, die evtl. auch mit der energetischen Sanierung von Bestandsgebäuden gekoppelt werden könnten.

- ▶ Häufig werden in Bestandsgebäuden in Innenstadtlagen nur das Erdgeschoss und der erste Stock genutzt, während der Rest leer steht. Ein Problem bei der Nachverdichtung ist, dass obere Geschosse nicht entwickelt werden können, weil der/die Eigentümer*in nicht die finanziellen Mittel zur Verfügung hat, um in die Beseitigung des Leerstands zu investieren. Ein weiteres Problem ist häufig die mangelnde Erschließung der oberen Geschosse, da im Zuge von Umbauten in der Vergangenheit Treppenhäuser oft Teil von Verkaufsflächen im Erdgeschoss geworden sind. Ein Ansatz, die oberen Geschosse trotzdem zu nutzen, läge in der Zusammenführung der Bausubstanz benachbarter Gebäude. Dafür müssen jedoch entweder die benötigten Immobilien von einem/r Eigentümer*in hinzuerworben werden oder es müssten sich verschiedene Eigentümer in Bezug auf die Erschließung der Geschosse einigen. Notwendig wäre dafür eine fachlich fundierte Begleitung bzw. auch finanzielle Unterstützung. Kommunen stünden hierfür in der Regel keine finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung, um solche Potenziale zu identifizieren und zu erheben.
- ▶ Die Realisierung von Mischnutzungen im Neubau sollte verstärkt werden. Die strikte Trennung zwischen Gewerbe (auch von nicht-emittierendem Gewerbe) und Wohnen ist nicht mehr zeitgemäß. Zudem ist eine verträglichere Gestaltung der Mischnutzungen durch technische Neuerungen möglich.
- ▶ Doppelnutzungen von Grundstücken müssen gestärkt werden, z.B. durch die Überbauung von Einzelhandelsflächen in der Erdgeschoßzone mit Wohnungen. Auch sollten PV-Anlagen nicht nur beim Neubau vorgesehen, sondern auch auf Bestandsgebäuden installiert werden. Dieses erscheint sinnvoller, als für die Nahrungsmittelerzeugung notwendige landwirtschaftliche Nutzfläche durch PV-Anlagen der landwirtschaftlichen Produktion zu entziehen.
- ▶ Es sollte mehr Kommunikation in den Kommunen über Best-Practice Beispiele erfolgen. Dabei sollten Möglichkeiten einer für ländliche Gemeinden verträglichen baulichen Dichte kommuniziert werden. So könnte das zuweilen bemühte Zerrbild vom „Hochhaus im Dorf“ durch Bilder von ortsverträglichen baulichen Lösungen (z.B. zwei Vollgeschosse plus Staffelgeschoss) abgelöst werden.
- ▶ Erbbaurechte sollten stärker in den Fokus gerückt werden, um Grundstücke stärker angepasst an gemeindliche Zielvorstellungen baulicher Entwicklung vergeben zu können, als beim Verkauf der Flächen.
- ▶ Wohnungstauschbörsen werden als sinnvoll betrachtet, um auch bei knappem Bauland den Wohnungsbestand optimiert nutzen zu können.
- ▶ Starke Mieterrechte werden seitens der Immobilienbranche als Hemmnis für den Bau von Mehrfamilienhäusern betrachtet. Investor*innen mutmaßen zuweilen dahingehend Probleme, dass „Problemmieter*innen“ nur schwer gekündigt werden könnten.

Abbildung 58: Fallstudienworkshop Planungsregion Düsseldorf, Kreis Kleve, Gemeinde Bedburg-Hau: Online-Dokumentationswand 2



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Abbildung 59: Fallstudienworkshop Planungsregion Düsseldorf, Kreis Kleve, Gemeinde Bedburg-Hau: Online-Dokumentationswand 3



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Zusammenfassung und Ausblick

Thomas Preuß resümiert die Veranstaltung und dankt im Namen des gesamten Projektteams den Teilnehmenden für das Engagement im Rahmen des Workshops und der vorangegangenen Interviews. Er weist auf den Ende des Jahres folgenden gemeinsamen Workshop mit allen Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen hin. Dort sollen die Ergebnisse aus allen Fallstudien zusammengeführt und diskutiert werden.

Teilnehmende

- ▶ 1 Person aus dem Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen
- ▶ 2 Personen aus der Bezirksregierung Düsseldorf
- ▶ 1 Person aus dem Kreis Kleve
- ▶ 2 Personen aus der Gemeinde Bedburg-Hau
- ▶ 1 Person aus der GWS Geldern (Gelderner Wohnungsbaugenossenschaft)
- ▶ 4 Personen aus dem Projektteam (Deutsches Institut für Urbanistik, Institut Raum & Energie)

Wedel/Berlin, 19.09.2022

A.3.6 Fallstudienworkshop Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Stadt Freital

Donnerstag, 07. Juli 2022, 13:00 bis 16:00 Uhr (Online)

Moderation: Lutke Blecken, Institut Raum und Energie

Begrüßung

Lutke Blecken und Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Nach einer kurzen Begrüßung durch Lutke Blecken stellt Gabriel Götze das Projekt, den bisherigen Verlauf und die Ziele des heutigen Workshops vor. Vorangegangen waren bereits Interviews mit der Fallstudienregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge sowie der Fallstudienkommune Freital. Auf die Ergebnisse soll im Laufe des heutigen Workshops ebenfalls Bezug genommen werden. Grundsätzlich sollen die Teilnehmenden im Rahmen des Workshops

- ▶ mögliche Folgen einer Baulandverknappung (soziale, planerische, städtebauliche, ökologische, fiskalische, akteursspezifische Folgen) diskutieren,
- ▶ den Kontext mit anderen relevanten Entwicklungstrends (demografische Entwicklung, Nachfrageverhalten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe, Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft) erörtern,
- ▶ Vorgehensweisen zum Umgang mit der Baulandverknappung reflektieren,
- ▶ konkrete Ideen zur Abmilderung möglicher negativer Folgen der Baulandverknappung einbringen,
- ▶ durch einen Einblick in Planungspraxis und Planungskultur vor Ort einen wichtigen Beitrag für die Forschungstätigkeiten des Umweltbundesamtes leisten.

Inhaltliche Einführung in die Fallstudie Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge und Stadt Freital

Robert Böhnke, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Robert Böhnke stellt sowohl die Region Oberes Elbtal/Osterzgebirge als auch die Stadt Freital anhand einiger Zahlen und allgemeiner Entwicklungstrends vor. Einerseits werden dabei Kenngrößen wie Miet-, Kauf- und Bodenpreise sowie Baufertigstellungen (nach Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus und Mehrfamilienhaus) genannt und Ergebnisse aus der Online-Plattform UBA-Flächenrechner vorgestellt. Hierbei werden die vergangene Flächeninanspruchnahme betrachtet und mögliche Folgen einer Kontingentierung von Flächen für die beiden räumlichen Betrachtungsebenen skizziert. Ergänzt werden Kernergebnisse aus den vorangegangenen Interviews mit der Planungsregion bzw. der Kommune zur Schaffung einer Diskussionsgrundlage.

Folgen der Verknappung von Wohnbauland

Robert Böhnke, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Robert Böhnke skizziert mögliche Folgen einer Verknappung von Wohnbauland. Dabei werden einerseits die im Interview mit der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge als Fallstudienregion und der Stadt Freital als Fallstudienkommune von den Vertreter*innen beobachteten und erwarteten Folgen einer bestehenden oder zukünftigen Baulandverknappung angeführt. Außerdem werden aber auch die Ergebnisse der neun weiteren Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen ergänzt.

Dabei werden vier zentrale Leitfragen bzw. Leitthemen in den Fokus genommen:

- ▶ Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell? (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte)?
- ▶ Welche sozialen Folgen zeitigt Baulandverknappung / steigende Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?
- ▶ Welche städtebaulichen Folgen zeitigt eine Baulandverknappung / steigende Nachfrage?
- ▶ Welche weiteren indirekten Folgen einer Baulandverknappung sind zu verzeichnen?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden:

Soziale Folgen

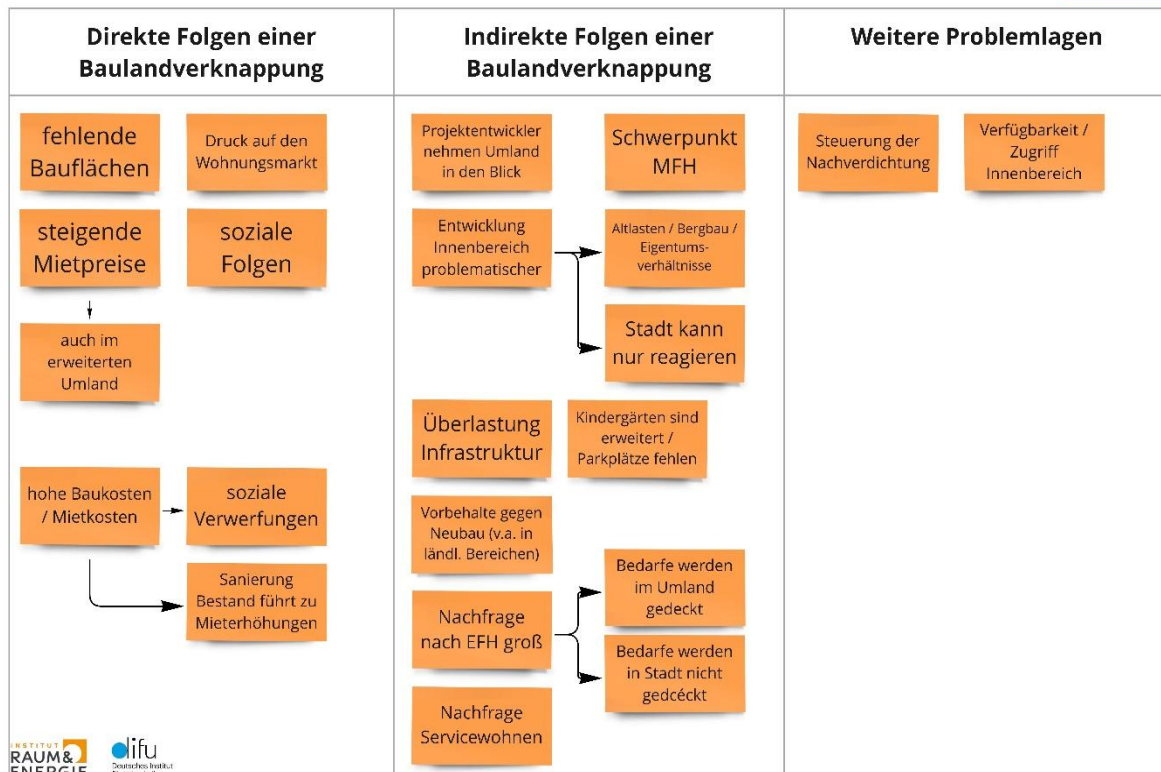
- ▶ Im Großraum Dresden kommt es aufgrund fehlender Bauflächen und dem damit verbundenen Druck auf dem Wohnungsmarkt zu steigenden Mietpreisen, die sich bis nach Freital auswirken.
- ▶ Die hohen Mietkosten in Verbindung mit hohen Baukosten führen zu sozialen Verwerfungen. Beispielhaft wird eine notwendige Sanierung eines teilsanierten Plattenbaugebietes in Freital zu einer Mieterhöhung führen. Eine Folge sind Verdrängungstendenzen durch die Sanierung, die einen Austausch der Bewohner*innen in Form von finanzkräftigeren Personen nach sich zieht.

Städtebauliche Folgen

- ▶ Freital hat aufgrund seiner Topographie nur wenige Flächen im Außenbereich, die sich zur Ausweisung als Bauland eignen. Daher konzentriert sich die Stadt auf Innenentwicklung. Schwerpunkt ist dabei eine Entwicklung von Mehrfamilienhäusern auf Flächen, die keinen Bebauungsplan benötigen (Entwicklung nach § 34 BauGB). Die Stadt nutzt wenige Steuerungsmöglichkeiten für diese Entwicklungen, weswegen in der aktuellen Stadtentwicklung mehr ein Reagieren auf Trends zu beobachten ist als eine Gestaltung von Prozessen. Aktuell werden Flächen entwickelt, die sich aufgrund von Altlasten, Eigentumsverhältnissen oder bergbaulicher Vorbelastung als kompliziert erweisen.
- ▶ Durch Nachverdichtungen ist eine Überlastung der Infrastruktur ein zentrales Thema, z.B. in Bezug auf Parkplätze.
- ▶ Gegenüber Nachverdichtung im Innenbereich bestehen Vorbehalte, denen mit Bürger*inneninitiativen entgegengetreten wird, insbesondere in ländlicheren Bereichen.
- ▶ Es besteht eine hohe Nachfrage nach Einfamilienhäusern, die die Stadt derzeit nicht decken kann, weswegen diese Bedarfe das Umland übernimmt. Von der älteren Bevölkerung hingegen werden moderne Wohnungen in Mehrfamilienhäusern nachgefragt.
- ▶ Es besteht nur ein sehr geringer Anteil an Leerstand, der die Mobilitätsreserve unterschreitet.

Abbildung 60: Fallstudienworkshop Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Stadt Freital: Online-Dokumentationswand 1

Folgen einer Baulandverknappung (Oberes Elbtal/Osterzgebirge / Freital)



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Erarbeitung von Ideen zum Umgang mit Verknappung und zur Abmilderung negativer Folgen

Robert Böhnke, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Robert Böhnke stellt gesammelte Ideen zum Umgang mit einer Verknappung von Bauland, mit Fokus auf die Abmilderung negativer Folgen, vor. Hierbei bezieht er sich zunächst auf die vorangegangenen Interviews der Vertreter*innen der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge und der Stadt Freital. In diesem Rahmen wurden bereits erste Ideen gesammelt, die heute eingehender betrachtet und diskutiert werden sollen, ergänzt durch eine Sammlung der Vorschläge aus allen Fallstudienregionen bzw. Fallstudienkommunen.

Leitfragen:

Mit welchen Maßnahmen und Instrumenten wird der Baulandverknappung bzw. steigender Nachfrage derzeit begegnet? Sind diese wirkungsvoll?

Welche Möglichkeiten haben die Planungsregion bzw. die Kommune zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung?

- durch regulatorische sowie planungs- und raumordnungsrechtliche Instrumente
- durch wohnungswirtschaftliche Instrumente

Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens Bund und Land sind erforderlich?

Vision: Welche weiteren Steuerungsmechanismen bzw. Rechtsinstrumente sind erforderlich oder wünschenswert?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden:

Bundes- und Länderebene

- ▶ Das Baulandmobilisierungsgesetz steht z.T. dem Flächenschutz entgegen, kann aber zur Mobilisierung von Bauflächen beitragen.
- ▶ Flächenkulissen für Förderungen sollten ausgeweitet werden. So ist in Freital keine Förderung sozialen Wohnungsbaus möglich, weil es nicht in der entsprechenden Flächenkulisse eingeordnet ist.
- ▶ Erforderlich ist eine Unterstützung der Kommunen bei der Innenentwicklung. Neben Unterstützungsangeboten wie einem zentralisierten Kataster auf Landesebene und einer klaren rechtlichen und definitorischen Abgrenzung des Innenbereichs sind auch harte Instrumente wie ein Baugebot erforderlich.
- ▶ Eine Kontingentierung des Flächenverbrauchs durch den Bund und die Länder stößt in Kommunen auf erheblichen Widerstand, da die kommunalen Entwicklungsspielräume eingeschränkt werden. Es wäre eine differenzierte Betrachtung der Kommunen erforderlich. Eine Regelung sowie eine konkrete Zahl bezüglich des Flächenverbrauchs müsste allerdings von Bund und Ländern vorgegeben werden. Die Kernbotschaft „Wir wollen Fläche sparen“ muss den Kommunen von übergeordneten Institutionen und Planungsebenen vorgegeben werden.
- ▶ Von Seiten der Staatsregierung gibt es keine Aktivität, das 2-Hektar-Ziel des Freistaates Sachsen umzusetzen, z.B. indem es auf die Kommunen heruntergebrochen wird und das Hinwirkungsziel im LEP zu konkretisieren. Es werden weder Instrumente zur Verfügung gestellt noch Wege der Umsetzung aufgezeigt.

Regionale Ebene

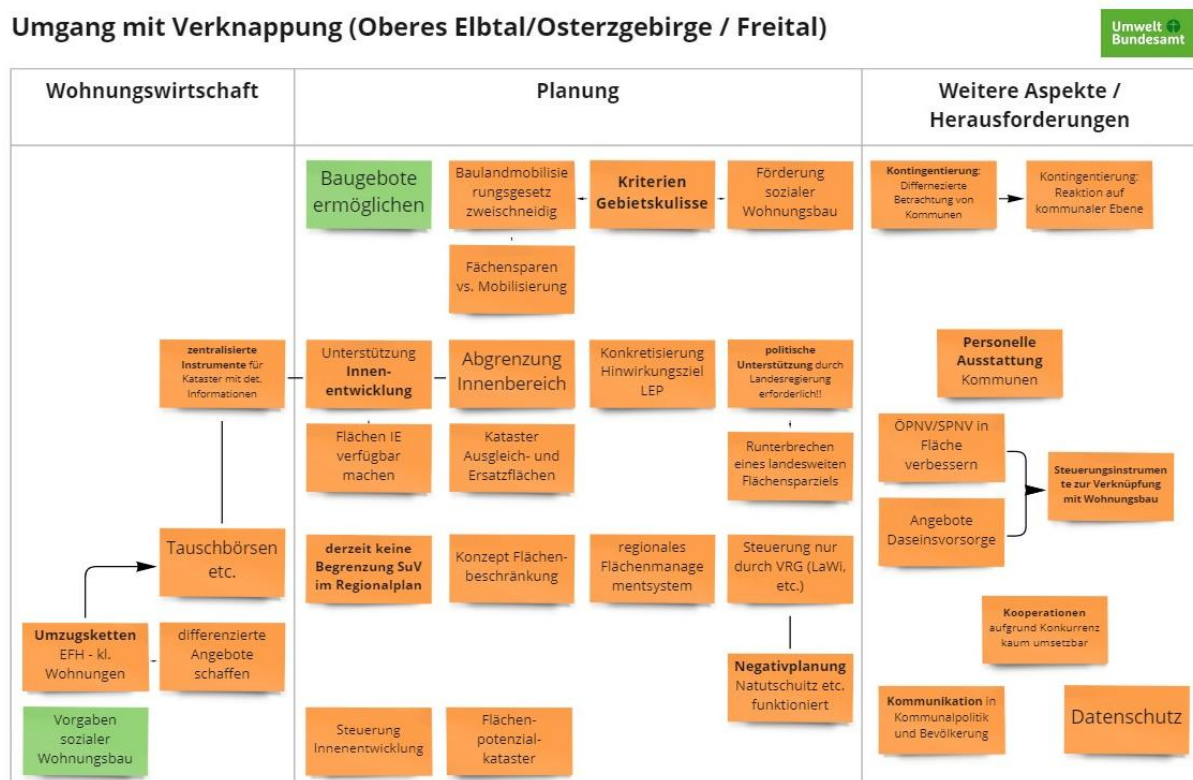
- ▶ Derzeit besteht keine Regelung zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme im Regionalplan. Eine Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung erfolgt nur durch eine Negativplanung durch Vorranggebiete für Landwirtschaft etc. und naturschutzrechtliche Vorgaben.
- ▶ Erforderlich wäre ein regionales Flächenmanagementsystem. Im Sinne einer integrierten Betrachtung sollten (verbesserte) Angebote des ÖPNV und SPNV in der Fläche sowie Angebote der Daseinsvorsorge durch Steuerungsinstrumente mit dem Wohnungsbau verknüpft werden.
- ▶ Eine Herausforderung besteht durch die kommunal verfasste Regionalplanung, die letztlich durch die Bürgermeister*innen entschieden wird, die sich selbst in ihrer Handlungsfähigkeit beschneiden müssten.

Kommunale Ebene

- ▶ Ein Flächenpotenzialkataster kann Wissen über Innenentwicklungspotenziale und Leerstand darstellen. Es könnte auch aufzeigen, wo größere Flächen renaturiert werden können. Erforderlich ist ein umfangreiches Monitoring, das zentralisiert angegangen werden sollte.

- Erforderlich ist eine Kommunikation in die Kommunalpolitik und Bevölkerung über das Erfordernis des Freiflächenschutzes: „Fläche braucht eine größere Lobby, um das Bewusstsein und die Funktion von Freiflächen hervorzuheben“.
- Interkommunale Kooperationen könnten zu bedarfsgerechteren Flächenentwicklungen führen, sind derzeit aber aufgrund der Konkurrenz unter den Kommunen kaum umsetzbar.
- Es ist ein differenziertes Angebot unterschiedlicher Wohnqualitäten erforderlich. Durch eine Förderung von Umzugsketten von EFH in kleinere Wohnungen könnten neue Potenziale gehoben werden.
- Um ausreichend sozialen Wohnraum zu schaffen, können durch die Kommune Vorgaben an Investoren gemacht werden.

Abbildung 61: Fallstudienworkshop Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Stadt Freital: Online-Dokumentationswand 2



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Zusammenfassung und Ausblick

Lutke Blecken resümiert die Veranstaltung und dankt im Namen des gesamten Projektteams den Teilnehmenden für das Engagement im Rahmen des Workshops und der Interviews. Er weist auf den Ende des Jahres folgenden gemeinsamen Workshop mit allen Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen hin, in dem die Ergebnisse aufgegriffen werden.

Teilnehmende:

- 2 Personen aus dem Regionalen Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge
- 1 Person aus der Oberen Raumordnungsbehörde des Freistaats Sachsen

- ▶ 1 Person aus dem Landkreis Sächsische Schweiz/Osterzgebirge
- ▶ 1 Person aus der Stadt Freital
- ▶ 4 Personen aus dem Projektteam (Deutsches Institut für Urbanistik, Institut Raum & Energie)

Wedel/Berlin, 08.08.2022

A.3.7 Fallstudienworkshop Planungsregion Mittelhessen, Städte Alsfeld und Lich

Donnerstag, 14. Juli 2022, 9:30 bis 12:30 Uhr (Online)

Moderation: Lutke Blecken, Institut Raum und Energie

Begrüßung

Lutke Blecken, Institut Raum & Energie und Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Nach einer kurzen Begrüßung durch Lutke Blecken stellen sich die Teilnehmenden des Workshops kurz vor und gehen dabei auf ihre Tätigkeit ein. Neben dem Projektteam nehmen Vertreter*innen der Fallstudienregion Mittelhessen und der Fallstudienkommunen Alsfeld und Lich am Workshop teil.

Thomas Preuß stellt das Projekt, den bisherigen Verlauf und die Ziele des Workshops vor. Vorangegangen waren bereits Interviews mit der Planungsregion Mittelhessen sowie den Kommunen Alsfeld und Lich. Auf die Ergebnisse soll im Laufe des heutigen Workshops ebenfalls Bezug genommen werden. Grundsätzlich sollen die Teilnehmenden im Rahmen des Workshops

- ▶ mögliche Folgen einer Baulandverknappung (soziale, planerische, städtebauliche, ökologische, fiskalische, akteursspezifische Folgen) diskutieren,
- ▶ den Kontext mit anderen relevanten Entwicklungstrends (demografische Entwicklung, Nachfrageverhalten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe, Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft) erörtern,
- ▶ Vorgehensweisen zum Umgang mit der Baulandverknappung reflektieren,
- ▶ konkrete Ideen zur Abmilderung möglicher negativer Folgen der Baulandverknappung einbringen,
- ▶ durch einen Einblick in Planungspraxis und Planungskultur vor Ort einen wichtigen Beitrag für die Forschungstätigkeiten des Umweltbundesamtes leisten.

Inhaltliche Einführung in die Fallstudie Planungsregion Mittelhessen, Städte Alsfeld und Lich

Robert Böhnke, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Robert Böhnke stellt sowohl die Planungsregion Mittelhessen als auch die Städte Alsfeld und Lich anhand einiger Zahlen und allgemeiner Entwicklungstrends vor. Einerseits werden dabei Kenngrößen wie Miet-, Kauf- und Bodenpreise sowie Baufertigstellungen (nach Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus und Mehrfamilienhaus) genannt und Ergebnisse aus der Online-Plattform „UBA-Flächenrechner“ vorgestellt. Hierbei wird die vergangene Flächeninanspruchnahme betrachtet und mögliche Folgen einer Kontingentierung von Flächen für die beiden räumlichen Betrachtungsebenen skizziert. Ergänzt werden Kernergebnisse aus den vorangegangenen Interviews mit der Planungsregion bzw. den Kommunen zur Schaffung einer Diskussionsgrundlage.

Folgen der Verknappung von Wohnbauland

Robert Böhnke und Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Thomas Preuß skizziert mögliche Folgen einer Verknappung von Wohnbauland. Dabei werden einerseits die im Interview mit der Planungsregion Mittelhessen als auch der Städte Alsfeld und Lich als Fallstudienkommunen von den Vertreter*innen beobachteten und erwarteten Folgen einer bestehenden oder zukünftigen Baulandverknappung angeführt. Andererseits werden die Ergebnisse der neun weiteren Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen ergänzt.

Anschließend diskutieren die Teilnehmenden vier zentrale Leitfragen:

- ▶ Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte)?
- ▶ Welche sozialen Folgen zeitigt Baulandverknappung/steigende Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?
- ▶ Welche städtebaulichen Folgen zeitigt eine Baulandverknappung/steigende Nachfrage?
- ▶ Welche weiteren indirekten Folgen einer Baulandverknappung sind zu verzeichnen?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden

Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell? (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte)?

- ▶ Grundstücke mit Altlasten (Brachflächen) können von Kommunen nicht mit eigenen Mitteln aufbereitet und baureif gemacht werden; hier wären unbürokratisch zugängliche Fördermittel notwendig, damit die Kommunen diese revitalisieren können.
- ▶ Kostenaufwände für Geschosswohnungsbau sind im Verhältnis zum Mietertrag nicht rentabel (sozialer Wohnungsbau); es mangelt an passenden steuerlichen Anreizen und Förderprogrammen, um das Bauen möglich zu machen (hohe Preise führen zu fehlendem sozialen Wohnungsbau).
- ▶ Baulandverknappung führt zwangsläufig zu geringerer Ausweisung von Flächen für den Bau von Einfamilienhäusern. Das wiederum verringert den Zuzug von Familien mit Kindern.
- ▶ Aufgrund zahlreicher denkmalgeschützter Gebäude im historischen Stadtkern ist sozialer Wohnungsbau schwer umzusetzen bzw. mit sehr hohen Kosten und speziell bei Fachwerkbäuden mit Auflagen verbunden.
- ▶ Statt neue Sozialwohnungen zu realisieren, werden eher bestehende (aus Bindung entlassene) Sozialwohnungen aufgewertet, um höhere Mieten zu erzielen.
- ▶ Durch das knappe Angebot entsteht eine steigende Nachfrage und die Preise für Bauland werden weiter steigen.

Welche sozialen Folgen zeitigt Baulandverknappung/steigende Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?

- ▶ Eine unmittelbare Folge der Baulandverknappung wird ein sinkender Zuzug von Familien sein. Eine Schwächung des Zuzugs führt wiederum zu demografischen Veränderungen.
- ▶ Es fehlt an Bauland für Einheimische/Eigenentwicklung; die Chancen Einheimischer, Bauland zu erhalten, werden immer geringer (viele können die gestiegenen Baulandpreise nicht bezahlen).
- ▶ Wohneigentum wird zu einem Privileg für wohlhabende Menschen.

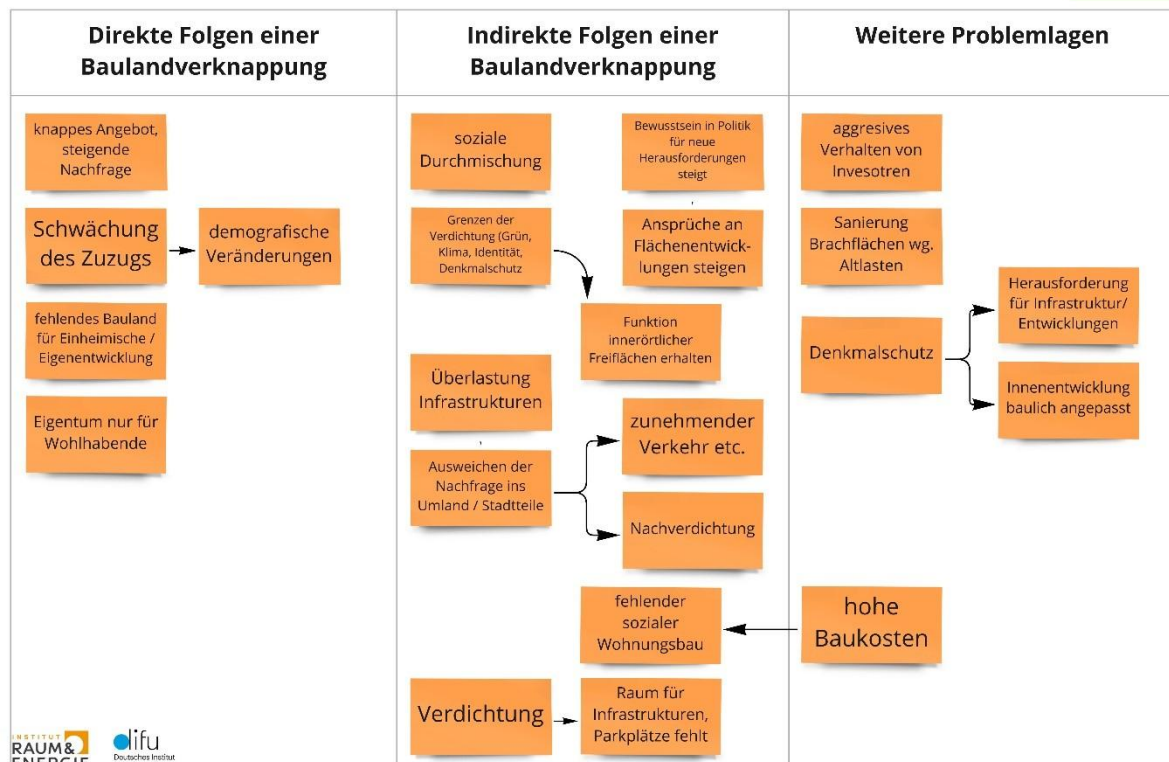
Welche städtebaulichen Folgen zeitigt eine Baulandverknappung/steigende Nachfrage?

- Bislang wurde stark auf Nachverdichtung im Bestand fokussiert; Nachverdichtung und Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen ist ein zweiseitiges Schwert. Sie ist notwendig, aber muss maßvoll und ortsangepasst erfolgen; es braucht künftig einen stärkeren Blick auf städtebauliche Qualität und Aspekte wie Klimaanpassung und Grün.
- Funktionen innerörtlicher Freiflächen (z.B. Frischluftschneisen) müssen erhalten bleiben. Das zeigt die Grenzen der Verdichtung auf (Grün, Klima, Identität, Denkmalschutz).
- Durch Ausweichen der Nachfrage ins Umland oder andere Stadtteile kommt es zu einer Überlastung von Infrastrukturen (u.a. zunehmender Verkehr, Nachverdichtung).

Online-Dokumentationswand (Miro):

Abbildung 62: Fallstudienworkshop Planungsregion Mittelhessen, Städte Alsfeld und Lich: Online-Dokumentationswand 1

Folgen einer Baulandverknappung (Mittelhessen)



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Erarbeitung von Ideen zum Umgang mit Verknappung und zur Abmilderung negativer Folgen in der Planungsregion und Kommunen

Robert Böhnke und Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Robert Böhnke und Thomas Preuß stellen die in der Planungsregion Mittelhessen und den Städten Alsfeld und Lich sowie in den weiteren neun Fallstudienregionen gebündelten Ideen zum Umgang mit einer Verknappung von Bauland mit Fokus auf die Abmilderung negativer Folgen vor. Hierbei beziehen sie sich auch auf die vorangegangenen Interviews der Vertreter*innen der Planungsregion Mittelhessen und der Städte Alsfeld und Lich.

Leitfragen:

Mit welchen Maßnahmen und Instrumenten wird der Baulandverknappung bzw. steigenden Nachfrage derzeit begegnet? Sind diese wirkungsvoll?

Welche Möglichkeiten haben die Planungsregion bzw. die Kommune zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung?

- ▶ durch regulatorische sowie planungs- und raumordnungsrechtliche Instrumente
- ▶ durch wohnungswirtschaftliche Instrumente

Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens Bund und Land sind erforderlich?

Vision: Welche weiteren Steuerungsmechanismen bzw. Rechtsinstrumente sind erforderlich oder wünschenswert?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden

Bundes- und Länderebene

- ▶ Förderung steuerlicher Anreize für sozialen Wohnungsbau.
- ▶ Förderung der Sanierung von Brachflächen.
- ▶ Stärkere Förderung des Bauens im Rahmen der Innenentwicklung.
- ▶ Förderkulissen erweitern, auch für wachsende Kommunen (zum Bau notwendiger neuer sozialer und technischer Infrastruktur).
- ▶ Förderprogramme für Investor*innen, Eigentümer*innen etc. vereinfachen.
- ▶ Kommunalen Finanzausgleich so verändern, dass nachhaltige Siedlungsentwicklung belohnt wird.
- ▶ Gesetzliche Steuerung: Baugebote, Sanierungsgebote (um Verfall zu verhindern), Grundsteuer C.
- ▶ Schnellere Digitalisierung im ländlichen Raum.

Regionale Ebene

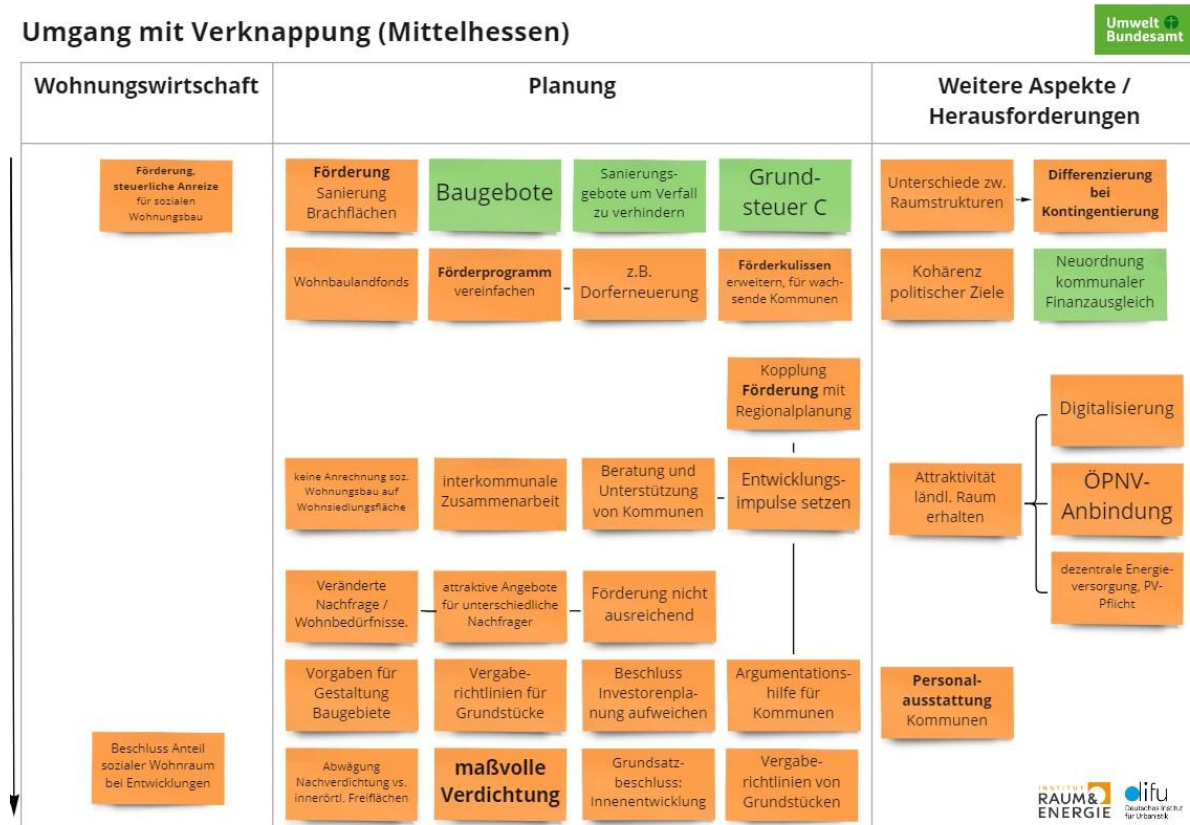
- ▶ Verstärkte Kopplung von Förderprogrammen mit den Zielen der Regionalplanung, da es diese Verbindung nicht gibt, wird Regionalplanung oft als Verhinderungsplanung angesehen.
- ▶ Regionalplanung sollte Grenzen für Siedlungsentwicklung, aber zugleich Entwicklungsimpulse setzen.
- ▶ Beratung und Unterstützung von Kommunen.
- ▶ Regionalkonferenzen, um Wohnungsbau in den Ortsteilen neu auszurichten (wünschenswert wäre Abkehr von der Praxis der Ausweisung von EFH-Flächen an den Ortsrändern).
- ▶ Attraktivität im ländlichen Raum erhalten:
 - Digitalisierung
 - ÖPNV-Anbindung

- Dezentrale Energieversorgung, PV-Pflicht für Wohnungsneubau

Kommunale Ebene

- Förderprogramme müssten vereinfacht werden + Fördermittel nicht ausreichend.
- Finanzielle Unterstützung für die negativen Folgen des hohen Wachstums in den letzten Jahren (Kindergärten, Infrastruktur etc., Ver- und Entsorgung).
- Vorgaben für Investoren: Quote zur Schaffung von Sozialwohnungen im Wohnungsneubau.
- Mehrgenerationenwohnen auch in Altstadtlagen realisieren.
- Eine veränderte Nachfrage der Wohnbedürfnisse erfordert, dass attraktive Angebote für unterschiedlicher Nachfrager*innen geschaffen werden.
- Prämissen bei städtischen Baugebietsplanungen, u.a. mehr Geschosswohnungsbau, keine EFH, allenfalls DH/Reihenhäuser.
- Vergaberichtlinien für Grundstücke.
- Abwägung einer Nachverdichtung vs. innerörtliche Freiflächen.
- Maßvolle Innenverdichtung.
- Aufbau eigener Energie-/Nahwärmeversorgungsnetze (PV, Geothermie, ...).

Abbildung 63: Fallstudienworkshop Planungsregion Mittelhessen, Städte Alsfeld und Lich: Online-Dokumentationswand 2



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Zusammenfassung und Ausblick

Thomas Preuß resümiert die Veranstaltung und dankt im Namen des gesamten Projektteams den Teilnehmenden für das Engagement im Rahmen des Workshops und der Interviews. Er weist auf den Ende des Jahres folgenden gemeinsamen Workshop mit allen Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen hin, in dem unter anderem die heutigen Ergebnisse aufgegriffen werden.

Teilnehmende:

- ▶ 2 Personen aus dem Regierungspräsidium Gießen
- ▶ 2 Personen aus der Stadt Alsfeld
- ▶ 2 Personen aus der Stadt Lich
- ▶ 4 Personen aus dem Projektteam (Deutsches Institut für Urbanistik, Institut Raum & Energie)

Wedel/Berlin, 01.08.2022

A.3.8 Fallstudienworkshop Planungsregion Westpfalz, Stadt Kaiserslautern

Mittwoch, 31. August 2022, 09:30 bis 12:30 Uhr (online)

Moderation: Lutke Blecken, Institut Raum und Energie

Begrüßung

Lutke Blecken, Institut Raum & Energie und Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Nach einer kurzen Begrüßung durch Lutke Blecken stellt Thomas Preuß das Projekt, den bisherigen Verlauf und die Ziele des heutigen Workshops vor. Vorangegangen waren bereits Interviews mit der Planungsregion Westpfalz sowie der Stadt Kaiserslautern. Auf die Ergebnisse soll im Laufe des heutigen Workshops ebenfalls Bezug genommen werden. Grundsätzlich sollen die Teilnehmenden im Rahmen des Workshops

- ▶ mögliche Folgen einer Baulandverknappung (soziale, planerische, städtebauliche, ökologische, fiskalische, akteursspezifische Folgen) diskutieren,
- ▶ den Kontext mit anderen relevanten Entwicklungstrends (demografische Entwicklung, Nachfrageverhalten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe, Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft) erörtern,
- ▶ Vorgehensweisen zum Umgang mit der Baulandverknappung reflektieren,
- ▶ konkrete Ideen zur Abmilderung möglicher negativer Folgen der Baulandverknappung einbringen und
- ▶ durch einen Einblick in Planungspraxis und Planungskultur vor Ort einen wichtigen Beitrag für die Forschungstätigkeiten des Umweltbundesamtes leisten.

Inhaltliche Einführung in die Fallstudie Westpfalz – Kaiserslautern

Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Gabriel Götze stellt sowohl die Planungsregion Westpfalz als auch die Stadt Kaiserslautern anhand einiger Zahlen und allgemeiner Entwicklungstrends vor. Einerseits werden dabei Kenngrößen wie Miet-, Kauf- und Bodenpreise sowie Baufertigstellungen (bezogen auf Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus und Mehrfamilienhaus) genannt und Ergebnisse aus der Online-Plattform „UBA-Flächenrechner“ vorgestellt. Hierbei wird die vergangene Flächeninanspruchnahme betrachtet und mögliche Folgen einer Kontingentierung von Flächen für die Betrachtungsebenen Planungsregion und Oberzentrum skizziert. Ergänzt werden Kernergebnisse aus den vorangegangenen Interviews mit der Planungsregion bzw. der Kommune zur Schaffung einer Diskussionsgrundlage).

Anmerkungen der Teilnehmenden

- ▶ Es wird darauf hingewiesen, dass – anders als in der inhaltlichen Einführung der Fallstudie vorgestellt – nicht mit einer nennenswerten Freigabe von Flächen zu rechnen ist, die derzeit vom US-Militär beansprucht werden; perspektivisch ist hier nicht an Flächenkonversionen zu denken. Unter Umständen könnten sich die militärischen Flächenbedarfe angesichts des Ukraine-Krieges sogar ausweiten.
- ▶ Es wird darauf hingewiesen, dass seitens der Stadt Kaiserslautern keine Anwendung des § 13b BauGB erfolgte.

Folgen der Verknappung von Wohnbauland

Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Gabriel Götze skizziert mögliche Folgen einer Verknappung von Wohnbauland. Dabei werden einerseits die im Interview mit der Planungsregion Westpfalz als Fallstudienregion und der Stadt Kaiserslautern als Fallstudienkommune von den Vertreter*innen beobachteten und erwarteten Folgen einer bestehenden oder zukünftigen Baulandverknappung angeführt. Außerdem werden aber auch die Ergebnisse der neun weiteren Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen ergänzend dargestellt.

Dabei werden vier zentrale Leitfragen bzw. Leitthemen in den Fokus genommen:

- ▶ Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell? (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte)?
- ▶ Welche sozialen Folgen zeitigt Baulandverknappung/steigende Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?
- ▶ Welche städtebaulichen Folgen zeitigt eine Baulandverknappung/steigende Nachfrage?
- ▶ Welche weiteren indirekten Folgen einer Baulandverknappung sind zu verzeichnen?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden:

Soziale Folgen

- ▶ Die Datenlage der Landesebene zum Thema sozialer Wohnungsbau (in Kaiserslautern) weist bezüglich der Bindungsfristen des sozialen Wohnungsbaus große Lücken auf. Datenschutz und Datenbereitstellung sind bei der Recherche über Bindungen von Sozialwohnungen hinderlich. Trotzdem konnte ermittelt werden, dass die Bindungen in Kaiserslautern in den nächsten Jahren auslaufen werden. Es wird in diesem Zuge jedoch auch auf die notwendige Differenzierung von sozialem Wohnungsbau und preisgünstigem Wohnraum hingewiesen. Der Auslauf der Bindungen bedeutet somit nicht das Verschwinden kostengünstigen Wohnraums, da es auch günstige Wohnungen gibt, die nicht zum Segment des sozialen Wohnungsbaus zählen.
- ▶ Mit der Ansiedlung großer Logistikkonzerne geht ein großer Flächenverbrauch, aber gleichzeitig auch die Schaffung zahlreicher Arbeitsplätze für weniger qualifizierte Arbeitskräfte einher. Der ländliche Raum ist von Arbeitslosigkeit und finanziellen Problemen stärker betroffen als Kaiserslautern. Deswegen ist eine differenzierte Betrachtung der Bedarfe in den Planungsregionen notwendig. Trotzdem entsteht durch die Ansiedlung dieser Konzerne ein sehr hoher Flächenverbrauch bei vergleichsweise geringer Flächenproduktivität.
- ▶ Die Baulandverknappung hat steigende Mietpreise zur Folge. In peripher gelegenen Ortschaften können die Steigerungen des Bodenpreisniveaus sogar zu einer starken Veränderung der Sozialstruktur führen.
- ▶ Remanenz und Tradition: Das Halten von unbebauten, aber bebaubaren Grundstücken bei gleichzeitig ungeklärter Nutzungsperspektive sowie die Erwartung des leistungslosen Wertzuwachses erschweren die Situation vor Ort. Ggf. sollte eine Zusammenlegung (innerörtliche Flurbereinigung) für die Ermöglichung der Reaktivierung und Attraktivitätssteigerung von innerörtlichen Lagen bzw. Ortskernen erfolgen.

- Obwohl Nachverdichtung per se wünschenswert ist, sollten zugleich die möglichen Folgen bzw. Konflikte in den Blick genommen werden. Nutzungsmix und fußläufige Erreichbarkeit müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zur sozial verträglichen Dichte stehen. In diesem Zusammenhang wird zu einer kritischen Betrachtung von Nachverdichtung geraten.

Städtebauliche Folgen

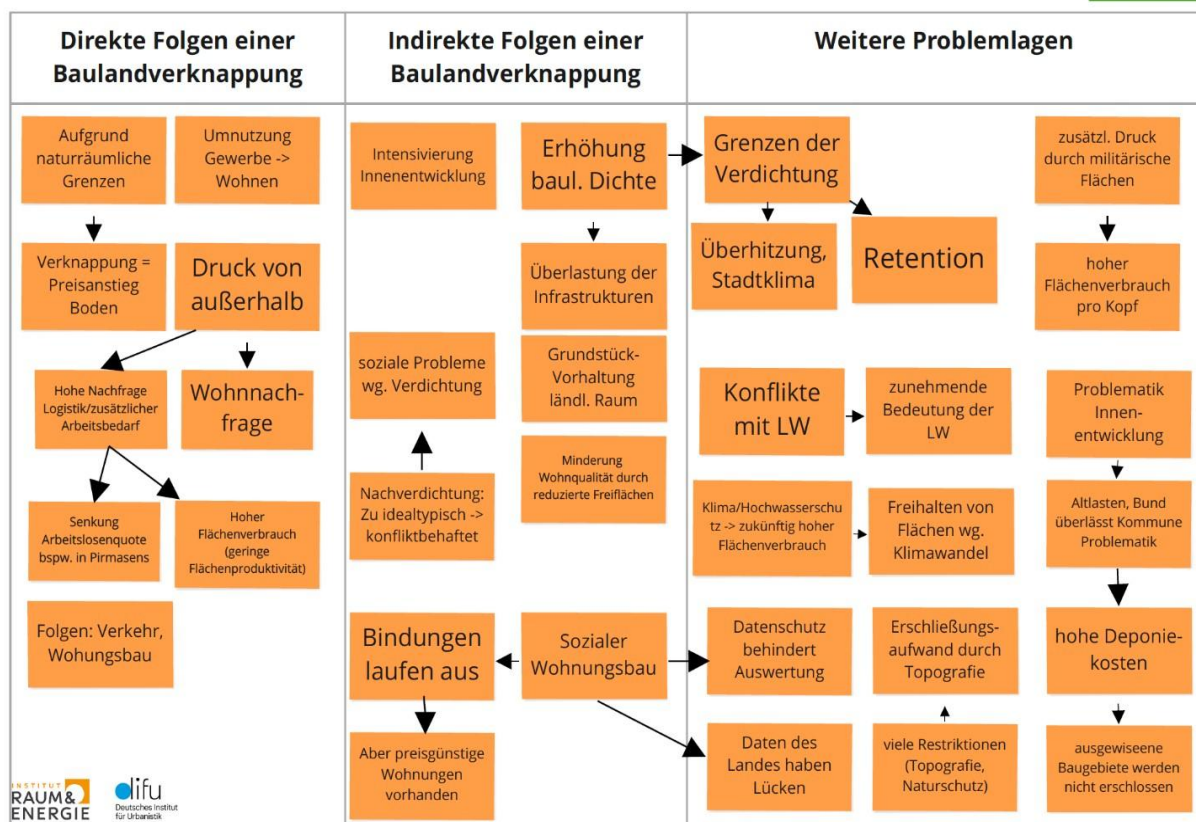
- Durch konkurrierende Nutzungen entsteht ein hoher vielschichtiger Druck auf die Fläche, aktuell beispielsweise in Bezug auf die landwirtschaftlichen Betriebe und ihre Flächen, da der Bedarf an landwirtschaftlicher Produktion in Deutschland steigt und daher die bestehende landwirtschaftliche Nutzfläche benötigt wird.
- Auch bei der gewerblichen Flächeninanspruchnahme entsteht ein hoher Druck auf die Fläche. Beispiel Logistik: Der Druck kommt von außerhalb der Region auf Flächen innerhalb der Region der Westpfalz, da diese dort verfügbar und preisgünstiger sind als beispielsweise in Regionen wie dem Rhein-Main-Gebiet oder Rheinhessen. Damit einher geht auch eine erhöhte Nachfrage nach vermehrter Wohnfläche, was den Druck auf die Flächen zusätzlich erhöht. Eine weitere Folge der Ansiedlung von Gewerbe und Wohnen ist der Anstieg des Verkehrsaufkommens.
- Auch im Innenbereich sind fehlende Flächenverfügbarkeit und Konkurrenzdruck (insb. hinsichtlich Klimaanpassung) problematisch. Nachverdichtungspotenziale in (Innen-)Städten sind begrenzt. Die noch unbebauten Flächen unterliegen häufig Restriktionen durch Topografie, Grün und Wert für den Naturschutz. Hinzu kommt stets die Abwägung zwischen Innenentwicklung vor Außenentwicklung und den Aspekten des Klimaschutzes und der Klimaanpassung. Es wird die Frage gestellt, ob es noch verträglich ist, die klimabedeutsamen Ausgleichsräume in der Innenstadt für eine bauliche Nutzung in Anspruch zu nehmen. Tendenziell müssten bestehende Baulücken aus klimatischer Sicht höher bewertet werden, was die Konkurrenz zwischen Innenentwicklung auf Baulücken und Klimaschutz bzw. -anpassung verstärkt.
- Die Westpfalz ist geprägt von bewegter Topografie, was Folgen für das theoretische Potenzial für Baulandflächen hat und somit räumlich differenziert zu einer natürlichen Verknappung von Baulandflächen führt. Einige Baugebiete sind planerisch für Wohnbaunutzung festgesetzt, bleiben aber unbebaut, weil die Erschließung der Gebiete zu aufwändig und nicht mehr darstellbar ist. Aufgrund des aktuellen Drucks auf die Immobilien-/Bauwirtschaft (Preissteigerungen, Inflation) wird das Thema (planerisch begründete) Baulandverknappung durch das faktische Marktgeschehen verschärft.
- Im Zusammenhang mit der Revitalisierung von vormalig baulich genutzten Brachflächen besteht die Notwendigkeit der Unterstützung durch den Bund (betr. insbes. Militärflächen; BImA). Dieser muss mehr Verantwortung für Bundesliegenschaften übernehmen, die entwidmet und den Kommunen zur Verfügung gestellt werden sollen. Insbesondere bestehende Altlasten(risiken) sind hierbei problematisch. Die Brachflächen werden vom Bund zu Konditionen angeboten, die aus Sicht der Kommunen inakzeptabel sind. Die Kommunen sollen diese Flächen als Bauland entwickeln, verfügen jedoch nicht über die Finanzmittel, um die Altlasten zu sanieren, die während der Nutzung durch den Bund entstanden sind. Eine (unerwünschte) Folge ist, dass die Kommunen Bauland auf der grünen Wiese ausweisen und entwickeln.
- Eine ähnliche Entwicklung lässt sich in Bezug auf die Flächen der Bahn beobachten, die für den Bahnbetrieb nicht mehr (betriebs-)notwendig sind. Ungenutzte Flächen werden nicht

für eine Folgenutzung an die Kommunen abgegeben, sondern häufig an Firmen ohne bahnauf-fine Nutzungen vermietet.

- Es wird die Frage gestellt, ob in gewissen Bereichen, insbesondere in den Kommunen, überhaupt eine faktische quantitative Bauland-/Flächenknappheit besteht. Auf die Knappheit der Flächen in Oberzentren wie Kaiserslautern wird hingewiesen, jedoch wird dargestellt, dass in großen Teilen der Planungsregion keine Knappheitssituation besteht. Gleichwohl ist seit Jahren eine Verlagerung der Baulandnachfrage z.B. vom Oberzentrum auf Orte geringerer Zentralität zu beobachten.

Abbildung 64: Fallstudienworkshop Planungsregion Westpfalz, Stadt Kaiserslautern: Online-Dokumentationswand 1

Folgen einer Baulandverknappung (Westpfalz)



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Erarbeitung von Ideen zum Umgang mit Verknappung und zur Abmilderung negativer Folgen

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Thomas Preuß stellt die in den Interviews mit Vertreter*innen der Planungsregion Westpfalz und der Stadt Kaiserslautern gesammelten Ideen zum Umgang mit einer Verknappung von Bauland, mit Fokus auf die Abmilderung negativer Folgen, vor (vgl. Präsentation im Anhang). Die Ideen sollen im Workshop eingehender betrachtet und diskutiert werden sollen, wobei auch Vorschläge aus den anderen neun Fallstudienregionen bzw. Fallstudienkommunen einfließen sollen.

Leitfragen:

Welche Möglichkeiten hat die Planungsregion bzw. die Kommune zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

- ▶ durch regulatorische sowie planungs- und raumordnungsrechtliche Instrumente
- ▶ durch wohnungswirtschaftliche Instrumente?

Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens Bund und Land sind erforderlich?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden:

Bundes- und Länderebene

- ▶ Der § 13b BauGB, der ursprünglich eingeführt wurde, um Bauland in Ballungszentren leichter zu mobilisieren, wird von Gemeinden im ländlichen Raum ohne angespannte Wohnungsmärkte gebraucht, um auf vereinfachtem Wege zusätzliches Bauland zu generieren. Daher sollte der Bundesgesetzgeber diesen Paragraphen auslaufen lassen, beziehungsweise sollte dieser in Ballungsgebieten nur dann angewendet werden dürfen, wenn bestimmte Voraussetzungen (z.B. nachweisbar angespannter Wohnungsmarkt) erfüllt sind.
- ▶ Ein Vorschlag, der lt. KoalV mit Blick auf das BauGB geprüft werden soll, ist ein neues bauplanerisches Instrument: das Innenentwicklungsmaßnahmengebiet. Der Ansatz ist, im Gemeindegebiet verstreut liegende Bauflächenpotenziale (Baulücken) zusammenzufassen und im Rahmen eines solchen Innenentwicklungsmaßnahmengebiets gemeinsam zu entwickeln. Damit könnte auch ein Baugebot verbunden werden, das für alle Grundstücke im Gebiet angewendet werden könnte. So könnten möglicherweise die Kommunen bei der vorrangigen Innenentwicklung durch den Bund bzw. Bundesgesetzgeber unterstützt werden.
- ▶ Es sollte aus gesetzlicher Sicht flexible bauplanungsrechtliche Instrumentenbaukastensysteme geben. Das Baurecht sollte nicht weiterhin überfrachtet werden, sondern für die kommunale Praxis anwendungsgerechter und pragmatischer gestaltet werden.
- ▶ Der unterschiedlich gehandhabte Datenschutz stellt bei der Innenentwicklung eine Herausforderung dar. Baulücken dürfen zwar erfasst und gezählt werden, jedoch können keine Informationen über Eigentümer*innen herausgegeben werden. Die Datenschutzbeauftragten agieren hierhingehend bundesweit jedoch sehr unterschiedlich, demnach haben bestimmte Regionen/Kommunen andere Voraussetzungen als andere. Eine Möglichkeit, dies zu umgehen, wäre eine Positiv-Negativ-Liste, durch welche bezüglich des Datenschutzes bundesweit abgestimmte Anweisungen formuliert werden können.
- ▶ Der Erwerb von Flächen durch die Kommune für eine anschließende Entwicklung als Bauland scheitert vielfach daran, dass den Kommunen die finanziellen Mittel fehlen (wichtiger Aspekt: Flächenerwerb ist freiwillige Aufgabe). Ein Ansatz, dem entgegenzuwirken, wäre möglicherweise, den Flächenkauf gesetzlich als Pflichtaufgabe zu formulieren. Durch ein Gesetz durch den Bund könnte somit der strategisch-planerisch notwendige Baulanderwerb erleichtert werden.

Regionale Ebene

- ▶ Das Flächenmanagementwerkzeug RAUM+, die Flächenkontingentierung und die Schwellenwerte werden als sinnvolle Steuerungsansätze angesehen. Auch dem Bedarfsnachweis ist ein besonderes Gewicht beizumessen.

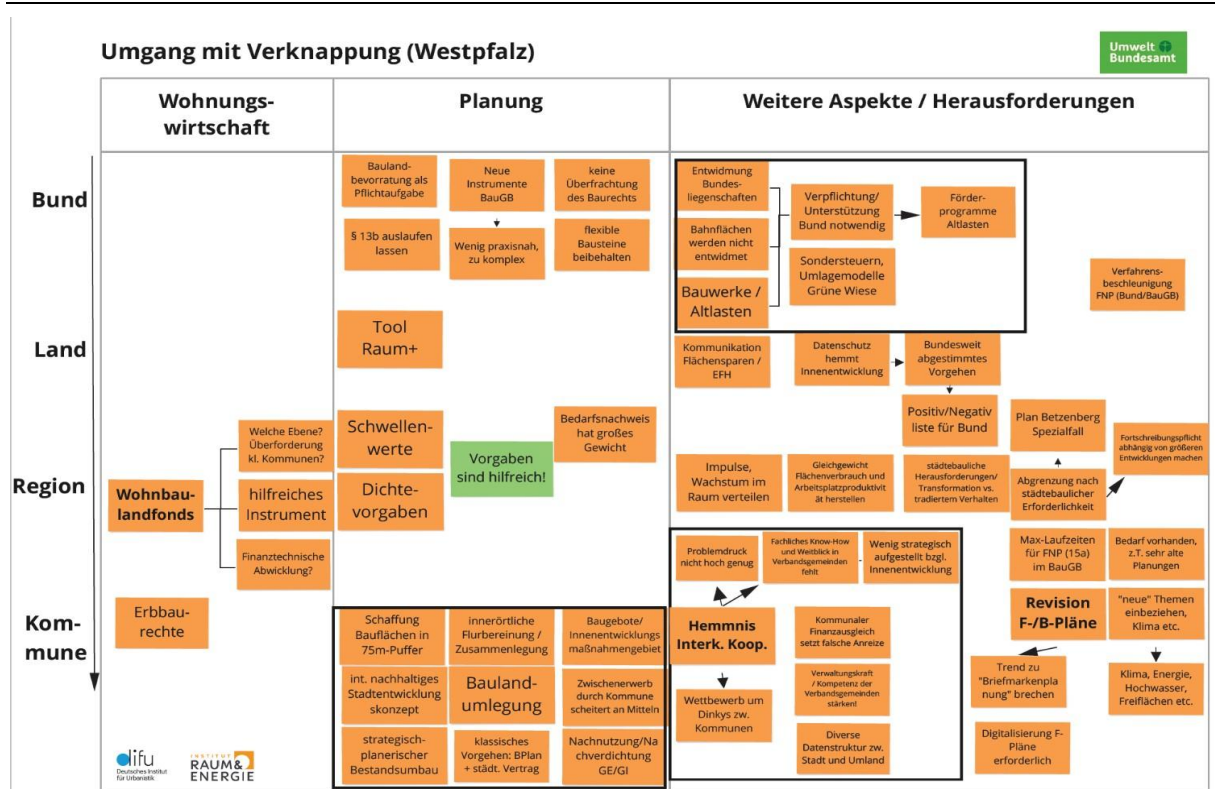
- ▶ Ein Wohnbaulandfonds wird als hilfreich angesehen. Allerdings wäre eine genaue Betrachtung dieses Instruments wichtig. Dieser sollte als Sondervermögen ausgestaltet werden. Zudem stellt sich die Frage, auf welcher räumlichen Ebene ein solcher Fonds sinnvoll wäre (VG oder Ortsgemeinden könnten damit überfordert sein).
- ▶ Im Rahmen der Wohnungswirtschaft wird das Erbbaurecht als ein hilfreiches Instrument angesehen.

Kommunale Ebene

- ▶ Sinnvoll wäre die Einrichtung einer Stelle, die die Gemeinden im Baulückenmanagement unterstützt. Die Kommunen verfügen über keine/n Verantwortliche/n, der/die auf die Notwendigkeit der vorrangigen Innenentwicklung und die Problematik des Flächenverbrauchs in den Kommunen hinweist. Für derartige strategische Überlegungen, u.a. in Bezug auf die Mobilisierung von Baulücken und Leerständen bzw. über Fehlentwicklungen in den Gemeinden, bestehen vielerorts weder fachliche Expertise noch personelle Ressourcen. Es ist wichtig, eine fachlich geeignete Person einzustellen, die Nachverdichtungs-/Transformationspotenziale identifiziert. Diese fachliche Stärkung der ländlichen Gemeinden könnte auch im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit erfolgen.
- ▶ Interkommunale Zusammenarbeit wird als ein sinnvolles Instrument betrachtet, um Bedarfe zu lenken, eine bedarfsgerechte Entwicklung zu unterstützen und um die Bedarfe in die Regionen zu lenken, in denen Flächen verfügbar sind. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass der Problemdruck in den Kommunen aktuell häufig noch nicht hoch genug ist, um interkommunal zusammenzuarbeiten.
- ▶ Interkommunale Zusammenarbeit kann insbesondere dort nützlich sein, wo z.B. das fachliche Know-how eines Oberzentrums bzw. zentralen Ortes mit den raum- bzw. planungsbezogenen Überlegungen und Ideen von umliegenden Gemeinden (die mit weniger personellen Ressourcen ausgestattet sind) gebündelt wird. Die Verbandsgemeinde wäre ein solcher denkbarer Raum für den interkommunalen Verbund, jedoch sollten die Verwaltungskräfte auf Ebene der Verbandsgemeinde noch mehr gestärkt werden, um mehr Know-how etablieren zu können.
- ▶ Hemmnisse der interkommunalen Kooperation sind aktuell die Setzung falscher Anreize durch den kommunalen Finanzausgleich und der (auf lange Sicht ruinöse) Wettbewerb um die Ansiedlung neuer Einwohner*innen (double-income-two-kids-Familien).
- ▶ Die Baulandumlegung (hoheitliches Verfahren zur Neuordnung der Eigentumsverhältnisse an Grundstücken) wird durch mangelnde finanzielle Möglichkeiten der Kommunen behindert.
- ▶ Ein Problem in Bezug auf die Flächennutzungsplanung besteht darin, dass FNP im Falle baulicher Entwicklungen in den Gemeinden nicht parallel in einem formellen Verfahren angepasst werden, sondern dies häufig im Nachgang erfolgt. Dadurch verliert der FNP an Steuerungskraft. Würde eine Gesamtfortschreibung des FNP erfolgen, böte das die Möglichkeit, Bauflächenpotenziale (Bestand, neu zu erschließendes Bauland) im gesamten Gemeindegebiet neu zu bewerten und ggf. Flächendarstellungen neu an Flächenbedarfe anzupassen / zu reduzieren.
- ▶ Die Revision alter FNP und B-Pläne wird als sinnvoller Ansatz betrachtet, um alte Darstellungen bzw. Festsetzungen im Lichte neuer gemeindlicher Flächenbedarfe neu zu bewerten

(z.B. städtebauliche Dichte). Häufig sind noch sehr viele alte FNP vorhanden, bei denen dringender Revisionsbedarf notwendig ist. Allerdings stellt sich die Frage nach der städtebaulichen Erforderlichkeit der Fortschreibung. Auch hier ist eine differenzierte Betrachtung der unterschiedlichen Räume notwendig. So haben unterschiedlich große Regionen/Kommunen unterschiedlichen Handlungsdruck. In Ober- und Mittelzentren wird dieses Instrument demnach als sinnvoller angesehen als in ländlichen Gemeinden, in denen lediglich kleine Änderungen der Flächennutzung erfolgen.

Abbildung 65: Fallstudienworkshop Planungsregion Westpfalz, Stadt Kaiserslautern: Online-Dokumentationswand 2



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Zusammenfassung und Ausblick

Thomas Preuß resümiert die Veranstaltung und dankt im Namen des gesamten Projektteams den Teilnehmenden für das Engagement im Rahmen des Workshops und der Interviews. Er weist auf einen Ende des Jahres vorgesehenen gemeinsamen Workshop mit allen zehn Fallstudienregionen und den beteiligten Kommunen hin, in welchem u.a. die Ergebnisse des heutigen Workshops einfließen werden.

Teilnehmende:

- ▶ 2 Personen aus der Planungsgemeinschaft Westpfalz
- ▶ 2 Personen aus der Stadt Kaiserslautern
- ▶ 1 Person aus der Struktur- und Genehmigungsdirektion (SGD) Süd
- ▶ 4 Personen aus dem Projektteam (Deutsches Institut für Urbanistik, Institut Raum & Energie)

Wedel/Berlin, 31.08.2022

A.3.9 Fallstudienworkshop Region Stuttgart und Kommunalen Arbeitskreis Filder

Mittwoch, 06. Juli 2022, 13:00 bis 16:00 Uhr (Online)

Moderation: Lutke Blecken, Institut Raum und Energie

Begrüßung

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) und Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

Thomas Preuß stellt das Projekt, den bisherigen Verlauf und die Ziele des Workshops vor. Vorangegangen waren bereits Interviews mit der Region Stuttgart und den drei beteiligten Kommunen aus dem Arbeitskreis Filder. Auf die Ergebnisse soll im Laufe des heutigen Workshops Bezug genommen werden. Grundsätzlich sollen die Teilnehmenden im Rahmen des Workshops

- ▶ mögliche Folgen einer Baulandverknappung (soziale, planerische, städtebauliche, ökologische, fiskalische, akteursspezifische Folgen) diskutieren,
- ▶ den Kontext mit anderen relevanten Entwicklungstrends (demografische Entwicklung, Nachfrageverhalten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe, Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft) erörtern,
- ▶ Vorgehensweisen zum Umgang mit der Baulandverknappung reflektieren,
- ▶ konkrete Ideen zur Abmilderung möglicher negativer Folgen der Baulandverknappung einbringen und
- ▶ durch einen Einblick in Planungspraxis und Planungskultur vor Ort einen wichtigen Beitrag für die Forschungstätigkeiten des Umweltbundesamtes leisten.

Inhaltliche Einführung in die Fallstudie Stuttgart und Kommunalen Arbeitskreis Filder

Robert Böhnke, Deutsches Institut für Urbanistik

Robert Böhnke stellt sowohl die Region Stuttgart als auch die Kommunen Filderstadt, Leinfelden-Echterdingen und Ostfildern anhand einiger Zahlen und allgemeiner Entwicklungstrends vor. Einerseits werden dabei Kenngrößen wie Mietpreise und Baufertigstellungen (nach Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus und Mehrfamilienhaus) genannt und Ergebnisse aus der Online-Plattform „UBA-Flächenrechner“ vorgestellt. Hierbei wird die vergangene Flächenanspruchnahme betrachtet und mögliche Folgen einer Kontingentierung von Flächen für die beiden räumlichen Betrachtungsebenen skizziert. Ergänzt werden Kernergebnisse aus den vorangegangenen Interviews mit der Planungsregion bzw. den Kommunen zur Schaffung einer Diskussionsgrundlage.

Anmerkungen und Kommentare der Teilnehmenden:

- ▶ In Bezug auf die stetig steigende Nachfrage nach Bauland scheint in diesem Zusammenhang kontrovers, dass offensichtlich mehr Bauland ausgewiesen werden muss, aber gleichzeitig Fläche eingespart werden soll.
- ▶ Innenentwicklungsflächen geraten zunehmend unter Druck, da das Augenmerk immer stärker auf eben diese gelegt wird.
- ▶ Gibt es neue Herangehensweisen in Bezug auf das Thema Innenentwicklung und die damit verbundenen Herausforderungen?

Folgen der Verknappung von Wohnbauland

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik

Thomas Preuß skizziert mögliche Folgen einer Verknappung von Wohnbauland. Dabei werden einerseits die in den Interviews mit der Region Stuttgart als Fallstudienregion und mit Filderstadt, Leinfelden-Echterdingen und Ostfildern als Fallstudienkommunen von den Vertreter*innen beobachteten und erwarteten Folgen einer bestehenden oder zukünftigen Baulandverknappung angeführt. Außerdem werden die Ergebnisse der neun weiteren Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen ergänzt.

Dabei werden vier zentrale Leitfragen bzw. Leitthemen in den Fokus genommen:

- ▶ Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte)?
- ▶ Welche sozialen Folgen zeitigt Baulandverknappung/steigende Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?
- ▶ Welche städtebaulichen Folgen zeitigt eine Baulandverknappung/steigende Nachfrage?
- ▶ Welche weiteren indirekten Folgen der Baulandverknappung sind zu verzeichnen?

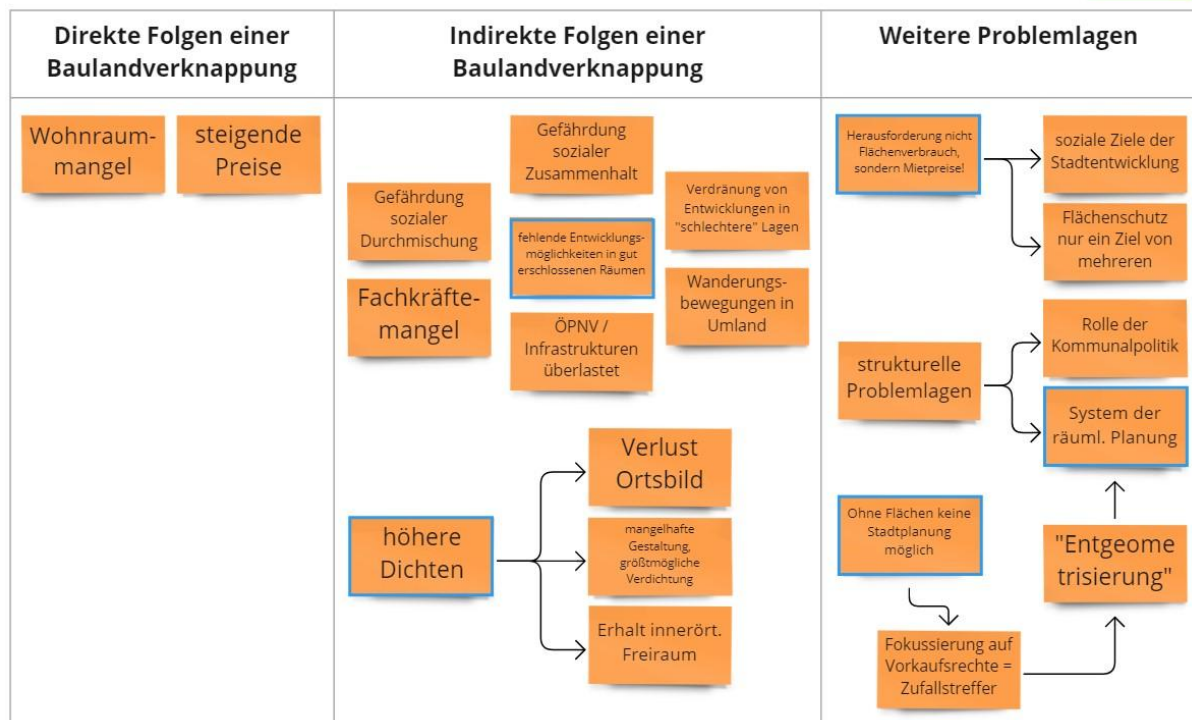
Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden:

- ▶ Die zentrale Herausforderung in der Region Stuttgart und im Arbeitskreis Filder ist nicht ein hoher Flächenverbrauch, sondern fehlende Entwicklungsmöglichkeiten bei hoher Nachfrage und in der Folge hohe Miet- und Kaufpreise.
- ▶ Letztlich wird die kommunale Planungshoheit der Kommunen dadurch eingeschränkt, dass angesichts der großen Nachfrage nach Wohnraum und Gewerbeflächen bei gleichzeitigem Mangel an verfügbaren Flächen weniger von Planung, sondern lediglich von einer Verwaltung der Mängel gesprochen werden kann. Die kommunale Planung beschränkt sich auf Vorkaufsrechte und „Zufallstreffer“, eine integrierte und längerfristig ausgerichtete Stadtplanung ist kaum möglich.
- ▶ Diese Entwicklungen führen zu einer Verdrängung von Flächenentwicklungen und damit einem Flächenverbrauch in peripheren und weniger gut geeigneten bzw. angebundenen Lagen, während eine Entwicklung aus planerischer Sicht eigentlich entlang von Infrastrukturachsen wie z.B. S- oder U-Bahnen erfolgen sollte. Es kommt zu einem Siedlungsdruck in der Region außerhalb der Siedlungsachsen. Dies wiederum führt zu vermehrtem Verkehrsaufkommen.
- ▶ Der hohe und weiter zunehmende Druck auf den Wohnungsmärkten gefährdet die soziale Durchmischung und den sozialen Zusammenhalt.
- ▶ Die Diskussion über eine Reduzierung des Flächenverbrauchs und die damit verbundene Fokussierung auf den Flächen- und Bodenschutz verdrängt soziale Folgen durch steigende Mietpreise als unmittelbare Folge von Flächensparen sowie weitere Ziele wie den Klimaschutz durch zunehmenden motorisierten Individualverkehr in Folge eines Ausweichens von Entwicklungen in schlechter angebundene, periphere Lagen. Auf die sozialen Folgen sollte in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion ein deutlich höherer Fokus gelegt werden als bisher.

- Den strukturellen Problemlagen mit fehlenden Entwicklungsmöglichkeiten und darauffolgenden Ausweichmechanismen in der Region Stuttgart und in den Kommunen im Arbeitskreis Filder lässt sich durch das bisherige System der räumlichen Planung nicht ausreichend begegnen. Es braucht eine integrierte überörtliche und ggf. überregionale Einflussnahme übergeordneter Strukturen.

Abbildung 66: Fallstudienworkshop Region Stuttgart und Kommunalen Arbeitskreis Filder: Online-Dokumentationswand

Folgen einer Baulandverknappung Region Stuttgart



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Erarbeitung von Ideen zum Umgang mit Verknappung und zur Abmilderung negativer Folgen

Robert Böhnke & Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik

Robert Böhnke stellt gesammelte Ideen zum Umgang mit einer Verknappung von Bauland mit Fokus auf die Abmilderung negativer Folgen vor. Hierbei bezieht er sich zunächst auf in den vorangegangenen Interviews der Vertreter*innen der Region Stuttgart und der Städte Filderstadt, Ostfildern und Leinfelden-Echterdingen. In diesem Rahmen wurden bereits erste Ideen gesammelt die heute eingehender betrachtet und diskutiert werden sollen. Ergänzt werden diese Ideen durch eine Sammlung der Vorschläge aus allen Fallstudienregionen bzw. Fallstudienkommunen.

Leitfragen für die Diskussion:

Mit welchen Maßnahmen und Instrumenten wird der Baulandverknappung bzw. steigenden Nachfrage derzeit begegnet? Sind diese wirkungsvoll?

Welche Möglichkeiten haben die Planungsregion bzw. die Kommune zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

- ▶ durch regulatorische sowie planungs- und raumordnungsrechtliche Instrumente
- ▶ durch wohnungswirtschaftliche Instrumente?

Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens Bund und Land sind erforderlich?

Vision: Welche weiteren Steuerungsmechanismen bzw. Rechtsinstrumente sind erforderlich oder wünschenswert?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden:

Bundes- und Länderebene

Das Baugesetzbuch fokussiert zu stark auf die klassische Entwicklung von Baugebieten im Außenbereich, viele Regelungen sind zu kompliziert und nicht für eine Anwendung im Bestand geeignet, Außen- und Innenentwicklung erfordern planerisch unterschiedliche Vorgehensweisen. Erforderlich ist eine Weiterentwicklung mit gezielten Instrumenten für Verdichtungsräume. Vorgeschlagen werden beispielhaft folgende Ansätze:

- ▶ Baugebote sollten erleichtert (bzw. ggf. sogar verpflichtend eingeführt) werden.
- ▶ Es sind Möglichkeiten der Bodenbevorratung zu schaffen.
- ▶ Alternativausweisungen in F-Plänen könnten eine bessere Verhandlungsbasis der Kommunen gegenüber Investor*innen und Eigentümer*innen bieten.
- ▶ Die Umsetzung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen sollte vereinfacht werden.
- ▶ §13b BauGB sollte mit Voraussetzungen beibehalten werden, beispielsweise einer Anwendung nur in Ballungsgebieten mit angespannten Wohnungsmärkten.
- ▶ Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen sollte der Abwägungsprozess unterschiedlicher Belange gegenüber einer sektoralen Betrachtung gestärkt werden.
- ▶ Vision: Nutzungsrechte auf Zeit in Verbindung mit Rückbauverpflichtungen könnten flexibel auf aktuelle Bedarfe reagieren und eine Flächenkreislaufwirtschaft unterstützen.

Das Baulandmobilisierungsgesetz liefert grundsätzlich hilfreiche Instrumente für eine gezielte Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen, allerdings ist die Umsetzung durch das Land derzeit noch offen.

Zur Unterstützung eines Bewusstseinswandels ist es erforderlich, Anschauungsobjekte bzw. Best-Practices zu initiieren und zu kommunizieren, die zeigen, dass es attraktive verdichtete Bauformen gibt und verdichtetes Bauen nicht mit der Entwicklung eines sozialen Brennpunkts gleichgesetzt werden kann.

Grundsätzlich werden eine stärkere Steuerung und Einflussnahme durch die überörtliche Planung gewünscht. Bezüglich einer Kontingentierung und eines Flächensparziels wird angemerkt, dass übergeordnete Zielsetzungen für Kommunen nicht zu abstrakt sein dürfen, sondern klare Handlungsempfehlungen für Kommunen formuliert werden sollten. Dabei sollte eine gezielte Unterscheidung in bedarfsgerechte und nicht-bedarfsgerechte Entwicklungen erfolgen.

Regionale Ebene

- ▶ Die regionale Ebene sollte auf Basis integrierter Gesamtkonzepte durch strategische Beratung die Kommunen entlasten und unterstützen.

- ▶ Es sollten auf regionaler Ebene Entlastungsstandorte entwickelt werden, die auf ÖPNV-Standorte abgestimmt sind.
- ▶ Grundsätzlich gilt, dass auf regionaler Ebene Kompetenzen gebündelt werden sollten. So können regionale Stadtentwicklungsgesellschaften wohnungswirtschaftliche Entwicklungsaufgaben übernehmen.

Kommunale Ebene

- ▶ Auf kommunaler Ebene ist eine integrierte, langfristige Gesamtentwicklung anzustreben. Im Rahmen eines kommunalen Flächenmanagements ist es erforderlich, die unterschiedlichen Instrumente zu koordinieren, einen noch stärkeren Fokus auf die Bestandsentwicklung zu legen, unterschiedliche Wohnqualitäten für unterschiedliche Nachfrager*innen inkl. neuer Wohnformen zu schaffen sowie angesichts der Flächenknappheit und Nutzungskonflikte multifunktionale Flächennutzungen anzustreben.
- ▶ Angesichts zunehmender Dichte können Gestaltungsbeiräte auf eine ortsbildangepasste Entwicklung hinwirken.
- ▶ Die kommunale Verwaltung fungiert derzeit weniger als „Gestalter“, sondern eher im Sinne eines Managements. Gründe dafür sind u.a. Personalmangel und eine starke Fluktuation der Verwaltungskräfte. Zugleich sei die Kommunalpolitik „verstaubt“ und überaltert, weswegen sie nicht ausreichend auf neue Herausforderungen reagiert. Diesen Herausforderungen sollte mit einer Bündelung der Kompetenzen in den Verwaltungen entgegengewirkt werden. Die Kommunalpolitik ist für die Herausforderungen der Siedlungsflächenentwicklung und für die Anforderungen und Möglichkeiten des Planungsrechts zu sensibilisieren.

Diskussion der weiteren Zusammenarbeit im kommunalen Arbeitskreis Filder

Abschließend diskutieren die Teilnehmenden das Erfordernis sowie Wege und Möglichkeiten einer Intensivierung der weiteren Zusammenarbeit im kommunalen Arbeitskreis Filder. Folgende Schritte seien hierfür erforderlich:

- ▶ Es sollte eine dauerhafte gemeinsame Verwaltungs- bzw. Gremienstruktur aufgebaut werden, die die weitere Abstimmung koordiniert, inkl. gemeinsamer Spielregeln.
- ▶ Ein politisches Bekenntnis seitens der beteiligten Kommunen kann die weitere Abstimmung legitimieren. Zugleich wird angemerkt, dass nicht auf die Politik gewartet werden, sondern die praktische Abstimmung betont werden solle.
- ▶ Definition eines gemeinsamen Projekts, durch das die weitere Abstimmung einen greifbaren Nutzen für die Kommunen liefert.
- ▶ Ansatzpunkte für die weitere Abstimmung und Zusammenarbeit könnte die „Filderstudie“ bieten, die als neues Modell des Gegenstromprinzips eine gute konzeptionelle Vorarbeit liefert.

Zusammenfassung und Ausblick

Thomas Preuß resümiert die Veranstaltung und dankt im Namen des gesamten Projektteams den Teilnehmenden für das Engagement im Rahmen des Workshops und der Interviews. Er weist auf den Ende des Jahres folgenden gemeinsamen Workshop mit allen Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen hin, in dem die Gesamtergebnisse aufgegriffen werden.

Teilnehmende:

- ▶ 2 Personen aus der Stadt Leinfelden-Echterdingen
- ▶ 2 Personen aus der Stadt Filderstadt
- ▶ 1 Person aus der Stadt Ostfildern
- ▶ 2 Personen aus dem Verband Region Stuttgart
- ▶ 4 Personen aus dem Projektteam (Deutsches Institut für Urbanistik, Institut Raum & Energie)

Wedel/Berlin, 04.08.2022

A.3.10 Fallstudienworkshop Planungsregion Ingolstadt und Große Kreisstadt Neuburg an der Donau

Dienstag, 19. September 2022, 14:00 bis 17:00 Uhr (Online)

Moderation: Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Begrüßung

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Nach einer kurzen Begrüßung stellt Thomas Preuß das Projekt, den bisherigen Verlauf und die Ziele des heutigen Workshops vor. Vorangegangen waren bereits Interviews mit der Planungsregion Ingolstadt sowie der Stadt Neuburg an der Donau. Auf die Ergebnisse soll im Laufe des heutigen Workshops ebenfalls Bezug genommen werden. Grundsätzlich sollen die Teilnehmenden im Rahmen des Workshops

- ▶ mögliche Folgen einer Baulandverknappung (soziale, planerische, städtebauliche, ökologische, fiskalische, akteursspezifische Folgen) diskutieren,
- ▶ den Kontext mit anderen relevanten Entwicklungstrends (demografische Entwicklung, Nachfrageverhalten in den Bereichen Wohnen und Gewerbe, Wohnungs-, Bau- und Immobilienwirtschaft) erörtern,
- ▶ Vorgehensweisen zum Umgang mit der Baulandverknappung reflektieren,
- ▶ konkrete Ideen zur Abmilderung möglicher negativer Folgen der Baulandverknappung einbringen und
- ▶ durch einen Einblick in Planungspraxis und Planungskultur vor Ort einen wichtigen Beitrag für die Forschungstätigkeiten des Umweltbundesamtes leisten.

Inhaltliche Einführung

Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Gabriel Götze stellt sowohl die Planungsregion Ingolstadt als auch die Kommune Neuburg an der Donau anhand einiger Zahlen und allgemeiner Entwicklungstrends vor. Es werden dabei Kenngrößen wie Miet-, Kauf- und Bodenpreise sowie Baufertigstellungen (gegliedert nach Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus und Mehrfamilienhaus) dargestellt und Ergebnisse zur bisherigen Flächenanspruchnahme aus dem UBA-Flächenrechner vorgestellt. Außerdem werden die Anpassungsbedarfe in Bezug auf die Flächenneuanspruchnahme für die einzelnen räumlichen Betrachtungsebenen skizziert, die sich im Falle einer Kontingentierung von Flächen entlang dem bundespolitischen Ziel „30 Hektar minus X“ bis zum Jahr 2030 ergeben würden. In die Einführung fließen die Kernergebnisse aus den vorangegangenen Interviews mit der Planungsregion und der Kommune ein.

Folgen der Verknappung von Wohnbauland

Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Gabriel Götze skizziert mögliche Folgen einer Verknappung von Wohnbauland. Dabei werden die in den Interviews mit der Planungsregion Ingolstadt als Fallstudienregion und der Stadt Neuburg an der Donau als Fallstudienkommune geäußerten, bereits aktuell zu beobachtenden und künftig zu erwartenden Folgen einer Baulandverknappung dargestellt. Weiterhin werden die Ergebnisse der neun weiteren Fallstudienregionen und -kommunen ergänzend vorgestellt.

In der anschließenden Diskussion werden vier zentrale Leitfragen bzw. Leitthemen fokussiert:

- ▶ Welche Folgen hat die Baulandverknappung/steigende Nachfrage nach Bauland in der Region/in den Kommunen aktuell? (politisch, planerisch, städtebaulich, finanziell (Preise), Nutzungs-/Interessenkonflikte)?
- ▶ Welche sozialen Folgen zeitigt die Baulandverknappung/steigende Nachfrage (bezahlbarer Wohnraum, barrierefreier Wohnraum, Remanenzeffekte)?
- ▶ Welche städtebaulichen Folgen zeitigt eine Baulandverknappung/steigende Nachfrage?
- ▶ Welche weiteren indirekten Folgen einer Baulandverknappung sind zu verzeichnen?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden:

- ▶ Ein verbindliches Reduktionsziel würde für die Kommunen generell einschneidend sein. Bislang sei jedoch die breite Öffentlichkeit kaum mit der Thematik Flächensparen in Berührung gekommen. Der starke Wunsch der Menschen nach Einfamilienhäusern spricht dem 30ha-Ziel und daraus ableitbaren Zielstellungen entgegen, wodurch fraglich erscheint, ob derartige Ziele als erstrebenswert wahrgenommen werden können. Dieser Frage müssten sich auch die Entscheider*innen in den Kommunen stellen.
- ▶ Die explodierenden Baukosten, Planungsunsicherheiten, steigende Energiekosten und die veränderte Zinslandschaft mit gestiegenen Bauzinsen lassen Investitionen in EFH und Grundstückserwerb zurückgehen. Das veränderte Marktverhalten könnte in Zukunft eventuell mit großen Umzugsbewegungen aufgrund der hohen Kosten verbunden sein. Preisgünstiger Wohnraum kann nur schwer errichtet werden, daher müsse der Staat mehr Zuschüsse an Kommunen geben, die von Rückzahlungen ausgenommen bleiben.
- ▶ Bei den aus dem UBA-Flächenrechners dargestellten Ergebnissen zum Transformationspfad handele es sich um eine reine Flächenberechnung ohne qualitative Bewertung. Was letztendlich auf den Flächen passiere, ist eine andere Frage und fließt nicht in die Bewertung hinein. Der Bund muss sich mit den Ländern zusammensetzen und die Flächenkontingente auf die Länder verteilen. Die Kontingente müssten so eingesetzt werden, dass sie den Anforderungen von Verflechtungsräumen gerecht werden.
- ▶ Es bedürfte der interkommunalen Abstimmung der räumlichen Verteilung von Flächenkontingenten. Dabei sind neben den Mengen die Qualitäten bzw. die Eignung der Flächen für die jeweiligen baulichen Nutzungen zu erörtern.
- ▶ Zu beachten sei, dass viele Kontingente gar nicht eingesetzt werden könnten. Dies betreffe z.B. Großstädten wie München, Köln oder Nürnberg, in denen gar nicht genügend neues Bauland verfügbar wäre. Für diese Fälle müsse ein Modus gefunden werden, wie man entlang von Vorgaben der Raumordnung Gunststandorte findet, an welchen diese „überschüssigen“ Kontingente eingesetzt werden sollten.
- ▶ Es wird die Frage aufgeworfen, wie eine Kontingentierung konkret erfolgen soll: In diesem Zusammenhang wird u.a. darauf verwiesen, dass in Bezug auf die Flächennutzung nur Zahlen aus der Vergangenheit zur Verfügung stehen und eine tagesaktuelle Betrachtung der Veränderungen im Flächengeschehen nicht möglich ist. Eine Implementierung der Flächenziele sei Wunschdenken, aber realistisch nicht umsetzbar oder zumindest ein sehr kompliziertes Unterfangen (v.a. mit Blick auf die Qualität der Flächennutzung). Ein Problem sei darüber hinaus, dass Gemeinden auf viele Bestandsflächen keinen Zugriff haben.

- ▶ Es sei nahezu unmöglich, bereits vorhandene Flächen weiterzuentwickeln (Innenverdichtung), da die Eigentümer*innen meist kaum an Geld interessiert seien und die Kommunen kaum für potenzielle Veräußerer attraktive Tauschflächen zur Verfügung stellen können.
- ▶ Dass junge Menschen bzw. Familien in die Wohnungen von Älteren ziehen, ist zurzeit nur schwer denkbar, weil es für potenziell umzugswillige Ältere kaum akzeptable Wohnalternativen zur bisherigen Wohnung gebe.
- ▶ Die Baulandverknappung ist bei Zuzugsräumen/Ballungsräumen gar nicht so relevant, da Bauland dort ohnehin kaum verfügbar sei.
- ▶ Die Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme stellt einen drastischen Eingriff in den Markt dar und bedeutet evtl. zugleich einen Eingriff in Eigentumsrechte. Geht man von der Vorstellung aus, dass jedem ein Flächenanteil zur Verfügung steht, würde die junge Generation benachteiligt werden, während die ältere Generation, die den Großteil der Flächen besitzt, geschützt wird. Dies erscheint ungerecht. Würde man bei Eigentümer*innen von Flächen Wertsteigerungen abschöpfen, wäre das wiederum enteignungsähnlich.
- ▶ Bund und Länder sollten sich darüber vergewissern, welche übergeordneten Ziele verfolgt werden sollten. Mit Verteilungsdiskussionen rund um Kontingente auf Bund-Länder-Ebene und auch zwischen den Ländern sei zu rechnen.
- ▶ Eine hohe Besteuerung von Grundstückseigentümer*innen von unbebauten, aber bebaubaren Grundstücken sei aktuell nicht zu erwarten. Anders wäre dieses im Falle der flächendeckenden Einführung der Grundsteuer C.
- ▶ Wichtig sei generell die sinnvolle Nutzung von Baulücken (z.B. auch für eine temporäre (Zwischen-)Nutzung für Tiny Houses).

Erarbeitung von Ideen zum Umgang mit Baulandverknappung und zur Abmilderung negativer Folgen

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Thomas Preuß stellt eine Übersicht von Ideen zum Umgang mit einer Verknappung von Bauland aus den Fallstudien vor, die auf eine Abmilderung negativer Folgen abzielen. Hierbei bezieht er sich zunächst auf die vorangegangenen Interviews mit Vertreter*innen der Planungsregion Ingolstadt und der Stadt Neuburg an der Donau. Diese Ideen sollten im Workshop eingehender betrachtet und diskutiert werden. Außerdem sollten auch Ideen bzw. Vorschläge aus den anderen neun Fallstudienregionen bzw. Fallstudienkommunen in die Diskussion einfließen.

Leitfragen:

Welche Möglichkeiten haben die Planungsregion bzw. die Kommune zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

- ▶ durch regulatorische sowie planungs- und raumordnungsrechtliche Instrumente?
- ▶ durch wohnungswirtschaftliche Instrumente?

Welche Instrumente und Unterstützungsbedarfe zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung seitens Bund und Land sind erforderlich?

Diskussionsbeiträge der Teilnehmenden:

- ▶ Eine Kontingentierung entlang der Einwohner*innenzahl als einheitliche Verteilungsregel von Flächen böte den Kommunen die Sicherheit, dass eine Gleichbehandlung mit Nachbargemeinden erfolgt. Dieses müsste den interkommunalen Konkurrenzdruck mindern und die interkommunale Zusammenarbeit stärken. Denkbar seien hierdurch Synergieeffekte z.B. bei der Abstimmung zur Wohnbaulandentwicklung.
- ▶ Die Siedlungsflächenentwicklung sollte stets im Zusammenhang mit der Verkehrsentwicklung betrachtet werden. Dies sei komplex und könne nur im regionalen Maßstab mit geeigneten Verfahren bewältigt werden. Denkbar wäre z.B., Kontingente in regionalen Planungsverfahren festzulegen, sofern alle Kommunen hierzu bereit wären. Hierzu wären Aushandlungsprozesse und Ausgleichsmechanismen notwendig.
- ▶ Die Aushandlung von Kontingenten ist denkbar, und zwar nicht nur mit ausschließlichem Flächenbezug, sondern z.B. auch mit möglichen neuen Steuermodellen. So könnten Steuern in einem Gebiet, welches Flächenkontingente abgibt, entfallen. Auch das System der Gemeindefinanzierung und des Kommunalen Finanzausgleichs müsste überdacht werden.
- ▶ Es wäre eine übergreifende Vision nötig und es wäre ein Prozess anzustoßen, in welchem die Regionen grundsätzlicher Entwicklungslinien und -konzepte für längere Zeiträume erarbeiten. Kommunen dürfen nicht mehr nur Einzelentscheidungen treffen, die hauptsächlich von temporären Faktoren beeinflusst werden.
- ▶ Im Interesse einer stärkeren Innenentwicklung sei die Anpassung des gesetzlichen Rahmens notwendig (z.B. Immissionsschutz, Baunutzungsverordnung), um z.B. aktuell bestehende Hemmnisse die Überbauung von Gewerbe- und Handelsflächen im Sinne einer Nutzungsmischung behindern.
- ▶ Mit der Änderung von B-Plänen wäre die bauliche Weiterentwicklung alter Einfamilienhausgebiete möglich, jedoch sei mit Grenzen der Akzeptanz bei den Grundstückseigentümer*innen zu rechnen.
- ▶ Wohnbaulandfonds sind zu unterstützen, wenn sie für die Kommunen ohne Schuldenlast in Form von Zuschüssen realisierbar sind. Die hierfür notwendigen Summen würden aber für die Haushalte kleinerer Städte nicht passen.
- ▶ Es besteht bereits ein bayerisches Kommunales Wohnraumförderungsprogramm – KommWFP (Wohnungspakt Bayern). Dies habe aber viele Nachteile: So muss die Kommune selbst Bauherr sein und diese muss die Gebäude nach Erwerb mindestens 20 Jahre im Besitz halten. Die Kommunen dürfen sich nicht privater Wohnungsbauunternehmen bedienen und selbst als Bauherr keine privaten Anteilseigner haben. Das Förderinstrument ist vorhanden, wird aber kaum genutzt oder ist für viele Gemeinden nicht nutzbar. Ein Grund hierfür sind die fehlenden Haushaltsmittel. Aktuell ist es quasi unmöglich, geeignete Flächen zu rentablen Preisen zu bekommen. Zudem sein die kurzfristige Verschuldung, die Gemeinden auf sich nehmen müssten, trotz einer möglichen Rentabilität auf lange Sicht ein abschreckender Faktor.
- ▶ Eine Verknappung von Bauland führe zur Spaltung der Gesellschaft, da sich manche Menschen Flächen immer leisten können, der Großteil der Bevölkerung hingegen nicht. Es stellt eine Schwierigkeit dar, für alle gesellschaftlichen Schichten akzeptable Wohnmöglichkeiten

zu bieten und eine hohe Wohnqualität auch für eher einkommensschwache Schichten zu ermöglichen. Man sollte daher bestimmte Wohnformen stärker nutzen (z.B. verdichtetes Bauen, genossenschaftlichen Wohnungsbau).

- ▶ Heutige politische Entscheidungsträger, größtenteils Vertreter*innen der älteren Generation, sind für Veränderungen weniger empfänglich. Die Stadt wandert mittlerweile ins Dorf, was zu einer Diskussion um städtebauliche Verträglichkeit führt, und die Frage aufwirft, inwieweit neue Wohnformen in das jeweilige (traditionelle) Stadt- bzw. Dorfbild passen und wie groß demzufolge die Akzeptanz hierfür ist.

Zusammenfassung und Ausblick

Thomas Preuß resümiert die Veranstaltung und dankt im Namen des gesamten Projektteams den Teilnehmenden für das Engagement im Rahmen des Workshops und der vorangegangenen Interviews. Er weist auf den am Ende des Jahres folgenden gemeinsamen Workshop mit allen Fallstudienregionen und Fallstudienkommunen hin. Dort sollen die Ergebnisse aus allen Fallstudien zusammengeführt und diskutiert werden.

Teilnehmende:

- ▶ 1 Personen aus der Regierung von Oberbayern
- ▶ 3 Personen aus der Stadt Neuburg an der Donau
- ▶ 1 Person aus der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft Neuburg an der Donau GEWO
- ▶ 3 Personen aus dem Projektteam (Deutsches Institut für Urbanistik, Institut Raum & Energie)

Wedel/Berlin, 04.10.2022

A.4 Fallstudienberichte

A.4.1 Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein – Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg

Planungsregion und Fallstudienkommune

Charakterisierung der Planungsregion und der ausgewählten Gemeinde

Die Region des Planungsraums II (Ost) Schleswig-Holstein mit rund 730.000 Einwohner*innen (vgl. Tabelle 34) umfasst die Landeshauptstadt Kiel, die eher ländlich strukturierten Kreise Rendsburg-Eckernförde und Plön sowie die Stadt Neumünster. Diese Region ist stark durch wirtschaftliche und (sozial-)räumliche Verflechtungen zwischen dem Oberzentrum Kiel und dem Umland geprägt, daneben sind die Stadt- und Umlandbereiche Neumünster und Rendsburg weitere wichtige Wirtschaftsräume im Planungsraum. Die Bevölkerungsentwicklung der Planungsregion im Zeitraum 2011 bis 2019 ist mit einer Zunahme von +2,7 % unterdurchschnittlich wachsend im Vergleich zu den Landes- (+3,6 %) und Bundeswerten (+3,5 %). Der Kreis Rendsburg-Eckernförde, in dem die interkommunale Fallstudie „Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg“ (LWR) liegt, wuchs mit +2,0 % im selben Zeitraum nochmals schwächer. Hingegen nahm die Bevölkerung im LWR, einer Anstalt öffentlichen Rechts der beteiligten dreizehn Gemeinden, im selben Zeitraum mit fast 4 % überdurchschnittlich zu (vgl. Tabelle 34).

Tabelle 34: Ausgewählte Strukturdaten zum Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung

	Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein	Kreis Rendsburg- Eckernförde	Lebens- und Wirt- schaftsraum Rendsburg
Bevölkerungszahl 2019	729.774	274.098	71.586
Bevölkerungsentwicklung 2011–2019	+2,7 %	+2,0 %	+3,8 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Die Entwicklung der Bevölkerung ist in der Regel stark abhängig von der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen. In Deutschland und auch Schleswig-Holstein hat sich die Arbeitsmarktsituation enorm verbessert und es entstanden im Betrachtungszeitraum viele neue Arbeitsplätze. Bundesweit stieg die Anzahl an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zwischen 2011 und 2019 um 16,4 % (4,7 Mio.). In Schleswig-Holstein war das Wachstum mit +17,3 % (+162.000) etwas stärker. In der Planungsregion verlief die Entwicklung in ähnlicher Größenordnung (+16,7 %, +38.500). Die Dynamiken innerhalb des Planungsraums waren dabei unterschiedlich stark. In den kreisfreien Städten und Stadt-Umlandbereichen entstanden mehr Arbeitsplätze als in den ländlich geprägten Kreisen. Der Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein folgt damit dem bundesweiten Trend, dass in den Agglomerationsräumen mehr neue Beschäftigungsverhältnisse entstehen. In dem größtenteils ländlich geprägten Kreis Rendsburg-Eckernförde war der Aufbau an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten mit einem Plus von 13,9 % entsprechend geringer.

Die Städte Rendsburg und Büdelsdorf standen aufgrund mangelnder Flächenpotenziale auf ihrem Stadtgebiet vor der Herausforderung, ausreichend Wohnraum für die Bevölkerung zu schaffen. Beteiligte Träger*innen der Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg sind die Kommunen Alt-Duvenstedt, Borgstedt, Büdelsdorf, Jevenstedt, Fockbek, Nübbel, Osterrönfeld, Rendsburg, Rickert, Schacht-Audorf, Schülldorf, Schülps b. Rendsburg und

Westerrönfeld als landesplanerisch definierter Stadt-Umland-Bereich mit insgesamt ca. 72.000 Ew. (vgl. Tabelle 34) (Thomsen, 2020, S. 44). Ein Kernbereich der Kooperation ist die verbindliche Abstimmung der wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung (Gebietsentwicklungsplanung), die die Beteiligten zur Herstellung eines fairen und gerechten Interessenausgleichs verpflichtet (Fahrenkrug et al., 2021, S. 24). Das Mittelzentrum Rendsburg und die Kreisstadt des Kreises Rendsburg-Eckernförde nimmt die zentrale Versorgungsfunktion im Lebens- und Wirtschaftsraum ein und bildet den wirtschaftlichen Schwerpunkt dieses Teilraums. Zudem übernimmt Büdelsdorf als Stadtrandkern II. Ordnung Aufgaben der Grundversorgung für umliegende Gemeinden (Schleswig-Holstein, Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung [MILIG], 2021). Um Rendsburg liegen Gemeinden im Stadt-Umlandbereich, die keine zentralörtliche Funktionen innehaben, dennoch aber über eine relativ gute Infrastrukturausstattung verfügen (Fahrenkrug et al., 2021, S. 193–196). In der Stadt Rendsburg führt eine mangelnde Flächenverfügbarkeit auch aufgrund naturräumlicher Barrieren dazu, dass räumliche Erweiterungen im Stadtgebiet kaum möglich sind und die Umlandgemeinden hier eine Ausgleichsfunktion ausüben. Steigende Mieten und Immobilienpreise sowie eine hohe Nachfrage nach Bauland bzw. Wohnraum sind seit Jahren kennzeichnend für die Entwicklung des Wohnungsmarktes in der Region des Planungsraums II.

Bisherige Flächenneuanspruchnahme

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) im Planungsraum beträgt 13,3 % und liegt damit leicht unter dem Landes- (13,4 %) und bundesweiten Durchschnitt (14,4 %) (Stand: 2019). Im Kreis Rendsburg-Eckernförde liegt der Anteil mit 11,6 % ebenfalls darunter. Hingegen liegt der Anteil mit 22,4 % im LWR deutlich darüber (vgl. Tabelle 34). Die Bevölkerungsdichte im Planungsraum (211 Ew./km²) liegt oberhalb des Landesdurchschnitts von 184 Ew./km², die Dichte im Kreis Rendsburg-Eckernförde mit 125 Ew./km² (Stand: 2019) deutlich darunter. Der Kreis ist daher als ländlicher Kreis mit Verdichtungsansätzen charakterisiert. Die Siedlungsdichte, also die Einwohner*innenzahl pro Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt im Planungsraum bei 1.614 Ew./km². Der Kreis Rendsburg-Eckernförde weist mit 1.117 Ew./km² eine geringere Dichte auf (Stand: 2019). Mit Blick auf die Entwicklung dieser siedlungsstrukturellen Kenndaten weisen der Planungsraum, der Kreis und der LWR gegensätzliche Entwicklungstendenzen auf (vgl. Tabelle 35). Während die Siedlungsdichte im Planungsraum um zwei und im Kreis um 3,5 % abnahm, sank die Siedlungsdichte im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg unterdurchschnittlich im Zeitraum 2011 bis 2019 um 1,3 %.

Tabelle 35: Ausgewählte Strukturdaten zum Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein: Anteil SuV, Siedlungsdichte

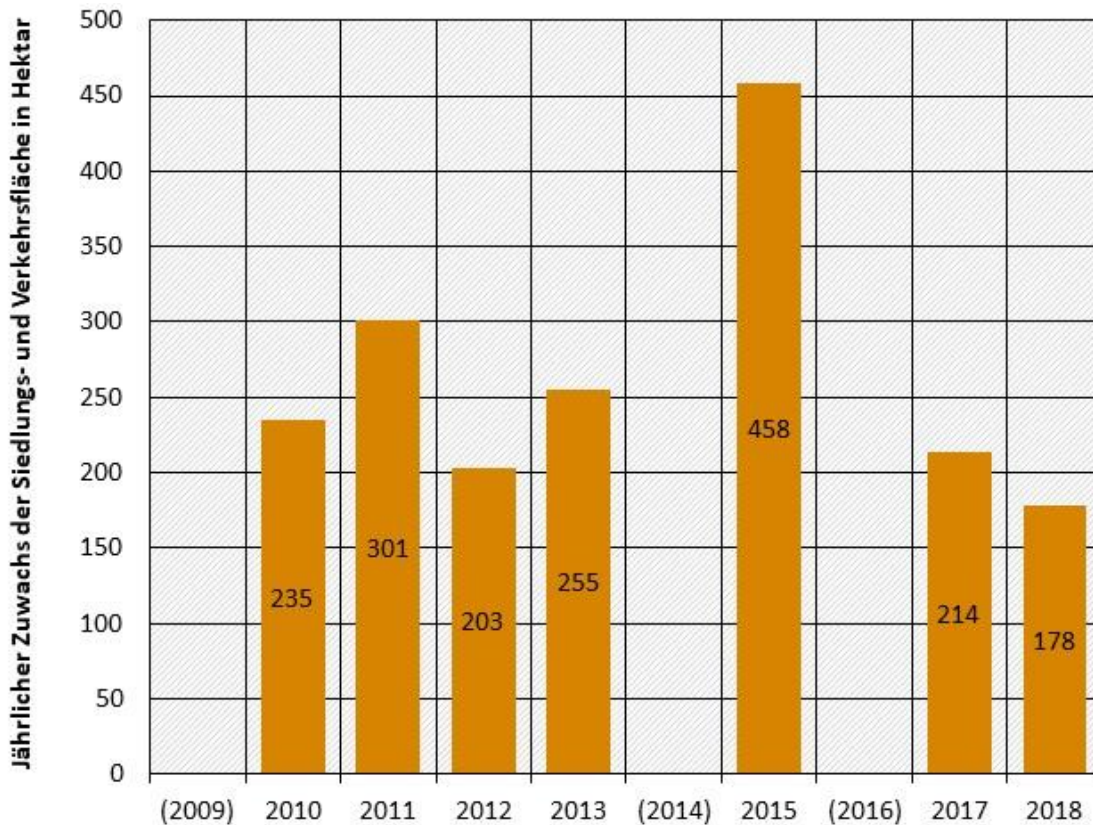
	Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein	Kreis Rendsburg-Eckernförde	Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg
Anteil SuV an Katasterfläche 2019	13,3 %	10,4 %	22,4 %
Entwicklung Siedlungsdichte 2011–2019	–2,0 %	–3,4 %	–1,3 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme lag im Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein im zugrundeliegenden Zeitraum 2009 bis 2018 bei 263,4 ha (Umweltbundesamt [UBA], 2023) (vgl. auch Abbildung 67). In diesem Wert sind die Werte für die Jahre 2009, 2014 und 2016 nicht enthalten. Grund hierfür sind zu viele fehlende Einzelwerte der regionszugehörigen

Gemeinden aufgrund methodischer Veränderungen der Flächenstatistik. Während im Jahr 2015 mit 458 ha ein hoher jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche gemessen wurde, ist dieser in den Jahren 2017 (254 ha) und 2018 (178 ha) deutlich niedriger ausgefallen.

Abbildung 67: Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein 2009–2018



Hinweis: Eingeklammerte Jahre wurden aufgrund methodischer Veränderungen der amtlichen Flächenstatistik ausgeklammert. Diese Jahre sind auch nicht in die vorstehenden Mittelwerte "pro Jahr" bzw. "pro Tag" bzw. die in der Deutschlandkarte gezeigten Werte eingeflossen. Die Werte für Gebietskörperschaften oberhalb der Gemeindeebene enthalten z.T. Schätzungen.

Quelle: UBA, 2023

Dabei gehen durchschnittlich 181,0 ha (mittlere Flächenneuanspruchnahme für SuV in ha/Jahr, 2009–2018) auf die Entwicklungen im Kreis Rendsburg-Eckernförde zurück. In den Gebietskörperschaften des Lebens- und Wirtschaftsraums Rendsburg beträgt die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme im zugrundeliegenden Zeitraum 2009 bis 2018 23,7 ha (UBA, 2023). In diesem Wert sind die Einzeljahre 2014 und 2016 aufgrund methodischer Veränderungen der Flächenstatistik nicht enthalten.

Tabelle 36: Flächenneuanspruchnahme für SuV im Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein, 2009–2018

	Planungsraum II (Ost) Schleswig- Holstein	Kreis Rendsburg- Eckernförde	Lebens- und Wirt- schaftsraum Rendsburg
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr (ha/Jahr) 2009–2018	263,4	181,0	23,7
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*in (bereinigt) (m ² /Jahr und Ew.) 2009–2018	3,6	6,6	8,6

Quelle: UBA, 2023

Für die Vergleichbarkeit relevant ist die Betrachtung des einwohner*innenbezogenen Flächenzuwachses für SuV (Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Ew. in m²). Dieser Zuwachs betrug im Zeitraum 2009 bis 2018 im Planungsraum durchschnittlich 3,6 m² (vgl. Tabelle 36) und lag damit unterhalb des Landes- (4,5 m²) und etwas oberhalb des Bundesdurchschnitts (3,2 m²). Deutlich stärker zugenommen haben diese Werte im betrachteten Kreis (6,6 m²/Ew.) sowie im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg (8,6 m²/Ew.), die deutlich über den Werten der übergeordneten Planungsebenen liegen (vgl. Tabelle 36).

Entwicklung von Baulandangebot und -nachfrage

Für die Darstellung der Entwicklung beim Angebot und der Nachfrage von Bauland fehlt es an amtlichen Statistiken. Um überregionale Trends identifizieren zu können und Vergleiche zur allgemeinen Einordnung der Gesamtlage zwischen den Räumen vorzunehmen, müssen daher mehrere Indikatoren verwendet werden. Neben der bereits beschriebenen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung sind hierbei insbesondere Wohnungsbau- und Preisindikatoren (Immobilienpreise, Mieten, Bodenpreise) relevant. Beim Wohnungsbau werden hier im Folgenden die amtlichen Fertigstellungszahlen des Statistischen Bundesamtes betrachtet. Zudem werden Daten des IW-Wohnungsbedarfsmodells herangezogen, die bundesweite Daten auf Kreisebene für den Zeitraum 2016 bis 2020 bereitstellen (Henger & Voigtländer, 2019).

Bei den Baufertigstellungen ist festzustellen, dass der Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein mit 2,9 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen und Jahr im Vergleich zum Bundesland (4,5) und zum Bund (3,5) eine deutlich unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist (vgl. Tabelle 37). Gleichzeitig liegen die Wohnungsbedarfe mit 5,8 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen im Landesdurchschnitt und über dem Bundesdurchschnitt mit 4,1. Insbesondere in den beiden kreisfreien Städten Kiel (7,7) und Neumünster (5,8) sind die Wohnungsbedarfe hoch, auch gegenüber dem Durchschnitt aller 70 kreisfreien Großstädte in Deutschland mit einem Wert von jährlich 4,9 benötigten Wohnungen je tausend Einwohner*innen. Das Verhältnis der Fertigstellungen gegenüber dem Wohnungsbedarf ist im Planungsraum mit 50 % äußerst niedrig und liegt weit unter dem Landes- (78 %) und Bundesdurchschnitt (85 %). Der errechnete Bedarf an Wohnungen wurde insbesondere in den beiden kreisfreien Städten Kiel und Neumünster nicht gedeckt. Entsprechend kann dort von einem Wohnungsmangel ausgegangen werden, der sich über die Zeit verstärkt hat. Seit 2015 haben die meisten Bundesländer Mietpreis- und Kappungsgrenzenverordnungen erlassen, um dort entweder die Mietpreisbremse (§ 556d BGB) oder die Absenkung der Kappungsgrenze von 20 auf 15 % (§ 558 BGB) vorzunehmen. Die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten werden durch diese Rechtsverordnungen für die Dauer von maximal fünf Jahren bestimmt. Für die Planungsregion wurde nur die Stadt Kiel als angespannter Wohnungsmarkt definiert und die Kappungsgrenze auf 15 % abgesenkt (Bundesinstitut für

Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2017). Ende 2019 hat Schleswig-Holstein die Landesverordnungen aber aufgehoben.

Tabelle 37: Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 im Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein

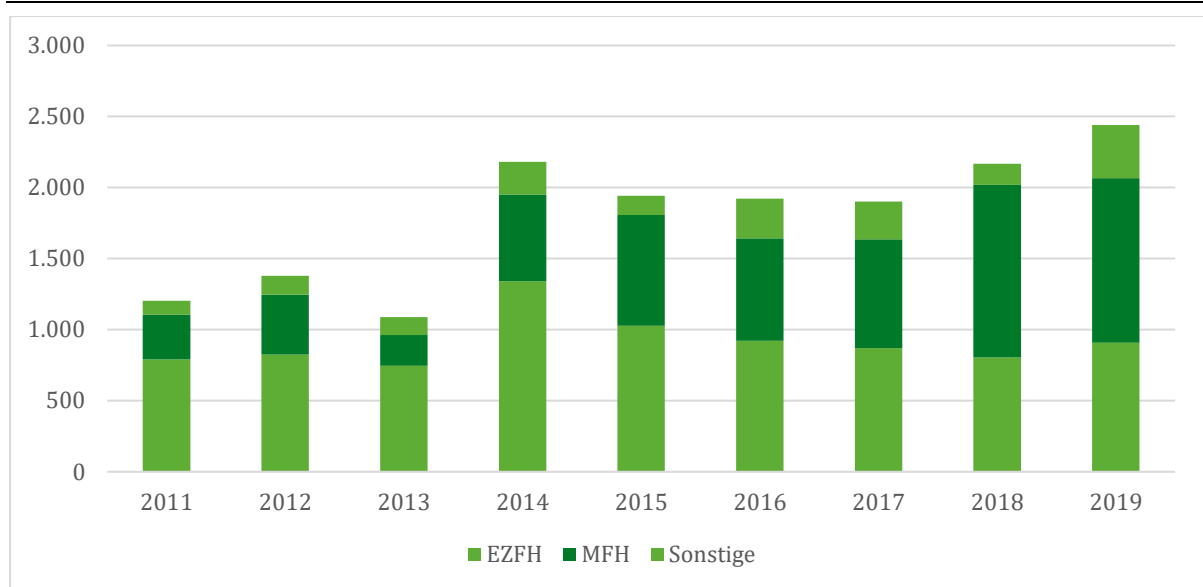
	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fertigstellungen 2016–2020/Bedarf 2016–2020	Fertigstellungen p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen
Kreis Plön	444	658	68 %	3,5	5,1
Kreis Rendsburg-Eckernförde	945	1.196	79 %	3,4	4,4
Kiel, Landeshauptstadt	529	1.892	28 %	2,1	7,7
Neumünster, Stadt	181	461	39 %	2,3	5,8
Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein	2.099	4.207	50 %	2,9	5,8
Schleswig-Holstein	13.109	16.862	78 %	4,5	5,8
Deutschland	289.847	341.643	85 %	3,5	4,1
Krf. Großstädte (n=70)*	94.586	129.579	73 %	3,6	4,9
Sonstige Kreise (n=331)	195.261	212.063	92 %	3,4	3,7

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021;

*Kreisfreie Großstädte mit mehr als 100.000 Ew. inklusive Städteregion Aachen, Region Hannover und Regionalverband Saarbrücken

Tabelle 37 zeigt die Entwicklung der Baufertigstellungen im Planungsraum für den Zeitraum 2011 bis 2019. Deutlich zu erkennen ist dabei der deutliche Anstieg bei den Mehrfamilienhäusern. Während die Neubautätigkeit im Wohnungsbau im Ein- und Zweifamilienhaussegment über die Zeit relativ konstant bleibt, stieg sie bei den Mehrfamilienhäusern und sonstigen Bauten deutlich an.

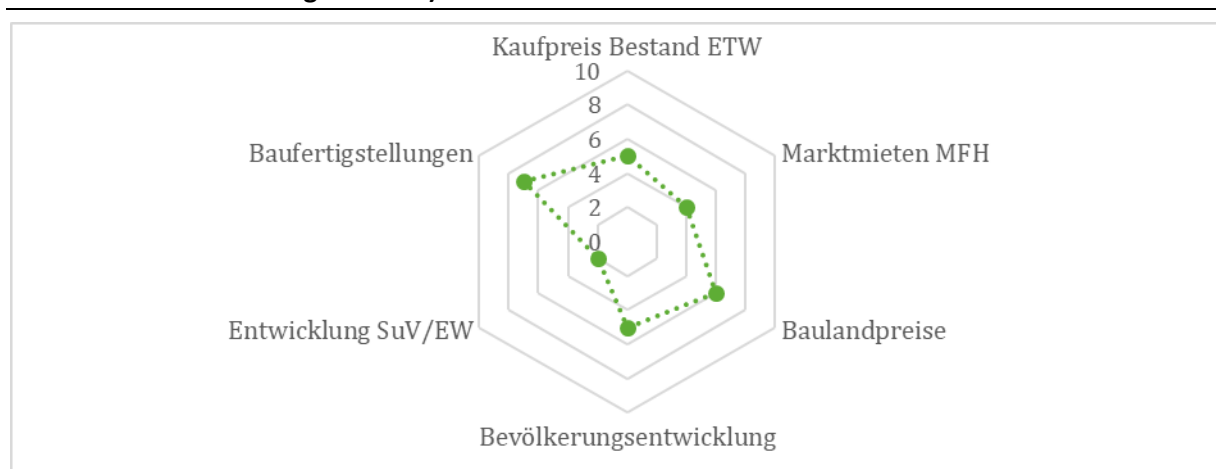
Abbildung 68: Baufertigstellungen im Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertiggestellte Wohneinheiten inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; EZFH: Ein- und Zweifamilienhäuser; MFH: Mehrfamilienhäuser (einschließlich Wohnheime); Sonstige: Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand.

In Bezug auf die Entwicklung der Immobilienpreise werden hier Kaufpreise von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2020 betrachtet (F+B). Bei den Eigentumswohnungen liegen die Preissteigerungen im Planungsraum mit 70,5 % leicht über dem Durchschnitt des Landes (66,6 %) und marginal unterhalb des Bundesdurchschnitts (71,8 %). Bei den Einfamilienhäusern zogen die Preise im Planungsraum mit 71,4 % stärker als im Land (63,8 %) und bundesweit (63,2 %) an. Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt der Planungsraum mit 14,5 % über dem Durchschnittswert des Landes Schleswig-Holstein (12,1 %) aber unterhalb des Bundesdurchschnitts (20,2 %).

Abbildung 69: Netzdiagramm des Kreises Rendsburg-Eckernförde (Teil des Planungsraums II (Ost) Schleswig-Holstein)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Anmerkung: Für alle Kreise und kreisfreien Städte (n=401, Stand: 31.12.2019) wurden anhand sechs Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361-401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1-40).

Das Netzdiagramm in Abbildung 69 veranschaulicht die Entwicklung für den Kreis Rendsburg-Eckernförde, der Teil des Planungsraums II (Ost) ist. Das Profil enthält sechs zentrale Kennziffern zur Entwicklung der Wohnungs- und vorgelagerten Bodenmärkte. Je weiter entfernt vom Mittelpunkt die Werte der Variablen sind, desto dynamischer ist die Entwicklung auf dem jeweiligen Markt. Für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland (n=401, Stand: 31.12.2019) wurde die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361-401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1-40). Die Variablen im Einzelnen:

- ▶ **Immobilienpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufpreise für Wohnungen im Bestand im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- ▶ **Mieten:** Entwicklung der durchschnittlichen (Markt-)Mieten bei Neuvermietung für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- ▶ **Baulandpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufwerte von Bauland (gesamt) im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Bevölkerungsentwicklung:** Entwicklung der Bevölkerung im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Siedlungsentwicklung:** Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsflächen pro 1.000 Einwohner*innen (zum 31.12.) im Zeitraum 2011 und 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Wohnungsbau:** durchschnittliche Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Maßnahmen im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2019 pro 1.000 Einwohner*innen (Stand:31.12.2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021).

Das Netzdiagramm zeigt, dass der Kreis Rendsburg-Eckernförde ein insgesamt vorteilhaftes Entwicklungsprofil aufweist: Während die Preisindikatoren sich durchschnittlich entwickeln, ist gleichzeitig das Siedlungsflächenwachstum relativ niedrig und das, obwohl sich der Wohnungsbau sehr dynamisch zeigt. Ein Indiz dafür, dass Baulandflächen zumindest in einigen Teilsegmenten knapp sind, ist die überdurchschnittliche Entwicklung der Baulandpreise (5) und der Bautätigkeit im Wohnungsbau (7). Die geringe Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen (2) ist vor diesem Hintergrund positiv zu werten und deutet darauf hin, dass überdurchschnittlich viel Wohnungsbau mit höherer Dichte als im bestehenden Flächenbestand realisiert werden konnte.

In den beiden kreisfreien Städten unterscheidet sich die Entwicklung von der des Kreises Rendsburg-Eckernförde deutlich. Hier steigen insbesondere die Baulandpreise sehr stark an, während gleichzeitig kaum gebaut wird und neue Flächen in Anspruch genommen werden. Dies deutet

auf eine Verknappung an Bauland hin. Insgesamt ist die Entwicklung in den vier Kreisen der Planungsregion sehr heterogen. Es kann davon ausgegangen werden, dass auch innerhalb der Kreise große Unterschiede bestehen, sodass einige Städte und Gemeinden lokale Verknappungen aufweisen, während andere ausreichend Bauland für ihre Nachfrage zur Verfügung stellen können. Die große Heterogenität der Kreise und die eingeschränkte Aussagekraft der verfügbaren Daten erschwert es, das Ausmaß der sich über den Betrachtungszeitraum zunehmenden Verknappungen detailliert zu beschreiben.

Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

Regionale und landesweite Raumordnung

Fortschreibung LEP 2021 (MILIG, 2021)

- ▶ Grundsatz für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bis 2030 auf unter 1,3 Hektar/Tag entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes (3.9.3 G).
- ▶ Wohnbaulicher Entwicklungsrahmen: Rahmensetzung der wohnbaulichen Entwicklung für den örtlichen Bedarf in Gemeinden, die nicht Schwerpunkte sind (Ziel der Raumordnung, Ziffer 3.6.1 Absatz 3 LEP 2021).
- ▶ Innenentwicklung vor Außenentwicklung (Ziel der Raumordnung, Ziffer 3.9 Absatz 4 LEP 2021).

Regionalplan 2001

- ▶ Zentrale Orte als Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung (6.1. Z (02))
- ▶ Siedlungsentwicklung entlang von Siedlungsachsen (6.3 Z (01))

In Schleswig-Holstein soll gemäß LEP 2021 bis zum Jahr 2030 die Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen auf unter 1,3 Hektar pro Tag abgesenkt werden und langfristig eine Flächenkreislaufwirtschaft dazu führen, dass das Verhältnis von Siedlungs- und Verkehrsflächen in Bezug zu Freiflächen sowie land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen gleichbleibt (MILIG, 2021, S. 28). Zur Steuerung der wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung setzt Schleswig-Holstein auf ein Schwerpunktmodell, welches insbesondere die zentralen Orte und Stadtrandkerne umfasst sowie als weitere Schwerpunkte Siedlungsachsen und Gemeinden mit besonderen Funktionen.

Um das im Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein liegende Oberzentrum Kiel ist ein sogenannter Ordnungsraum abgegrenzt, in dem die Siedlungsentwicklung vorrangig entlang der festgelegten Siedlungsachsen erfolgen soll (MILIG, 2021, S. 29). Um einer dispersen Wachstumsentwicklung entgegenzuwirken, wird mit dem Prinzip der dezentralen Konzentration die wohnbauliche Entwicklung auf die Schwerpunkte gelenkt und mit dem Instrument des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens in anderen Gemeinden begrenzt (MILIG, 2021, S. 130). Mit der Fortschreibung des LEPs 2021 wurde der wohnbauliche Entwicklungsrahmen im Hinblick auf den Geltungszeitraum aktualisiert. Der Rahmen bezieht sich jetzt auf den Wohnungsbestand Ende 2020 und ermöglicht Gemeinden, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind, im Zeitraum 2022 bis 2036 eine wohnbauliche Entwicklung von bis zu 10 % in den ländlichen Räumen und von bis zu 15 % in den Ordnungsräumen. Eine Neuerung gegenüber dem LEP 2010 besteht darin, dass Wohneinheiten, die in Gebäuden mit drei oder mehr Wohnungen entstehen, nur zu zwei Drittel auf den Rahmen angerechnet werden (MILIG, 2021, S. 130).

In Schleswig-Holstein werden aktuell die Regionalpläne für die drei Planungsräume neu aufgestellt. Aktuell ist der Regionalplan für den Planungsraum Schleswig-Holstein Mitte von 2001 noch gültig.

Weitere Maßnahmen flächensparender Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene

Die Landesregierung hat mit einem Kabinettsbeschluss Anfang 2021 das landesweite Projekt „Nachhaltiges Flächenmanagement“ ins Leben gerufen, welches in der Abteilung IV 6 Landesplanung des Ministeriums für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein (MIKWS) angesiedelt ist. Das Projekt, welches mit sieben Planstellen ausgestattet wurde, wird mit insgesamt 30 Millionen Euro bis 2026 gefördert (Schleswig-Holsteiner Landtag, 19. Wahlperiode, 2021). Darüber hinaus wurde mit dem Projekt ein Baulandfonds eingeführt, der ein Kreditvolumen von 100 Millionen Euro umfasst (Schleswig-Holsteiner Landtag, 19. Wahlperiode, 2021). Mit dem Projekt werden drei strategische Ansätze verfolgt: flächensparendes Bauen (Vermeidung), Aktivierung von Baulücken und Innenentwicklungspotenzialen (Mobilisierung) und verstärktes Recycling brachliegender Flächen (Revitalisierung) (Schleswig-Holsteiner Landtag, 19. Wahlperiode, 2021, S. 96). Das Projekt zielt auf eine Unterstützung von städtebaulichen Innenentwicklungsmaßnahmen ab sowie Maßnahmen zur Revitalisierung bestehender ungenutzter oder Brachflächen. Dies erfolgt u.a. über einen Baulandfonds mit Fokus auf Nachverdichtung und Restrukturierung im Innenbereich, welcher Kommunen bei der Schaffung von Bauland für überwiegend Wohn- und Mischnutzungen unterstützt. Damit wird das Ziel verfolgt, künftig mehr Bauland in anspruchsvollen und planerisch komplizierten Lagen bereitzustellen und die Entwicklung dieser gezielt zu fördern (Schleswig-Holsteiner Landtag, 19. Wahlperiode, 2021, S. 97). Dies schließt den Ankauf von Splittergrundstücken zur Schließung von Baulücken genauso ein wie die Entwicklung von Grundstücken mit sanierungsbedürftigen bis hin zu abrisssreifen Gebäuden oder Altlasten sowie Industriebrachen. Über den Fonds werden Kommunen im ersten Schritt bei der Identifizierung und Bewertung geeigneter Flächen durch die finanzielle Bezuschussung von Potenzialanalysen unterstützt. Neben der planerischen Unterstützung soll im zweiten Schritt über Förderdarlehen und Zuschüsse auch die Entwicklung ansonsten wirtschaftlich nicht rentierlicher Flächen ermöglicht werden (Schleswig-Holsteiner Landtag, 19. Wahlperiode, 2021, S. 97).

Neben dem Baulandfonds sind zwei weitere Förderrichtlinien zentraler Bestandteil des Projektes „Nachhaltiges Flächenmanagement“. Zum einen soll durch die Förderrichtlinie Netzwerk Flächenmanagement der Aufbau eines kommunalen Netzwerks von Flächenmanager*innen auf Ebene der kreisfreien Städte und Kreise sowie deren kommunalen Körperschaften und Gesellschaften unterstützt werden. Die Etablierung eines kommunalen Beratungs- und Begleitnetzwerkes soll den Gemeinden bei der städtebaulichen Innenentwicklung sowie Revitalisierung bzw. Umstrukturierung von im Bestand befindlichen Flächen als Hilfestellung dienen und einen fachlichen Beitrag sowie Unterstützung bei der Suche nach Fördermöglichkeiten bieten.

Zum anderen ermöglicht die Förderrichtlinie „Maßnahmen Flächenmanagement“ Kommunen und kommunalen Körperschaften und Gesellschaften in Schleswig-Holstein konkrete Vorhaben in dem Kontext fördern zu lassen. Neben der digitalen Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen zählen zu den Maßnahmen u.a. auch die Erstellung von Innenentwicklungskonzepten und Entsiegelungsstrategien sowie Konzepten zur Modernisierung und Nachverdichtung im Bestand, Testplanungen und Visualisierungen zur baulichen Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen und Nachverdichtungen, wie auch informelle Bürgerbeteiligungen. Darüber hinaus werden im Rahmen interkommunaler Verbünde auch flächensparende Wohnungsbau- und Gewerbeflächenstrategien gefördert.

Im ressortübergreifenden Projekt gibt es neben den Förderrichtlinien des MIKWS weitere Fördermöglichkeiten zur Altlastensanierung und Flächenrevitalisierung im Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur (MEKUN) sowie zur Revitalisierung von Industrie- und Gewerbeflächen im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus (MWVATT).

Ein weiteres elementares Standbein des Projektes ist die Neuentwicklung eines landesweiten Flächenmanagementkatasters (FMK SH). Das FMK SH wird nach Einführung im Sommer 2023 als webbasiertes Werkzeug allen Kommunen in Schleswig-Holstein kostenlos zur Verfügung stehen. Kommunen können darin ihre Flächenpotenziale – ohne besondere Software-Lizenzen oder -Kenntnisse – erfassen und bewirtschaften.

Weitere Maßnahmen flächensparender Siedlungsentwicklung auf (inter-)kommunaler Ebene

Die Gebietsentwicklungsplanung des Lebens- und Wirtschaftsraums Rendsburg verfolgt im Kernstück der Vereinbarung einen Interessensausgleich, mit welchem für die Städte Rendsburg und Büdelsdorf ein Äquivalent zu den erweiterten Entwicklungsmöglichkeiten der Umlandkommunen geschaffen wurde (Thomsen, 2020, S. 48). Diese sollen größtenteils die Flächenknappheit dieser Städte auffangen mit der vereinbarten Zielstellung, Flächenüberangebote sowie -konkurrenzen zu vermeiden. Im Mittelpunkt steht die vorrangige Mobilisierung von Konversions- und Innenentwicklungspotenzialen. Im Zuge dessen sind nach Aussage des Lebens- und Wirtschaftsraums Rendsburg der Großteil der Konversions- und Innenentwicklungspotenziale bereits mobilisiert. Ein Anreiz für die Innenentwicklung der Kommunen liegt in der Entrichtung einer Wohnbaulandabgabe von 2.500 Euro pro Wohneinheit, sofern diese im Außenbereich geschaffen wird. Entwicklungen auf Flächen im Innenbereich sind hiervon ausgenommen, sodass über diesen Ausgleichsmechanismus eine direkte Steuerungswirkung im Bereich der Flächenneuanspruchnahme entfaltet werden kann.

Das Stadt-Umland-Konzept des Lebens- und Wirtschaftsraums Rendsburg eröffnet den Umlandgemeinden zusätzliche Spielräume in der Siedlungsentwicklung und der Wohnraumversorgung in der Region und wirkt damit positiv auf die Folgen der spürbaren Baulandverknappung in den Städten Rendsburg und Büdelsdorf. Im Rahmen eines Gebietsentwicklungsplanes werden Potenzialflächen evidenzbasiert erhoben und bewertet und auf deren Basis Prioritäten der Flächenentwicklungen interkommunal verhandelt, nicht zuletzt im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung (Goede, 2022, S. 634–639).

Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung (Bund, Länder, Region, Kommune)

Es wurden im Fallstudienprozess Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung entwickelt, die verschiedene Verantwortungs- bzw. Umsetzungsebenen adressieren.

Bundes- und Länderebene

Der § 34 BauGB sollte für eine bessere Nutzung bzw. höhere Dichte sowie Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen angepasst werden. Dies betrifft vor allem eine notwendige Abweichung der Bauhöhe gegenüber umliegender Bestandsgebäude und die Schaffung von höheren baulichen Dichten. Die Vorgaben zur Einfügung unter städtebaulichen und architektonischen Gesichtspunkten in die nähere Umgebung sind unpräzise seitens des Gesetzgebers und eröffnen damit hohe subjektive Bewertungsmaßstäbe durch die Genehmigungsbehörde. Umliegende Nachbar*innen zum Baugebiet wehren sich häufig gegen nachträgliche Verdichtung der Bebauung. Oftmals gehen Bauanträge vor Gericht, wo letztendlich Jurist*innen und keine Planer*innen oder Architekt*innen über Baupläne entscheiden. Die städtebaulich erwünschte Nachverdichtung bringt es mit sich, dass die Baugrundstücke intensiver als in der Vergangenheit genutzt

werden, sofern sie sich in den durch die Umgebungsbebauung vorgegebenen Rahmen einfügen. Dieser Rahmen sollte nach Ansicht der Fallstudienbeteiligten präzisiert werden, um Nachverdichtungsmaßnahmen nach § 34 BauGB in der örtlichen Planungspraxis zu intensivieren.

Einen weiteren Reformbedarf sehen die Fallstudienbeteiligten in Gesetzen des Immissions- und Geruchsschutzes. Dabei führen Auflagen des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) und der Geruchsimmissionsrichtlinie (GIRL) dazu, dass Innenbereichsflächen in guter infrastruktureller Lage aufgrund der Nähe zu Immissionsbetrieben nicht bebaubar sind. Diese Problemstellung an der Schnittstelle von Bau- und Immissionsschutzrecht führe vielerorts dazu, dass prädestinierte Flächen ungenutzt bleiben. Es wird hervorgebracht, dass das BImSchG häufig Entwicklungen im Innenbereich in ländlichen Räumen verhindert, obwohl entsprechende Belastungen (z.B. wegen Aussiedlung) nicht mehr vorhanden sind. Auch bei landwirtschaftlichen Betrieben mit einer Genehmigung zur Viehzucht gilt es zeitlich unbegrenzt, auch wenn dort eine Nutzungsbeendigung oder -unterbrechung vorliegt. Einzig die Landesbauordnung Baden-Württemberg sieht für Tierhaltungsanlagen in § 62 Abs. 3 vor, dass bei landwirtschaftlichen Betrieben, die sich innerhalb einer Ortslage befinden, die Baugenehmigung erlischt, wenn die Nutzung länger als sechs Jahre dauerhaft unterbrochen ist. Daher sollten die gesetzlichen Rahmenbedingungen wie das BImSchG überprüft werden.

Die Neuerung im LEP 2021, Wohneinheiten, die in Gebäuden mit drei oder mehr Wohnungen entstehen, nur zu zwei Drittel auf den wohnbaulichen Entwicklungsrahmen anzurechnen, soll nach Ansicht der Vorstandmitglieder des Lebens- und Wirtschaftsraums Rendsburg dahingehend verändert werden, dass der adressierte Mehrfamilienhausbau noch weniger auf den wohnbaulichen Entwicklungsrahmen angerechnet werden sollte.

Regionale Ebene

Auf Ebene der Region könnte eine interkommunale/regionale Tauschbörse für Wohnungen eingeführt werden. Dies soll ein Angebot für Menschen umfassen, die auf der Wohnungssuche sind, zugleich können Vermieter*innen Angebote einstellen. Damit können Remanenzen auf dem Wohnungsmarkt abgebaut und Umzugsketten in Gang gesetzt werden. Als Beispiel kann das WohnPortal der KielRegion hervorgebracht werden. Das Ausrollen dieser Plattform auf die gesamte Planungsregion wäre ein wichtiger Schritt zu einer besseren Ausnutzung bestehender Wohnangebote. Darüber hinaus wurde konstatiert, dass qualitative Bedarfe für Wohnen und zugleich verdichteter Wohnraum in Gremien und Verwaltung stärker berücksichtigt werden müssten. Im Sinne eines sparsamen Umgangs mit Fläche erscheint es daher notwendig, in Gremien und in der Verwaltungsarbeit die Auswirkungen gering verdichteter und stärker verdichteter Bauweisen auf örtliches Grün sowie Natur- und Wasserhaushalt zu verdeutlichen und zugleich positive Bilder qualitativer Wohnformen mit maßvoller Verdichtung, hoher Wohnqualität und zugleich diversifizierten Wohnformen (Wohnungen für Familien, alleinstehende und ältere Menschen, junge Erwachsene) aufzuzeigen. Bilder von qualitativ hochwertigem verdichteten Wohnen in ländlichen Gemeinden müssten daher stärker über die Ausschüsse und Verwaltungen transportiert werden.

Kommunale Ebene

Der Zugriff auf kommunale Baulandpotenziale müsste aus Sicht der Fallstudienbeteiligten verbessert werden. Insbesondere sollten die Befugnisse der Kommunen bei der Anwendung des Vorkaufsrechts erhöht werden. Die hierbei bestehenden Hürden in der Anwendung von Vorkaufsrecht und Baugeboten sind zu überwinden. Das betrifft sowohl den gerade von kleinen Gemeinden oft nicht zu bewältigenden personellen Ressourcenaufwand als auch die Bereitstellung von finanziellen Ressourcen z.B. für einen kommunalen Zwischenerwerb von bebaubaren Flächen. Um Kommunen finanziell in die Lage zu versetzen, Flächen zu erwerben, ist die finanzielle

Unterstützung/Förderung im Rahmen eines Baulandfonds ein geeignetes Instrument. Das Kernziel, mittels des Baulandfonds eine aktive Bodenpolitik unter Beachtung der Unterstützung der Kommunen bei der Baulandmobilisierung zu fördern, können die häufig schwierige und finanziell aufwendige Innenentwicklung und Nachverdichtung erleichtern. Im Rahmen des Projekts „Nachhaltiges Flächenmanagement“ in Schleswig-Holstein wurde ein Baulandfonds eingeführt (vgl. Absatz S. 282). Die kürzlich gestarteten Aktivitäten zur Bildung von Wohnbaulandfonds in Schleswig-Holstein sollten in diesem Zusammenhang in den Blick der Kommunen genommen werden. Letztlich trägt auch das neuentwickelte Flächenmanagementkataster Schleswig-Holstein (FMK SH) (vgl. dazu auch Absatz S. 282) zur erfolgreichen Bewirtschaftung und Aktivierung von Flächenpotenzialen bei.

Zusammenfassung

Steigende Mieten und Immobilienpreise sowie eine hohe Nachfrage nach Bauland bzw. Wohnraum sind seit Jahren kennzeichnend für die Entwicklung des Wohnungsmarktes in der Region des Planungsraums II. In der Betrachtung der Flächenneuanspruchnahme liegt der schleswig-holsteinische Planungsraum II (Ost) in etwa gleichauf mit dem Bundesdurchschnitt und deutlich unter dem Durchschnitt des Landes Schleswig-Holstein. Demgegenüber liegt die Flächenneuanspruchnahme im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg deutlich über den Durchschnittswerten des Kreises Rendsburg-Eckernförde, dem Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein, des Landes Schleswig-Holstein und des Bundes. Neue Ideen und Instrumente zum Umgang mit knappem Bauland werden in der Fallstudie vor allem auf der Bundes- und Landesebene in Form von Anpassungen des BauGB (insb. § 34 BauGB), des BImSchG und der GIRL gesehen, um die Innen- und Bestandsentwicklung im Wohnungsbau und Gewerbe zu unterstützen. Auf regionaler Ebene wird für die Einführung von Tauschbörsen für Wohnen plädiert, auch um auf der kommunalen Ebene den Generationswechsel in Gebieten mit älterem Eigenheimbestand stärker in den Blick zu nehmen. Zudem sollten qualitative Wohnbedarfe und die Sensibilisierung verdichteter Bau- und Ortsstrukturen durch Gremien, Ausschüsse und Verwaltung stärker transportiert werden. Neben weiteren Ideen wie Erleichterungen von Zugriffsrechten auf Grundstücke und die Umsetzung von Baugeboten werden im Baulandfonds und in der Neuentwicklung kommunaler Flächenmanagementkataster zentrale Stellschrauben zum Umgang mit der Baulandverknappung gesehen.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.). (2017). *Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden*. Fachbeitrag.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/mieten-preise/mietpreisbremse/01-start.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Fahrenkrug, K., Götze, G., Johncock, J., Wittekind, J. & Albrecht, M. (2021). *Wohnraumentwicklungskonzept Kreis Rendsburg-Eckernförde: Endbericht*. Institut Raum & Energie; Gertz Gutsche Rümenapp. https://www.kreis-rendsborg-eckernfoerde.de/fileadmin/download/Bauen_und_Mobilitaet/Regionalentwicklung/Demografie/Wohnraumentwicklungskonzept_Kreis_Rendsburg-Eckernfoerde_.pdf

Goede, P. (2022). Ausgleichssysteme im nachhaltigen Flächenmanagement. Potenziale und Herausforderungen am Beispiel der Region Rendsburg. In M. Jehling, R. Keil, N. Kinossian, A. Klee, M. Kühn & K. Volgmann (Hrsg.), *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning* (Bd. 80, S. 626–639). Oekom Verlag. <https://doi.org/10.14512/rur.158>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2019). *Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells* (IW-Report 28/2019). Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW).
https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Schleswig-Holstein, Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung. (2021). *Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein: Fortschreibung 2021*. https://www.schleswig-holstein.de/mm/downloads/MILIG/LEP/Text_LEP-SH_2021_A_B%29.pdf

Schleswig-Holsteiner Landtag, 19. Wahlperiode. (2021). *Landesprogramm zum Schutz der Böden und zum nachhaltigen Flächenmanagement: Bericht der Landesregierung*. Drucksache 19/3020 (Drucksache 19/3020).
<https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/drucks/03000/drucksache-19-03020.pdf>

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Thomsen, F. (2020). Sechs Erfahrungen aus gelebter Kooperation – Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum: Rendsburg. In J. Wékel & D. Ohnsorge (Hrsg.), *Planungspraxis regionaler Initiativen und interkommunaler Kooperation: Neue Materialien zur Planungskultur ; 41 Projekte* (Sonderveröffentlichung, S. 44–49). Institut für Städtebau und Wohnungswesen (ISW). <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Publikationen/Weitere-Publikationen/2020/planungspraxis-interkommunale-kooperationen-2020.pdf>

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.4.2 Landkreis Harburg, Stadt Winsen (Luhe)

Planungsregion und Fallstudienkommune

Charakterisierung der Planungsregion und der ausgewählten Gemeinde (Lage Entwicklungstrends)

Der bevölkerungsmäßig wachsende Landkreis Harburg mit fast 262.000 Einwohner*innen (Stand: 2022) (vgl. auch Tabelle 38) und einer Größe von 1.244 km² liegt in der Metropolregion Hamburg im Norden Niedersachsens. Der Landkreis Harburg grenzt im Norden direkt an die Freie und Hansestadt Hamburg. Der südliche Teil des Landkreises zählt zum Naturpark Lüneburger Heide. Die Einwohner*innendichte des Landkreises beträgt 206 Ew. je km². Zum Landkreis Harburg zählen insgesamt 42 Gemeinden. Im Landkreis Harburg sind viele mittelständische und regional tätige Betriebe sowie international agierende Firmen angesiedelt. Die verkehrsgünstige Lage in der Metropolregion Hamburg macht den Landkreis zum attraktiven Wirtschaftsstandort mit einer im niedersächsischen Vergleich hohen Kaufkraft. Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte ist der Landkreis durch eine hohe Flächennachfrage und deutliche Einwohner*innenzuwächse gekennzeichnet. Auch in den vergangenen Jahren waren eine nochmals steigende Flächennachfrage und ein hoher Siedlungsdruck zu verzeichnen. U.a. aus Hamburg und aus dem Oberzentrum Lüneburg wandern neue Einwohner*innen in den Landkreis. Das Mittelzentrum Winsen (Luhe) ist Kreisstadt und mit über 35.000 Ew. (Stand: 2019) zugleich die zweitgrößte Stadt des Landkreises Harburg. Die Stadt Winsen umfasst 13 Ortsteile. 20 Kilometer in nordwestlicher Richtung von Winsen (Luhe) liegt die Freie und Hansestadt Hamburg und 20 Kilometer in südöstlicher Richtung befindet sich das Oberzentrum Lüneburg (Landkreis Lüneburg). Wirtschaftlich ist die Stadt durch Unternehmen in den Bereichen Bauwesen, Maschinen- und Fahrzeugbau, Holz-, Elektro-, Nahrungsmittel- und Pharmaindustrie sowie Logistik geprägt. Während in Winsen (Luhe) vielfältige Wohnformen die Siedlungsstruktur der Kernstadt prägen, zeichnen sich viele Ortsteile durch eine eher ländliche Struktur aus.

Sowohl der Landkreis Harburg als auch die Stadt Winsen (Luhe) hatten im Zeitraum 2011 bis 2019 mit 6,3 % bzw. fast 8 % deutliche Bevölkerungszuwächse zu verzeichnen (vgl. Tabelle 38). Für die kommenden Jahre wird lt. Bevölkerungsvorausberechnung eine weitere positive Bevölkerungsentwicklung erwartet (Landesamt für Statistik Niedersachsen, ohne Jahr).

Tabelle 38: Ausgewählte Strukturdaten für den Landkreis Harburg: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung

	Landkreis Harburg	Stadt Winsen (Luhe)
Bevölkerungszahl 2019	254.431	35.227
Bevölkerungsentwicklung 2011–2019	6,34 %	7,9 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Die Entwicklung der Bevölkerung ist in der Regel stark abhängig von der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen. In Deutschland und auch Niedersachsen hat sich die Arbeitsmarktsituation enorm verbessert und es entstanden im Betrachtungszeitraum viele neue Arbeitsplätze. Bundesweit stieg die Anzahl an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen zwischen 2011 und 2019 um 16,4 % (4,7 Mio.). In Niedersachsen war das Wachstum mit +17,2 % (+461.000) etwas stärker. Im Landkreis Harburg verlief die Entwicklung noch einmal dynamischer (+20,5 %, +17.600). Der Landkreis in unmittelbarer Nähe zu Hamburg folgt damit dem bundesweiten Trend, dass in den Agglomerationsräumen mehr neue Beschäftigungsverhältnisse entstehen.

Aufgrund des Zuzugs u.a. aus der Freien und Hansestadt Hamburg in den Landkreis Harburg besteht eine hohe Wohnungsnachfrage sowohl im Mehrfamilienhaus- als auch im Einfamilienhaussektor. Insbesondere letzterer wurde in den zurückliegenden Jahren stark bedient. Deutlich wird mit nur 14 % eine sehr geringe Bedarfsdeckung bei gefördertem Wohnraum in gesamten Landkreis (Dahm et al., 2020; Landkreis Harburg, 2022).

Bisherige Flächenneuanspruchnahme

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) im Landkreis Harburg beträgt 17,2 %. Der Anteil der SuV liegt in der Planungsregion damit deutlich über dem Landes- (14,6 %) und oberhalb des bundesweiten Durchschnitts (14,4 %) (Stand: 2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021). Der SuV-Anteil in der Stadt Winsen (Luhe) liegt mit 20,6 % auf einem leicht höheren Niveau als im Landkreis (vgl. Tabelle 39) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021). Die Siedlungsdichte, also die Einwohner*innenzahl pro Siedlungs- und Verkehrsfläche, liegt im Landkreis Harburg bei 1.182 Ew./km² (Stand: 2019). Die Stadt Winsen (Luhe) (1.558 Ew./km²) (Stand: 2019) weist eine höhere Dichte auf (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021).

Tabelle 39: Ausgewählte Strukturdaten zum Landkreis Harburg: Anteil SuV, Siedlungsdichte

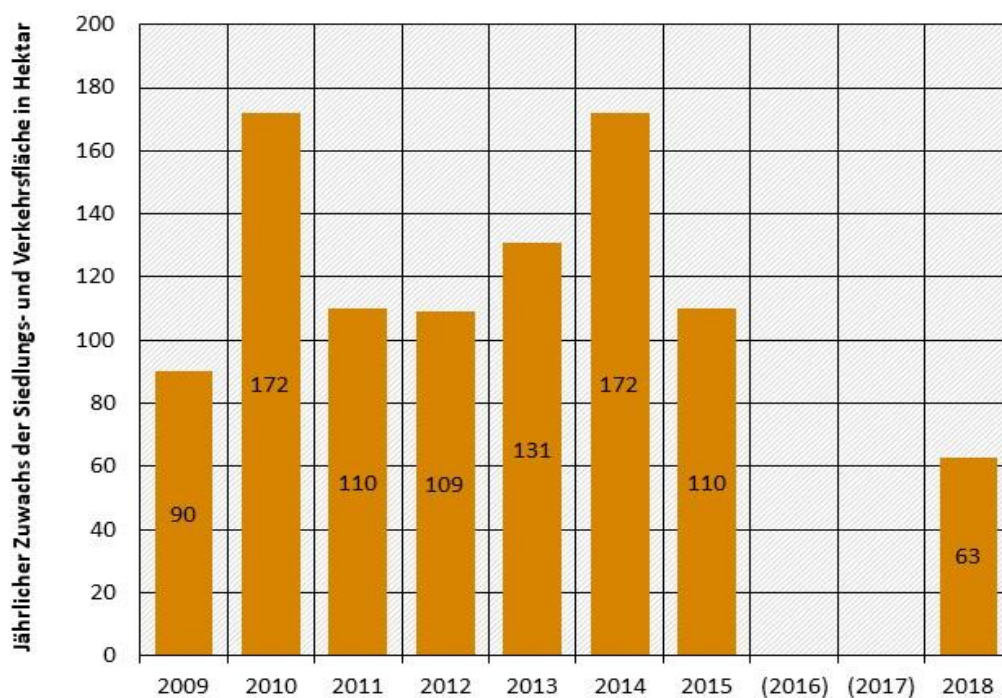
	Landkreis Harburg	Stadt Winsen (Luhe)
Anteil SuV an Katasterfläche 2019	17,23 %	20,6 %
Entwicklung Siedlungsdichte 2011–2019	- 0,26 %	3,97 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Während sich im Zeitraum 2011 bis 2019 die Siedlungsdichte im Landkreis Harburg (minus 0,26 %) leicht verringerte, erhöhte diese sich in der Stadt Winsen (Luhe) (plus 3,97 %) deutlich (vgl. Abbildung 70). Grund hierfür ist offenbar ein im Landkreis zu verzeichnender deutlicher Anstieg der Flächenneuanspruchnahme SuV für Gewerbe und Verkehrswege (u.a. Bundesautobahnausbau, Ortsumfahrungen, Bahnstreckenausbau), während in Winsen (Luhe) teilweise Innenentwicklungspotenziale für Wohnzwecke mobilisiert wurden.

Die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme beträgt im Landkreis Harburg im zugrundeliegenden Zeitraum 2009 bis 2018 119,6 ha (vgl. Tabelle 40, vgl. UBA-Flächenrechner (Umweltbundesamt [UBA], 2023)). In diesem Wert sind die Einzeljahre 2016 und 2017 nicht enthalten. Grund hierfür sind zu viele fehlende Einzelwerte der regionszugehörigen Gemeinden aufgrund methodischer Veränderungen der Flächenstatistik. Im Vergleich der mittleren jährlichen Zuwächse der SuV (m²/Jahr und Ew.) liegt der Landkreis Harburg gleichauf mit dem Landesdurchschnitt Niedersachsens und 50 % höher als im Bundesdurchschnitt (vgl. Tabelle 40).

Abbildung 70: Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Landkreis Harburg 2009-2018



Hinweis: Eingeklammerte Jahre wurden aufgrund methodischer Veränderungen der amtlichen Flächenstatistik ausgeklammert. Diese Jahre sind auch nicht in die vorstehenden Mittelwerte "pro Jahr" bzw. "pro Tag" bzw. die in der Deutschlandkarte gezeigten Werte eingeflossen. Die Werte für Gebietskörperschaften oberhalb der Gemeindeebene enthalten z.T. Schätzungen.

Quelle: UBA, 2023

In der Stadt Winsen (Luhe) beträgt die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme pro Jahr im zugrundeliegenden Zeitraum 2009 bis 2018 22,3 ha (vgl. Tabelle 40). In diesem Wert sind die Einzeljahre 2016 und 2017 aufgrund methodischer Veränderungen der Flächenstatistik nicht enthalten. Der mittlere jährliche Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) liegt in Winsen (Luhe) mit 6,4 m²/Jahr und Ew. etwas über dem Durchschnitt des Zuwachses im Landkreis Harburg sowie im Land Niedersachsen (jeweils 4,8 m²/Jahr und Ew.). Gemessen am Bundesdurchschnitt von 3,2 m²/Jahr und Ew. liegt die SuV-Neuanspruchnahme von Winsen (Luhe) doppelt so hoch (UBA, 2023).

Tabelle 40: Flächenneuanspruchnahme für SuV im Landkreis Harburg, 2009-2018

	Landkreis Harburg	Stadt Winsen (Luhe)
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr (ha/Jahr) 2009–2018	119,6	22,3
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*in (bereinigt) (m ² /Jahr und Ew.) 2009–2018	4,8	6,4

Quelle: UBA, 2023

Entwicklung von Baulandangebot und -nachfrage

Für die Darstellung der Entwicklung beim Angebot und der Nachfrage von Bauland fehlt es an amtlichen Statistiken. Um überregionale Trends identifizieren zu können und Vergleiche zur all-

gemeinen Einordnung der Gesamtlage zwischen den Räumen vorzunehmen, müssen daher mehrere Indikatoren verwendet werden. Neben der bereits beschriebenen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung sind hierbei insbesondere Wohnungsbau- und Preisindikatoren (Immobilienpreise, Mieten, Bodenpreise) relevant. Beim Wohnungsbau werden hier im Folgenden die amtlichen Fertigstellungszahlen des Statistischen Bundesamtes betrachtet. Zudem werden Daten des IW-Wohnungsbedarfsmodells herangezogen, die bundesweite Daten auf Kreisebene für den Zeitraum 2016 bis 2020 bereitstellen (Henger & Voigtländer, 2019).

Bei den Baufertigstellungen ist festzustellen, dass die Planungsregion Landkreis Harburg mit 5,1 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen und Jahr im Vergleich zum Bundesland (3,6) und zum Bund (3,5) eine deutlich überdurchschnittliche Entwicklung aufweist (vgl. Tabelle 41). Auch die Wohnungsbedarfe liegen mit 5,8 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen über dem Landesdurchschnitt mit 3,7 und über dem Bundesdurchschnitt mit 4,1. Das Verhältnis der Fertigstellungen gegenüber dem Wohnungsbedarf ist in der Region mit 88 % hoch, liegt dabei unter dem Landes- (96 %) und geringfügig über dem Bundesdurchschnitt (85 %). Entsprechend kann dort von einem Wohnungsmangel ausgegangen werden, der sich über die Zeit verstärkt hat. Seit 2015 haben die meisten Bundesländer Mietpreis- und Kappungsgrenzenverordnungen erlassen, um dort entweder die Mietpreisbremse (§ 556d BGB) oder die Absenkung der Kappungsgrenze von 20 auf 15 % (§ 558 BGB) vorzunehmen. Die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten werden durch diese Rechtsverordnungen für die Dauer von maximal fünf Jahren bestimmt. Im Landkreis Harburg wurde 2015 die Stadt Buchholz in der Nordheide als angespannter Wohnungsmarkt definiert, was 2021 bestätigt wurde (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2017; Haufe, 2021, 2023).

Tabelle 41: Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 im Landkreis Harburg

	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fertigstellungen 2016–2020/Bedarf 2016–2020	Fertigstellungen p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen
Landkreis Harburg	1.294	1.471	88 %	5,1	5,8
Niedersachsen	28.761	29.959	96 %	3,6	3,7
Deutschland	289.847	341.643	85 %	3,5	4,1
Krf. Großstädte (n=70)*	94.586	129.579	73 %	3,6	4,9
Sonstige Kreise (n=331)	195.261	212.063	92 %	3,4	3,7

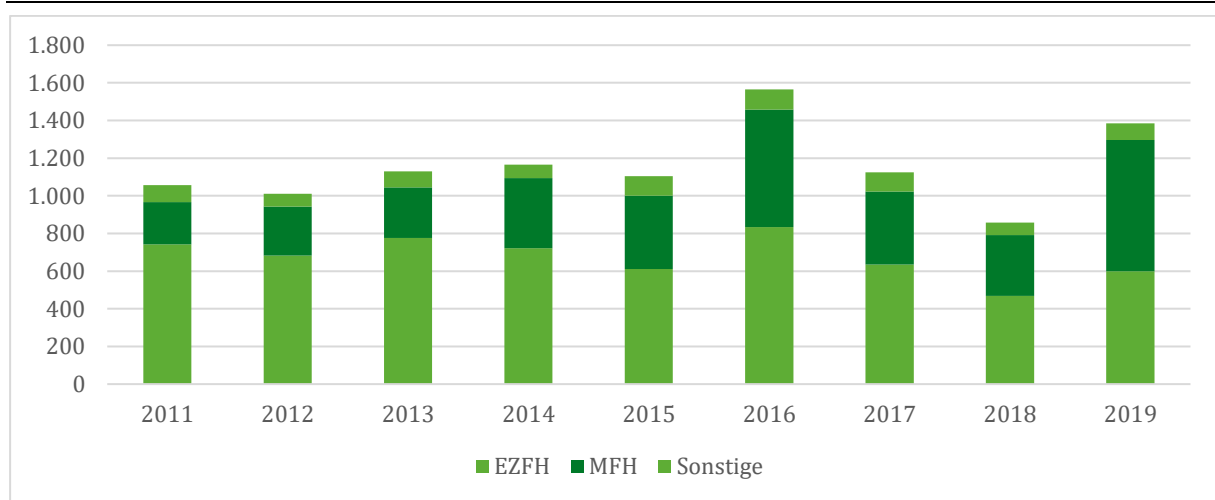
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021;

* Kreisfreie Großstädte mit mehr als 100.000 Ew. inklusive Städteregion Aachen, Region Hannover und Regionalverband Saarbrücken

Abbildung 71 zeigt die Entwicklung der Baufertigstellungen im Landkreis für den Zeitraum 2011 bis 2019. Deutlich zu erkennen ist dabei der Anstieg bei den Mehrfamilienhäusern, speziell in

den Jahren 2016 und 2019. Gleichzeitig ist die Neubautätigkeit im Wohnungsbau im Ein- und Zweifamilienhaussegment über die Zeit leicht rückläufig.

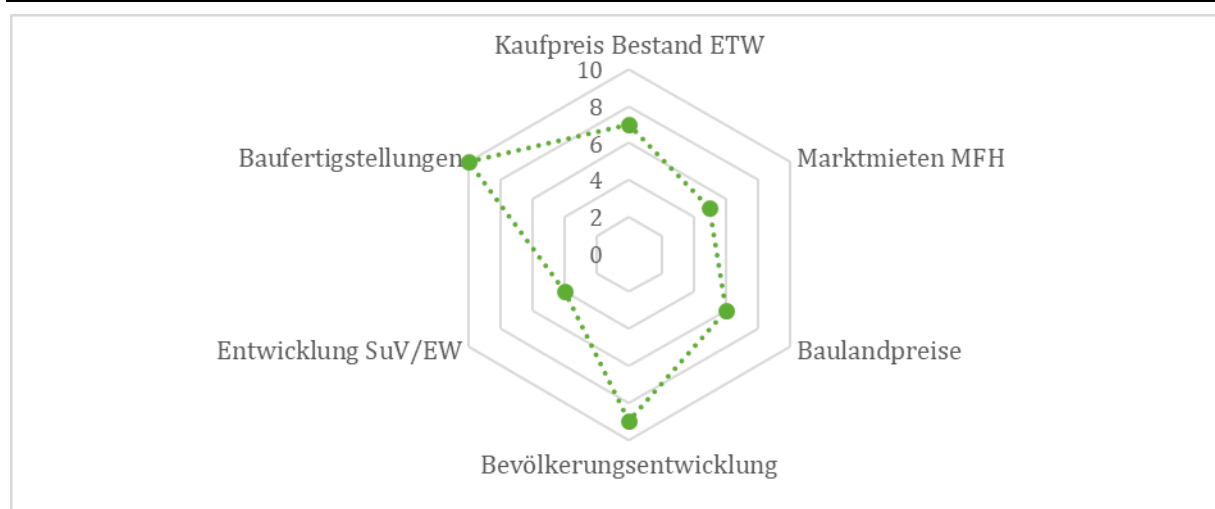
Abbildung 71: Baufertigstellungen im Landkreis Harburg differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertiggestellte Wohneinheiten inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; EZFH: Ein- und Zweifamilienhäuser; MFH: Mehrfamilienhäuser (einschließlich Wohnheime); Sonstige: Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand.

In Bezug auf die Entwicklung der Immobilienpreise werden hier Kaufpreise von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2020 betrachtet (F+B). Bei den Eigentumswohnungen liegt die Preissteigerung im Landkreis mit 73,5 % über dem Durchschnitt des Landes (65,4 %) und geringfügig über der des Bundes (71,8 %). Bei den Einfamilienhäusern zogen die Preise in der Planungsregion mit 62,0 % ebenfalls etwas stärker als im Landesdurchschnitt (58,5 %) und ungefähr so stark wie im Bund an (63,2 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt der Landkreis mit 10,2 % unter dem Durchschnittswert des Landes Niedersachsen (14,9 %) und des Bundes (20,2 %).

Abbildung 72: Netzdiagramm des Landkreises Harburg



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2023; F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2021)

Anmerkung: Für alle Kreise und kreisfreien Städte (n=401, Stand: 31.12.2019) wurden anhand sechs Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361-401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1-40).

Das Netzdiagramm in Abbildung 72 veranschaulicht die Entwicklung im Landkreis Harburg. Es enthält sechs zentrale Kennziffern zur Entwicklung der Wohnungs- und vorgelagerten Bodenmärkte. Je weiter weg vom Mittelpunkt die Werte der Variablen sind, desto dynamischer sind die Entwicklungen auf dem jeweiligen Markt. Für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland (n=401, Stand: 31.12.2019) wurde die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40). Die Variablen im Einzelnen:

- ▶ **Immobilienpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufpreise für Wohnungen im Bestand im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- ▶ **Mieten:** Entwicklung der durchschnittlichen (Markt-)Mieten bei Neuvermietung für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- ▶ **Baulandpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufwerte von Bauland (gesamt) im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Bevölkerungsentwicklung:** Entwicklung der Bevölkerung im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Siedlungsentwicklung:** Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsflächen pro 1.000 Einwohner*innen (zum 31.12.) im Zeitraum 2011 und 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Wohnungsbau:** durchschnittliche Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Maßnahmen im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2019 pro 1.000 Einwohner*innen (Stand:31.12.2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021).

Das Netzdiagramm zeigt für die Planungsregion eine große Dynamik hinsichtlich der Bevölkerung (9) und der Bautätigkeit (10). Der Landkreis Harburg liegt südlich der Freien und Hansestadt Hamburg und ist daher für viele Menschen attraktiv, die in Hamburg keine für sie passende Immobilie finden können. Die drei Preisindikatoren dokumentieren eine mittlere bis hohe Dynamik. Insbesondere die Preise für Eigentumswohnungen sind überdurchschnittlich gestiegen (7). Interessant ist, dass das Siedlungsflächenwachstum mit einem Ranking von vier relativ niedrig gegenüber dem hohen Wohnungsbau-Ranking ist. Es deutet darauf hin, dass im Vergleich zum bestehenden Flächenbestand überdurchschnittlich viel Wohnungsbau mit höherer Dichte realisiert werden konnte.

Folgen der Baulandverknappung

Städtebauliche Folgen

Aus Sicht der Vertreter*innen des Landkreises Harburg erscheint eine bauliche Entwicklung mit höheren städtebaulichen Dichten künftig erforderlich, um auf die gestiegene Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen adäquat reagieren und zugleich die Standortvorteile des Landkreises nutzen zu können. Zum einen könnte damit die zu beobachtende Abwanderung u.a. der Wohnungsnachfrage in periphere Räume abgeschwächt werden, was wiederum aus Sicht von Mobilitätsbedarfen bzw. Pendlerströmen und einer Gesamtbetrachtung der klimarelevanten Auswirkungen der künftigen Siedlungsentwicklung vorteilhaft wäre. Allerdings würden Eigenheim-Bauwillige weiterhin in preisgünstigere Lagen abwandern. In Bezug auf städtebauliche Dichten im Wohnen bestünden Differenzierungsmöglichkeiten u.a. entlang von Siedlungsstrukturen oder Einwohner*innengrößen der betreffenden Ortsteile. Mit Blick auf die Gewerbeentwicklung erscheint der Umgang mit städtebaulichen Dichten dagegen komplizierter. Hier gelte es, Faktoren wie Personalbesatz, Technisierungsgrad und Wertschöpfung zu berücksichtigen. Von Seiten des Landkreises wird eingeschätzt, dass die Ausweisung neuen Baulands für Wohnen und Gewerbe zu einer wachsenden Flächenkonkurrenz mit der landwirtschaftlichen Nutzung und daraus resultierenden Widerständen von Seiten landwirtschaftlicher Unternehmen führt. Gleichzeitig wird beobachtet, dass durch den Druck zur Bereitstellung von Wohnbauland Brachflächen und andere Innenentwicklungspotenziale stärker als bisher als Bauflächen mobilisiert werden.

Der steigende Wohnungsbedarf in Bezug auf Quantitäten und eine stärkere Diversifizierung des Wohnungsangebots in der Stadt Winsen (Luhe) verlangt nach einer noch stärkeren Ausweitung des Wohnbaulandangebots in Geschosswohnungsbauten auf einem Wohnungsmarkt, der immer noch stark vom Eigenheimbau dominiert wird. Auch wenn noch keine akute Baulandknappheit besteht, wird deutlich, dass die künftige Baulandnachfrage nur befriedigt werden kann, wenn höhere städtebauliche Dichten realisiert werden. Letzteres wird jedoch von Seiten der kommunalen Entscheider*innen mit Verweis auf die bestehenden ländlichen Siedlungsstrukturen in den Ortsteilen häufig abgelehnt. Daher beschränkte sich der Geschosswohnungsbau bislang eher auf zentrale Lagen in Winsen (Luhe).

Abschließend ist in Bezug auf die Folgen der Baulandverknappung einzuschätzen, dass im Landkreis Harburg sowie in der Stadt Winsen (Luhe) zwar eine deutliche Verteuerung von Bauland und Mietpreisen zu verzeichnen ist, dennoch sprechen die Fallstudienbeteiligten noch nicht von einer deutlichen Baulandverknappung. Der Druck auf die Planungsregion wächst in dem Maße weiter, wie sich das Bodenpreisgebirge in der Metropolregion Hamburg weiter ausprägt und die Wohnungs- bzw. Gewerbeflächennachfrage aus der Metropole Hamburg oder auch dem Oberzentrum Lüneburg weiterhin zu Nachfrageverschiebungen bzw. Wanderungen in die Gemeinden des Landkreises Harburg führt. Zum einen stellt sich die Frage nach der Schaffung bedarfsge rechter diversifizierter Wohnungsangebote mit stärkeren Anteilen des Geschosswohnungsbaus. Andererseits ist die Herausforderung zu bewältigen, perspektivisch knapper werdendes Bauland auf Wohnungsmärkten, die bisher in großen Teilen durch den Neubau von Eigenheimen dominiert wurden, effizient zu nutzen.

Soziale Folgen

Aus Sicht der Vertreter*innen des Landkreises Harburg werden aufgrund der deutlich gestiegenen Wohnungsnachfrage mehr Mietwohnungen im Geschosswohnungsbau benötigt. Mehrere Wohnungsbaugesellschaften reagieren bereits auf diesen Bedarf und realisieren Wohnungen sowohl für Singles als auch für Familien. Dennoch steigen die Baulandpreise bzw. Wohneigentums-

preise weiterhin und das Wachstum verschiebt sich weiter in andere Regionen, die über günstigeres Bauland verfügen. Dementsprechend steigen Pendlerdistanzen und Mobilitätsbedarfe. Obgleich der Wohnungsbau bislang stark auf den Eigenheimbau fokussiert ist, wird aus planerischer Seite im Landkreis eingeschätzt, dass dieses Baugeschehen nicht demografiegerecht ist.

Die deutlich wachsende Bevölkerung in der Stadt Winsen (Luhe) u.a. durch Zuzüge aus der Metropolregion Hamburg in Verbindung mit einem Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (mehr Einpendler als Auspendler) führt zu einer deutlichen Steigerung der Anzahl der Haushalte. Außerdem sinken die Haushaltsgrößen und es besteht ein steigender Bedarf an Wohnraum für 1-2-Personenhaushalte (Landkreis Harburg 2020: 3 ff.). Damit wächst die Nachfrage nach Wohnungen im Geschosswohnungsbau u.a. auch von barrierefreien Wohnungen. Der Nachfragedruck führte zu einer deutlichen Steigerung der Bodenrichtwerte um bis zu 35 % im Zeitraum 2015 bis 2019. Im Jahr 2019 betrugen Neubaumieten zwischen 10,50 Euro und 13,50 Euro sowie zwischen 6,50 Euro und 9,50 Euro im Wohnungsbestand (Landkreis Harburg 2020: 24ff.). Dennoch liegt das Preisniveau noch deutlich unter dem Durchschnitt der Metropolregion, was wiederum zu einer hohen Flächennachfrage bzw. Investitionsbereitschaft in der Stadt Winsen (Luhe) führt. Aufgrund des anhaltenden Nachfragedrucks wird mit einem weiteren Preisanstieg gerechnet. Als problematisch gilt die darüber hinaus mangelnde Baulandverfügbarkeit für einheimische Eigenheim-Bauwillige. Der geförderte Geschosswohnungsbau spielte bislang kaum eine Rolle.

Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung und zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

Regionale Raumordnung

In der Planungsregion werden verschiedene positivplanerische Steuerungsansätze verfolgt, die im Regionalplan festgeschrieben sind. Hierzu zählen u.a.:

- Räumliche Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte und Orte mit guter Infrastrukturausstattung (2.1.2 02 Z),
- Beschränkung auf Eigenentwicklung (5 % bis 2025 ausgehend von der Bruttobaulandfläche am 31.12.2016) bei nicht zentralörtlichen Gemeinden (2.1.2 03 Z),
- Ausrichtung der Nutzungsdichte neuer Baugebiete auf sparsame Flächeninanspruchnahme (2.1.2 05 G).

Die Siedlungsentwicklung lässt sich aus raumordnerischer Sicht im Wesentlichen in zwei Kategorien unterscheiden: zum einen in Zentrale Orte mit guter Infrastrukturausstattung (z.B. Supermarkt, Grundschule, Bahnhaltepunkt), in denen Wachstum stattfinden soll sowie zum anderen in Orte ohne zentralörtliche Funktion und entsprechende Infrastruktur, die auf eine Eigenentwicklung beschränkt werden sollen (2.1.2 02 Z).

Die Beschränkung auf Eigenentwicklung bei nicht zentralörtlichen Gemeinden und Ortsteilen (2.1.2 03 Z) bedeutet, dass der Zuwachs an Bruttobaulandfläche bis zum Jahr 2025 gegenüber dem Ausgangswert Ende 2016 maximal 5 % betragen darf. Hierbei haben die Samt- und Einheitsgemeinden die Möglichkeit gegeben, dass abzuleitende „Flächenkontingent“ über den Flächennutzungsplan den Mitgliedsgemeinden und Ortsteilen zuzuweisen. Der Steuerungsansatz fußt auf einem Bevölkerungsgutachten aus dem Jahr 2008, in welchem davon ausgegangen wurde, dass der Landkreis Harburg ab dem Jahr 2024 zur Schrumpfsregion werden würde. Eine neue Prognose aus dem Jahr 2020 allerdings geht von einem Bevölkerungswachstum aus, eine abnehmende Entwicklung sei demnach erst ab 2034 zu erwarten. In den Gemeinden bestehen u.a. aus diesem Grund gegenüber dem 5 %-Ziel Widerstände. Aus Sicht der regionalen

Raumordnung ist das Ziel ein wichtiger Hebel dafür, dass sich die Gemeinden umfassend mit der Auswahl bzw. Ausgestaltung ihrer neuen Baugebiete auseinandersetzen. Im Gegensatz zur Region Hannover wird der flächenbezogene Ansatz nicht ortsteilgenau angewandt, vielmehr sind die nicht-zentral-örtlichen Teile von Samt- und Einheitsgemeinden der Bezugsraum. Von Seiten der regionalen Raumordnung wird eingeschätzt, dass sich die Gemeinden in jüngerer Vergangenheit generell stärker mit dem Thema Flächeninanspruchnahme auseinandersetzen, auch wenn das Thema Flächenschutz keine hohe Priorität genießt. Gleichzeitig ist zu konstatieren, dass etliche Gemeinden Bebauungspläne nach § 13b BauGB aufstellen, wodurch der Steuerungsanspruch des FNP geschwächt wird. Von Seiten des Landkreises Harburg ist ein Monitoring vorgesehen, in dessen Rahmen das Erreichen des 5 %-Ziels überprüft werden soll, um hier ggf. neu zu justieren.

Der Grundsatz (2.1.2 05 G), wonach neue Baugebiete in Bezug auf Nutzungsdichte auf eine sparsame Flächeninanspruchnahme auszurichten sind, entfaltet aus Sicht der Vertreter*innen des Landkreises Harburg in vielen Gemeinden eher eine beschränkte Wirkung. In Stellungnahmen gegenüber Gemeinden bemängelt der Landkreis Harburg daher einen zu geringen Anteil an Geschosswohnungsbau. In der Regel bleiben jedoch Konsequenzen aus. Eine verbindlichere Ausgestaltung als Ziel mit Dichtevorgaben erscheint kommunalpolitisch nicht konsensfähig. Oftmals werde auf die Bewahrung des dörflichen Charakters mit entsprechend großen Grundstückszuschnitten abgestellt. Außerdem werde argumentiert, dass z.B. ein zweigeschossiger Neubau gegenüber eingeschossiger Bauweise einen naturschutzfachlichen Ausgleich auf der Fläche erschwere und dem Klimaschutz abträglich sei. In der Stadt Winsen (Luhe) als Mittelzentrum dagegen besteht ein politischer Wille zu höheren Dichten und zum Geschosswohnungsbau.

Weitere Maßnahmen flächensparender Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene

Im Landkreis Harburg soll perspektivisch ein Siedlungsflächenmonitoring aufgebaut werden.

Weitere Maßnahmen flächensparender Siedlungsentwicklung auf kommunaler Ebene

In der Stadt Winsen (Luhe) erfolgt derzeit eine Fortschreibung des FNP. Erwogen wird, alte Flächendarstellungen zurückzunehmen, zugleich sollen neue Suchräume betrachtet werden. Es ist außerdem vorgesehen, im Zuge der Fortschreibung des FNP die bestehenden Innenentwicklungspotenziale systematisch zu erfassen.

Um den geförderten Wohnungsbau zu stärken, soll bei größeren Wohnungsbauvorhaben (ab 15 WE) eine Verpflichtung umgesetzt werden, anteilig geförderten Wohnungsbau zu realisieren.

Die Stadt Winsen (Luhe) praktiziert ein einfaches Baulandmodell, mit welchem Bodenwertsteigerung bei der Schaffung neuen Baurechts abgeschöpft werden. Diese Einnahmen werden u.a. für den Bau neuer sozialer Infrastruktur eingesetzt.

Ideen und mögliche neue Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung (Bund, Länder, Region, Kommune)

Es wurden im Fallstudienprozess Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung entwickelt, die verschiedene Verantwortungs- bzw. Umsetzungsebenen adressieren. Zudem wurden in Bezug auf eine mögliche Einführung einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme Hinweise und Einschätzungen abgegeben. Diese sind im Folgenden zusammengefasst.

Bundes- und Länderebene

Der übergeordnete Rahmen für die im Zuge der regionalen Raumordnungsplanung einzuführen den verbindlichen städtebaulichen Dichtewerte (vgl. Abschnitt Regionale Ebene) ist mit dem Landesraumordnungsplan zu schaffen.

Eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme und ggf. ein Flächenzertifikatehandel wäre nach Einschätzung der Fallstudien-Beteiligten ein zentraler Hebel für das Erreichen des Ziels „weniger als 30 Hektar“. Allerdings sei zu befürchten, dass sich bei einer Kontingentierung entlang von Einwohner*innenzahlen das Wachstum auf andere (weniger infrastrukturell geeignete) Regionen verschieben würde. Im Gegenzug wäre mit einer Benachteiligung von Regionen zu rechnen. Es wird aber auch davon ausgegangen, dass eine Kontingentierung zu mehr Verbindlichkeit bezüglich des Flächensparens in den Kommunen aber auch zu mehr interkommunaler Abstimmung bei der Ausweisung von Bauland führen würde.

Geprüft werden sollte die Idee zur Auflage eines Förderprogramms „Alt trifft Jung“ im Sinne einer kombinierten Wohnform zum Zwecke der Wohnraumoptimierung.

Ebenso sei ein Wissensmanagement erforderlich, das in den Gemeinden über die Vorteile der flächensparenden Siedlungsentwicklung bis hin zu Aspekten kommunaler Bodenpolitik, des Flächenmanagements und der Anwendung von Instrumenten des Baurechts informiert und den Kompetenzaufbau fördert.

Regionale Ebene

Die Einführung verbindlicher städtebaulicher Dichtewerte im Neubau wird als wirkungsvoller Ansatz für eine effiziente Flächennutzung betrachtet, mit der zugleich bedarfsgerechte Quantitäten und Qualitäten im Wohnungsbau realisierbar wären. Während für Vorgaben städtebaulicher Dichtewerte im Wohnen in anderen Planungsregionen Ansätze bestehen, müssten für ebenfalls wünschenswerte höhere bauliche Dichten bei Gewerbeansiedlungen passfähige Kriterien entwickelt werden.

Angesichts des wachsenden Nachfragedrucks nach Bauland wird der Aufbau eines kleinteiligen Flächenmonitorings empfohlen.

Mit dem Ziel der Förderung der interkommunalen Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung wird vorgeschlagen, themenbezogene Veranstaltungen durchzuführen, Informationen bereitzustellen sowie mit Ausstellungen und Darstellung von Best-Practice-Beispielen zu sensibilisieren.

Kommunale Ebene

Angesichts des wachsenden Nachfragedrucks nach Bauland wird – so wie auf Ebene des Landkreises – ein kleinteiliges Flächenmonitoring, das insbesondere Bestandflächen umfasst, für notwendig erachtet.

Das o.g. Wissensmanagement (vgl. Abschnitt Bundes- und Länderebene) soll dazu dienen, neben den kommunalpolitischen Entscheider*innen insbesondere auch Bauwillige sowie Immobilien-eigentümer*innen für Belange des flächensparenden Umgangs mit Fläche und die damit verbundenen Aspekte des Wohnens, von Klimaschutz und -anpassung, Grün- und Freiraumentwicklung sowie Verkehr/Mobilität zu informieren und zu sensibilisieren.

Um die komplexen Anforderungen an eine nachfragerechte und zugleich flächensparende Siedlungsentwicklung erfüllen zu können, sollten für die im Stadtplanungsamt zu erbringenden Planungen und Maßnahmen mehr Personalressourcen bereitgestellt werden. Hierfür seien die Rahmenbedingungen auf Bundes- und Länderebene zu schaffen.

Auf kommunaler Ebene wird neben der Verpflichtung zum Bau geförderter Wohnungen auch der kommunale Erwerb von Belegungsrechten diskutiert. Zudem wird geprüft, inwieweit auf dem Wohnungsmarkt nicht (mehr) konkurrenzfähige Förderprogramme finanziell so zu ergänzen wären, dass die Errichtung geförderter Wohnraums unter den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen von Wohnungsbauunternehmen attraktiv werden. Geprüft wird darüber hinaus die

Erarbeitung einer kommunalen Richtlinie zur Unterstützung kombinierter Wohnformen durch die gezielte Förderung von Umbaumaßnahmen. Zudem wird erprobt, kommunale Grundstücke im Wege der Konzeptvergabe zu entwickeln, um damit wohnungspolitische Ziele der Stadt anzusteuern.

Die im Zuge der Fallstudie entwickelten Ideen zeigen, dass mit Blick auf die Bundes- und Länderebene bzw. auf regionale Ebene primär planerisch steuernde Ansätze genannt wurden. Mit kommunaler Perspektive werden eine Reihe von Maßnahmen benannt, die stark auf eine Abmilderung negativer sozialer Folgewirkungen einer Baulandverknappung abzielen. In diesem Kontext ist wiederum davon auszugehen, dass z.B. in Bezug auf Wohnungsbau-Förderkulissen ein Engagement von Bund und Ländern erforderlich wäre.

Zusammenfassung

Der Landkreis Harburg und die Stadt Winsen (Luhe) sind durch eine deutlich wachsende Nachfragesteigerung in Bezug auf Wohn- und Gewerbeflächen gekennzeichnet. Diese resultiert aus der Lage in der wirtschaftlich prosperierenden Metropolregion Hamburg und die räumliche Nähe zu Hamburg und Lüneburg. Die bisherige Flächenneuanspruchnahme im Landkreis Lüneburg entspricht etwa dem Durchschnittswert des Landes Niedersachsen und liegt etwas über dem Bundesdurchschnitt, während sie in der Stadt Winsen (Luhe) deutlich über der des Landkreises liegt. Es ist eine deutliche Nachfrageverschiebung aus den Oberzentren Hamburg und Lüneburg in den Landkreis Harburg und darüber hinaus zu verzeichnen. Laut den Fallstudienbeteiligten bedeutet das für den Landkreis Harburg noch keine Baulandknappheit, dennoch besteht das Erfordernis der Bereitstellung von mehr Wohnbauland sowie einer deutlichen Diversifizierung des Wohnungsangebots u.a. im Geschosswohnungsbau. Eine Steuerung der Siedlungsentwicklung erfolgt im Wesentlichen durch eine Konzentration des Siedlungsflächenwachstums in zentralen Orten und durch eine prozentuale Deckelung des Siedlungsflächenwachstums in Orten mit Eigenentwicklung. Wirksame Impulse für eine künftige Steigerung der Flächeneffizienz würden von einer Vorgabe von städtebaulichen Dichtewerten erwartet, jedoch bestehen demgegenüber in eher ländlich geprägten Gemeinden mit überwiegender Einfamilienhausbebauung deutliche Vorbehalte. Zugleich wird konstatiert, dass Einheimische aufgrund der gewachsenen Konkurrenz um Bauflächen weniger Chancen zum Bau eines Eigenheims haben. Außerdem ist beabsichtigt, im Rahmen eines Siedlungsflächenmonitorings bestehende Innenentwicklungspotenziale systematisch zu erfassen, um diese perspektivisch u.a. für die Schaffung neuen Wohnraums zu mobilisieren. Impulse für eine stärkere Neubautätigkeit im Geschosswohnungsbau sowie insbesondere zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum werden von kommunalen Zuschüssen sowie von wirksamen Förderanreizen in Programmen von Bund und Land erwartet. Zugleich ist von Seiten der Stadt Winsen (Luhe) beabsichtigt, mittels Konzeptvergaben die sozial ausgewogene Schaffung von neuem Wohnraum stärker zu steuern.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.). (2017). *Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden*. Fachbeitrag.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/mieten-preise/mietpreisbremse/01-start.html>

Dahm, S., Dege Ann-Catrin & Stark, A. (2020). *Wohnraumversorgungskonzept für den Landkreis Harburg: Analysen und Prognosen zur Wohnungsmarktentwicklung und zum zukünftigen Wohnungsbedarf, 1. Fortschreibung Juli 2020*.

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Haufe (Hrsg.). (2021, 4. Januar). *In Niedersachsen gilt eine neue Mietpreisbremse*. https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/niedersachsen-fuehrt-mietpreisbremse-ein_84342_383998.html

Haufe (Hrsg.). (2023, 1. September). *Bayern weitet Mietpreisbremse aus*. https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/mietpreisbremse-in-bayern-beschlossen_84342_311750.html

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Henger Ralph & Voigtländer Michael (2019). *Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Henger IW-Report(28)*. <https://www.iwkoeln.de/studien/ralph-henger-michael-voigtlaender-ist-der-wohnungsbau-auf-dem-richtigen-weg.html>

Landesamt für Statistik Niedersachsen (Hrsg.). (ohne Jahr). *Kleinräumige Bevölkerungsvorausberechnung für die Jahre 2027 und 2032*. <https://www.statistik.niedersachsen.de/download/114712>

Landkreis Harburg, S. K. (Hrsg.). (2022). *Ergänzung der 1. Fortschreibung des Wohnraumversorgungskonzeptes für den Landkreis Harburg (WVK 2020)*. <https://www.landkreis-harburg.de/portal/seiten/wohnraumversorgungskonzept-fuer-den-landkreis-harburg-901001280-20100.html>

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.4.3 Planungsregion Uckermark-Barnim, Gemeinde Schorfheide, Stadt Eberswalde

Planungsregion und Fallstudienkommunen

Charakterisierung der Planungsregion und der ausgewählten Gemeinde (Lage Entwicklungstrends)

Die Planungsregion Uckermark-Barnim ist mit Ausnahme des Berliner Umlandes sowie der Städte Eberswalde, Schwedt und Prenzlau überwiegend ländlich geprägt. Die 4.530 km² große Planungsregion erstreckt sich vom Berliner Stadtrand bis an die Landesgrenze zu Mecklenburg-Vorpommern und das Nachbarland Polen und setzt sich aus den beiden Landkreisen Uckermark und Barnim zusammen. Mehr als zwei Drittel der Fläche der Planungsregion gehören zum nord-östlich gelegenen Landkreis Uckermark, der mit knapp 40 Ew./km² sehr dünn besiedelt ist. Der nur halb so große Landkreis Barnim ist mit etwa 125 Ew./km² deutlich dichter besiedelt. Die Einwohner*innenentwicklung in der Planungsregion verlief positiv und nahm zwischen 2011 und 2019 um knapp 3 % zu (vgl. Tabelle 42) und lag damit in etwa gleichauf mit dem landesweiten Durchschnitt (+2,8 %) und leicht unterhalb des bundesweiten Trends (+3,5 %). Insbesondere ländliche Gemeinden der Planungsregion verlieren Einwohner*innen, während Gemeinden in der Nähe zu Berlin stark wachsen. Auch die beiden Landkreise der Planungsregion weisen hinsichtlich der demografischen Entwicklung unterschiedliche Entwicklungstrends auf. Während der Landkreis Barnim im Zeitraum 2011 bis 2019 ein überdurchschnittliches Bevölkerungswachstum verzeichnet (+7,3 %), nahm die Bevölkerungszahl des Landkreis Uckermark im gleichen Zeitraum um 3,9 % ab (vgl. Tabelle 42). Zwar ist die natürliche Bevölkerungsentwicklung in beiden Landkreisen negativ, jedoch gleicht der positive Wanderungssaldo im Landkreis Barnim dieses Defizit mehr als aus. Auch der Landkreis Uckermark weist seit 2015 einen positiven Wanderungssaldo auf, jedoch kann es den negativen natürlichen Saldo nicht ausgleichen (Bertelsmann-Stiftung, 2023). Die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nahm im Zeitraum 2011 bis 2019 in der Planungsregion mit einem Zuwachs +8,4 % weniger stark zu, als auf Landes- (+9,4 %) und deutlich weniger als auf Bundesebene (+16,2 %).

Im Mittelpunkt der Betrachtungen steht der Landkreis Barnim mit den beiden Fallstudienkommunen. Die Stadt Eberswalde mit ihren knapp 41.000 Ew. (2019) liegt im gleichnamigen Urstromtal, ist Kreisstadt des Landkreises sowie Mittelzentrum und über das Schienennetz mit der Hauptstadt Berlin verbunden. Die Stadt gliedert sich in sieben Ortsteile mit einer polyzentralen Struktur. Die Altstadt mit ihren angrenzenden Stadterweiterungen stellt den Siedlungsschwerpunkt sowie das administrative und kulturelle Zentrum dar. Ein weiteres Zentrum, wobei der Schwerpunkt im Versorgungsbereich liegt, stellt der Ortsteil Finow dar, der seit 1970 zur Stadt Eberswalde gehört und baulich durch Groß- und Einfamilienhausbebauung gekennzeichnet ist. Zwischen den beiden Ortsteilen liegt die Großwohnsiedlung und der Ortsteil Brandenburgisches Viertel. Die weiteren Ortsteile an den Rändern des Siedlungsbandes sind dörflich geprägt (Stadt Eberswalde, 2014). Siedlungsstrukturell und wirtschaftlich bedeutsam ist das ausgedehnte um den Oder-Havel-Kanal gelegene Industrie- und Gewerbegebiet inkl. eines Binnenhafens. An die Stadt schließt sich unmittelbar westlich die Gemeinde Schorfheide an, die mit einer Fläche von 237 km² im Vergleich zur Stadt Eberswalde eine ca. 2,5-fach größere Fläche aufweist, jedoch mit knapp 10.200 Ew. (2019) deutlich dünner besiedelt ist. Die neun Ortsteile der Gemeinde sind siedlungsstrukturell überwiegend durch Einfamilienhausbebauung geprägt. Zentrum der Gemeinde ist der Ortsteil Finowfurt, in dem knapp die Hälfte der Bevölkerung wohnt und sich neben der Gemeindeverwaltung weitere soziale und kulturelle Versorgungseinrichtungen befinden. Im Ortsteil Finowfurt liegt auch der größte Teil des Flugplatzes, auf dem eine ausgedehnte Photovoltaik-Freiflächenanlage errichtet wurde. Auf den Restflächen in der Gemeinde Schorfheide und der Stadt Eberswalde findet im geringen Umfang Flugbetrieb statt. Die weiteren Ortsteile sind eher dörflich geprägt. Die Gemeinde liegt zum größten Teil im Biosphärenreservat

Schorfheide-Chorin. Insbesondere nördlich des Ortsteils Groß-Schönebeck befindet sich ein ausgedehntes Wald- und Seengebiet, das überwiegend naturschutzrechtlich geschützt ist.

Tabelle 42: Ausgewählte Strukturdaten zur Planungsregion Uckermark-Barnim: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung

	Planungsregion Uckermark-Barnim	Landkreis Uckermark	Landkreis Barnim	Stadt Eberswalde	Gemeinde Schorfheide
Bevölkerungszahl 2019	304.191	118.947	185.244	40.699	10.143
Bevölkerungsentwicklung 2011–2019	+2,7 %	–3,9 %	+7,3 %	+4,0 %	+2,9 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Die Entwicklung der Bevölkerung ist in der Regel stark abhängig von der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen. In Deutschland und auch Brandenburg hat sich die Arbeitsmarktsituation enorm verbessert und es entstanden im Betrachtungszeitraum viele neue Arbeitsplätze. Bundesweit stieg die Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 2011 und 2019 um 16,4 % (4,7 Mio.). In Brandenburg war das Wachstum wie in allen neuen Bundesländern mit +9,5 % (+86.600) deutlich schwächer. In der Planungsregion verlief die Entwicklung ähnlich schwach (+8,3 %, +9.000). Die Dynamiken innerhalb der Planungsregion waren dabei sehr unterschiedlich. Im Landkreis Uckermark war die Beschäftigungsentwicklung mit –0,2 % sogar leicht rückläufig. Gleichzeitig entstanden im Landkreis Barnim mit einem Plus von 13,8 % 9.000 neue Arbeitsplätze, insbesondere in der Nähe von Berlin.

Im Zusammenhang mit steigenden Bodenpreisen gewannen in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg in den letzten Jahren zunehmend Kommunen in der so genannten „Zweiten Reihe“ an Bedeutung als Wohnstandort. Damit werden Ober- und Mittelzentren im weiteren Metropolenraum bezeichnet, die über den SPNV in max. 60 Min. Fahrtzeit mit der Hauptstadt verbunden sind. Hierzu gehört auch die Stadt Eberswalde (Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR), 2019, S. 303). Beide Fallstudienkommunen haben, auf unterschiedlichem Niveau, deutliche Zuwächse der Einwohner*innenzahlen zu verzeichnen, insbesondere bedingt durch einen deutlich positiven Wanderungssaldo, der die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung seit 2015 ausgleicht (Bertelsmann-Stiftung, 2023).

Bisherige Flächenneuanspruchnahme

Die Mittelstadt Eberswalde hatte nach der politischen Wende einen massiven Verlust von Arbeitsplätzen sowie Abwanderungen zu verzeichnen. Die Potenziale ehemals militärisch und industriell geprägter z.T. innerstädtischer Flächen nutzte die Stadt konsequent für eine auf Innenentwicklung ausgerichtete Siedlungsentwicklung. Entsprechend gering war die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Vergangenheit (vgl. Tabelle 43). Obwohl die Stadt Eberswalde, nach dem Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR), 2019), einen Schwerpunkt der Siedlungsentwicklung darstellt und damit keinen Beschränkungen der Wohnsiedlungsflächenentwicklung unterliegt, ist für die Außenentwicklung kaum Spielraum gegeben. Zum einen wurden im Rahmen der letzten Kommunalreform keine umliegenden Orte eingemeindet, zum anderen begrenzen naturräumliche Restriktionen weitere Entwicklungen im Außenbereich. Daher kann die bestehende hohe Nachfrage nach Einfamilienhäusern aktuell nur unzureichend von der Stadt Eberswalde gedeckt werden. Davon profitieren die Umlandgemeinden (u.a. Schorfheide), die diese Nachfrage teilweise bedienen.

Die Siedlungsentwicklung in der Nachbargemeinde Schorfheide konzentriert sich auf die Ortsteile Lichterfelde, Groß Schönebeck und Finowfurt. Groß Schönebeck wurde im Rahmen des sachlichen Teilregionalplans als grundfunktionaler Schwerpunkt festgelegt. Damit kann die Wohnsiedlungsflächenentwicklung nach Vorgaben des LEP HR in diesem Ortsteil über die Eigenentwicklung hinausgehen. In allen anderen Ortsteilen der Gemeinde ist eine Wohnsiedlungsflächenentwicklung nur im Rahmen der Eigenentwicklung möglich (1ha/1.000 Ew. im Zeitraum von zehn Jahren). Die Nachfrage und planerische Realisierung neuer Bauflächen fokussierte sich in der Vergangenheit vor allem auf das Marktsegment der Einfamilienhäuser.

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) beträgt in der Planungsregion 8,1 % und liegt damit etwas unterhalb des landesweiten Durchschnitts von 8,3 % (Stand: 2019). Die Planungsregion, die beiden Landkreise und Fallstudienkommunen weisen mit Blick auf die siedlungsstrukturellen Kenndaten unterschiedliche, zum Teil gegenläufige Entwicklungen auf. Liegt der Anteil der SuV-Fläche im Landkreis Uckermark bei nur 6,7 %, beträgt dieser im direkt an das Land Berlin angrenzenden Landkreis Barnim mit 11,2 % fast das Doppelte (vgl. Tabelle 43).

Tabelle 43: Ausgewählte Daten der Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Uckermark-Barnim: Anteil SuV, Siedlungsdichte

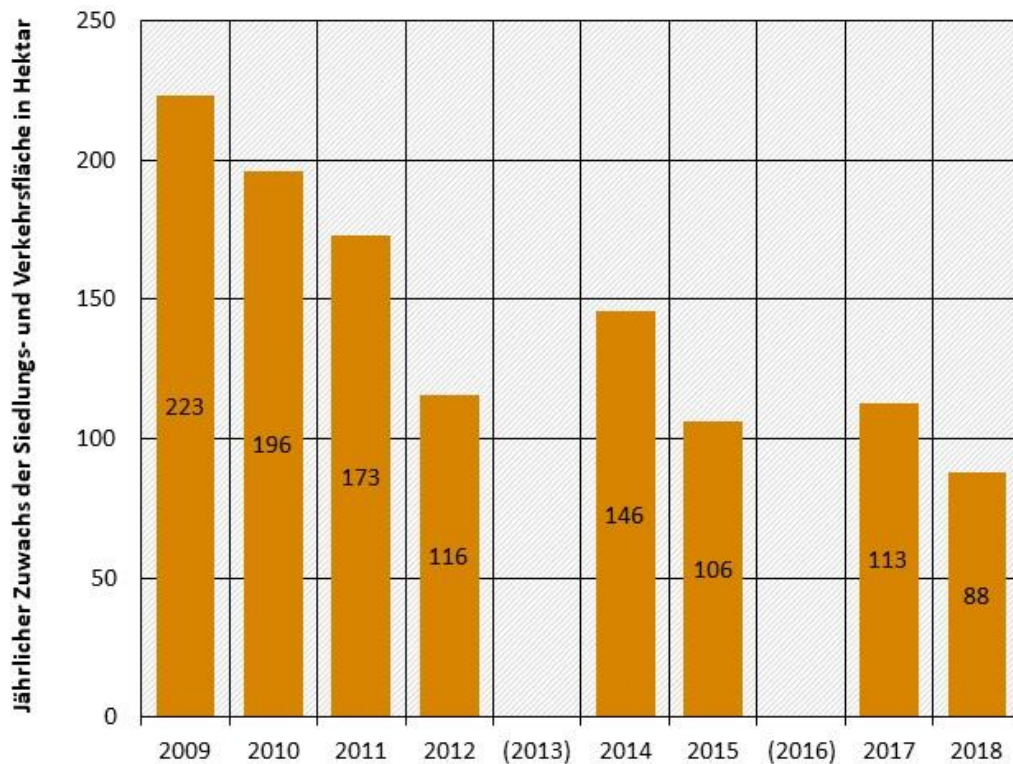
	Planungs-region Uckermark-Barnim	Landkreis Uckermark	Landkreis Barnim	Eberswalde	Schorfheide
Anteil SuV an Katasterfläche 2019	8,1 %	6,7 %	11,2 %	23,8 %	8,1 %
Entwicklung Siedlungsdichte 2011–2019	-3,5 %	-9,7 %	+1,0 %	+2,5 %	-7,1 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Während die Siedlungsdichte in der Planungsregion mit -3,5 % insgesamt rückläufig war, nahm sie im Landkreis Uckermark sogar um fast 10 % ab, im Landkreis Barnim hingegen um 1,0 % zu (vgl. Tabelle 43). Auf den übergeordneten Planungsebenen nahm die Siedlungsdichte um 10,6 % (Land Brandenburg) bzw. 3,2 % (bundesweit) ab. Aber auch innerhalb des Landkreises Barnim stellt sich die Entwicklung differenziert dar. So nahm die Siedlungsdichte in der Stadt Eberswalde im Zeitraum 2011 bis 2019 um 2,5 % zu, während sie in der Nachbargemeinde Schorfheide im selben Zeitraum trotz Bevölkerungswachstums mit -7,1 % stark rückläufig war (vgl. Tabelle 43).

Die mittlere jährliche Neuanspruchnahme von SuV pro Jahr beträgt in der Planungsregion Uckermark-Barnim im zugrundeliegenden Zeitraum 2009 bis 2018 durchschnittlich 145,1 ha (vgl. Jahreswerte in Abbildung 73, vgl. UBA-Flächenrechner (Umweltbundesamt [UBA], 2023). Sie hat in diesem Zeitraum von 223 ha im Jahr 2009 auf 88 ha im Jahr 2018 kontinuierlich abgenommen. Dabei geht mit 82,6 ha (mittlere Flächenneuanspruchnahme in ha/Jahr, 2009–2018) der größere Anteil auf die Entwicklungen im Landkreis Barnim zurück. (vgl. Tabelle 43).

Abbildung 73: Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Planungsregion Uckermark-Barnim 2009–2018



Hinweis: Eingeklammerte Jahre wurden aufgrund methodischer Veränderungen der amtlichen Flächenstatistik ausgeklammert. Diese Jahre sind auch nicht in die vorstehenden Mittelwerte "pro Jahr" bzw. "pro Tag" bzw. die in der Deutschlandkarte gezeigten Werte eingeflossen. Die Werte für Gebietskörperschaften oberhalb der Gemeindeebene enthalten z.T. Schätzungen.

Quelle: UBA, 2023

Für die Vergleichbarkeit relevant ist die Betrachtung des einwohner*innenbezogenen Flächenzuwachses der SuV (mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*innen in m^2). Er betrug im Zeitraum 2009 bis 2018 in der Planungsregion durchschnittlich $4,8 \text{ m}^2$ (vgl. Tabelle 44) und lag damit leicht unterhalb des Landesdurchschnitts ($5,0 \text{ m}^2$), jedoch deutlich über dem Bundesdurchschnitt ($3,2 \text{ m}^2$). Innerhalb der Planungsregion liegt der Wert für den Landkreis Barnim mit $4,5 \text{ m}^2$ leicht unter dem Wert des Landkreises Uckermark ($5,1 \text{ m}^2$). Beide Kreise liegen damit über dem bundesweiten Durchschnitt. Interessant ist dabei der differenzierte Blick auf die Entwicklungen in den beiden Fallstudienkommunen (vgl. Tabelle 44). Die Stadt Eberswalde verzeichnet mit durchschnittlich (2009–2018) lediglich $3,3 \text{ ha/Jahr}$ neu in Anspruch genommener Siedlungs- und Verkehrsfläche einen im landes- und bundesweiten Vergleich nur sehr geringen Flächenzuwachs. Die Nachbargemeinde Schorfheide verzeichnet demgegenüber trotz naturschutzrechtlicher Einschränkungen durch die Lage im Biosphärenreservat einen überdurchschnittlich starken Anstieg der SuV-Flächen. Zwischen 2009 und 2018 wurden durchschnittlich $13,5 \text{ ha}$ pro Jahr neu in Anspruch genommen.

Tabelle 44: Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Planungsregion Uckermark-Barnim, 2009–2018

	Planungs- region Uckermark- Barnim	Landkreis Uckermark	Landkreis Barnim	Stadt Eberswalde	Gemeinde Schorf- heide
Mittlere Flächenneuanspruch- nahme pro Jahr [ha/Jahr], 2009–2018	145,1	60,6	82,6	3,3	13,5
Mittlere Flächenneuanspruch- nahme pro Jahr und Einwoh- ner*innen (bereinigt) [m²/Jahr und Ew.], 2009–2018	4,8	5,1	4,5	0,8	13,6

Quelle: UBA, 2023

Mit Blick auf die einwohner*innenbezogene Flächenneuanspruchnahme nahm die Stadt Eberswalde aufgrund der Nutzung vorhandener Flächenpotenziale im Zeitraum 2009 bis 2018 lediglich 0,8 m² neue SuV-Flächen pro Jahr und Einwohner*in in Anspruch. Die starke Fokussierung auf den Bereich der Einfamilienhäuser führte im gleichen Zeitraum zu einer einwohner*innenbezogenen Flächenneuanspruchnahme von 13,6 m² pro Jahr in der Gemeinde Schorfheide (vgl. Tabelle 44).

Entwicklung von Baulandangebot und -nachfrage

Für die Darstellung der Entwicklung beim Angebot und der Nachfrage von Bauland fehlt es an amtlichen Statistiken. Um überregionale Trends identifizieren zu können und Vergleiche zur allgemeinen Einordnung der Gesamtlage zwischen den Räumen vorzunehmen, müssen daher mehrere Indikatoren verwendet werden. Neben der bereits beschriebenen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung sind hierbei insbesondere Wohnungsbau- und Preisindikatoren (Immobilienpreise, Mieten, Bodenpreise) relevant. Beim Wohnungsbau werden hier im Folgenden die amtlichen Fertigstellungszahlen des Statistischen Bundesamtes betrachtet. Zudem werden Daten des IW-Wohnungsbedarfsmodells herangezogen, die bundesweite Daten auf Kreisebene für den Zeitraum 2016 bis 2020 bereitstellen (Henger & Voigtländer, 2019).

Bei den Baufertigstellungen ist festzustellen, dass die Planungsregion Uckermark-Barnim mit 4,7 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen und Jahr im Vergleich zum Bundesland (4,4) und zum Bund (3,5) eine überdurchschnittliche Entwicklung aufweist (Tabelle 45). Die Wohnungsbedarfe pro Jahr liegen mit 5,7 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen auf Landesdurchschnitt mit 5,7 und über dem Bundesdurchschnitt mit 4,1. Die Wohnungsbedarfe sind jedoch innerhalb der Planungsregion äußerst unterschiedlich. Während die Wohnungsbedarfe in der Nähe von Berlin an gut angebundenen Standorten sehr hoch sind, besteht in weiten Teilen der ländlich geprägten Region nur ein Ersatzbedarf im Wohnungsbestand. Der Wohnungsbedarf ist daher im Landkreis Barnim mit 8,2 deutlich höher als im Landkreis Uckermark (2,0). Das Verhältnis der Fertigstellungen gegenüber dem Wohnungsbedarf ist im Planungsraum mit 81 % niedrig und liegt in etwa auf Landes- (78 %) und Bundesniveau (85 %). Der errechnete Bedarf an Wohnungen wurde im Landkreis Barnim nicht erreicht. Im Landkreis Uckermark wurde hingegen mehr gebaut als rechnerisch erforderlich war. Entsprechend kann von einem Wohnungsmangel nur in der Nähe von Berlin ausgegangen werden.

Seit 2015 haben die meisten Bundesländer Mietpreis- und Kappungsgrenzenverordnungen erlassen, um dort entweder die Mietpreisbremse (§ 556d BGB) oder die Absenkung der Kappungsgrenze von 20 auf 15 % (§ 558 BGB) vorzunehmen. Die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten werden durch diese Rechtsverordnungen für die Dauer von maximal fünf Jahren bestimmt. Für die Planungsregion wurden 2015 mit Ahrensfelde, Bernau, Panketal und Werneuchen vier Gemeinden unmittelbar angrenzend an Berlin als angespannter Wohnungsmarkt definiert (BBSR, 2017). Im Jahr 2021 wurden die Verordnungen verlängert (Haufe, 2021a, 2021b).

Tabelle 45: Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 in der Planungsregion Uckermark-Barnim

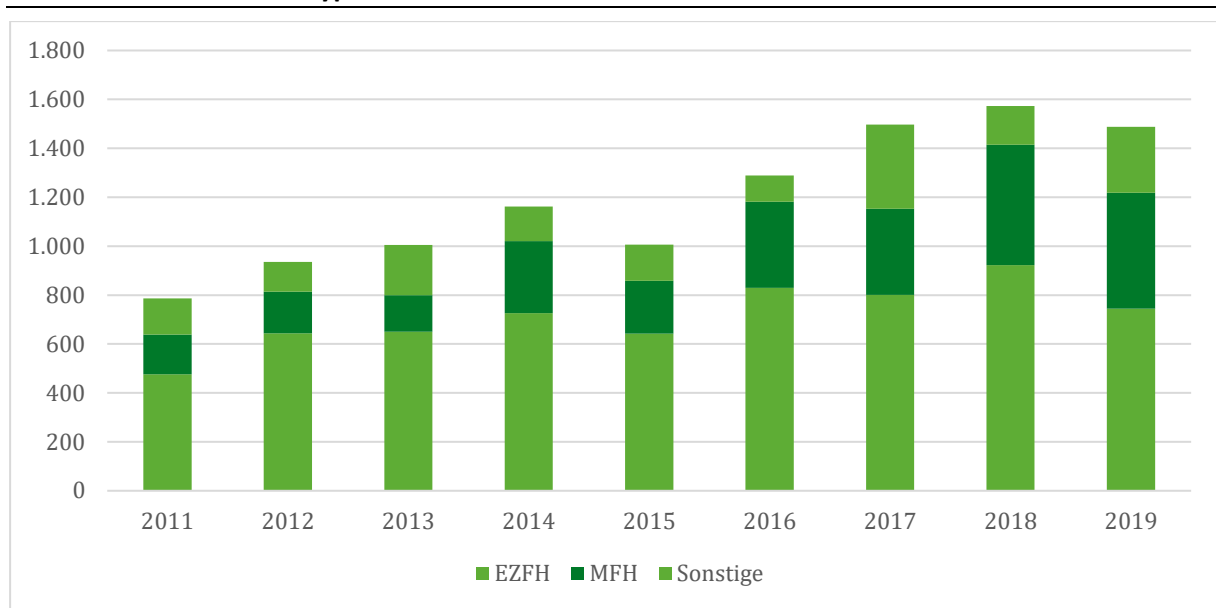
	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fertigstellungen 2016–2020/Bedarf 2016–2020	Fertigstellungen p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen
LK Uckermark	302	241	125 %	2,5	2,0
LK Barnim	1.115	1.507	74 %	6,0	8,1
Planungsregion Uckermark-Barnim	1.416	1.748	81 %	4,7	5,7
Brandenburg	11.023	14.369	77 %	4,4	5,7
Deutschland	289.847	341.643	85 %	3,5	4,1
Krf. Großstädte (n=70)*	94.586	129.579	73 %	3,6	4,9
Sonstige Kreise (n=331)	195.261	212.063	92 %	3,4	3,7

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021;

*Kreisfreie Großstädte mit mehr als 100.000 Ew. inklusive Städteregion Aachen, Region Hannover und Regionalverband Saarbrücken

Abbildung 74 zeigt die Entwicklung der Baufertigstellungen in der Planungsregion für den Zeitraum 2011 bis 2019. Deutlich zu erkennen ist dabei der Anstieg bei den Mehrfamilienhäusern. Aber auch die Neubautätigkeit im Wohnungsbau im Ein- und Zweifamilienhaussegment hat zugenommen.

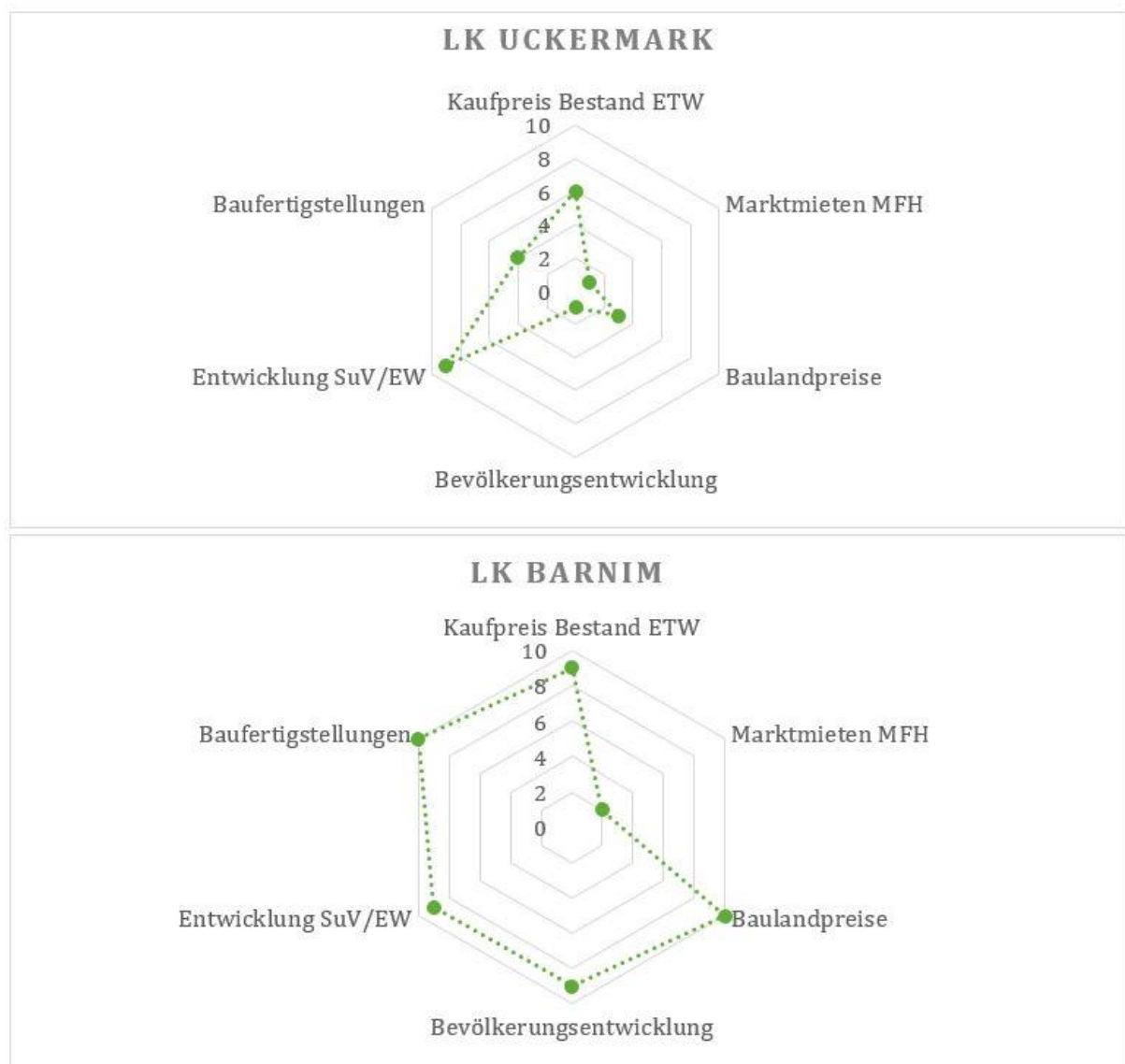
Abbildung 74: Baufertigstellungen in der Planungsregion Uckermark-Barnim differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertiggestellte Wohneinheiten inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; EZFH: Ein- und Zweifamilienhäuser; MFH: Mehrfamilienhäuser (einschließlich Wohnheime); Sonstige: Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand

In Bezug auf die Entwicklung der Immobilienpreise werden hier Kaufpreise von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2020 betrachtet (F+B). Bei den Eigentumswohnungen liegen die Preissteigerungen in der Planungsregion mit 83,8 % geringfügig über dem Durchschnitt des Landes (82,9 %) und über dem Bundesdurchschnitt (71,8 %). Bei den Einfamilienhäusern zogen die Preise in der Planungsregion mit 69,9 % stärker als im Land (62,2 %) und bundesweit (63,2 %) an. Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion mit 8,9 % unter dem Durchschnittswert des Landes Brandenburg (12,5 %), aber deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts (20,2 %). Die Unterschiede sind dabei innerhalb der Planungsregion beträchtlich mit wenig dynamischen Märkten und teilweise hohen Leerständen bis hin zu sehr dynamischen Wohnungsmärkten in der Nähe von Berlin.

Abbildung 75: Netzdiagramme für die Landkreise Uckermark und Barnim



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)
 Anmerkung: Für alle Kreise und kreisfreien Städte (n=401, Stand: 31.12.2019) wurden anhand sechs Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361-401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1-40).

Die Netzdiagramme bzw. Regionen-Profile in Abbildung 75 veranschaulichen die Entwicklung der beiden Landkreise. Die Profile enthalten sechs zentrale Kennziffern zur Entwicklung der Wohnungs- und vorgelagerten Bodenmärkte. Je weiter weg vom Mittelpunkt die Werte der Variablen sind, desto dynamischer sind die Entwicklungen auf dem jeweiligen Markt. Für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland (n=401, Stand: 31.12.2019) wurde die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361-401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1-40). Die Variablen im Einzelnen:

- ▶ **Immobilienpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufpreise für Wohnungen im Bestand im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- ▶ **Mieten:** Entwicklung der durchschnittlichen (Markt-)Mieten bei Neuvermietung für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- ▶ **Baulandpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufwerte von Bauland (gesamt) im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Bevölkerungsentwicklung:** Entwicklung der Bevölkerung im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Siedlungsentwicklung:** Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsflächen pro 1.000 Einwohner*innen (zum 31.12.) im Zeitraum 2011 und 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Wohnungsbau:** durchschnittliche Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Maßnahmen im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2019 pro 1.000 Einwohner*innen (Stand:31.12.2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021).

Die Netzdiagramme dokumentieren die enorm divergierenden Entwicklungstrends der beiden Landkreise. Ausgehend von der dispersen demografischen Disposition mit Abwanderungen im Landkreis Uckermark (Rankingwert 1) und hohen Zuzügen im Landkreis Barnim (Rankingwert 9) resultieren unterschiedliche Rahmenbedingungen. In Barnim erreichen alle Indikatoren mit Ausnahme der Mieten (2) hohe Rankingwerte von 9 oder 10. Eine solche Entwicklung ist insofern kritisch zu sehen, dass das Siedlungsflächenwachstum sehr hoch ist, sodass überdurchschnittlich viel Wohnungsbau mit niedriger Dichte auf neu entwickelten Flächen realisiert wird. Problematischer erscheint diesbezüglich jedoch das Entwicklungsprofil im Landkreis Uckermark. Während hier Preisindikatoren kaum Dynamik anzeigen, ist das Siedlungsflächenwachstum mit einem Ranking von 9 sehr hoch, obwohl der Wohnungsbau mit einem Ranking von 4 unterdurchschnittlich ist. Offensichtlich gelingt es hier nicht, die minder- oder ungenutzten Flächenbestände zu aktivieren und Leerstände wieder zu nutzen. Bei der Beurteilung der Ergebnisse ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Entwicklung innerhalb der Landkreise äußerst heterogen verläuft. Es kann davon ausgegangen werden, dass in einigen Städten und Gemeinden in einigen Segmenten lokale Verknappungen auftreten und etliche Städte und Gemeinden sehr wohl erfolgreich Innenentwicklungspotenziale nutzen können. Die große Heterogenität der Kreise und die eingeschränkte Aussagekraft der verfügbaren Daten insbesondere in der Flächenstatistik erschwert es, das Ausmaß der Verknappung detailliert zu beschreiben und zu bewerten.

Folgen der Baulandverknappung

Im Folgenden werden die bereits sichtbaren sozialen und städtebaulichen Folgen sich verknappenden Baulandes dargestellt. Die moderate Verknappung in den Fallstudienkommunen kann dabei aufgrund der geringen Regulierungsintensität nicht auf die regionalplanerische Steuerung zurückgeführt werden. Von besonderer Bedeutung ist für die Gemeinde Schorfheide die Lage im Biosphärenreservat, für die Stadt Eberswalde fehlende Flächen aufgrund relativ enger Stadtgrenzen und der selbst gesetzte Fokus auf Innenentwicklung. Zugleich kommt es zu einer relativ hohen Nachfrage in beiden Kommunen aufgrund der günstigen Lage zu Berlin.

Städtebauliche Folgen

Die stärkere Baulandnachfrage führt dazu, dass bisher ungenutzte Baulücken im bestehenden Siedlungskörper stärker nachgefragt und bebaut werden. Insbesondere Eberswalde verfügt weiterhin über ein erhebliches Flächenpotenzial im Innenbereich. Dort werden vor allem verkehrsgünstigere Innenbereichslagen entwickelt, wodurch weniger neue Flächen in Anspruch genommen werden müssen. Steigende Baulandpreise führen dazu, dass die bauliche Entwicklung vieler Innenbereichsflächen inzwischen wirtschaftlich tragfähig ist. Gleichwohl besteht weiterhin eine hohe Nachfrage nach freistehenden Einfamilienhäusern (EFH). Diese wird in Eberswalde nicht ausreichend bedient, sodass Interessierte auf die Nachbargemeinden ausweichen, z.B. in die Gemeinde Schorfheide. Hierdurch entsteht eine Konkurrenzsituation mit den Nachbargemeinden. Folge sind bauliche Entwicklungen in Ortsteilen des Landkreises, die aus Sicht einer nachhaltigen regionalen Siedlungsentwicklung kontraproduktiv sind.

Trotz der vorhandenen Flächenpotenziale für das EFH-Marktsegment führt die zunehmende Baulandnachfrage in Schorfheide zu einem zunehmenden Bewusstsein für negative Folgen einer hohen Flächenneuanspruchnahme. Damit verbunden ist ein planerisches Umdenken hin zu einer stärkeren Nutzung der Innenentwicklungspotenziale, höheren Bebauungsdichten (mehr MFH) und einer Abkehr von den noch weit verbreiteten bungalowähnlichen Bauweisen mit geringer Geschossflächenzahl (GFZ) und Grundflächenzahl (GRZ) in den EFH-Gebieten hin zu einer höheren Bebauungsdichte mit mindestens 2-geschossiger Bebauung. Verbunden mit dieser planerischen Neuausrichtung treten höhere Kosten aufgrund eines zunehmenden Bedarfs nach fachlichen Grundlagen für die politische Diskussion sowie als Argumentationsgrundlage für die Planung (Gutachten zu Wohnraumversorgung etc.) sowie für die Aktualisierung bestehender Planungsgrundlagen (hier insbesondere Innenbereichssatzungen) auf. Darüber hinaus gibt es vor dem Hintergrund steigender Nachfrage und Zuwanderung zunehmend Vorbehalte in der ortsansässigen Bevölkerung und in den Gemeindevertretungen, neues Bauland auszuweisen. Thematisiert werden dabei u.a. sich verändernde Ortsidentitäten bzw. Ortsbilder, mögliche Überlastungen der sozialen und verkehrlichen Infrastrukturen sowie ein Verlust von Naherholungsmöglichkeiten.

Auf der anderen Seite hat sich durch das knappe Baulandangebot die Verhandlungsposition der Kommunen gegenüber Investor*innen und damit auch die Möglichkeiten, kommunale Interessen des sozialen Wohnungsbaus durchzusetzen, verbessert. Gleichwohl bestehen vor allem im Zusammenhang mit der Personalsituation Schwierigkeiten bei der Kontrolle der Einhaltung der mit Investor*innen getroffenen vertraglichen Vereinbarungen.

Soziale Folgen

Mit der steigenden Nachfrage nach Wohneigentum sind in der Fallstudienregion sowohl die Baulandpreise als auch die Preise für Eigentumswohnungen im Bestand zum Teil sehr stark gestiegen. Die Preissteigerungen sind innerhalb der Planungsregion unterschiedlich stark ausgeprägt. Insbesondere im berlinnahen Landkreis Barnim sind die Immobilienpreise deutlich angestiegen. In Eberswalde führte diese Dynamik zu einer Steigerung der Bodenrichtwerte um 35 % innerhalb eines Jahres (2021) auf 85–160 Euro/m² (Gutachterausschuss Berlin-Brandenburg, 2022). Auch in der Nachbargemeinde Schorfheide stiegen die Baulandpreise. Erstmals wurden hier die Bodenrichtwerte nach Ortslage und Randlage unterschieden, da hier bei den Preisen inzwischen eine deutliche Spreizung zu verzeichnen ist (30–160 Euro/m²) (Gutachterausschuss Berlin-Brandenburg, 2022).

Die Preissteigerungen für Bauland in Kombination mit den allgemein steigenden Baukosten stehen den Bedarfen nach bezahlbarem Wohnraum entgegen. Zudem sind mit den Preissteigerun-

gen für Bauland auch deutlich höhere Kosten bei der Schaffung dringend benötigter sozialer Infrastrukturen verbunden. Dies ist von besonderer Bedeutung, da aufgrund des Bevölkerungswachstums in den Kommunen hier ein erheblicher Nachholbedarf besteht. Ein weiterer Aspekt der Preissteigerungen ist die Verstärkung des sog. Remanenzeffekts. Nach Aussagen der Gemeinde besteht das Problem fehlenden bezahlbaren Wohnraums insbesondere für ältere Menschen darin, dass Wohneigentum verkauft werden muss, um die Wohnkosten für die Miete aufbringen zu können, da das Einkommen (Rente) nicht ausreicht. Statt das Eigentum an die nächste Generation in der Familie weitergeben zu können, zwingen die hohen Mietkosten zum Verkauf.

Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

Regionale Raumordnung

Im Folgenden wird auf die Regulierungsintensität der quantitativen Steuerung der Flächenneuanspruchnahme durch die regionale Raumordnung eingegangen.

In der Planungsregion Uckermark-Barnim existiert derzeit kein gültiger integrierter Gesamtregionalplan. Der Sachliche Teilregionalplan „Raumstruktur und Grundfunktionale Schwerpunkte“ ist erst 2020 als Satzung in Kraft getreten und nimmt mit Blick auf die Siedlungsentwicklung lediglich eine Binnendifferenzierung vor (Regionale Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim, 2020). Damit werden nach Landesentwicklungsplan räumliche Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung festgelegt, in denen über die Eigenentwicklung hinaus zusätzliche Wohnsiedlungsflächen festgelegt werden (Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR), 2019).

Da kein gültiger integrierter Gesamtregionalplan vorliegt, sind die Vorgaben des gemeinsamen Landesentwicklungsplans für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg ein maßgebliches Steuerungsinstrument der Siedlungsentwicklung in der Planungsregion (Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR), 2019):

- ▶ Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung (G 5.1)
- ▶ räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (Z 5.6)
- ▶ Beschränkung auf Eigenentwicklung in Gemeinden, die keine Schwerpunkte für die Wohnsiedlungsflächenentwicklung sind (Z 5.5)
- ▶ Beschränkung einer über die Eigenentwicklung hinausgehenden Wachstumsreserve auf regionalplanerisch festgelegte Grundfunktionale Schwerpunkte (Z 5.7)
- ▶ Empfehlung zu Dichtewerten für Wohnbauflächen (Begründung zu 5.1)

Als räumlichen Schwerpunkt der Siedlungsentwicklung für Wohnbauflächen legt der LEP HR Berlin und sein Umland sowie im weiteren Metropolenraum (WMR) die Ober- und Mittelzentren fest. In diesem Gestaltungsraum Siedlung soll der Wohnbedarf schwerpunktmäßig gedeckt werden, um durch diese Siedlungsflächenkonzentration die Flächenneuanspruchnahme zu reduzieren (Z 5.6). Außerhalb dieser Siedlungsschwerpunkte ist eine Neuausweisung neuer Wohnbauflächen nur im Rahmen der Eigenentwicklung möglich (1 ha/1.000 Ew./10 Jahre). Ergänzend können weitere Wachstumsreserven (2 ha/1.000 Ew./zehn Jahre) in regionalplanerisch festgelegten grundfunktionalen Schwerpunkten genutzt werden. Diesen verbindlichen Zielen voran steht der Grundsatz des Vorrangs der Innen- vor Außenentwicklung (G 5.1). Ergänzend

formuliert der gemeinsame Landesentwicklungsplan Empfehlungen für flächensparende Bau-dichten in den unterschiedlichen Strukturräumen (25 bis 50 WE/ha).

Für die Stadt Eberswalde als Teil des weiteren Metropolenraumes ist nach LEP HR „eine quantitativ uneingeschränkte Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen über die Eigenentwicklung hinaus möglich“ (Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR), 2019, S. 319). Die Gemeinde Schorfheide ist einerseits durch naturschutzrechtliche Belange in ihrer räumlichen Entwicklung eingeschränkt und andererseits durch die Vorgaben des LEP HR auf die Eigenentwicklung beschränkt. Eine Ausnahme bildet der Ortsteil Groß Schönebeck, der nach dem „Sachlichen Teilregionalplan“ (Regionale Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim, 2020) als Grundfunktionaler Schwerpunkt festgelegt ist und entsprechend über zusätzliche Wachstumsreserven verfügt.

Kommunale Ebene

In der Stadt Eberswalde und der Gemeinde Schorfheide sind strategische Pläne und Konzepte eine wichtige Grundlage für die konkrete Umsetzung in der Bauleitplanung. Die Stadt Eberswalde verfolgt schon lange eine Strategie der flächensparenden Siedlungsentwicklung, wonach vorrangig bestehende Flächenpotenziale genutzt werden sollen, bevor eine Flächenneuausweisung erfolgt (Stadt Eberswalde, 2014). Dabei nutzt die Stadt strategisch die vorhandenen Flächenpotenziale, die durch die Schließung von Industriebetrieben sowie dem Abzug militärischer Einheiten nach 1990 entstanden sind und zentrale Teile des (innerstädtischen) Stadtbildes prägen und prägen.

Obwohl noch Flächenpotenziale für eine Befriedigung der Nachfrage nach EFH-Bauplätzen bestehen, wird in der Gemeinde Schorfheide erstmals ein städtebauliches Leitbild entwickelt. Es soll – in Kombination mit einer Analyse der vorhandenen Potenzialflächen in den Ortsteilen – einen Umgang mit der steigenden Flächennachfrage und deren Folgen, wie einem weiteren Bedarf an sozialen Infrastrukturen, sowie mit den Herausforderungen des demografischen Wandels planerisch vorzeichnen (Gemeinde Schorfheide, 2022). Das Leitbild soll künftig als informelle Entscheidungsgrundlage und Handlungsempfehlung der baulichen Entwicklung der Gemeinde und für die Aufstellung von Bebauungsplänen dienen und damit eine bessere Steuerung der Siedlungsentwicklung ermöglichen. Diese sollen sich zukünftig stärker an einer flächensparenden Siedlungsentwicklung, etwa durch Realisierung verdichteten Bauens, orientieren.

Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung (Bund, Länder, Region, Kommune)

Es wurden im Fallstudienprozess Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung entwickelt, die verschiedene Zuständigkeits- bzw. Umsetzungsebenen adressieren.

Bundes- und Länderebene

Eine Gebietsreform (Stadt und Umland administrativ zusammenfassen) würde eine abgestimmte und flächensparende Siedlungsentwicklung im regionalen Zusammenhang erleichtern. Eine weitere Möglichkeit könnten interkommunale Kooperationen sein, z.B. im Rahmen eines Zweckverbandes für Wohnbauflächen, um gemeinsame Interessen besser umsetzen zu können und auf die Gemeindegrenzen reduzierte planerische Perspektiven überwinden zu können. Kommunen müssen in die Lage versetzt werden, die gegebenen Instrumente des Baurechts nutzen zu können. So werden in der Gemeinde Schorfheide städtebauliche Verträge zwar als wirksames Mittel wahrgenommen, es fehlt aber an Expertise, um diese effizient und wirksam auszugestalten. Gerade im Bereich der rechtlichen Absicherungen sind zusätzliche Beratungs- und Informationsangebote von Bund und Ländern sinnvoll. Erforderlich ist eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung der Kommunen, um politische und planerische Anforderungen (z.B.

Wohnungsbau, Klimaschutz und -anpassung) umsetzen und dabei Rechtssicherheit gewährleisten zu können. Um die Möglichkeiten der Innenentwicklung zu nutzen und damit das Angebot an Wohnflächen qualitativ und quantitativ ausweiten zu können, sind Fördermittel für Innenentwicklungsmaßnahmen sowie Finanzmittel für bezahlbaren Wohnraum erforderlich.

Die Mobilisierung von Brachflächen ist eine Schlüsselaufgabe, um eine höhere Flächenverfügbarkeit zu erreichen. Gerade bei Flächen mit Altlasten braucht es hierbei allerdings weitere finanzielle Unterstützungsinstrumente. Dabei sollte auch der Zwischenerwerb von Grundstücken sowie die Sanierung von belasteten Flächen finanziell gefördert werden. Die Möglichkeiten des Vorkaufsrechts für Kommunen sollten weiter verbessert werden, um die kurz- und langfristigen Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf das wohnungswirtschaftliche Geschehen (inkl. Bodenmarkt) mit Blick auf die politischen Zielsetzungen (bezahlbarer Wohnraum, Klimaschutz etc.) zu stärken. Bisher stehen finanzielle Schwierigkeiten einer intensiveren Nutzung entgegen. Vorkaufsrechte und Sonderkonditionen bei Grundstücksflächen der Bundesländer und des Bundes könnten dazu beitragen, dass die Kommunen nicht wie ein privater Investor*in lediglich Mitbieter*in sind. Eine Möglichkeit könnte ein Wohnbaulandfonds zum Erwerb von Flächen sein. Das Instrument der „städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme“ (SEM) wird von den Fallkommunen als wirksames Instrument betrachtet, das jedoch bislang zu selten eingesetzt wird, da nur große Flächen in den Bereich der „städtebaulichen Maßnahme“ fallen. Die SEM sollte für kleine Kommunen vereinfacht werden. Im BauGB sollte der Anwendungsbereich ausdrücklich für kleinere SEM aufgenommen werden.

Herausgestellt wird die besondere Rolle der Wohnungswirtschaft, deren stärkere Einbindung bei der Entwicklung neuer Wohnflächen wichtig ist. Besonders die „gemeinwohlorientierte“ Wohnungswirtschaft in Form von Genossenschaften und Baugruppen müsse gestärkt und als wichtiger Bündnispartner gewonnen werden. Flächen für soziale Infrastrukturen müssen vor dem Hintergrund der Preissteigerungen im Blick behalten werden.

Regionale Ebene

Fehlende Abstimmungen zwischen benachbarten Kommunen führen zu einer wenig flächensparenden und nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Ursache sind hierfür fehlende interkommunale Kooperationen und die administrativen Zuschnitte (s.o.). Daher sollten geeignete Anknüpfungspunkte für eine interkommunale Zusammenarbeit ausgelotet werden, auch im Bereich von Gewerbeflächen, um die planerische Lenkung der Siedlungsentwicklung in bestehende Lagen zu verbessern.

Kommunale Ebene

Das „Einheimischenmodell“ bei der Vergabe von Bauland wird bislang vereinzelt von Kommunen der Planungsregion genutzt. Ein solches Modell wurde von der Stadtverordnetenversammlung Eberswalde beschlossen. Damit soll der Zugang von Einheimischen zu Bauland erleichtert werden.

Eine Entwicklung von wohnungspolitischen Leitlinien, ergänzt um einen politischen Beschluss zur anteiligen Entwicklung von bezahlbarem Wohnraum im Neubau, kann eine wichtige Grundlage für die weitere kommunale Planung sein. Mit Blick auf verdichtete Wohnformen/Quartiere ist eine attraktive, ortsangepasste Gestaltung wichtig.

Zusammenfassung

Insbesondere im südlichen Teil der Planungsregion, dem Landkreis Barnim, sind aufgrund der Nähe zu Berlin ein hohes Bevölkerungswachstum und eine starke Steigerung der immobilienwirtschaftlichen Kennzahlen (u.a. Bauland- und Kaufpreise) zu verzeichnen. Die beiden Fallstu-

dienkommunen (Stadt Eberswalde, Gemeinde Schorfheide) liegen in diesem wachsenden Landkreis. Als Kommunen in der sog. „zweiten Reihe“ verzeichnen sie zunehmend Wanderungsgewinne, da die Baulandnachfrage immer weniger im direkten Berliner Umland befriedigt werden kann. Zwar verfügt die Stadt Eberswalde noch über erhebliche Flächenpotenziale im Innenbereich, die zunehmend stärker nachgefragt und genutzt werden. Gleichwohl besteht aufgrund der administrativen Grenzen kaum Spielraum für die Entwicklung neuer Flächen für EFH. Davon profitiert die Nachbargemeinde Schorfheide, in der der Zuwachs neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen ein Vielfaches über den Werten der Stadt Eberswalde liegt. In beiden Kommunen steigen aufgrund der Nachfrage die Preise für neues Bauland sowie für Bestandsimmobilien. Damit einher geht eine Reihe negativer sozialer und städtebaulicher Folgen. Das betrifft die bedarfsrechte, aber kostenaufwändige Schaffung bezahlbaren Wohnraums sowie von sozialer und technischer Infrastruktur. Auf der anderen Seite steigt die politische und planerische Wahrnehmung der knappen Ressource Boden und damit verbundene strategische Neuausrichtung der Siedlungsentwicklung insgesamt. Es bestehen zwar zahlreiche Handlungsoptionen für den Umgang mit der knappen Ressource Boden vor dem Hintergrund der steigenden Nachfrage nach Bauland. Gleichwohl sind die kommunalen Planungsträger nur zum Teil in der Lage, das bestehende Instrumentarium wie z.B. Vorkaufsrechte, planungsrechtliche Möglichkeiten zu nutzen. Es besteht daher ein erheblicher Bedarf an finanzieller Unterstützung, an Qualifikation und zusätzlichem Personal, sowie Beratungs- und Informationsangeboten.

Quellenverzeichnis

Literaturverzeichnis

Bertelsmann-Stiftung. (2023, 4. Dezember). *Kommunale Daten für eine innovative Zukunft*. <https://www.wegweiser-kommune.de/>

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.). (2017). *Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden*. Fachbeitrag. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/mietenpreise/mietpreisbremse/01-start.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Gemeinde Schorfheide. (2022). *Städtebauliches Leitbild für die Gemeinde Schorfheide, Landkreis Barnim, Brandenburg - Potenzialflächenanalyse / Steckbriefe* -. [https://www.gemeinde-schorfheide.de/fileadmin/daten-gemeinde/osiris/st%C3%A4dtebauliche Planungen/Leitbild Schorfheide/20221018 StaedtebaulichesLeitbild Steckbriefe Bilanzierung.pdf](https://www.gemeinde-schorfheide.de/fileadmin/daten-gemeinde/osiris/st%C3%A4dtebauliche_Planungen/Leitbild_Schorfheide/20221018_StaedtebaulichesLeitbild_Steckbriefe_Bilanzierung.pdf)

Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR), Teil II - Verordnungen (2019).

Gutachterausschuss Berlin-Brandenburg (Hrsg.). (2022). *Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Landkreis Barnim*. https://www.gutachterausschuss-bb.de/BAR/pdf/GA_BAR_BRW_22.pdf

Haufe (Hrsg.). (2021a, 24. März). *Neue Verordnung zur Kappungsgrenze in Brandenburg*. https://www.haufe.de/immobilien/verwaltung/brandenburg-will-kappungsgrenze-fuer-mieterhoehungen-senken_258_223150.html

Haufe (Hrsg.). (2021b, 21. Juni). *Mietpreisbremse in Brandenburg wird rückwirkend verlängert*. https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/mietpreisbremse-in-brandenburg_84342_331170.html

Henger, R. & Voigtländer, M. (2019). *Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells* (IW-Report 28/2019). Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW).

https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Regionale Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim (Hrsg.). (2020). *Sachlicher Teilregionalplan „Raumstruktur und Grundfunktionale Schwerpunkte“: Satzung 2020*. <https://uckermark-barnim.de/wp-content/uploads/2020-12-01-sTRP-Raumstruktur-GSP-Text-Begrueundung-mit-Erlaeuterungskarten-1.pdf>

Stadt Eberswalde (Hrsg.). (2014). *Strategie Eberswalde 2030: Integriertes Stadtentwicklungskonzept*. Fassung gemäß Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 24. April 2014. <https://www.eberswalde.de/fileadmin/bereich-eberswalde/user/ewschwarz/INSEK/INSEK.pdf>

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.4.4 Region Hannover, Stadt Neustadt am Rübenberge

Planungsregion und Fallstudienkommune

Charakterisierung der Planungsregion und der ausgewählten Gemeinde (Lage Entwicklungstrends)

Die Region Hannover mit 21 regionsangehörigen Städten und Gemeinden und einer Bevölkerungszahl von 1.157.115 Einwohner*innen (Ew.) liegt im Übergangsgebiet der Landschaftsräume Lüneburger Heide und Mittelgebirge (Deister, Osterwald) im zentralen Bereich Niedersachsens. Die bevölkerungsreichsten Städte der Region Hannover sind die Landeshauptstadt Hannover (ca. 536.000 Ew.), Garbsen (ca. 61.000 Ew.) und Langenhagen (ca. 58.000 Ew.) In die Fallstudie einbezogen wurde mit Neustadt am Rübenberge (ca. 44.000 Ew.) die flächengrößte Kommune in der Region Hannover. Das Mittelzentrum Neustadt am Rübenberge, etwa 20 Kilometer nordwestlich von Hannover gelegen und zu den Kommunen im zweiten Ring der Landeshauptstadt Hannover gehörend, zählt mit einer Fläche von 359 km² zu den flächengrößten Gemeinden Deutschlands. Das Bevölkerungswachstum in der Region Hannover im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt mit 4,6 % etwas unter dem Landesdurchschnitt (5,6 %) und deutlich über dem Bevölkerungswachstum der Bundesrepublik Deutschland (3,5 %). Hingegen nahm die Bevölkerungszahl in Neustadt am Rübenberge im selben Zeitraum um 2 % unterdurchschnittlich zu (vgl. Tabelle 46).

Tabelle 46: Ausgewählte Strukturdaten der Region Hannover: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung

	Region Hannover	Neustadt am Rübenberge
Bevölkerungszahl 2019	1.157.115	44.386
Bevölkerungsentwicklung 2011–2019	+4,6 %	+2 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Die Entwicklung der Bevölkerung ist in der Regel stark abhängig von der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen. In Deutschland und auch Niedersachsen hat sich die Arbeitsmarktsituation enorm verbessert und es entstanden über den Betrachtungszeitraum viele neue Arbeitsplätze. Bundesweit stieg die Anzahl an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zwischen 2011 und 2019 um 16,4 % (4,7 Mio.). In Niedersachsen war das Wachstum mit +17,2 % (+ 461.000) etwas stärker. In der Region Hannover verlief die Entwicklung in ähnlicher Größenordnung (+17,9 %, +69.000). Die Region folgt damit dem bundesweiten Trend, dass in den Agglomerationsräumen mehr neue Beschäftigungsverhältnisse entstehen.

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt in der Region Hannover hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend angespannt. Dies betrifft vor allem die Landeshauptstadt Hannover. Auch in den Umlandbereichen Hannovers hat sich im Zuge starker Wanderungsgewinne insbesondere jüngerer Bevölkerungsteile und einer Zunahme der Zuwanderung aus dem Ausland eine Verknappung in Bezug auf Wohnbaulandpotenziale mit guter infrastruktureller Anbindung herausgebildet. In Neustadt am Rübenberge ist ein eher geringer Druck auf Wohnbauflächen zu verzeichnen.

Bisherige Flächeninanspruchnahme

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) an der Katasterfläche mit 23,1 % liegt in der Region Hannover deutlich über dem Durchschnitt des Landes (14,6 %) und des Bundes (14,4 %). Die Siedlungsdichte stieg in der Region um 2,6 %, während sie im Land Niedersachsen um 3,4 % abnahm und im Bund um 3,2 % zurückging. In Neustadt am Rübenberge ist die Sied-

lungsdichte um 3,4 % gestiegen (vgl. Tabelle 47). Mit Blick auf die Entwicklung dieser siedlungsstrukturellen Kenndaten weisen die Planungsregion und Neustadt am Rübenberge im Vergleich zu Bund und Ländern gegensätzliche Entwicklungstendenzen auf.

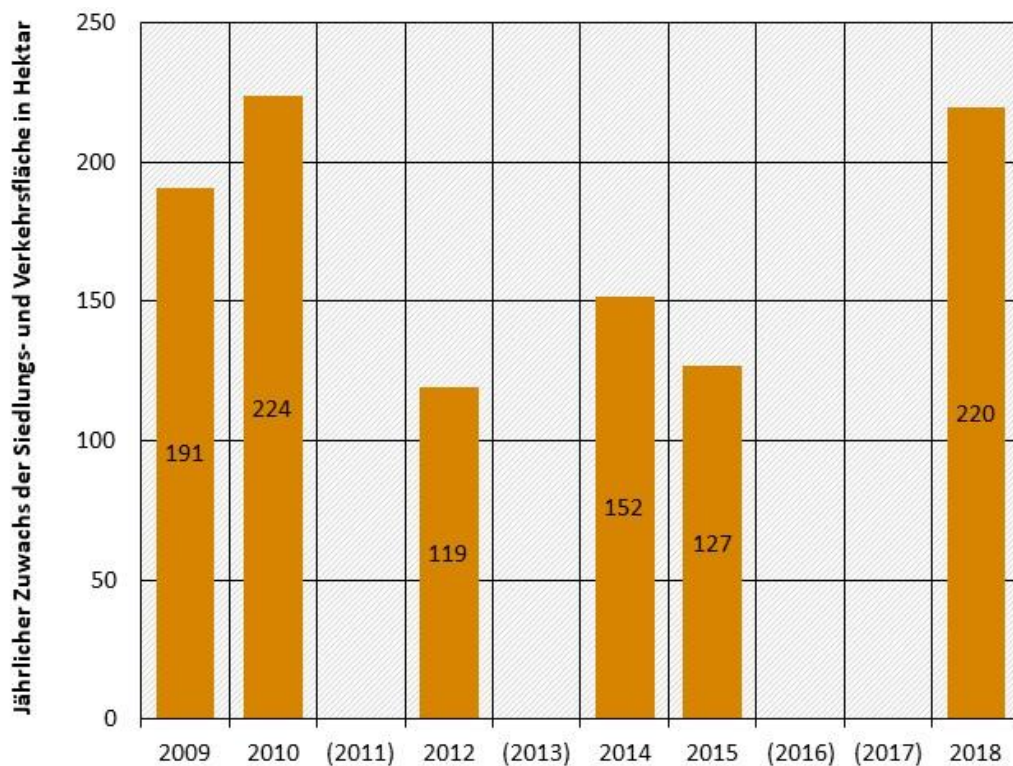
Tabelle 47: Ausgewählte Strukturdaten der Region Hannover: Anteil SuV, Siedlungsdichte

	Region Hannover	Neustadt am Rübenberge
Anteil SuV an Katasterfläche 2019	23,1 %	14 %
Entwicklung Siedlungsdichte 2011–2019	2,6 %	3,4 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme betrug in der Region Hannover im zugrundeliegenden Zeitraum 2009 bis 2018 172,2 ha (vgl. Abbildung 76 und Tabelle 48, vgl. UBA-Flächenrechner (Umweltbundesamt [UBA], 2023)). In diesem Wert sind die Einzeljahre 2011, 2013, 2016 und 2017 nicht enthalten. Grund hierfür sind zu viele fehlende Einzelwerte der regionszugehörigen Gemeinden aufgrund methodischer Veränderungen der Flächenstatistik. Im Vergleich der mittleren jährlichen Zuwächse der SuV (m^2/Jahr und Ew.) liegt die Region Hannover ($1,5 \text{ m}^2/\text{Jahr}$ und Ew.) deutlich unter dem Landesdurchschnitt Niedersachsens ($4,8 \text{ m}^2/\text{Jahr}$ und Ew.) und etwa halb so hoch wie der Bundesdurchschnitt ($3,2 \text{ m}^2/\text{Jahr/Ew.}$) (vgl. Tabelle 48).

Abbildung 76: Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Hannover 2009–2018



Hinweis: Eingeklammerte Jahre wurden aufgrund methodischer Veränderungen der amtlichen Flächenstatistik ausgeklammert. Diese Jahre sind auch nicht in die vorstehenden Mittelwerte "pro Jahr" bzw. "pro Tag" bzw. die in der Deutschlandkarte gezeigten Werte eingeflossen. Die Werte für Gebietskörperschaften oberhalb der Gemeindeebene enthalten z.T. Schätzungen.

Quelle: UBA, 2023

In Neustadt am Rübenberge betrug die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme im Zeitraum 2009 bis 2018 21 ha (vgl. Tabelle 48). In diesem Wert sind die Einzeljahre 2011, 2012, 2015, 2016 und 2017 aufgrund methodischer Veränderungen der Flächenstatistik nicht enthalten.

Tabelle 48: Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Region Hannover, 2009–2018

	Region Hannover	Neustadt am Rübenberge
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr (ha/Jahr) 2009–2018	172,2	21,0
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*in (bereinigt) (m ² /Jahr und Ew.) 2009–2018	1,5	4,8

Quelle: UBA, 2023

Der einwohner*innenbezogene Flächenzuwachs bei der Siedlungs- und Verkehrsfläche (mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Ew. in m²) lag in der Planungsregion im Zeitraum 2009 bis 2018 bei 1,5 m² (vgl. Tabelle 48) und damit deutlich unterhalb des Landes- (4,8 m²)

und des Bundesdurchschnitts (3,2 m²). In Neustadt am Rübenberge (4,8 m²/Ew.) entspricht der einwohner*innenbezogenen Flächenzuwachs dem Landesdurchschnitt und liegt damit deutlich über den Werten der übergeordneten Planungsebenen.

Entwicklung von Baulandangebot und -nachfrage

Für die Darstellung der Entwicklung beim Angebot und der Nachfrage von Bauland fehlt es an amtlichen Statistiken. Um überregionale Trends identifizieren zu können und Vergleiche zur allgemeinen Einordnung der Gesamtlage zwischen den Räumen vorzunehmen, müssen daher mehrere Indikatoren verwendet werden. Neben der bereits beschriebenen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung sind hierbei insbesondere Wohnungsbau- und Preisindikatoren (Immobilienpreise, Mieten, Bodenpreise) relevant. Beim Wohnungsbau werden hier im Folgenden die amtlichen Fertigstellungszahlen des Statistischen Bundesamtes betrachtet. Zudem werden Daten des IW-Wohnungsbedarfsmodells herangezogen, die bundesweite Daten auf Kreisebene für den Zeitraum 2016 bis 2020 bereitstellen (Henger & Voigtländer, 2019).

Bei den Baufertigstellungen ist festzustellen, dass die Region Hannover mit 2,6 Wohnungen pro 1.000 Ew. und Jahr im Vergleich zum Bundesland (3,6) und zum Bund (3,5) eine deutlich unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist (Tabelle 49). Gleichzeitig liegen die Wohnungsbedarfe mit 4,3 Wohnungen pro 1.000 Ew. über dem Landesdurchschnitt mit 3,7 und über dem Bundesdurchschnitt mit 4,1. Das Verhältnis der Fertigstellungen gegenüber dem Wohnungsbedarf ist in der Region mit 60 % äußerst niedrig und liegt weit unter dem Landes- (96 %) und Bundesdurchschnitt (85 %). Der errechnete Bedarf an Wohnungen wurde dabei insbesondere in der Landeshauptstadt Hannover nicht gedeckt. Entsprechend kann dort von einem Wohnungsmangel ausgegangen werden, der sich in den vergangenen Jahren verstärkt hat. Seit 2015 haben die meisten Bundesländer Mietpreis- und Kappungsgrenzenverordnungen erlassen, um dort entweder die Mietpreisbremse (§ 556d BGB) oder die Absenkung der Kappungsgrenze von 20 auf 15 % (§ 558 BGB) vorzunehmen. Die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten werden durch diese Rechtsverordnungen für die Dauer von maximal fünf Jahren bestimmt. In der Region Hannover wurde 2015 die Landeshauptstadt Hannover und Langenhagen und ab 2021 zusätzlich auch die Stadt Laatzen als angespannter Wohnungsmarkt definiert (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2017; Haufe, 2021, 2023).

Tabelle 49: Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016–2020 in der Region Hannover

	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fertigstellungen 2016–2020/ Bedarf 2016–2020	Fertigstellungen p.a. 2016–2020/ 1.000 Einwohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020/ 1.000 Einwohner*innen
Region Hannover	3.005	4.992	60 %	2,6	4,3
Niedersachsen	28.761	29.959	96 %	3,6	3,7
Deutschland	289.847	341.643	85 %	3,5	4,1
Krf. Großstädte (n=70)*	94.586	129.579	73 %	3,6	4,9

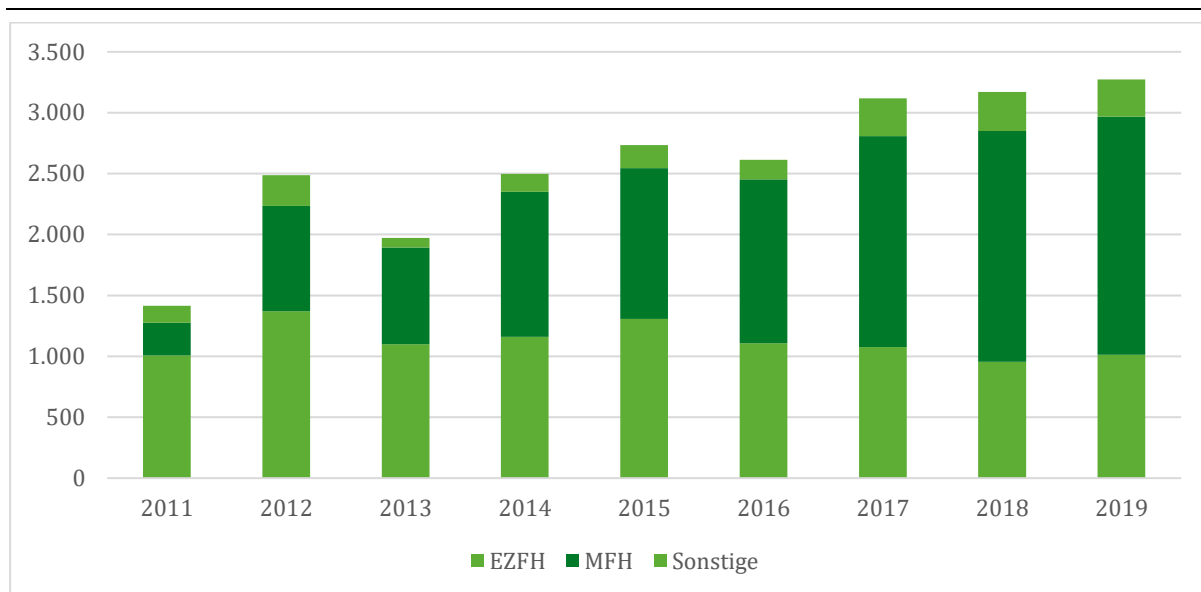
	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fertigstellungen 2016–2020/Bedarf 2016–2020	Fertigstellungen p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen
Sonstige Kreise (n=331)	195.261	212.063	92 %	3,4	3,7

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021;

*Kreisfreie Großstädte mit mehr als 100.000 Ew. inklusive Städteregion Aachen, Region Hannover und Regionalverband Saarbrücken

Abbildung 77 zeigt die Entwicklung der Baufertigstellungen in der Planungsregion für den Zeitraum 2011 bis 2019. Deutlich zu erkennen ist dabei der deutliche Anstieg bei den Mehrfamilienhäusern. Während die Neubautätigkeit im Wohnungsbau im Ein- und Zweifamilienhaussegment über die Zeit relativ konstant bleibt, steigt sie bei den Mehrfamilienhäusern und sonstigen Bauten deutlich an.

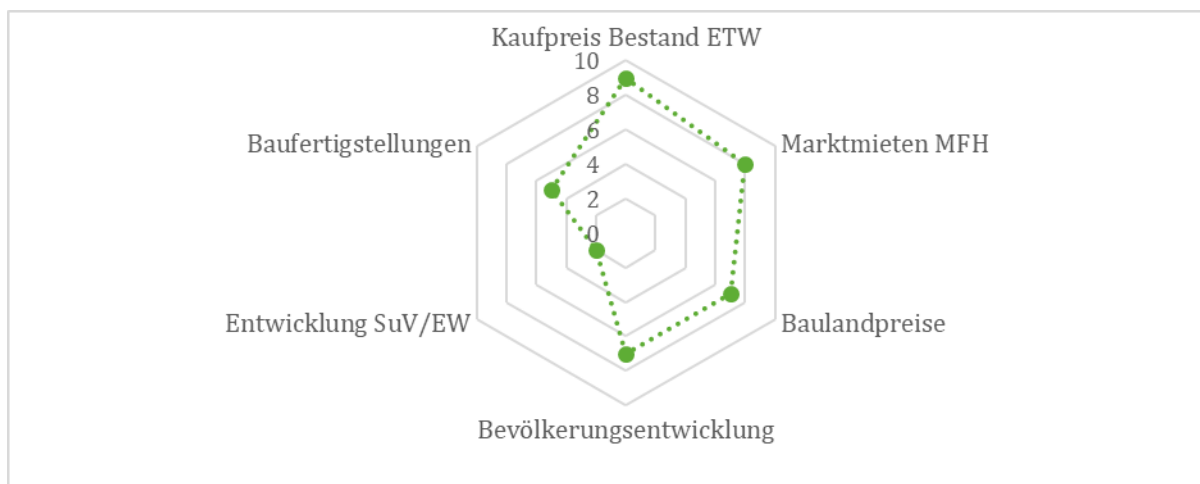
Abbildung 77: Baufertigstellungen in der Region Hannover differenziert nach Gebäudetyp 2011-2019



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertiggestellte Wohneinheiten inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; EZFH: Ein- und Zweifamilienhäuser; MFH: Mehrfamilienhäuser (einschließlich Wohnheime); Sonstige: Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand.

In Bezug auf die Entwicklung der Immobilienpreise werden hier Kaufpreise von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2020 betrachtet (F+B). Bei den Eigentumswohnungen liegt die Preissteigerung in der Planungsregion mit 90,6 % über dem Durchschnitt des Landes (65,4 %) und des Bundes (71,8 %). Bei den Einfamilienhäusern zogen die Preise in der Planungsregion mit 70,4 % ebenfalls stärker als im Land (58,5 %) und bundesweit (63,2 %) an. Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion mit 18,5 % über dem Durchschnittswert des Landes Niedersachsen (14,9 %) aber unterhalb des Bundesdurchschnitts (20,2 %).

Abbildung 78: Netzdiagramm der Region Hannover



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Anmerkung: Für alle Kreise und kreisfreien Städte (n=401, Stand: 31.12.2019) wurden anhand sechs Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361-401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1-40).

Das Netzdiagramm in Abbildung 78 veranschaulicht die Entwicklung für die Region Hannover. Es enthält sechs zentrale Kennziffern zur Entwicklung der Wohnungs- und vorgelagerten Bodenmärkte. Je weiter weg vom Mittelpunkt die Werte der Variablen sind, desto dynamischer ist die Entwicklung auf den jeweiligen Markt. Für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland (n=401, Stand: 31.12.2019) wurde die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40). Die Variablen im Einzelnen:

- **Immobilienpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufpreise für Wohnungen im Bestand im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- **Mieten:** Entwicklung der durchschnittlichen (Markt-)Mieten bei Neuvermietung für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- **Baulandpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufwerte von Bauland (gesamt) im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- **Bevölkerungsentwicklung:** Entwicklung der Bevölkerung im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- **Siedlungsentwicklung:** Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsflächen pro 1.000 Einwohner*innen (zum 31.12.) im Zeitraum 2011 und 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),

- **Wohnungsbau:** durchschnittliche Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Maßnahmen im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2019 pro 1.000 Einwohner*innen (Stand:31.12.2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021).

Das Netzdiagramm zeigt für die Region Hannover eine große Marktanspannung im Betrachtungszeitraum an. Alle Preisindikatoren dokumentieren eine hohe Dynamik. Auch die Bevölkerungsentwicklung ist mit einem Ranking von sieben überdurchschnittlich. Gleichzeitig ist das Siedlungsflächenwachstum (2) relativ niedrig und der Wohnungsbau durchschnittlich (5). Die geringe Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen ist vor diesem Hintergrund positiv zu werten und deutet darauf hin, dass überdurchschnittlich viel Wohnungsbau mit höherer Dichte als auch im bestehenden Flächenbestand realisiert werden konnte.

Die Entwicklung innerhalb der Region ist dabei äußerst heterogen. Insbesondere sind die Dynamiken und die Verknappung an Wohnraum und Bauland in der Landeshauptstadt Hannover größer als im Umland.

Folgen der Baulandverknappung

Städtebauliche Folgen

Im Zuge der Fallstudie waren zwei Formen bzw. Wege der Verknappung von Bauland betrachtet worden. Einerseits ging es um die Formen der planerischen Steuerung, z.B. über Ziele, Grundsätze bzw. Darstellungen in Regional- und Flächennutzungsplänen, die eine Verringerung der Flächenneuanspruchnahme bewirken sollen. Dies betrifft beispielsweise die Beschränkung der Siedlungsflächenentwicklung im sog. Siedlungsbeschränkungsbereich des Flughafens Hannover. So dürfen in Teilen der Mittelzentren Langenhagen und Garbsen keine neuen Baugebiete dargestellt werden, auch Innenentwicklungs- und Nachverdichtungsmaßnahmen sind hier nicht umsetzbar. Andererseits wird in der Region Hannover die Baulandverknappung durch Marktmechanismen getrieben. In Kernlagen der Region (Landeshauptstadt Hannover und angrenzende Gebietskörperschaften sowie Isernhagen) ist potenzielles Bauland nur noch begrenzt verfügbar, sodass das Bodenpreisniveau spürbar gestiegen ist. In Neustadt am Rübenberge hingegen sei die Lage weit weniger angespannt. Die Fallstudienteilnehmenden konstatierten allerdings, dass bei den Eigentümer*innen der Wille zum Verkauf von Grundstücken begrenzt sei und dass die konjunkturelle Lage und das Zinsniveau für Geldanlagen im Vergleich zu den Renditeerwartungen aus Grundbesitz eine Grundstücksveräußerung unattraktiv machen. Die steigenden Immobilien- und Mietpreise führen im Stadt-Umland-Bereich der Landeshauptstadt dazu, dass die Pendlerdistanzen steigen und sich Wohnstandorte und Arbeitsplätze weiter räumlich entkoppeln.

Soziale Folgen

In Bezug auf soziale Folgen einer Baulandverknappung wurde festgestellt, dass die Effekte einer Baulandverknappung auf den geförderten Wohnungsbau als eher gering angesehen werden. Dieser sei in der Regel im mehrgeschossigen Wohnungsbau vorzufinden, wo steigende Bodenpreise sich weniger auswirken als im gering verdichteten Wohnungsbau. Viel problematischer wurde die aktuelle Entwicklung der Baukosten bewertet. So müssten, um geförderten Wohnungsbau wirtschaftlich darstellen zu können, häufig Portfolio-Anteile des freifinanzierten Wohnungsbaus die Unrentabilitäten an anderer Stelle ausgleichen. Zudem seien insbesondere mehrgeschossige Wohnbauvorhaben in ländlichen Gemeinden oder Ortsteilen konfliktbehaftet. Deutlich werde dies in Neustadt am Rübenberge an einer deutlich gestiegenen Zahl an Einwänden bei Bauverfahren. Der steigende Siedlungsdruck und eine befürchtete Verknappung von Bauland könne zu sozialen Konflikten und zur Abwehr von Zuzug in die Ortsteile führen. Allerdings werden auch Chancen gesehen, dass durch steigende Immobilienpreise infolge einer restriktiven Baulandpolitik auch Remanenzeffekte vermindert werden könnten, wenn sich z.B. der Verkauf

von älteren, für die Nutzer zu groß gewordener Familieneigenheimen finanziell lohnt. Gleiches gelte für mindergenutzte Hofstellen, die ebenso wieder häufiger auf den Markt gelangen könnten. Demgegenüber ist jedoch angesichts hoher Inflation und Baukosten sowie erforderlicher energetischer Sanierungsaufwendungen die Frage der Kosten-Nutzen-Relation des Verkaufs einer eigengenutzten Immobilie weitaus komplexer.

Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

Regionale Raumordnung

In der Region Hannover werden mit dem Regionalen Raumordnungsprogramm 2016 (Region Hannover, 2016) verschiedene positivplanerische Steuerungsansätze verfolgt. Hierzu zählen:

- ▶ Festlegung von „Standorten mit Schwerpunktaufgabe der Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten“ (2.1.3. 01 Z),
- ▶ Festlegung von Vorranggebieten für Siedlungsentwicklung (2.1.3 03 Z),
- ▶ Beschränkung auf Eigenentwicklung in ländlich strukturierten Gemeinden (2.1.4.03 Z),
- ▶ Vorrang der Innenentwicklung (2.1.2 01 G).

Das dreistufige System der Zentralen Orte (Oberzentrum, Mittel- und Grundzentren) und das Prinzip der dezentralen Konzentration bilden die Basis für die räumliche Strukturentwicklung in der Region. Damit sind die Schwerpunkte der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung die zentralen Siedlungsgebiete des Oberzentrums Hannover sowie der Mittel- und Grundzentren.

Besondere Entwicklungsschwerpunkte für den Wohnungsbau, die sich durch eine gute infrastrukturelle Ausstattung auszeichnen, weil sie u.a. an den Achsen des S-Bahn- und Stadtbahnnetzes ausgerichtet sind, wurden als „Standorte Schwerpunktaufgabe Sicherung und Entwicklung Wohnstätten“ festgelegt (2.1.3. 01 Z) (Region Hannover, 2016, S. 20).

Die festgelegten Vorranggebiete Siedlungsentwicklung dienen der mittel- bis langfristigen Sicherung von besonders geeigneten Flächen gegenüber konkurrierenden Nutzungsansprüchen. Die gebietsscharfe Festsetzung hat einen rechtlich verbindlichen Vorrang (2.1.3 03 Z) (Region Hannover, 2016, S. 20).

Ländlich strukturierte Siedlungen unterhalb des Systems der Zentralen Orte werden in zwei Typen unterschieden. Zum einen werden ausgewählte Ortsteile mit vorhandener Grundinfrastruktur und einer diesbezüglich tragfähigen Einwohner*innenanzahl als „Ländlich strukturierte Siedlungen mit Ergänzungsfunktion Wohnen“ festgelegt. Zum anderen erhalten alle übrigen ländlich strukturierten Siedlungen gemäß RROP 2016 einen eingeschränkten Entwicklungsspielraum in Form von Eigenentwicklung. Hierbei geht es um den örtlichen Grundbedarf an zusätzlichen Wohnbauflächen, welcher bezogen auf die vorhandene Siedlungsfläche begrenzt wird (2.1.4.03 Z) (Region Hannover, 2016, S. 21). Der Basiswert hierfür beträgt 5 % und bildet die Grenze der zulässigen Siedlungsentwicklung im zehnjährigen Geltungszeitraum ortsteilscharf ab. In Sonderfällen kann auf Antrag auch ein Zuschlag auf bis zu 7 % gewährt werden, wenn unvorhergesehene lokale Bedarfe oder besondere städtebauliche Gründe vorliegen - und gleichzeitig eine ausreichende Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur gewährleistet ist. Wichtige Voraussetzung für diesen Steuerungsansatz ist ein laufendes konsequentes Monitoring der Siedlungsflächenentwicklung durch die Region Hannover.

Weiterhin ist im RROP 2016 der Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung als Grundsatz verankert (2.1.2 01) (Region Hannover, 2016, S. 20).

Weitere Maßnahmen flächensparender Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene

Als Reaktion auf die zunehmende Anspannung auf dem regionalen Wohnungsmarkt hat die Region Hannover die WohnBauInitiative (WoBI) mit dem Ziel auf den Weg gebracht, Kommunen bei der Bereitstellung von Bauland zu unterstützen und bezahlbaren Wohnraum insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen zu sichern (Region Hannover, 2019, S. 13). Im Rahmen der WoBI wurde das regionsübergreifende Wohnraumversorgungskonzept in Kooperation zwischen dem Fachbereich 61 (Planung und Raumordnung, Team Regionalplanung) und dem Fachbereich 50 (Soziales/Team Wohnen) entwickelt. Dieses zielt u.a. darauf ab, das Instrument der Konzeptvergaben (beim Grundstücksverkauf öffentlicher Grundstücke) zu verstärken, feste Quoten für sozialen Wohnungsbau einzuführen und Grundstücke im Erbbaurecht zu vergeben. So sollen Mietkostensteigerungen abgefedert und der Anteil an preiswerterem Wohnraum erhöht werden. Diese Instrumente sollen über Veranstaltungen, Schulungen sowie Weiterbildungs- und Informationsangebote transportiert werden.

Zudem umfasst das Wohnraumversorgungskonzept (WRVK) Hannover ein Verteilungsmodell mit einem integrierten Dichtemodell (WE/ha), worin der gesamtregionale Wohnungsbedarf mittels eines siedlungsbezogenen Ansatzes (differenziert nach drei Siedlungstypen) auf die 21 regionsangehörigen Kommunen aufgeschlüsselt wird. Die Dichtewerte haben bisher nur empfehlenden Charakter. Jedoch wird in Stellungnahmen zu Bebauungsplänen darauf hingewiesen, dass ein Verhältnis zwischen Ein- und Mehrfamilienhäusern entlang städtebaulicher Dichten (Orientierungswerte) gemäß dem Wohnraumversorgungskonzept erfüllt werden sollte.

Weitere Maßnahmen flächensparender Siedlungsentwicklung auf kommunaler Ebene

Neustadt am Rübenberge betreibt ein Baulückenkataster, welches ursprünglich auf das Aktionsprogramm Klimaschutz und Siedlungsentwicklung (AKS) zurückgeht, mit welchem die Innenentwicklung gestärkt werden soll. Es werden unbebaute, untergenutzte sowie geringfügig bebaute Grundstücke erfasst, für die bereits Baurecht besteht. Die potenziellen Baulücken sind als Punkte im Baulückenkataster so gekennzeichnet, dass Flächen mit einer Verkaufsbereitschaft seitens der Eigentümer*innen erkennbar sind. Von den 1.237 erfassten Baulücken liegen bislang bei 725 noch keine Informationen zur Verkaufsbereitschaft vor ("Mut, Zur Baulücke Zu Stehen: Stadt Wirbt Bei Eigentümern Um Eintrag Ins Kataster," 2020). Von Seiten der Stadt Neustadt am Rübenberge werden Eigentümer*innen daher öffentlichkeitswirksam aufgefordert, für das Baulückenkataster Informationen zur Entwicklungsbereitschaft ihrer Grundstücke bereitzustellen (Mut, zur Baulücke zu stehen: Stadt wirbt bei Eigentümern um Eintrag ins Kataster 2020).

Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung (Bund, Länder, Region, Kommune)

Es wurden im Fallstudienprozess Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung entwickelt, die verschiedene Verantwortungs- bzw. Umsetzungsebenen adressieren. Zudem wurden in Bezug auf eine mögliche Einführung einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme Hinweise und Einschätzungen abgegeben. Diese sind im Folgenden zusammengefasst.

Bundes- und Länderebene

Förderprogramme auf Ebene des Bundes oder des Landes sollten auch auf die Dorfentwicklung/-erneuerung fokussieren, um dort die Aktivierung ungenutzter Flächenpotenziale der Innenentwicklung voranzutreiben. Somit soll ausgehend von einer kooperativen bzw. gemeindeübergreifenden Erfassung bzw. dem Monitoring von Bestandspotenzialen eine objektbezogene Förderung ermöglicht werden, um u.a. auch landwirtschaftlich geprägte Bestandsflächen (Höfe, landwirtschaftliche Standorte etc.) für Wohnzwecke umnutzen zu können. Insgesamt sollte mit

steuerlichen Anreizen oder Förderanreizen die wohnbauliche Entwicklung auf den Bestand gelenkt werden. Hierfür seien zugleich auch Anreize für die energetische Sanierung alter Einfamilienhäuser notwendig. Weiterhin sei die Einführung finanzieller Unterstützungsmodelle zur Revitalisierung von Gewerbebrachen erforderlich, um auch hier die effiziente Nutzung von Flächenpotenzialen zu erleichtern. Darüber hinaus bestehen auf Landesebene im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen Niedersachsen Überlegungen, landesweit einen Wohnbaulandfonds einzurichten. Kommunen könnten über diesen Fonds Bauflächen im Innenbereich zwischenerwerben, um die Folgenutzung aktiv beeinflussen zu können. Dieses Instrument fand als Empfehlung ebenfalls Eingang in das Wohnraumversorgungskonzept der Region Hannover (Region Hannover, 2019, S. 143).

Regionale Ebene

Auf Ebene der Region soll ein Pool für Ausgleichsflächen eingeführt werden, um die durch Baumaßnahmen in allen Gemeinden notwendigen naturschutzfachlichen Ausgleichsmaßnahmen gebündelt realisieren zu können. Dieser ist in Vorbereitung und es wurden personelle Ressourcen geschaffen (eigene Personalstelle). Die interkommunale Entwicklung von Wohn- und Gewerbeflächen wird in der Region Hannover bisher nicht praktiziert, da der praktischen Umsetzung ein kompliziertes Aushandeln von Aufgaben sowie Kosten (Nutzen-Lasten-Verteilung) entgegensteht. Im Sinne des § 14 ROG (raumordnerische Zusammenarbeit) sollten aber regional und interkommunal angelegte Entwicklungskonzepte stärker fokussiert werden. Bei der Anwendung informeller Instrumente der Kooperation sollten die Flächenvorsorgekonzepte in einer engen inhaltlichen Verknüpfung mit kommunalen Wohnraumversorgungskonzepten erarbeitet werden. Mit Bezug auf die Stärkung von Kooperationsansätzen in der Region könnten auch Entlastungsorte mit Schienenanschluss außerhalb der Region Hannover in eine Wohnbaulandstrategie einbezogen werden. Im Rahmen eines solchen Umverteilungsansatzes könnten die Entlastungsorte abwanderungsbereite Einwohner*innen aus dem Verdichtungsraum aufnehmen und ein Umsteuern hin zu regionalen Siedlungsschwerpunkten mit hinreichender Infrastrukturausstattung einleiten. Dieses könnte an das o.g. Wohnraumversorgungskonzept (WRVK) Hannover mit dem darin enthaltenen Verteilungsmodell anknüpfen. Mit der Fortschreibung bzw. Neuaufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms könnte schließlich ein Grundsatz mit konkreten Dichtewerten implementiert werden, um die bereits bestehenden Steuerungsansätze weiterzuentwickeln.

Kommunale Ebene

Der Mangel an verfügbaren familiengerechten Bestandswohnungen sollte durch den Abbau von Hemmnissen und Anreizen zum bedarfsangepassten Wohnungswechsel überwunden werden. Genannt wurde in diesem Zusammenhang der Bau seniorengerechter Wohnungen, von welchem ein Anreiz für einen Generationen- bzw. Eigentümer*innenwechsel insbesondere bei Eigenheimen aus den 1970er und 1980er ausgehen könnte. Zwar würden Nachverdichtungsmaßnahmen im Bestand bereits durchgeführt, allerdings erschwere der Wegfall der KfW-Förderung hier die Umsetzung zunehmend. Es bedürfe einer passenden Förderkulisse, um die städtebauliche und ökologische sowie sozial tragfähige Sanierung bzw. den Ausbau im Bestand zu unterstützen. Mit steuerlichen Anreizen oder Förderanreizen sollte die Wohnbautätigkeit sowohl im Neubau als auch im Bestand angekurbelt und gelenkt werden. Dringend erforderlich seien Anreize für die energetische Sanierung alter Einfamilienhäuser.

Weiterhin sollte das naturschutzfachliche Ausgleichsflächenmodell nachjustiert werden. Das bisherige Punktesystem führe dazu, dass immer weitere neue Flächen für den Ausgleich in An-

spruch genommen werden müssen, wodurch der Nutzungsdruck auf bestehende Flächen zusätzlich erhöht wird. So würde z.B. die Neuanspruchnahme von zehn Hektar Bauland den notwendigen Ankauf von sechs Hektar Ausgleichsfläche nach sich ziehen.

Zusammenfassung

Während in der Landeshauptstadt Hannover und den Umlandkommunen eine deutlich spürbare Bauflächenverknappung zu spüren ist, trifft dies in Neustadt am Rübenberge nur ansatzweise zu. Die Flächenneuanspruchnahme liegt in der Region Hannover deutlich unter dem Landes- und Bundesdurchschnitt, während die Flächenneuanspruchnahme in Neustadt am Rübenberge in etwa dem Landesdurchschnitt entspricht und deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegt. In der Region Hannover mangelt es insgesamt an Wohnungen in ausreichender Menge. Engpässe bestehen insbesondere bei bezahlbarem und barrierefreiem bzw. altersgerechtem Wohnraum. Neue Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung werden in der Fallstudie vor allem auf der Bundes- und Landesebene in Form von Förderinstrumenten und steuerlichen Anreizen gesehen, um die Innen- und Bestandsentwicklung im Wohnungsbau zu unterstützen. Auf regionaler Ebene wird für eine stärkere raumordnerische Zusammenarbeit im Sinne des § 14 ROG plädiert. Diesbezüglich sollten informelle Instrumente mit Bezug auf die Flächenvorsorge angewendet werden. Neben weiteren Ideen wie der Festlegung von Entlastungs-orten für das Wohnen könnte das bereits im Wohnraumversorgungskonzept enthaltene Dichtemodell Eingang in raumordnerische Festlegungen finden und die bislang angewandten Dichtewerte mit eher empfehlendem Charakter verbindlicher machen. Letztlich sollte aus Sicht der Fallstudienbeteiligten auf der kommunalen Ebene der Generationen- und Eigentümer*innenwechsel in Gebieten mit älterem Eigenheimbestand stärker in den Blick genommen werden. Hier sollte mit den geeigneten Maßnahmen die bestehende Remanenzsituation deutlich abgemildert werden.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.). (2017). *Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden*. Fachbeitrag.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/mieten-preise/mietpreisbremse/01-start.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Haufe (Hrsg.). (2021, 4. Januar). *In Niedersachsen gilt eine neue Mietpreisbremse*. https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/niedersachsen-fuehrt-mietpreisbremse-ein_84342_383998.html

Haufe (Hrsg.). (2023, 1. September). *Bayern weitete Mietpreisbremse aus*. https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/mietpreisbremse-in-bayern-beschlossen_84342_311750.html

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Henger Ralph & Voigtländer Michael (2019). *Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Henger IW-Report(28)*. <https://www.iwkoeln.de/studien/ralph-henger-michael-voigtlaender-ist-der-wohnungsbau-auf-dem-richtigen-weg.html>

Mut, zur Baulücke zu stehen: Stadt wirbt bei Eigentümern um Eintrag ins Kataster (9. Oktober 2020). *Neustädter Zeitung*. <https://www.neustaedter-zeitung.de/artikel/12478.html>

Region Hannover (Hrsg.). (2016). *Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover 2016*.

https://www.hannover.de/content/download/544444/file/RROP2016_BeschreibendeDarstellung_Lesefassung_inkl_1.-3.%C3%84nderung.pdf

Region Hannover (Hrsg.). (2019). *Wohnraumversorgungskonzept der Region Hannover: Endbericht*.

https://www.hannover.de/content/download/801400/file/endbericht_regionales_wohnraumversorgungskonzept_region_hannover.pdf

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.4.5 Planungsregion Düsseldorf, Kreis Kleve, Gemeinde Bedburg-Hau

Planungsregion und Fallstudienkommunen

Charakterisierung der Planungsregion und der ausgewählten Kommunen (Lage, Entwicklungstrends)

Die Bezirksregierung Düsseldorf ist zuständig für die Planungsregion Düsseldorf (3.28 Mio. Ew.) mit den Städten Düsseldorf, Krefeld, Mönchengladbach, Remscheid, Solingen, Wuppertal sowie den Kreisen Kleve, Mettmann, Rhein-Kreis Neuss und Viersen. Die Planungsregion bildet zugleich den Nordteil der Metropolregion Rheinland. Räumlich ist sie zwischen den Beneluxländern im Westen und der Metropole Ruhr im Osten gelegen, die das Verbandsgebiet des Regionalverbands Ruhr (RVR) umfasst. Nördlich grenzt sie an den Regierungsbezirk Münster und im Süden an den Regierungsbezirk Köln. Landschaftlich ist die Planungsregion geprägt durch das Niederrheinische Tiefland, die Niederrheinische Bucht und das Süderbergland. Der Kreis Kleve (ca. 312.000 Ew.) liegt im nordwestlichen Teil der Planungsregion und grenzt an die Niederlande. Die kreisangehörige Gemeinde Bedburg-Hau (ca. 13.000 Ew.) wiederum grenzt im Südosten an die Kreisstadt Kleve an (vgl. Tabelle 50). Sie liegt etwa 75 km nordwestlich der Landeshauptstadt Düsseldorf (620.000 Ew.). Die Planungsregion Düsseldorf zählt zu den wirtschafts-stärksten Regionen in Deutschland (Bezirksregierung Düsseldorf, 2018). Die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen im Bereich des Niederrheins ist stark durch den Erwerbsgartenbau geprägt.

Tabelle 50: Ausgewählte Strukturdaten zur Planungsregion Düsseldorf: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung

	Planungsregion Düsseldorf	Kreis Kleve	Gemeinde Bedburg-Hau
Bevölkerungszahl	3.280.000 (2020)	312.465 (2019)	12.955 (2019)
Bevölkerungsentwicklung 2011–2020	4,6 % (2011–2020)	3,75 % (2011–2019)	2,75 % (2011–2019)

Quelle: Landesbetrieb IT.NRW, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021

Die Entwicklung der Bevölkerung ist in der Regel stark abhängig von der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen. In Deutschland und auch in Nordrhein-Westfalen hat sich die Arbeitsmarktsituation enorm verbessert und es entstanden im Betrachtungszeitraum viele neue Arbeitsplätze. Bundesweit stieg die Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 2011 und 2019 um 16,4 % (4,7 Mio.). In Nordrhein-Westfalen war das Wachstum mit +15,9 % (+ 942.000) etwas schwächer. In der Planungsregion verlief die Entwicklung ähnlich dynamisch (+16,7 %, +172.000). Die Dynamiken innerhalb der Planungsregion waren dabei unterschiedlich stark. In den städtischen Kreisen entstanden vielfach mehr Arbeitsplätze als in den ländlich geprägten Kreisen. Der Kreis Kleve stellt hier jedoch mit seiner günstigen Lage am Rhein und in der Grenzregion zwischen Deutschland und den Niederlanden eine Ausnahme dar und konnte die Anzahl sozialversicherungspflichtiger Beschäftigte um 19,3 % steigern (+18.700).

Die Situation auf dem Wohnungsmarkt in der Planungsregion Düsseldorf hat sich in den vergangenen Jahren zunehmend angespannt. Dies betrifft vor allem die Landeshauptstadt Düsseldorf und die umliegenden Kommunen. Insbesondere ist in das Umland der Landeshauptstadt Düsseldorf ein Zuzug von Personen zu verzeichnen, da in der Landeshauptstadt nur begrenzt neuer Wohnraum geschaffen werden kann. Verwiesen wird generell auf eine Zweiteilung der Region. Während links des Rheins eher ländliche Siedlungsstrukturen anzutreffen sind, bestehen rechts des Rheins dichtere Siedlungsstrukturen und weniger Möglichkeiten der Siedlungserweiterung.

Die Planungsregion Düsseldorf (4,6 %), in etwas geringerem Umfang auch der Kreis Kleve (3,75 %) und die Gemeinde Bedburg-Hau, haben seit dem Jahr 2011 Einwohner*innenzuwächse zu verzeichnen (vgl. Tabelle 50). Im Kreis Kleve sind nennenswerte Bevölkerungszuwächse in den Gemeinden im Westen des Kreises (z.T. über 6 % in den vergangenen zehn Jahren) zu verzeichnen. Fast alle Gemeinden haben einen positiven Wanderungssaldo, u.a. auch durch einen nennenswerten Zuzug von Einwohner*innen unter 18 Jahren. Bedburg-Hau verzeichnet einen regionalen Zuzug insbesondere aus den Städten Kleve und Kalkar (vgl. Tabelle 50).

Für die Planungsregion Düsseldorf ergibt sich laut Bevölkerungsvorausberechnung eine Zunahme der Einwohner*innenzahl im Zeitraum 2021 bis 2050. Die Zuwächse betragen demnach in der Landeshauptstadt Düsseldorf 4,2 %, im Kreis Kleve 2 % und in der Gemeinde Bedburg-Hau 0,8 % (Landesbetrieb IT.NRW, 2022).

Bisherige Flächeninanspruchnahme

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) an der Katasterfläche der Planungsregion Düsseldorf beträgt 23,1 %. Der Anteil der SuV liegt in der Planungsregion damit leicht über dem Landes- (21,4 %) und deutlich oberhalb des bundesweiten Durchschnitts (14,4 %) (Stand: 2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021). Der SuV-Anteil im Kreis Kleve betrug 17,61 % und in der Gemeinde Bedburg-Hau 18,27 % (vgl. Tabelle 51).

Die Siedlungsdichte, also die Einwohner*innenzahl pro Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt im Kreis Kleve bei 1.439 Ew./km² und in der Gemeinde Bedburg-Hau bei 1.157 Ew./km² (Stand: 2019) (durchschnittliche Siedlungsdichte Nordrhein-Westfalen im Vergleich: 2.454 Ew./km²) durchschnittliche Siedlungsdichte Bundesrepublik Deutschland im Vergleich: 1.899 Ew./km² (Stand: 2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021). Der Kreis ist zwar im Vergleich zum Bund und zum Land durch eine wesentlich geringere Siedlungsdichte gekennzeichnet, weist aber eine deutliche höhere Siedlungsdichte als die Gemeinde Bedburg-Hau auf. Die Siedlungsdichte nahm im Betrachtungszeitraum in der Planungsregion Düsseldorf im Kreis Kleve und in der Gemeinde Bedburg-Hau ab (vgl. Tabelle 51). Ursache hierfür ist, dass der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche stärker als der Bevölkerungszuwachs war.

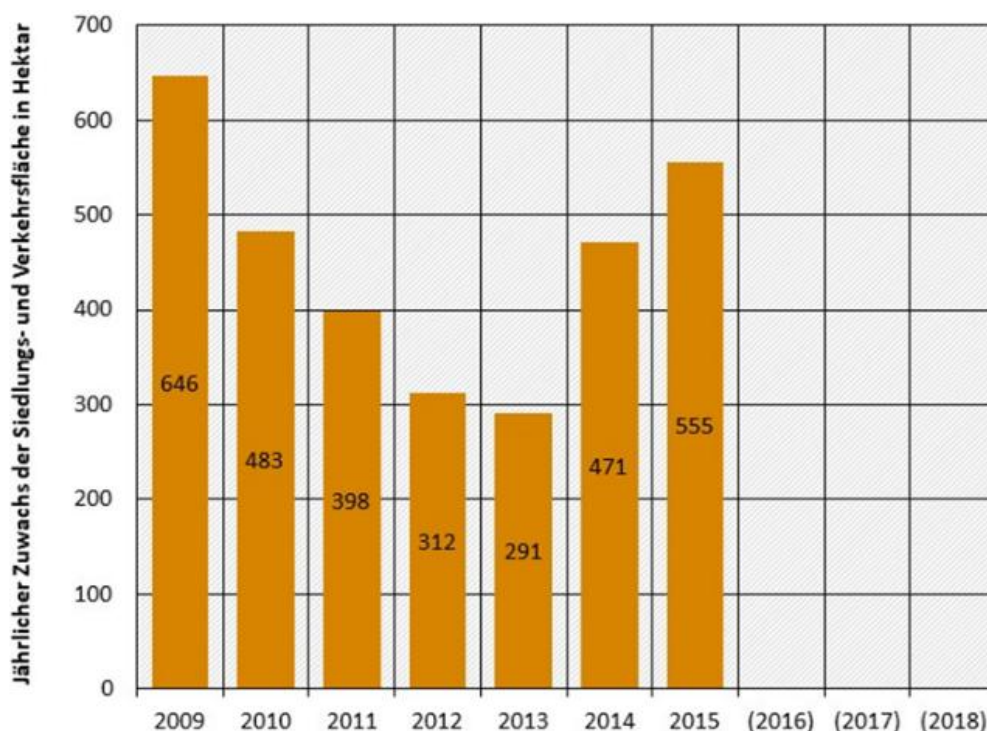
Tabelle 51: Ausgewählte Strukturdaten der Planungsregion Düsseldorf: Anteil SuV, Siedlungsdichte

	Planungsregion Düsseldorf	Kreis Kleve	Gemeinde Bedburg-Hau
Anteil SuV an Katasterfläche 2019	23,09 %	17,61 %	18,27 %
Entwicklung Siedlungsdichte 2011–2019	–2,6 %	–3,99 %	–2,75 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme pro Jahr hatte in der Planungsregion Düsseldorf im Zeitraum 2009 bis 2018 einen Wert von 384 ha (vgl. Abbildung 79, vgl. UBA-Flächenrechner (Umweltbundesamt [UBA], 2023)). In diesem Wert sind die Einzeljahre 2016–2018 nicht enthalten. Grund hierfür sind zu viele fehlende Einzelwerte der regionszugehörigen Gemeinden aufgrund methodischer Veränderungen der Flächenstatistik. Im Kreis Kleve betrug die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme pro Jahr im zugrundeliegenden Zeitraum 2009 bis 2018 etwa 137 ha (Quelle: UBA-Flächenrechner (UBA, 2023)); ohne Einzeljahre 2016–2018). In der Gemeinde Bedburg-Hau betrug die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme pro Jahr im Zeitraum 2009 bis 2017 4,6 ha (UBA, 2023) (vgl. Tabelle 52).

Abbildung 79: Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Planungsregion Düsseldorf 2009–2018 (2015)



Hinweis: Eingeklammerte Jahre wurden aufgrund methodischer Veränderungen der amtlichen Flächenstatistik ausgeklammert. Diese Jahre sind auch nicht in die vorstehenden Mittelwerte "pro Jahr" bzw. "pro Tag" bzw. die in der Deutschlandkarte gezeigten Werte eingeflossen. Die Werte für Gebietskörperschaften oberhalb der Gemeindeebene enthalten z.T. Schätzungen.

Quelle: UBA, 2023

Bezogen auf die Einwohner*innenzahlen lag der mittlere jährliche Zuwachs der SuV in der Planungsregion Düsseldorf bei 1,4 m²/Jahr und Ew.; im Kreis Kleve mit 4,4 m²/Jahr und Ew. betrug er etwa das Dreifache. In der Gemeinde Bedburg-Hau lag der mittlere jährliche Zuwachs der SuV mit 3,5 m²/Jahr und Ew. unter dem des Kreises, aber deutlich über dem Durchschnitt der Planungsregion (vgl. Tabelle 52). Im Vergleich zu diesen Werten lag der mittlere jährliche Zuwachs der SuV in Nordrhein-Westfalen in diesem Zeitraum bei 2,3 m²/Jahr und Ew. und im Durchschnitt der Bundesrepublik Deutschland bei 3,2 m²/Jahr und Ew. (vgl. Tabelle 52).

Tabelle 52: Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Planungsregion Düsseldorf, 2009-2018

	Planungsregion Düsseldorf	Kreis Kleve	Gemeinde Bedburg-Hau
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr (ha/Jahr) 2009–2018	384	137	4,6
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*in (bereinigt) (m ² /Jahr und Ew.) 2009 bis 018	1,4	4.4	3,5

Quelle: UBA, 2023

Entwicklung von Baulandangebot und -nachfrage

Für die Darstellung der Entwicklung beim Angebot und der Nachfrage von Bauland fehlt es an amtlichen Statistiken. Um überregionale Trends identifizieren zu können und Vergleiche zur allgemeinen Einordnung der Gesamtlage zwischen den Räumen vorzunehmen, müssen daher mehrere Indikatoren verwendet werden. Neben der bereits beschriebenen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung sind hierbei insbesondere Wohnungsbau- und Preisindikatoren (Immobilienpreise, Mieten, Bodenpreise) relevant. Beim Wohnungsbau werden hier im Folgenden die amtlichen Fertigstellungszahlen des Statistischen Bundesamtes betrachtet. Zudem werden Daten des IW-Wohnungsbedarfsmodells herangezogen, die bundesweite Daten auf Kreisebene für den Zeitraum 2016 bis 2020 bereitstellen (Henger & Voigtländer, 2019).

Bei den Baufertigstellungen ist festzustellen, dass die Planungsregion Düsseldorf mit 2,6 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen und Jahr im Vergleich zum Bundesland (2,7) und zum Bund (3,5) eine unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist (vgl. Tabelle 53). Die Wohnungsbedarfe liegen mit 3,7 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen zwischen dem Landesdurchschnitt mit 3,4 und dem Bundesdurchschnitt mit 4,1. Die Wohnungsbedarfe sind in der Planungsregion sehr unterschiedlich. Die höchsten Wohnungsbedarfe haben die Landeshauptstadt Düsseldorf (5,1) und der Kreis Kleve (5,7). Gleichzeitig sind die Bedarfe in den Städten wie Remscheid aufgrund der schwachen Bevölkerungsentwicklung eher gering. Das Verhältnis der Fertigstellungen gegenüber dem Wohnungsbedarf ist im Planungsraum mit 69 % äußerst niedrig und liegt weit unter dem Landes- (78 %) und Bundesdurchschnitt (85 %). Der errechnete Bedarf an Wohnungen wurde insbesondere in den Kreisen Mettmann, Rhein-Kreis Neuss und Viersen nicht gedeckt. Aber auch in den anderen Kreisen wurde - mit Ausnahme der Stadt Remscheid - nicht so viel gebaut wie rechnerisch erforderlich gewesen wäre. Entsprechend kann flächendeckend von einem Wohnungsmangel ausgegangen werden, der sich wie in den meisten anderen Regionen Deutschlands langfristig verstärkt hat.

Seit 2015 haben die meisten Bundesländer Mietpreis- und Kappungsgrenzenverordnungen erlassen, um dort entweder die Mietpreisbremse (§ 556d BGB) oder die Absenkung der Kappungsgrenze von 20 auf 15 % (§ 558 BGB) vorzunehmen. Die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten werden durch diese Rechtsverordnungen für die Dauer von maximal fünf Jahren bestimmt. Für die Planungsregion wurden 2015 neben der Landeshauptstadt Düsseldorf 16 weitere Gemeinden als angespannter Wohnungsmarkt definiert (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2017). 2019 wurden Solingen und Kleve zusätzlich als angespannter Wohnungsmarkt eingeordnet (NRW, 2023). Seit dem 1. Juli 2020 gilt die Mieterschutzverordnung, welche die beiden bisherigen Verordnungen zusammenfasst, in der Planungsregion nur noch in der Landeshauptstadt Düsseldorf und in Nordrhein-Westfalen in insgesamt 18 Städten und Gemeinden (Haufe, 2020).

Tabelle 53: Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016–2020 in der Planungsregion Düsseldorf

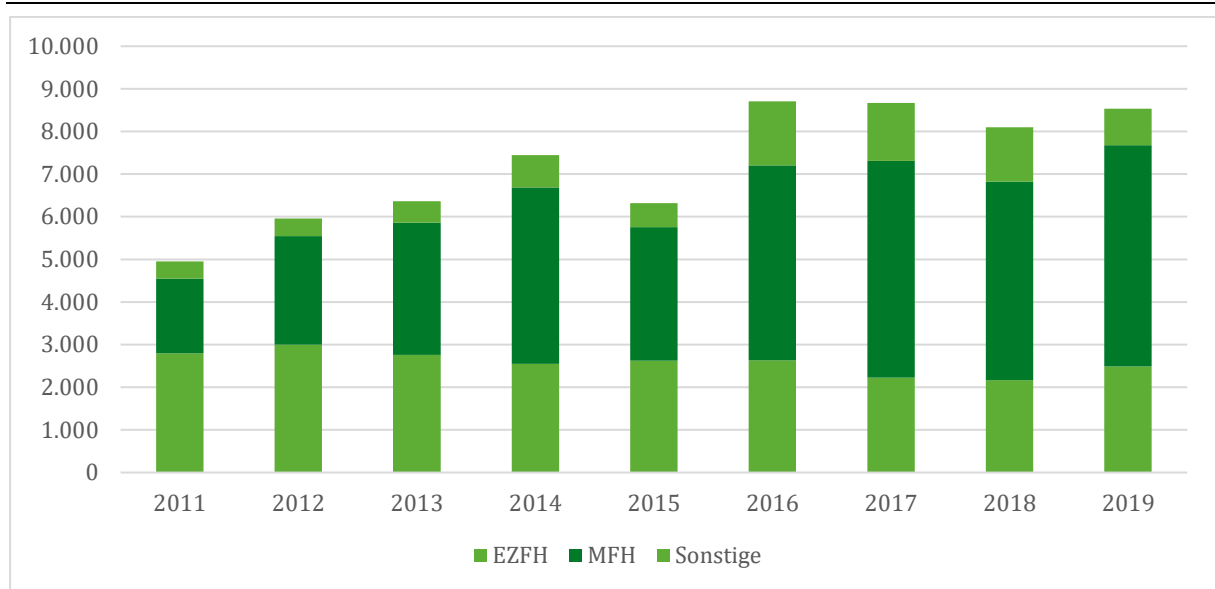
	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fertigstellungen 2016–2020/Bedarf 2016–2020	Fertigstellungen p.a. 2020/1.000 Einwohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen
Düsseldorf, Landeshauptstadt	2.525	3.144	80 %	4,1	5,1
Krefeld, Stadt	279	468	60 %	1,2	2,1
Mönchengladbach, Stadt	554	614	90 %	2,1	2,4
Remscheid, Stadt	182	108	169 %	1,6	1,0
Solingen, Klingenstadt	277	288	96 %	1,7	1,8
Wuppertal, Stadt	353	541	65 %	1,0	1,5
Kreis Kleve	1.328	1.780	75 %	4,3	5,7
Kreis Mettmann	981	1.941	51 %	2,0	4,0
Rhein-Kreis Neuss	1.314	2.096	63 %	2,9	4,6
Kreis Viersen	639	1.166	55 %	2,1	3,9
Planungsregion Düsseldorf	8.432	12.146	69 %	2,6	3,7
Nordrhein-Westfalen	48.393	61.751	78 %	2,7	3,4
Deutschland	289.847	341.643	85 %	3,5	4,1
Krf. Großstädte (n=70)*	94.586	129.579	73 %	3,6	4,9
Sonstige Kreise (n=331)	195.261	212.063	92 %	3,4	3,7

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021;

*Kreisfreie Großstädte mit mehr als 100.000 Ew. inklusive Städteregion Aachen, Region Hannover und Regionalverband Saarbrücken

Abbildung 80 zeigt die Entwicklung der Baufertigstellungen in der Planungsregion für den Zeitraum 2011 bis 2019. Deutlich zu erkennen ist dabei der deutliche Anstieg bei den Mehrfamilienhäusern. Während die Neubautätigkeit im Wohnungsbau im Ein- und Zweifamilienhaussegment über die Zeit leicht rückläufig war, stieg sie bei den Mehrfamilienhäusern und sonstigen Bauten deutlich an.

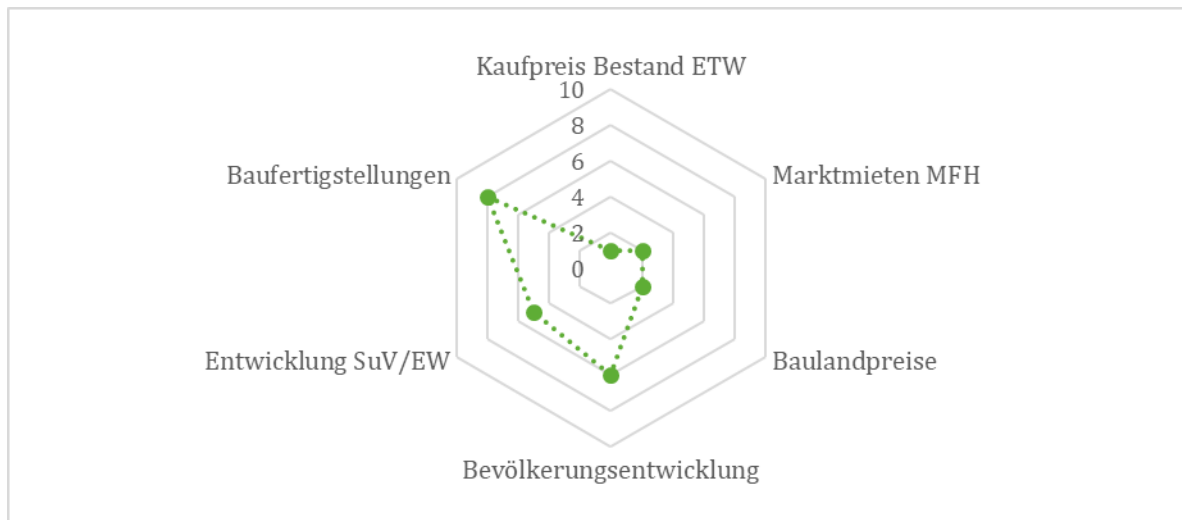
Abbildung 80: Baufertigstellungen in der Planungsregion Düsseldorf differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertiggestellte Wohneinheiten inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; EZFH: Ein- und Zweifamilienhäuser; MFH: Mehrfamilienhäuser (einschließlich Wohnheime); Sonstige: Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand.

In Bezug auf die Entwicklung der Immobilienpreise werden hier Kaufpreise von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2020 betrachtet (F+B). Bei den Eigentumswohnungen lag die Preissteigerung in der Planungsregion mit 51,0 % leicht über dem Durchschnitt des Landes (46,9 %), jedoch deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts (71,8 %). Bei den Einfamilienhäusern zogen die Preise in der Planungsregion mit 46,9 % weniger stark an als im Land (49,5 %) und bundesweit (63,2 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion mit 18,5 % über dem Durchschnittswert des Landes Nordrhein-Westfalens (10,3 %), aber unterhalb des Bundesdurchschnitts (20,2 %). Die Unterschiede sind dabei innerhalb der Planungsregion beträchtlich und reichen von weniger dynamischen Märkten mit ausreichend Wohnraumangebot und Leerständen (Krefeld, Kreis Kleve, Kreis Viersen) bis zur Landeshauptstadt mit einem sehr dynamischen Wohnungsmarkt. Der Kreis Kleve hat insgesamt eine moderate Preisentwicklung mit einem Plus von 28,6 % bei den Eigentumswohnungen, 33,0 % bei den Einfamilienhäusern und 8,5 % bei den Mieten.

Abbildung 81: Netzdiagramm des Kreises Kleve (Teil der Planungsregion Düsseldorf)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Anmerkung: Für alle Kreise und kreisfreien Städte (n=401, Stand: 31.12.2019) wurden anhand sechs Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361-401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1-40).

Das Netzdiagramm in Abbildung 81 veranschaulicht die Entwicklung für den Kreis Kleve als Teil der Planungsregion Düsseldorf. Es enthält sechs zentrale Kennziffern zur Entwicklung der Wohnungs- und vorgelagerten Bodenmärkte. Je weiter entfernt vom Mittelpunkt die Werte der Variablen sind, desto dynamischer sind die Entwicklungen auf dem jeweiligen Markt. Die Variablen im Einzelnen:

- **Immobilienpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufpreise für Wohnungen im Bestand im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- **Mieten:** Entwicklung der durchschnittlichen (Markt-)Mieten bei Neuvermietung für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- **Baulandpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufwerte von Bauland (gesamt) im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- **Bevölkerungsentwicklung:** Entwicklung der Bevölkerung im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- **Siedlungsentwicklung:** Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsflächen pro 1.000 Einwohner*innen (zum 31.12.) im Zeitraum 2011 und 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- **Wohnungsbau:** durchschnittliche Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Maßnahmen im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2019 pro 1.000 Einwohner*innen (Stand:31.12.2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021).

Das Netzdiagramm zeigt, dass der Kreis Kleve ein insgesamt vorteilhaftes Entwicklungsprofil aufweist: Während die Preisindikatoren kaum Dynamik anzeigen, ist gleichzeitig das Siedlungsflächenwachstum mit einem Ranking von 5 moderat, obwohl sich der Wohnungsbau mit einem Ranking von 8 sehr dynamisch zeigt. Die geringe Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen ist vor diesem Hintergrund positiv zu werten und deutet darauf hin, dass trotz der insgesamt abnehmenden Siedlungsdichte überdurchschnittlich viel neuer Wohnungsbau mit höherer Dichte als auch im bestehenden Flächenbestand realisiert werden konnte.

Insgesamt ist die Entwicklung im Kreis sehr heterogen. Es kann davon ausgegangen werden, dass auch innerhalb der Kreise große Unterschiede bestehen, sodass einige Städte und Gemeinden lokale Verknappungen aufweisen, während andere ausreichend Bauland zur Deckung der Nachfrage zur Verfügung stellen können. Die große Heterogenität der Kreise und die eingeschränkte Aussagekraft der verfügbaren Daten erschweren es, das Ausmaß der sich über den Betrachtungszeitraum zunehmenden Einschränkungen detailliert zu beschreiben.

Folgen der Baulandverknappung

Städtebauliche Folgen

Insbesondere im rechtsrheinischen Teil der Planungsregion, in denen vergleichsweise geringe Flächenreserven für neues Bauland bestehen, sind eine deutliche Steigerung des Mehrfamilienhausbaus, die Realisierung hoher städtebaulicher Dichten und zugleich stark steigende Mieten zu beobachten.

Die Neuausweisung von Bauland gestaltet sich in der Planungsregion insgesamt schwierig, teils sind in den Kommunen keine Ausweisungen mehr möglich. Wo Flächenpotenziale im Bestand bestehen, wird zunehmend auch in Innenbereichslagen gebaut, was sich praktisch häufiger einfacher darstellt als die aufwändige Erstellung von Bauleitplänen. Zum Teil sind aber auch hier Bebauungspläne aufzustellen oder zu ändern. Die Anpassung von technischer und von Verkehrsinfrastruktur (z.B. Kanalisation, Pkw-Stellplätze) und die Berücksichtigung stadtklimatischer Erfordernisse im Bestand verlangen häufig eine aufwändige Planung, die erstellt bzw. zumindest geändert werden muss. Ein Teil der Wohnungsnachfrage verlagert sich aber zunehmend von den Städten in Richtung peripherer Lagen. Nicht sicher belegbar ist der Trend der Wanderung von den Städten in die ländlichen Räume aufgrund der Ausweitung der Arbeit im Homeoffice. In den ländlichen Gemeinden wiederum bestehen Widerstände gegen verdichtetes Bauen, die mit dem notwendigen Erhalt des dörflichen Siedlungscharakters begründet werden. Genannt wird in diesem Kontext auch die Stellplatzproblematik, die neben der Baumasse bei stärker verdichteten Bauweisen auch deutlich sichtbar wird. Von Bebauung freigehaltene Grün- und Freiräume besitzen in der Wahrnehmung der Bevölkerung eine hohe Wertigkeit. Weiterhin besteht die Befürchtung, dass noch stärker als bisher kleinteiliges Gewerbe durch neue Wohnnutzungen und daraus resultierende Nutzungskonflikte verdrängt werden könnte. Mit Nachverdichtungen und einer höheren Baudichte seien in der Bevölkerung Befürchtungen der Entwicklung sozialer Problemlagen verbunden, die zu einer geringen Akzeptanz führen. Dies wiederum habe Rückwirkungen auf politische Entscheidungen in Bezug auf eine Bebauung.

Außerdem bestehen Nutzungskonflikte zwischen Landwirtschaft mit teils intensivem Gartenbau und der Siedlungsentwicklung: Ein Erwerb von bislang landwirtschaftlich genutzten Flächen für die Entwicklung von Bauland gestaltet sich auch dann problematisch, wenn den Eigentümer*innen Ausgleichsflächen angeboten werden. Erschwerend kommen die hohen Bodenpreise hinzu.

In der verdichteten Region bereits bestehende, zum Teil überörtlich bedeutsame Nutzungskonflikte bzw. Flächenkonkurrenzen werden verstärkt, u.a. durch den Bau notwendiger neuer

Stromtrassen, bauliche Beschränkungen aufgrund des Hochwasserschutzes und Flächenbedarfe für die Erzeugung erneuerbarer Energien.

Im Kreis Kleve werden neue Wohnbauten überwiegend mit einer im Vergleich zur gesamten Planungsregion eher geringen städtebaulichen Dichte geplant (Bezirksregierung Düsseldorf, 2020, S. 21).

Dennoch wurden und werden im Kreis Kleve und auch in Bedburg-Hau verschiedene Wohnbaugebiete auch für Einfamilienhäuser entwickelt. In Bedburg-Hau werden maximal 2,5-geschossige Mehrfamiliengebäude mit sechs bis acht Wohnungen realisiert. Die Entwicklung von Gewerbeflächen hatte sich einige Zeit mangels verfügbarem Bauland verlangsamt, hat sich aber inzwischen infolge der hohen Nachfrage von Gewerbetreibenden wieder verstärkt.

Aus Sicht der Gemeinde Bedburg-Hau ist es im Hinblick auf die weitere bauliche Entwicklung problematisch, dass kaum kommunale Grundstücke für künftige Bauvorhaben zur Verfügung stünden. Darüber hinaus würden viele private Grundstücke, die sich für eine bauliche Entwicklung im Innenbereich eignen würden, von den privaten Eigentümer*innen zurückgehalten. Für eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung bedürfte es der Mobilisierung derartiger Flächen.

Soziale Folgen

Eine Verknappung von Bauland wird insbesondere rechtsrheinisch in den kreisfreien Städten (z.B. Landeshauptstadt Düsseldorf) und deren Umgebung (z.B. Kreis Mettmann) beobachtet. Hier wurde im Jahr 2021 in mittleren Wohnlagen ein Bodenpreisniveau von 620 Euro/m² (Stadt Neuss) bis 1.150 Euro/m² (Landeshauptstadt Düsseldorf) erreicht (Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen, 2022, S. 72).

Hier übersteigt die Wohnungsnachfrage deutlich das Wohnraumangebot, wodurch die Mieten deutlich gestiegen sind. Im Kreis Kleve ist das durchschnittliche Bodenrichtwertniveau im Jahr 2021 um rund 7,3 % gegenüber dem Vorjahr gestiegen, im Jahr 2020 um + 5,3 % im Vergleich zu 2019, so die Fallstudienbeteiligten.

Im Kreis Kleve und in der Gemeinde Bedburg-Hau ist die Lage weniger angespannt als in der Landeshauptstadt Düsseldorf bzw. im rechtsrheinischen Teil der Planungsregion. Dennoch ist die Wohnraumnachfrage auch hier deutlich gestiegen. Aufgrund des Preisanstiegs bei Baumaterialien und Bauleistungen und der gestiegenen Darlehenszinsen hat sich auch im Kreis Kleve der Wohnungsneubau insbesondere im Geschosswohnungsbau im Jahr 2022 deutlich abgeschwächt, so die Einschätzungen aus dem Kreis Kleve. Aus Sicht der Gemeinde Bedburg-Hau ist künftig mit einer weiteren Verknappung von Bauland und damit auch mit Preisanstiegen zu rechnen. Von den deutlichen Preissteigerungen beim Bau sind jedoch auch Nachfragende betroffen, die im Kreis Kleve insbesondere in den Gemeinden und Ortsteilen ein Eigenheim kaufen bzw. bauen möchten.

Nach Einschätzung der Fallstudienbeteiligten entstehen im Kreis Kleve einschließlich Bedburg-Hau zu wenig neue Sozialwohnungen, während zugleich viele Sozialwohnungen aus der Bindung fallen. Zugleich mangle es an barrierefreien Wohnungen.

Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung und zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

Regionale Raumordnung

In der Planungsregion werden verschiedene positivplanerische Steuerungsansätze verfolgt, die im Regionalplan festgeschrieben sind (Bezirksregierung Düsseldorf, 2018). Hierzu zählen u.a.:

- Vorrang der Innenentwicklung und flächensparende Siedlungsentwicklung (3.1.2, Z2, Regionalplan),
- nachhaltiges Wachsen in den Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) (3.2.1 G1 bis G5, Regionalplan),
- vorrangige Entwicklung von Bauland in zentralörtlich bedeutsamen Räumen (3.2.1, G1, Regionalplan),
- bedarfsgerechte kommunale Baulandentwicklung (3.1.2, Z1, Regionalplan),
- Beschränkung der Eigenentwicklung mit Ausrichtung auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung und Betriebe (3.1.1, Z1, Regionalplan).

Der bestehende Steuerungsansatz der flächensparenden Siedlungsentwicklung (3.1.2, Z2 Regionalplan) (vgl. LEP 6.1-1, Z) und die Regelung zum nachhaltigen Wachsen in den ASB (ZASB) (3.2.1, G1 bis G5, Regionalplan) sind das zentrale Steuerungselement mit quantitativen Größen, wie z.B. dem bedarfsgerechten Entwicklungsrahmen für Wohnen bzw. dem regionalen Handlungsspielraumansatz zum Bedarf an Wirtschaftsflächen. Es wird unterstützt durch das Rheinblick-Regionalmonitoring „Siedlung“ für die Planungsregion Düsseldorf (Bezirksregierung Düsseldorf, 2018, 2020). De facto wird durch die raumordnerische Steuerung das Siedlungsflächenwachstum gedeckelt, sodass manche Städte bzw. Gemeinden keine neuen Bauflächen mehr darstellen können. Nach Einschätzungen des Regierungsbezirks Düsseldorf führt der Regelungsansatz dazu, dass die Kommunen verstärkt Potenziale der Innenentwicklung aktivieren und in den Flächennutzungsplänen (FNP) dargestellte Reserven mit höherer städtebaulicher Dichte ausnutzen. Die Festlegung zum Vorrang der Innenentwicklung (3.1.2, Z2) führt nach Einschätzungen im Kreis Kleve dazu, dass Kommunen, die Zugriff auf Innentwicklungspotenziale haben, diese auch aktivieren, auch kleinere Flächen wie z.B. Baulücken. Zunehmend werden auch altlastenbelastete Flächen revitalisiert, da steigende Bodenpreise und Förderanreize solche Maßnahmen rentabler machen. Ein Grund für die vorrangige Innenentwicklung besteht auch darin, auf langwierige FNP-Änderungsverfahren im Vorfeld der Herstellung von Baurecht auf bislang unbebauten Außenbereichsflächen verzichten zu können. Zudem bestehen vielerorts naturräumliche Restriktionen, was ein Siedlungsflächenwachstum in den Außenbereich erschwert. Außerdem lassen sich bei einer Fokussierung auf Innenbereichsflächen zu erwartende Konflikte mit Eigentümer*innen landwirtschaftlicher Flächen (potenzielles Bauland) umgehen. Allerdings wird auch konstatiert, dass kleinteilige Nachverdichtungspotenziale u.a. Innenentwicklungspotenzialflächen aufgrund ihrer geringen Größe (Flächenreserven für Wohnen und Gewerbe mit weniger als 0,2 ha Größe) keinen Eingang in das Siedlungsflächenmonitoring finden. Aus Sicht der Gemeinde Bedburg-Hau steht der vorrangigen Innenentwicklung im Wege, dass Eigentümer*innen bebaubare aber unbebaute Flächen aufbewahren, anstatt sie baulich zu nutzen oder an Bauinteressierte zu veräußern. Der Gemeinde fehlen somit Zugriffsmöglichkeiten auf diese Innenbereichsflächen.

Der Grundsatz im Regionalplan 2018, dass Bauland vorrangig in zentralörtlich bedeutsamen Räumen entwickelt werden soll (3.2.1, G1), wirkt nach Einschätzung der Fallstudienbeteiligten steuernd (Bezirksregierung Düsseldorf, 2018). Neben den zentralörtlichen Funktionen wird aber praktisch viel stärker auf die Entwicklung von Bauland an Standorten mit SPNV-Anbindung fokussiert. Das kann dazu führen, dass vergleichsweise große Orte ohne SPNV-Anbindung geringere Entwicklungsmöglichkeiten erhalten als kleinere Orte mit Anbindung an den Nahverkehr. Nach Einschätzung der Gemeinde Bedburg-Hau werden mit diesem Grundsatz primär größere Ortsteile gestärkt. Ausschlaggebend sei das Vorhandensein von sozialer und technischer Infrastruktur. Es wird aber auch darauf hingewiesen, dass ebenso Ortsteile mit einer vergleichsweise

schwachen Infrastruktur Entwicklungsoptionen benötigen, wenn dort auch junge Bevölkerung gehalten werden soll.

Die bedarfsgerechte Baulandentwicklung (3.1.2, Z1, (Bezirksregierung Düsseldorf, 2018)) in Verbindung mit dem sog. Komponentenmodell (Ermittlung des kommunalen Bedarfs an Wohneinheiten anhand eines Dichtemodells mit den drei Komponenten Neubedarf, Ersatzbedarf, Fluktuationsreserve; mittels Richtwerten der baulichen Dichte wird der errechnete Bedarf an Wohneinheiten in einen Flächenwert für die Festlegung von ASB umgerechnet; lt. LEP NRW Ziel 6.1-1 vorgegebene Berechnungsmethode) wird im Kreis Kleve für sinnvoll erachtet. Gleichwohl ruft dieses Ziel auf kommunalpolitischer Ebene kontroverse Debatten hervor. Dichtewerte treffen insbesondere in Orten mit ländlich geprägten Siedlungsstrukturen auf große Ablehnung. Um hier die Widerstände gegen den Mehrfamilienhausbau zu überwinden, bräuchte es nach Einschätzung aus dem Kreis Kleve eine stärkere regionalplanerische Steuerung. Nach Einschätzung der Gemeinde Bedburg-Hau behindert der eingeschränkte Zugriff der Gemeinde auf Innenbereichsflächen eine bedarfsgerechte Baulandentwicklung. Unabhängig davon sei die Methode zur Ermittlung des kommunalen Bedarfs an Wohneinheiten allein für die Flächenbedarfssteuerung nicht differenziert genug, wenn die Innenentwicklung gestärkt werden soll. In den Ortsräten und in der Bevölkerung bestehe eine geringe Bereitschaft für die Nachverdichtung.

Das Ziel der Beschränkung der Eigenentwicklung mit Ausrichtung auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung und Betriebe (3.1.1, Z1, (Bezirksregierung Düsseldorf, 2018)) wird von den Fallstudienbeteiligten als zielführend bewertet. Allerdings wird aus dem Kreis Kleve angemerkt, dass mangels passender Werkzeuge bislang eine Kontrolle der Einhaltung des Ziels problematisch sei. Aus Sicht der Gemeinde Bedburg-Hau resultiere aus der Regelung insbesondere für kleine Ortsteile, dass die ortsansässige Bevölkerung nur begrenzt mit dem gewünschten Bauland versorgt werden kann.

Weitere Maßnahmen flächensparender Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene

Ergänzend zu Aspekten der regionalen Raumordnung nannten die Fallstudienbeteiligten weitere Maßnahmen zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung. Seitens der Bezirksregierung wird auf das Angebot „Bau.Land.Partner“ verwiesen, das als Unterstützungsangebot der Landesinitiative „Bau.Land.Leben“ Kommunen adressiert, damit diese Brachflächen oder ungenutzte Flächen baulich entwickeln (NRW.URBAN GmbH & Co KG, 2024). In diesem Kontext werden u.a. Nachfolgenutzungen geprüft und Standorte aktiviert insbesondere auf privaten Flächen mit unklarer Entwicklungsperspektive. Erwähnt wird der virtuelle Gewerbeflächenpool, der es den Gemeinden ohne eigene Flächenreserven ermöglicht, Planungs- und Genehmigungsrechte für Gewerbeflächen aus einem Pool zu entnehmen (öffentlich-rechtlicher landesplanerischer Vertrag 2010). Weiterhin wird das – im Regierungsbezirk Düsseldorf, jedoch außerhalb der Planungsregion Düsseldorf liegende – interkommunale Wirtschaftsförderungsprojekt Wir4 (Städtepartner Mors, Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn und Rheinberg) genannt, in welchem die Gewerbeflächenentwicklung und -vermarktung zur Stärkung der regionalen Wirtschaftsstruktur gefördert und das Arbeitsplatzangebot in der Wir4-Region gesichert und erweitert werden soll. Seitens des Kreises Kleve wurden als ergänzende Ansätze einer abgestimmten Bauflächenentwicklung im Bereich Gewerbe das interkommunales Gewerbeflächenkonzept mit fünf kreisweiten Standorten sowie der Zweckverband Gewerbepark Weeze-Goch genannt.

Kommunale Ebene

Aufgrund der aktuellen Zinsentwicklung und gestiegener Baustoffpreise etc. ist ein deutlicher Rückgang beim Bau von Einfamilienhäusern zu verzeichnen. Das Wohnungsangebot ist insgesamt nicht divers genug. Da künftig noch mehr Wohnraum für Familien mit niedrigem Einkommen, Geflüchtete, Studierende der Hochschule Rhein-Waal oder Senior*innen mit geringer Rente

benötigt wird, ist die Gemeinde Bedburg-Hau dazu übergegangen, Bauland zielgerichtet an Investor*innen zu verkaufen, die Sozialwohnungen bauen. Für Investor*innen sei der sozial geförderte Wohnungsbau aus Sicht der Gemeinde Bedburg-Hau zurzeit die einzige Möglichkeit, mit Unterstützung durch öffentliche Gelder Investitionen im Wohnungsbau zu tätigen. Der soziale Wohnungsbau wiederum bediene aber nicht alle Zielgruppen mit Wohnungsbedarf, die in der Gemeinde leben bzw. an die Gemeinde gebunden werden sollen.

Ideen und mögliche neue Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung (Bund, Länder, Region, Kommune)

Es wurden im Fallstudienprozess Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung entwickelt, die verschiedene Verantwortungs- bzw. Umsetzungsebenen adressieren. Zudem wurden in Bezug auf die mögliche Einführung einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme Hinweise und Einschätzungen abgegeben. Diese sind im Folgenden zusammengefasst.

Bundes- und Länderebene

Im Falle einer Operationalisierung des Ziels „weniger als 30 Hektar 2030“ in Form von Flächenkontingenten sollten bei den Zuteilungs- und Berechnungskriterien die Größe von Kommunen sowie die Siedlungsstruktur berücksichtigt werden (z.B. höherer Infrastrukturaufwand bei geringerer Dichte in ländlichen Gemeinden).

Die Dringlichkeit des Flächensparens und die Umsetzung des 30-Hektar-Ziels sollten in die Politik auf höherer Ebene hineingetragen werden und nicht nur auf kommunaler Ebene ein Thema sein. Parlamentarier auf Bundes- und Landesebene sollten sich im Sinne ihrer Wahlkreise stärker für die Umsetzung bzw. wirksame Operationalisierung des Ziels „weniger als 30 Hektar“ u.a. im BauGB einsetzen.

Die Ziele des Bundes und der Länder sollten im Falle einer Kontingentierung miteinander abgeglichen werden, auch mit Blick auf das Erfordernis des verstärkten Wohnungsbaus.

Im Falle einer Kontingentierung sollten in besonderer Weise auch Fachplanungen für flächenbeanspruchende Vorhaben (insb. Verkehrsprojekte von übergeordnetem Rang) in den Blick genommen werden, damit sich die Kontingentierung von Siedlungs- und Verkehrsflächen nicht nur zu Lasten der Kommunen auswirkt.

Für die Festlegung städtebaulicher Minstdichten in Regionalplänen fehlte in der Vergangenheit die politische Akzeptanz. Es wäre daher für die Festlegung solcher regionalplanerischen Ziele hilfreich, einen gesetzlichen Rahmen im ROG und für die Bauleitplanung im BauGB zu schaffen.

Eine Anpassung des § 35 BauGB (Bauen im Außenbereich, privilegierte Vorhaben), wonach die Umnutzung ehemaliger landwirtschaftlicher Gebäude für Wohnraum in noch größerem Umfang erleichtert werden würde, könnte an anderer Stelle zu einer Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme führen.

Die notwendige Förderung des Neubaus von bezahlbarem Wohnraum sollte mit Blick auf Suffizienzaspekte an eine je Bewohner*in anzustrebende Nutzfläche gekoppelt werden, um den Bau von Wohnungen mit vergleichsweise geringer Wohnfläche stärker zu unterstützen.

Aus kommunaler Sicht bedarf es einer Nachjustierung bestehender Förderprogramme des Bundes und der Länder, damit die bauliche und energetische Sanierung von Altbauten als Schlüssel für mehr Innenentwicklung vorankommt. Künftig sollte hier stärker der Baubestand im Eigenheimsektor berücksichtigt werden, in welchem es auch um Wohnalternativen für ältere Einfamilienhausbewohner*innen und junge Familien geht.

Das in Nordrhein-Westfalen etablierte und bewährte Angebot „Bau.Land.Partner“ im Rahmen der Landesinitiative „Bau.Land.Leben“ sollte künftig noch mehr Kommunen einbeziehen, um die bauliche Entwicklung von vormalig genutzten Brachflächen oder sonstigen ungenutzten Flächen zu verstärken. Auch Akteur*innen bzw. Konstrukte wie die BahnflächenEntwicklungsgesellschaft NRW mbH (BEG) sollten ihre Aktivitäten verstärken, um die Innenentwicklung in den Kommunen zu forcieren.

Wohnungsneubau, Bestandsumbau sowie Brachflächenrevitalisierung in den Städten und Gemeinden benötigen passfähige Förderanreize bzw. Anschubfinanzierungen (z.B. kommunale Grundstücksfonds) durch Bund und Länder.

Regionale Ebene

Um höhere städtebauliche Dichten regulatorisch zu verankern, sollten – kongruent zu Regelungen in den Landesentwicklungsplänen - in den Regionalplänen entsprechende Zielvorgaben festgelegt werden.

Auf regionaler Ebene sollten tragfähige Lösungen für eine interkommunal abgestimmte Bauflächenentwicklung nicht nur im Bereich Gewerbe, sondern auch in Bezug auf die Darstellung, Festsetzung und Entwicklung neuer Wohnbauflächen realisiert werden.

Kommunale Ebene

In den Gemeinden sollte stärkeres Augenmerk auf die Entwicklung des baulichen Bestands gelenkt werden, je nach Umfang und Merkmalen des vor Ort bestehenden Gebäudebestands. Genannt werden u.a. folgende Potenziale:

- ▶ Bestandsgebäude in Innenstadtlagen, in denen nur das Erdgeschoss und der erste Stock (oft als Einzelhandelsfläche) genutzt werden, während der Rest z.B. mangels Erschließung/aufgrund umgewandelter Treppenhäuser leer steht,
- ▶ mit Wohnungen überbaubare eingeschossige Einzelhandelsgebäude,
- ▶ vormalig gewerblich genutzte Brachflächen bzw. mindergenutzte Flächen,
- ▶ Umbau, Verdichtung und Etablierung neuer sozialer und Versorgungsinfrastruktur in alten Einfamilienhausgebieten und
- ▶ Ausbau von Dachgeschossen.

In diesem Kontext sollten, wenn möglich, Doppel- oder Mehrfachnutzungen von Grundstücken, die das Wohnen einschließen, realisiert werden. Um- und Ausbaumaßnahmen sollten eng mit der energetischen Sanierung von Bestandsgebäuden und der Erzeugung bzw. Nutzung regenerativer Energien (u.a. Photovoltaik) gekoppelt werden. Hierfür werden passfähige Förderprogramme, aber auch fachliche Begleitung sowie Beratungsangebote von Seiten des Bundes und der Länder benötigt. Erforderlich sind außerdem Beratungsangebote für Bürger*innen, da die relevanten Förderprogramme z.T. schwer verständlich sind und umfangreiche Formalitäten erfordern.

Darüber hinaus sollten im Neubau verstärkt Mischnutzungen auch in kleineren Gemeinden bzw. Ortsteilen realisiert werden. Die häufig praktizierte strikte Trennung zwischen Gewerbe (auch von nicht-emittierendem Gewerbe) und Wohnen sollte in diesem Zusammenhang grundlegend überdacht werden.

Da der Ausbau von Dachgeschossen offenbar zum Bedarf an neuen Pkw-Stellplätzen führt, der häufig auf den Grundstücken bzw. im öffentlichen Straßenraum nicht realisiert werden kann, bedarf es adäquater bzw. zusätzlicher Mobilitätsangebote des ÖPNV, um die Pkw-Abhängigkeit insbesondere in nicht-zentralen Orten zu vermindern.

Die systematische Diversifizierung des Wohnungsangebots inkl. der Schaffung einer ausreichenden Zahl seniorengerechter/barrierefreier Wohnungen in Bestand und Neubau sollte deutlich verstärkt werden, um Umzugsketten zur besseren Anpassung der Wohnverhältnisse an Lebensphasen (Minderung der Remanenz; Anreize für ältere EFH-Eigentümer*innen für einen Umzug in kleinere Wohnung) zu erreichen.

Für jüngere Menschen vor der Familiengründung und für junge Erwachsene ist in den ländlichen Gemeinden deutlich mehr bezahlbarer Wohnraum erforderlich.

Mit Blick auf gleichwertige Lebensverhältnisse bedarf es in den ländlichen Räumen sowohl für ältere als auch für jüngere Menschen oder auch Alleinerziehende mehr sozialer bzw. Versorgungsinfrastruktur. Diese ist in der Vergangenheit zunehmend ausgedünnt worden.

Es sollten Wohnungstauschbörsen etabliert werden, mit denen insbesondere auf Märkten mit knapp verfügbarem Bauland bzw. Wohnungsangebot der bestehende Wohnungsbestand entlang von Wohnungsgrößen und Wohnflächenbedarfen optimiert genutzt werden kann. Ältere Menschen benötigen hierbei passfähige Unterstützungsangebote bei einem Wohnungswechsel.

Es sollten mehr Erbbaurechte mit entsprechend niedrigem jährlichen Erbbauzins vergeben werden, die es den Kommunen ermöglichen, entlang gemeindlicher Zielvorstellungen auf ihren Grundstücken die Realisierung von preiswertem neuem Wohnraum zu unterstützen.

Die Kommunikation u.a. mit Best-Practice-Beispielen über bedarfsgerechtes, zeitgemäßes und ressourcensparendes Wohnen sollte in den Kommunen deutlich verstärkt werden. Dabei sollten z.B. Möglichkeiten des qualitätsvollen stärker verdichteten Wohnens in ländlichen Gemeinden dargestellt werden, um vielerorts bestehende Vorbehalte und Ängste abzubauen.

Neben den o.g. finanziellen Anreizen (vgl. Kap. 3.1.5.4 „Bundes- und Länderebene“) benötigen die Gemeinden ausreichende Personalressourcen, um passend für unterschiedliche Gemeindegrößen und Verwaltungsstrukturen, Maßnahmen der Innen- und Bestandsentwicklung wie z.B. kommunale Potenzialflächenkataster, Planung, Beratung, Fördermittelmanagement und Maßnahmenumsetzung leisten zu können. Erforderlich sind in diesem Zusammenhang geeignete Maßnahmen, um dem in den ländlichen Kommunen bestehenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Zusammenfassung

Während sich in der Landeshauptstadt Düsseldorf und der umgebenden Teilregion die verfügbaren neuen Bauflächen deutlich verringert haben, ist diese Entwicklung im Kreis Kleve und in der Gemeinde Bedburg-Hau weit geringer spürbar. Dort liegt zugleich die Flächeninanspruchnahme deutlich über dem Schnitt der Planungsregion, des Landes und des Bundes. Gleichwohl wird die Flächenneuausweisung insbesondere in nicht-zentralen Orten deutlich beschränkt. Darüber hinaus wird es auch dort immer schwieriger, landwirtschaftliche Flächen in Bauland umzuwandeln. Dies führt in vielen Gemeinden und Ortsteilen zu einer verstärkten Innenentwicklung. Gleichzeitig bestehen Barrieren bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialflächen von Seiten privater Grundstückseigentümer*innen. In Gemeinden mit dörflicher Siedlungsstruktur wird die Entwicklung neuer Bauflächen mit höherer städtebaulicher Dichte oftmals abgelehnt. Daraus resultiert ein Nachfrageüberhang im Vergleich zum Wohnungsneubau, dessen Ursachen in Beschränkungen der Flächenneuausweisung, der schleppenden Innenentwicklung jenseits der Groß- und Mittelstädte sowie in der mangelnden Akzeptanz des stärker

verdichteten Bauens in Orten dörflicher Prägung liegen. Eine flächensparende Lösung der Probleme wird in einer künftig konsequenten Vorgabe städtebaulicher Mindestdichten gesehen. Zugleich bedarf es wirksamer Ansätze für den Zugriff der Kommunen auf bebaubare Innenbereichsgrundstücke im Bestand. Mit dem Mangel an barrierefreien Wohnungen sowie Sozialwohnungen, der notwendigen Diversifizierung des Wohnungsangebots auch in den ländlichen Räumen sowie mit dem Mangel an bezahlbaren Wohnungen in besonders hochpreisigen Wohnungsmärkten wurden soziale Problemlagen angesprochen. Als mögliche Lösungsansätze werden neben Förderanreizen für Neubau und Bestandserneuerung auch die Durchsetzung gemeinnütziger Ziele des Wohnungsbaus u.a. durch die Vergabe von Erbbaurechten genannt.

Quellenverzeichnis

Bezirksregierung Düsseldorf. (2018). *Regionalplan Düsseldorf*.

https://www.brd.nrw.de/document/rpd_plan_Gesamt.pdf

Bezirksregierung Düsseldorf. (2020). *Rheinblick- Siedlungsflächenmonitoring 2020*.

https://www.brd.nrw.de/system/files/migrated_documents/RR2021_1PA_TOP4_SV_60ad306d2d85d.pdf

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.). (2017). *Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden*. Fachbeitrag.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/mieten-preise/mietpreisbremse/01-start.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Haufe (Hrsg.). (2020, 30. Juni). *Nordrhein-Westfalen verlängert Mietpreisbremse & Co.*

https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/mietpreisbremse-in-nordrhein-westfalen-beschlossen_84342_309000.html

Henger, R. & Voigtländer, M. (2019). *Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells* (IW-Report 28/2019). Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW).

https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Landesbetrieb IT.NRW. (2022). *Bevölkerungsentwicklung 2021–2070 nach Altersgruppen am 1. Januar*.

<https://www.it.nrw/node/324/pdf>

NRW.URBAN GmbH & Co KG (Hrsg.). (2024). *Bau.Land.Leben: Eine Initiative des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes NRW*. <https://www.baulandleben.nrw/>

Der Obere Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land Nordrhein-Westfalen. (2022). *Grundstücksmarktbericht 2022 Nordrhein-Westfalen*. https://www.boris.nrw.de/borisfachdaten/gmb/2022/GMB_000_2022_pflichtig.pdf

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.4.6 Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Stadt Freital

Planungsregion und Fallstudienkommunen

Charakterisierung der Planungsregion und der ausgewählten Gemeinde (Lage Entwicklungstrends)

Die 3.437 km² große Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge ist eine der vier sächsischen Planungsregionen und erstreckt sich in nord-südlicher Ausrichtung um die Landeshauptstadt Dresden. Mit 303 Ew./km² weist sie die höchste Bevölkerungsdichte aller sächsischen Planungsregionen auf (Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 2020). Die Region ist in ihrer Siedlungsstruktur heterogen (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2020). Die Bevölkerung von insgesamt etwas über einer Millionen Menschen verteilt sich auf die Landeshauptstadt Dresden sowie die beiden Landkreise Meißen und Sächsische Schweiz-Osterzgebirge. Mehr als drei Viertel der Bevölkerung konzentriert sich dabei auf die Landeshauptstadt; im Verdichtungsraum Dresden leben ca. 800.000 Menschen. Die Bevölkerungsentwicklung in der Planungsregion ist insgesamt leicht wachsend (+3,3 % im Zeitraum 2011 bis 2019) und damit überdurchschnittlich im Landesvergleich (+0,4 %) und marginal unterdurchschnittlich im Bundesvergleich (+3,5 %). Das Wachstum ist insbesondere auf den Bevölkerungszuwachs in der Landeshauptstadt Dresden zurückzuführen (+7,5 %). In den beiden Landkreisen der Planungsregion nahm die Bevölkerungszahl im selben Zeitraum um 0,3 % (LK Sächsische Schweiz-Osterzgebirge) bzw. 1,8 % (LK Meißen) ab (vgl. Tabelle 54). Diese Entwicklung wird sich in den nächsten Jahren verstärken und die demografischen Unterschiede zwischen der Landeshauptstadt und den umliegenden Landkreisen verstärken (Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, 2020). Dabei stellt sich die Entwicklung innerhalb der beiden Landkreise differenziert dar: Während Gemeinden in Nähe der Landeshauptstadt ebenfalls wachsen bzw. sich demografisch stabil zeigen, schrumpfen die Gemeinden mit zunehmender räumlicher Distanz zu Dresden (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Bund-Länder Demografie Portal).

Tabelle 54: Ausgewählte Strukturdaten zur Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung

	Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge	Landkreis Meißen	Landeshauptstadt Dresden	Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Große Kreisstadt Freital
Bevölkerungszahl 2019	1.044.083	241.717	556.780	245.586	39.703
Bevölkerungsentwicklung 2011–2019	+3,4 %	-1,8 %	+7,5 %	-0,3 %	+3,3 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Die Fallstudienkommune Große Kreisstadt Freital ist die größte Stadt im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge. Sie liegt nur etwa zehn Kilometer vom Dresdner Stadtzentrum entfernt und weist mit einem Bevölkerungswachstum von 3,3 % (Zeitraum 2011 bis 2019) gegenüber dem insgesamt demografisch schrumpfenden Landkreis eine gegensätzliche demografische Entwicklung auf (vgl. Tabelle 54). Jedoch hat sich die positive Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Freital in den letzten Jahren abgeschwächt bzw. ist aktuell wieder leicht rückläufig. Die positive Bevölkerungsentwicklung zwischen 2011 und 2019 geht bei einer stark negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung auf einen positiven Wanderungssaldo zurück (Bertelsmann-Stiftung, 2023). Während insbesondere junge Menschen zwischen 18 und 24 Jahren den Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (negativer Saldo von -29,6/1.000 Ew. in dieser Gruppe im Jahr

2019) und die Große Kreisstadt Freital (negativer Saldo von –10,1/1.000 Ew. in dieser Gruppe im Jahr 2019) verlassen, weisen beide Gebietsebenen eine positive Bilanz bei den Wanderungsbewegungen von Familien auf (Landkreis: positiver Saldo von +11,3/1.000 Ew. in dieser Gruppe im Jahr 2019; Große Kreisstadt: positiver Saldo von +9,0/1.000 Ew. in dieser Gruppe im Jahr 2019).

Die Entwicklung der Bevölkerung ist in der Regel stark abhängig von der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen. In Deutschland und auch Sachsen hat sich die Arbeitsmarktsituation enorm verbessert und es entstanden viele neue Arbeitsplätze über den Betrachtungszeitraum. Bundesweit stieg die Anzahl an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zwischen 2011 und 2019 um 16,4 % (4,7 Mio.). In Sachsen war das Wachstum wie in allen neuen Bundesländern mit +9,0 % (+134.500) deutlich schwächer. In der Planungsregion verlief die Entwicklung besser (+13,1 %, +49.100). Die Dynamiken innerhalb der Planungsregion waren dabei sehr unterschiedlich. Im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge war die Beschäftigungsentwicklung mit 5,8 % und 5.300 neuen Arbeitsplätzen sehr gering, während in der Stadt Dresden ein Plus von 20,9 % (+39.600) beobachtet werden konnte.

Bisherige Flächenneuanspruchnahme

Die 1921 gegründete Stadt Freital entwickelt sich zunehmend zu einem beliebten Wohnstandort, wozu die Nähe zum Oberzentrum Dresden, die gute Infrastruktur und eine hohe Wohnqualität beitragen. Siedlungsschwerpunkt des Mittelzentrums stellt das Tal der Weißeritz dar, entlang derer sich die Stadt historisch entwickelt hat. Wirtschaftlich bedeutend waren der Steinkohlebergbau und die Stahlerzeugung im Döhlener Becken, die bis heute maßgeblich das Gesicht der Stadt prägen. Neben den historischen Siedlungskernen und ihren Erweiterungen ist die Bandstadt entlang der Weißeritz durch innenstadtnahe Industriestandorte charakterisiert. Ursprünglich aus drei Gemeinden gegründet, vergrößerte sich die Stadt durch Eingemeindungen (zuletzt 1999) räumlich über die Tallage hinaus auf insgesamt 40 km² mit nunmehr 15 Ortsteilen. Neben den Ortsteilen in Tallage mit verdichteter Bauweise (Altbau, DDR-Geschosswohnungsbau, Gewerbeflächen, Brachflächen) und zentralen Versorgungseinrichtungen gehören heute auch dörflich geprägte Ortsteile auf den umliegenden Höhenlagen zur Stadt. Die im Tal liegenden Ortsteile Döhlen, Deuben und Potschappel sind die zentralen Siedlungs- und Wirtschaftsschwerpunkte der Stadt, in denen sich mehr als ein Drittel der Bevölkerung konzentriert (Menzel et al., 2020). Die durch die Nähe zu den Autobahnen A 4 und A 17 sowie zur Landeshauptstadt Dresden sehr gute Verkehrsanbindung mit dem SPNV macht die Stadt als Wohnstandort und für die Ansiedlung von Unternehmen attraktiv. Größere Flächenreserven stehen jedoch aufgrund der topographischen Situation kaum mehr zur Verfügung. Für die Planung und Siedlungsentwicklung von besonderer Bedeutung ist, dass das gesamte urbane Stadtgebiet in der Tallage Hochwasserschutzgebiet ist, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Bebauungspläne (Festlegung als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete vorbeugender Hochwasserschutz im Regionalplan). Im Innenbereich bestehen aufgrund zahlreicher Industriebrachen zusammenhängende Entwicklungsflächen, teils wird die Neuansiedlung aber durch die hohen Rückbaukosten auf diesen Flächen erschwert.

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) an der Katasterfläche liegt in der Planungsregion mit 14,2 % leicht unter dem Durchschnitt des Landes (14,7 %), des Landkreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (14,8 %) und des Bundes (14,4 %) und in der Stadt Freital deutlich darüber (30,2 %) (vgl. Tabelle 55).

Tabelle 55: Ausgewählte Daten der Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge: Anteil SuV, Siedlungsdichte

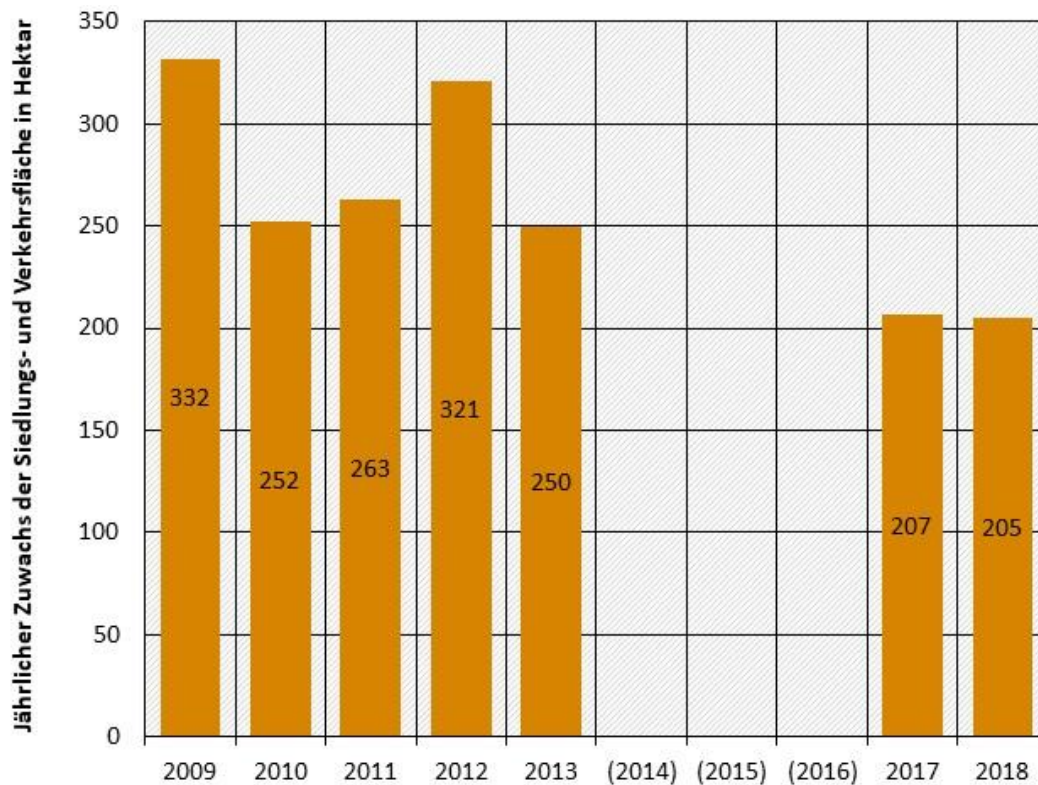
	Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge	Landkreis Meißen	Landeshauptstadt Dresden	Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Große Kreisstadt Freital
Anteil SuV an Katasterfläche 2019	14,2 %	12,4 %	43,4 %	9,9 %	30,2 %
Entwicklung Siedlungsdichte 2011–2019	-4,9 %	-12,4 %	+0,4 %	-6,4 %	+9,0 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Planungsregion, Landkreis und Fallstudienkommune weisen mit Blick auf die siedlungsstrukturellen Kenndaten unterschiedliche, zum Teil gegenläufige Entwicklungen auf (vgl. Tabelle 55). Während die Siedlungsdichte in der Planungsregion mit -4,9 % und im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge mit -6,4 % rückläufig war, nahm sie in der Fallstudienkommune Freital um 9,0 % zu. Im Vergleich dazu nahm die Siedlungsdichte im selben Zeitraum im landesweiten Durchschnitt um 13,8 %, bundesweit um 3,2 %, ab.

Die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme pro Jahr beträgt in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge im Zeitraum 2009 bis 2018 durchschnittlich 261,4 ha (vgl. Tabelle 56, vgl. UBA-Flächenrechner (Umweltbundesamt [UBA], 2023)), wobei sie von 332 ha im Jahr 2009 auf 205 ha im Jahr 2018 zurückgegangen ist (vgl. Abbildung 82). Dabei ist mit 82,3 ha knapp ein Drittel der Flächenneuanspruchnahme auf die Entwicklungen im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge zurückzuführen.

Abbildung 82: Ausgewählte Daten der Siedlungsentwicklung in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge



Hinweis: Eingeklammerte Jahre wurden aufgrund methodischer Veränderungen der amtlichen Flächenstatistik ausgeklammert. Diese Jahre sind auch nicht in die vorstehenden Mittelwerte "pro Jahr" bzw. "pro Tag" bzw. die in der Deutschlandkarte gezeigten Werte eingeflossen. Die Werte für Gebietskörperschaften oberhalb der Gemeindeebene enthalten z.T. Schätzungen.

Quelle: UBA, 2023

Für die Vergleichbarkeit relevant ist die Betrachtung des einwohner*innenbezogenen Flächenzuwachses für SuV (mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*innen in m^2). Dieser betrug im Zeitraum 2009 bis 2018 in der Planungsregion durchschnittlich $2,5 \text{ m}^2$ (vgl. Tabelle 56) und lag damit deutlich unterhalb des Landes- ($4,4 \text{ m}^2$) und Bundesdurchschnitts ($3,2 \text{ m}^2$). Innerhalb der Planungsregion liegt der Wert für den Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge mit $3,4 \text{ m}^2$ über dem Durchschnittswert der Planungsregion.

Tabelle 56: Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 2009-2018

	Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge	Landkreis Meißen	Landeshauptstadt Dresden	Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	Stadt Freital
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr [ha/Jahr], 2009–2018	261,4	111,6	70,1	82,3	4,4
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*innen (bereinigt) [m ² / Jahr und Einw.], 2009–2018	2,5	4,6	1,3	3,4	1,1

Quelle: UBA, 2023

Interessant ist dabei der differenzierte Blick auf die Entwicklungen in der Fallstudienkommune (vgl. Tabelle 56). Die Stadt Freital verzeichnet mit durchschnittlich lediglich 4,4 ha/Jahr (2009–2018) neu in Anspruch genommener Siedlungs- und Verkehrsfläche einen im landes- und bundesweiten Vergleich nur sehr geringen Flächenzuwachs. Umgelegt auf die einwohner*innenbezogene Flächenneuanspruchnahme liegt dieser Wert bei 1,1 m² und damit deutlich unter den Durchschnittswerten der übergeordneten Planungsebenen (vgl. Tabelle 56).

Entwicklung von Baulandangebot und -nachfrage

Für die Darstellung der Entwicklung beim Angebot und der Nachfrage von Bauland fehlt es an amtlichen Statistiken. Um überregionale Trends identifizieren zu können und Vergleiche zur allgemeinen Einordnung der Gesamtlage zwischen den Räumen vorzunehmen, müssen daher mehrere Indikatoren verwendet werden. Neben der bereits beschriebenen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung sind hierbei insbesondere Wohnungsbau- und Preisindikatoren (Immobilienpreise, Mieten, Bodenpreise) relevant. Beim Wohnungsbau werden hier im Folgenden die amtlichen Fertigstellungszahlen des Statistischen Bundesamtes betrachtet. Zudem werden Daten des IW-Wohnungsbedarfsmodells herangezogen, die bundesweite Daten auf Kreisebene für den Zeitraum 2016 bis 2020 bereitstellen (Henger & Voigtländer, 2019).

Bei den Baufertigstellungen ist festzustellen, dass die Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge mit 3,7 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen und Jahr im Vergleich zum Bundesland (2,5) und zum Bund (3,5) eine überdurchschnittliche Entwicklung aufweist (Tabelle 57). Die Wohnungsbedarfe liegen mit 5,6 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen über dem Landesdurchschnitt mit 3,3 und dem Bundesdurchschnitt mit 4,1. Die Wohnungsbedarfe sind jedoch innerhalb der Planungsregion äußerst unterschiedlich. Während die Wohnungsbedarfe in Dresden und enger Umgebung an gut angebundenen Standorten sehr hoch sind, besteht in weiten Teilen der ländlich geprägten Region nur ein Ersatzbedarf im Wohnungsbestand. Der Wohnungsbedarf ist daher im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge mit 4,5 deutlich niedriger als in Dresden (7,6). Das Verhältnis der Fertigstellungen gegenüber dem Wohnungsbedarf ist im Planungsraum mit 66 % niedrig und liegt unterhalb des Landes- (77 %) und Bundesniveaus (85 %). Der errechnete Bedarf an Wohnungen wurde in allen Landkreisen nicht erreicht.

Seit 2015 haben die meisten Bundesländer Mietpreis- und Kappungsgrenzenverordnungen erlassen, um dort entweder die Mietpreisbremse (§ 556d BGB) oder die Absenkung der Kappungsgrenze von 20 auf 15 % (§ 558 BGB) vorzunehmen. Die Gebiete mit angespannten Wohnungs-

märkten werden durch diese Rechtsverordnungen für die Dauer von maximal fünf Jahren bestimmt. Innerhalb der Planungsregion wurde 2015 nur Dresden als angespannter Wohnungsmarkt definiert und dort die abgesenkte Kappungsgrenze geltend gemacht (BBSR, 2017). Im Jahr 2020 wurde die Verordnung verlängert und zudem im Jahr 2022 die Mietpreisbremse in Dresden eingeführt (Haufe, 2022).

Tabelle 57: Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge

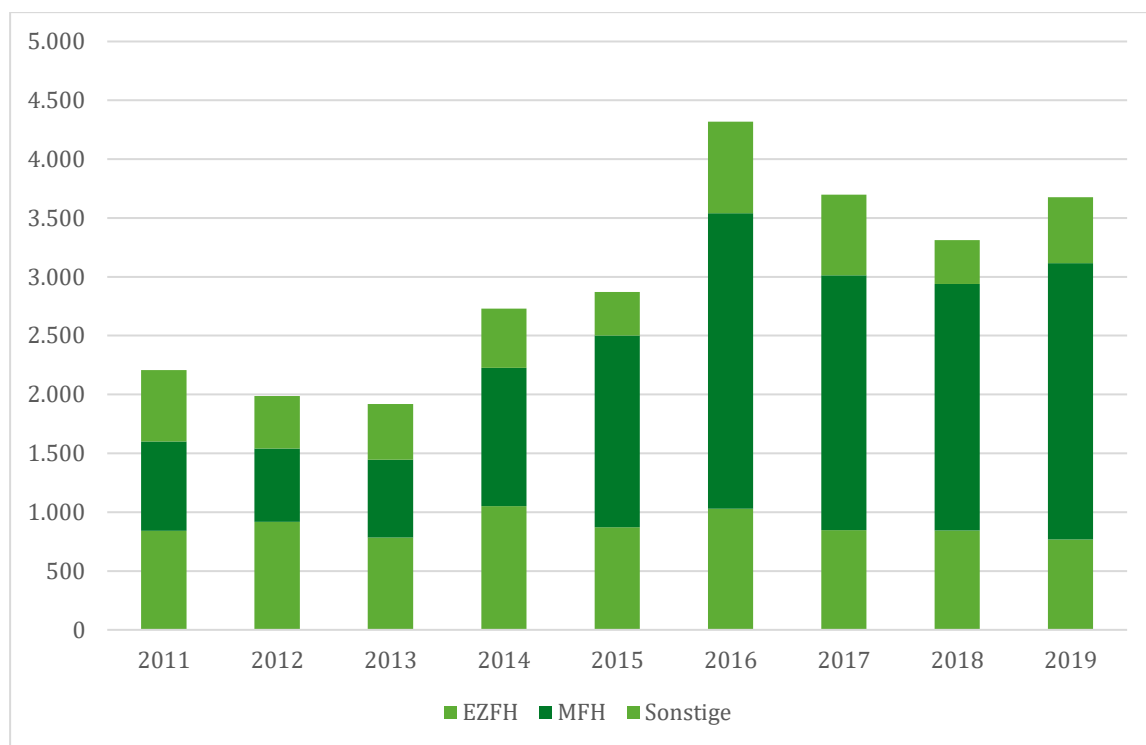
	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fertigstellungen 2016–2020/Bedarf 2016-2020	Fertigstellungen p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen
LK Meißen	554	573	97 %	2,3	2,4
LK Sächsische Schweiz-Osterzgebirge	565	1.096	52 %	2,3	4,5
LH Dresden	2.767	4.221	66 %	5,0	7,6
Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge	3.886	5.891	66 %	3,7	5,6
Sachsen	10.256	13.398	77 %	2,5	3,3
Deutschland	289.847	341.643	85 %	3,5	4,1
Krf. Großstädte (n=70)*	94.586	129.579	73 %	3,6	4,9
Sonstige Kreise (n=331)	195.261	212.063	92 %	3,4	3,7

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021;

*Kreisfreie Großstädte mit mehr als 100.000 Ew. inklusive Städteregion Aachen, Region Hannover und Regionalverband Saarbrücken

Abbildung 83 zeigt die Entwicklung der Baufertigstellungen in der Planungsregion für den Zeitraum 2011 bis 2019. Deutlich zu erkennen ist dabei der starke Anstieg bei den Mehrfamilienhäusern. Die Neubautätigkeit im Ein- und Zweifamilienhaussegment hat über die Zeit jedoch leicht abgenommen.

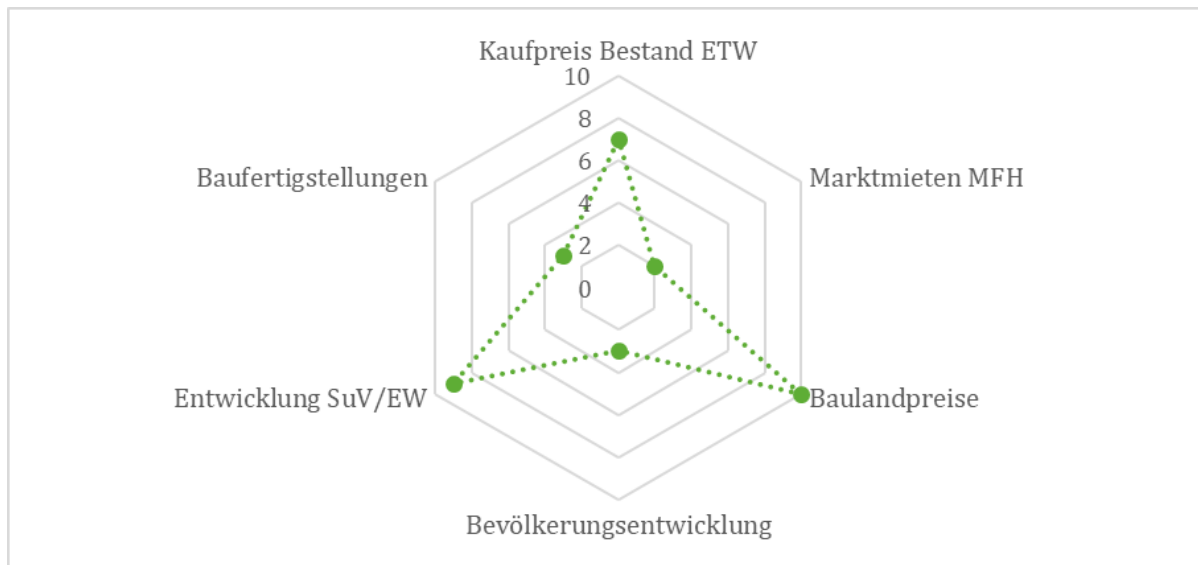
Abbildung 83: Baufertigstellungen in der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertiggestellte Wohneinheiten inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; EZFH: Ein- und Zweifamilienhäuser; MFH: Mehrfamilienhäuser (einschließlich Wohnheime); Sonstige: Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand.

In Bezug auf die Entwicklung der Immobilienpreise werden hier Kaufpreise von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2020 betrachtet (F+B). Bei den Eigentumswohnungen liegen die Preissteigerungen in der Planungsregion mit 64,5 % über dem Durchschnitt des Landes (49,7 %) jedoch unter dem Bundesdurchschnitt (71,8 %). Bei den Einfamilienhäusern zogen die Preise in der Planungsregion mit 31,9 % weniger stark als im Land (36,6 %) und deutlich geringer als bundesweit (63,2 %) an. Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei Mehrfamilienhaus-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion mit 10,7 % über dem Durchschnittswert des Landes Sachsen (8,5 %), aber deutlich unterhalb des Bundesdurchschnitts (20,2 %). Die Unterschiede sind dabei innerhalb der Planungsregion beträchtlich mit einerseits wenig dynamischen Märkten und teilweise hohen Leerständen sowie einem andererseits dynamischen Wohnungsmarkt in Dresden.

Abbildung 84: Netzdiagramm für den Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge (Teil der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Anmerkung: Für alle Kreise und kreisfreien Städte (n=401, Stand: 31.12.2019) wurden anhand sechs Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361-401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1-40).

Das Netzdiagramm in Abbildung 84 veranschaulicht die Entwicklung für den Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge als Teil der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge. Es enthält sechs zentrale Kennziffern zur Entwicklung der Wohnungs- und vorgelagerten Bodenmärkte. Je weiter weg vom Mittelpunkt die Werte der Variablen sind, desto dynamischer sind die Entwicklungen auf den jeweiligen Markt. Für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland (n=401, Stand: 31.12.2019) wurde die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361-401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1-40). Die Variablen im Einzelnen:

- **Immobilienpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufpreise für Wohnungen im Bestand im Zeitraum von 2011-2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- **Mieten:** Entwicklung der durchschnittlichen (Markt-)Mieten bei Neuvermietung für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Zeitraum von 2011-2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- **Baulandpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufwerte von Bauland (gesamt) im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- **Bevölkerungsentwicklung:** Entwicklung der Bevölkerung im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),

- **Siedlungsentwicklung:** Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsflächen pro 1.000 Einwohner*innen (zum 31.12.) im Zeitraum 2011 und 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- **Wohnungsbau:** durchschnittliche Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Maßnahmen im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2019 pro 1.000 Einwohner*innen (Stand:31.12.2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021).

Das Netzdiagramm dokumentiert für den Landkreis aus wohnungs- und siedlungspolitischer Sicht ungünstige Entwicklungstrends. Ausgehend von der sehr unterschiedlichen dispersen demografischen Disposition der Städte und Gemeinden ist zunächst eine unterdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung festzustellen (Rankingwert 3). Problematisch erscheint insbesondere, dass das Siedlungsflächenwachstum mit einem Ranking von 9 sehr hoch, obwohl der Wohnungsbau mit einem Ranking von 3 unterdurchschnittlich ist. Offensichtlich gelingt es nicht, flächendeckend die minder- oder ungenutzten Flächenbestände zu aktivieren und Leerstände wieder zu nutzen. Gleichzeitig ist mit einem Rankingwert von 10 eine hohe Preisdynamik bei den Bodenpreisen zu erkennen, die auf eine Verknappung an Bauflächen hindeutet. Bei der Beurteilung der Ergebnisse ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Entwicklung innerhalb der Landkreise äußerst heterogen verläuft. Es kann davon ausgegangen werden, dass in einigen Städten und Gemeinden in einigen Segmenten lokale Verknappungen auftreten und etliche Städte und Gemeinden sehr wohl erfolgreich Innenentwicklungspotenziale nutzen können. Die große Heterogenität der Kreise und die eingeschränkte Aussagekraft der verfügbaren Daten insbesondere in der Flächenstatistik erschwert es, das Ausmaß des Engpasses detailliert zu beschreiben und zu bewerten.

Folgen der Baulandverknappung

Im Folgenden werden die bereits sichtbaren sozialen und städtebaulichen Folgen sich verknappenden Baulandes dargestellt. Die Verknappung selbst kann dabei aufgrund der geringen Regulierungsintensität nicht auf die regionalplanerische Steuerung zurückgeführt werden. Von besonderer Bedeutung ist neben der topografischen Struktur, dass sich das gesamte urbane Stadtgebiet in der Tallage im Hochwasserschutzgebiet befindet, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Bebauungspläne (Festlegung als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete vorbeugender Hochwasserschutz im Regionalplan) bei einer gleichzeitig relativ hohen Nachfrage aufgrund der günstigen Lage zur Landeshauptstadt Dresden.

Städtebauliche Folgen

In Freital gibt es aufgrund der Topografie nur wenige Flächen im Außenbereich, die sich für eine Ausweisung als Bauland eignen. Daher konzentriert sich die Stadt auf Innenentwicklung. Schwerpunkt ist dabei eine Entwicklung von Mehrfamilienhäusern auf Flächen, die keinen Bebauungsplan benötigen (Entwicklung nach § 34 BauGB). Die Stadt nutzt wenige Steuerungsmöglichkeiten für diese Entwicklungen, weswegen in der aktuellen Stadtentwicklung mehr ein Reagieren auf Trends zu beobachten ist als eine Gestaltung von Prozessen. Aktuell werden Flächen entwickelt, die sich aufgrund von Altlasten, Eigentumsverhältnissen oder bergbaulicher Vorbelastung als kompliziert erweisen. Durch Nachverdichtungen ist eine Überlastung der Infrastruktur ein zentrales Thema, z.B. in Bezug auf Parkplätze. Es besteht eine hohe Nachfrage nach Einfamilienhäusern, die die Stadt derzeit nicht decken kann. Infolgedessen werden diese Bedarfe im Umland abgedeckt, was wiederum zu einer Zunahme des Verkehrs führt. Von der älteren Bevölkerung hingegen werden moderne Wohnungen in Mehrfamilienhäusern nachgefragt. Es gibt nur sehr geringen Leerstand, der z.T. die Fluktuationsreserve unterschreitet.

Soziale Folgen

Im Großraum Dresden kommt es aufgrund fehlender Bauflächen und dem damit verbundenen Druck auf dem Wohnungsmarkt zu steigenden Mietpreisen, die sich bis nach Freital auswirken. Die hohen Mietkosten in Verbindung mit hohen Baukosten führen zu sozialen Verwerfungen. Beispielhaft wird eine notwendige Sanierung eines teilsanierten Plattenbaugebietes in Freital zu einer Mieterhöhung führen. Eine Folge sind Verdrängungstendenzen, die voraussichtlich einen Austausch der Bewohner*innen durch finanzkräftigere Personen nach sich ziehen werden. Gegenüber der Nachverdichtung im Innenbereich bestehen Vorbehalte, die sich unter anderem durch Bürger*innenproteste gegen entsprechende Vorhaben zeigen, insbesondere in ländlichen Bereichen.

Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung und zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

Regionale Raumordnung

Im Folgenden wird auf die Regulierungsintensität der quantitativen Steuerung der Flächenneuanspruchnahme durch die regionale Raumordnung eingegangen.

In der Planungsregion Oberes Elbtal/Osterzgebirge werden mit dem Regionalplan (Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 2020) bzw. Landesentwicklungsplan (Sächsisches Staatsministerium des Innern [SMI], 2013) verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächeninanspruchnahme beeinflussen können. Hierzu zählen:

- ▶ Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für SuV auf unter 2ha/Tag (LEP, G 2.2.1.1),
- ▶ Vorrang der Innenentwicklung (LEP, Z 2.2.1.4),
- ▶ Beschränkung auf Eigenentwicklung in Orten ohne zentralörtliche Funktion (LEP, Z 2.2.1.6),
- ▶ Festlegung von Versorgungs- und Siedlungskernen und Entwicklung neuer Wohnbaugebiete in „zumutbarer Entfernung“ zu ihnen (LEP, Z 2.2.1.3).

Weitere Steuerungsinstrumente und Aktivitäten:

- ▶ regionale Kooperation im Stadt-Umland-Bereich der Stadt Dresden u.a. zur Wohnbauflächenentwicklung (RPL, G 2.1.1.5),
- ▶ regionales Flächenmanagement (LEP, Z 2.2.1.5): „Hinwirkungsziel“,
- ▶ Vorranggebiete Arten-, Biotopschutz (LEP, Z 4.1.1.16; Festlegung in RPL),
- ▶ Vorrang- und Vorbehaltsgebiete vorbeugender Hochwasserschutz (LEP, Z 4.1.2.9, Festlegung in RPL),
- ▶ Vorranggebiete Landwirtschaft (LEP Z 4.2.1.1, Festlegung in RPL),
- ▶ regionalplanerische Festlegung von siedlungsrelevanten Frisch-/Kaltluftentstehungsgebieten/-bahnen, die von Neubebauung/Versiegelung freizuhalten sind (LEP Z 4.1.4.1).

Eine quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme ist nur als planerischer Grundsatz im LEP verankert und wird nicht durch den Regionalplan konkretisiert. Gleiches gilt für das Hinwirkungsziel im LEP, nach dem auf die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme durch ein regionales Flächenmanagement hingewirkt werden soll. Der Regionalplanung fehlen hierfür Personal und Informationen zu den kommunalen Planungen. Als Ziel verankert

und damit strikt beachtungspflichtig ist landesplanerisch der Vorrang der Innenentwicklung und die Beschränkung auf die Eigenentwicklung in nicht-zentralen Orten.

Die stärkste Möglichkeit zur Beschränkung von Bautätigkeit im Außenbereich ist daher die negativplanerische Festlegung von Freiraum als Vorranggebiet. Darüber hinaus hat die Regionalplanung derzeit (bis auf die Beschränkung auf die Eigenentwicklung in nicht-zentralen Orten entsprechend LEP) keine Regulierungsfunktion der kommunalen Siedlungsentwicklung. Eine Herausforderung besteht hierbei durch die kommunal verfasste Regionalplanung, die letztlich durch die Bürgermeister*innen in der Regionalversammlung entschieden wird, die sich für striktere Vorgaben hinsichtlich der Wohnbauflächenentwicklung selbst in ihren Handlungsmöglichkeiten beschneiden müssten. Im Rahmen der Regionalentwicklung versucht die Regionalplanung auf nachhaltige Siedlungsentwicklung hinzuwirken. Nach Einschätzung der Fallstudienteilnehmenden bleiben die Landes- und Regionalplanung mit diesen Regelungen für die Politik auf der kommunalen Ebene relativ abstrakt und wenig präsent.

Kommunale Ebene

Wichtige Handlungsleitlinie der Stadt Freital ist das INSEK 2030plus (Menzel et al., 2020). Ein Handlungsgrundsatz des Konzepts ist „Innen vor Außen“, das allerdings ausschließlich eine Selbstbindung darstellt. Weiterhin werden im Rahmen des INSEK Entwicklungsflächen ermittelt und dargestellt sowie ein Baulückenkataster und eine Leerstandsermittlung vorgenommen. Zudem wurde der Wohnungsbedarf ermittelt (Große Kreisstadt Freital, 2020). Die Entwicklung im Innenbereich erfolgt nach § 34 BauGB weitgehend ohne weitere Steuerung durch die Kommune. Derzeit ist die Entwicklung eines Stadtzentrums durch einen städtebaulichen Wettbewerb und Investor*innen in Vorbereitung, wobei auch Wohnungsbau integriert werden soll. Bebauungspläne werden insbesondere auf Antrag eines Investors/einer Investorin erstellt, der das Eigentum an Flächen erworben hat.

In der Erlebnisregion Dresden, einem informellen Verwaltungsnetzwerk bestehend aus Dresden und 17 umliegenden Kommunen, erfolgt ein punktueller Austausch zum Thema Wohnungsbau auf Arbeitsebene.

Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung (Bund, Länder, Region, Kommune)

Es wurden im Fallstudienprozess Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung entwickelt, die verschiedene Zuständigkeits- bzw. Umsetzungsebenen adressieren.

Bundes- und Länderebene

Regionen und Kommunen benötigen bessere Handlungsmöglichkeiten, insbesondere eine bessere personelle und finanzielle Ausstattung, um angesichts der bestehenden Anforderungen eine aktive und zugleich nachhaltige Siedlungs- und Wohnungsbaupolitik betreiben zu können. Hierzu zählt auch, die Flächenkulissen für Förderungen auszuweiten. So ist in Freital keine Förderung des sozialen Wohnungsbaus möglich, weil die Stadt nicht in der entsprechenden Flächenkulisse eingeordnet ist. Erforderlich ist eine Unterstützung der Kommunen bei der Innenentwicklung. Neben Unterstützungsangeboten wie einem zentralisierten Kataster auf Landesebene und einer klaren rechtlichen und definitorischen Abgrenzung des Innenbereichs sind auch harte Instrumente wie Baugebote (bspw. innerhalb von fünf Jahren nach Aufstellung von B-Plänen) erforderlich. Darüber hinaus steht das Baulandmobilisierungsgesetz z.T. dem Flächenschutz entgegen, kann aber zur Mobilisierung von Bauflächen beitragen.

Von Seiten der sächsischen Staatsregierung gibt es derzeit keine Aktivität, das Zwei-Hektar-Ziel des Freistaates Sachsen umzusetzen, indem es auf die Kommunen heruntergebrochen und das Hinwirkungsziel im LEP konkretisiert wird. Eine Kontingentierung des Flächenverbrauchs

durch den Bund und die Länder stößt in Kommunen der Planungsregion Oberes Elbtal/Ostergelände auf erheblichen Widerstand, da die kommunalen Entwicklungsspielräume eingeschränkt werden würden. Bei einer potenziellen Umsetzung wäre eine differenzierte Betrachtung nach Größe der Kommunen erforderlich. Eine entsprechende Regelung inkl. eines konkreten Flächensparziels müsste von Bund und/oder Land und die Kernbotschaft „Wir wollen Fläche sparen“ den Kommunen von übergeordneten Institutionen und Planungsebenen vorgegeben werden. Hierzu zählt konkret auch das Hinwirkungsziel zu „regionalem Flächenmanagement“ aus dem LEP, das insbesondere mit Blick auf die Verbindlichkeit konkretisiert und für dessen Umsetzung die nötigen Ressourcen bereitgestellt werden müsste (hauptsächlich mit Blick auf bessere informatorische Grundlagen für nachhaltiges Flächenmanagement).

Regionale Ebene

Derzeit besteht keine Regelung zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme im Regionalplan. Eine Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung erfolgt nur durch eine Negativplanung durch Vorranggebiete für Landwirtschaft etc. und naturschutzrechtliche Vorgaben. Eine mögliche weitere Beschränkung der Flächenneuausweisung sollte nicht im Regionalplan, sondern in einem gesonderten Konzept verankert werden und sich am Zentrale Orte-Konzept orientieren. Damit verbunden müsste ein regionales Flächenmanagementsystem sein, das sich an regional ermittelten Bedarfen orientiert. Im Sinne einer integrierten Betrachtung sollten (verbesserte) Angebote des ÖPNV und SPNV in der Fläche sowie Angebote der Daseinsvorsorge durch entsprechende Steuerungsinstrumente mit dem Wohnungsbau verknüpft werden.

Kommunale Ebene

Ein Flächenpotenzialkataster könnte auf kommunaler Ebene Wissen über Innenentwicklungspotenziale und Leerstand darstellen und zugleich aufzeigen, wo größere Flächen renaturiert werden können. Notwendig wäre hierfür ein umfangreiches, zentralisiert angelegtes Monitoring.

Erforderlich ist eine Kommunikation in die Kommunalpolitik und Bevölkerung über das Erfordernis des Freiflächenschutzes: Fläche braucht aus Sicht der in der Fallstudie beteiligten Akteur*innen eine größere Lobby, wofür die Funktionen von Freiflächen hervorgehoben werden müssten. Interkommunale Kooperationen könnten zu bedarfsgerechteren Flächenentwicklungen führen, sind derzeit aber aufgrund der Konkurrenz unter den Kommunen kaum umsetzbar. Es ist ein differenziertes Angebot unterschiedlicher Wohnqualitäten erforderlich. Durch eine vermehrte Schaffung kleinerer Wohneinheiten und eine Förderung von Umzugsketten der Bewohner*innen von EFH in kleinere Wohnungen könnten neue Potenziale gehoben werden.

Um ausreichend sozialen Wohnraum zu schaffen, könnten durch die Kommunen Vorgaben an Investor*innen gemacht werden (bspw. für Anteil bezahlbaren Wohnraums). Zur Steuerung der Innenentwicklung ist eine bessere Ausnutzung der vorhandenen Instrumente erforderlich (bspw. Satzungen, B-Plan im Innbereich). Dies gilt z.B. für die Steuerung von Lückenbebauungen durch Mehrfamilienhäuser auf Industriebrachen, die nach einem Hochwasser rückgebaut (Rückbau durch Stadtumbau Ost, Baulücken sind vorhanden) wurden. Die alleinige Entwicklung nach § 34 BauGB ist durch die Kommune schwer steuerbar.

Zusammenfassung

Instrumente einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sind in der Planungsregion nur in Ansätzen vorhanden. Die Verknappung von Bauland und damit verbundene Preissteigerungen sind in der Planungsregion nicht auf regionalplanerische Instrumente zurückzuführen. In der Region und hauptsächlich in der Fallstudienkommune stellen vielmehr negativ-planerische Instrumente und die topografischen Gegebenheiten einen wesentlichen Faktor der Beschränkung von neuen Flächenausweisungen dar.

Die Entwicklungsdynamiken in der Planungsregion sind mit Bezug auf die Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung räumlich sehr unterschiedlich. Insbesondere die Gemeinden in der Nähe zur Landeshauptstadt profitieren vom dortigen Wachstum und weisen eine positive Bevölkerungsentwicklung auf, was sich, wie im Fall der Großen Kreisstadt Freital, durch einen positiven Wanderungssaldo ausdrückt. Dies ist insbesondere auf die Zuwanderung junger Familien zurückzuführen, verbunden mit einer hohen Nachfrage nach Einfamilienhäusern, die die Stadt nicht befriedigen kann. Verbunden mit dem Bevölkerungswachstum sind steigende Bauland- und Mietpreise in der Fallstudienkommune, die in Ansätzen zu sozialräumlichen Verdrängungsprozessen führen. Während bedingt durch die stärkere Nachfrage nach Bauland Innenentwicklungspotenziale stärker genutzt werden, gibt es in Teilen der Bevölkerung Vorbehalte dagegen. Insbesondere mit Blick auf die wachsenden Herausforderungen wurde daher der Wunsch nach besseren Handlungsmöglichkeiten für die Regionen und Kommunen geäußert, etwa durch eine bessere finanzielle und personelle Ausstattung. Eine mögliche Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme wird kritisch eingeschätzt, da sie die kommunalen Entwicklungsspielräume einschränken würde. Gleichwohl werden die sich wandelnden Anforderungen hin zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wahrgenommen. Diese Ziele sollten durch entsprechende Rahmenbedingungen und Unterstützungsangebote für Kommunen glaubwürdig unteretzt werden.

Quellenverzeichnis

Bertelsmann-Stiftung. (2023, 4. Dezember). *Kommunale Daten für eine innovative Zukunft*. <https://www.wegweiser-kommune.de/>

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2020). *Siedlungsstrukturelle Kreistypen*. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/siedlungsstrukt-kreistypen-2020.csv?blob=publicationFile&v>

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (BiB), Bund-Länder Demografie Portal. *Aktuelle regionale Bevölkerungsentwicklung*. <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/bevoelkerungsentwicklung-regional-aktuell.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Große Kreisstadt Freital (Hrsg.). (2020). *Fortschreibung Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK) Fachkonzepte B*. https://www.freital.de/media/custom/3303_454_1.PDF?1602780105

Haufe (Hrsg.). (2022, 1. Juni). *Mietpreisbremse in Dresden und Leipzig ist beschlossen*. https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/mietpreisbremse-in-sachsen_84342_544578.html

Henger, R. & Voigtländer, M. (2019). *Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells* (IW-Report 28/2019). Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW). https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Menzel, T., Möschk, K., Worbs, A., Gillis, C. & Vogler, J. (2020). *Fortschreibung Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK): Stadtentwicklung Freital 2030plus*. https://www.freital.de/media/custom/3303_453_1.PDF?1602780027

Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal / Osterzgebirge (Hrsg.). (2020). *Regionalplan 2. Gesamtfortschreibung 2020: Beschluss VV 02/2019 der Verbandsversammlung am 24.06.2019*.

Sächsisches Staatsministerium des Innern. (2013, 12. Juli). *Landesentwicklungsplan 2013*. https://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/LEP_2013.pdf

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (Hrsg.). (2020). *7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen bis 2035*. https://www.bevoelkerungsmonitor.sachsen.de/download/RBV%20Kreise/karten_statistik-sachsen_7RBV-kreise.pdf

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.4.7 Planungsregion Mittelhessen, Stadt Alsfeld, Stadt Lich

Planungsregion und Fallstudienkommunen

Charakterisierung der Planungsregion und der ausgewählten Gemeinde (Lage Entwicklungstrends)

Die 5.381 km² große Planungsregion Mittelhessen ist in ihrer Siedlungsstruktur sehr heterogen (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2020). Die Bevölkerung von insgesamt knapp über einer Million Menschen verteilt sich auf die städtischen Kreise Gießen, Lahn-Dill und Limburg-Weilburg, den ländlichen Kreis mit Verdichtungsansätzen Marburg-Biedenkopf sowie den dünn besiedelten Vogelsbergkreis. Die Regionalplanung wird durch das Regierungspräsidium Gießen wahrgenommen, wobei die Beschlüsse durch die mit kommunalen Vertreter*innen besetzte Regionalversammlung gefasst werden. Allein in den drei städtischen Kreisen konzentrieren sich zwei Drittel der Bevölkerung der Planungsregion. Entsprechend differenziert stellt sich die Bevölkerungsdichte dar. Diese liegt in der gesamten Planungsregion bei 195 Ew./km². Im dicht besiedelten Kreis Gießen, in dem die Fallstudienkommune Lich liegt, sind es 317 Ew./km². Im benachbarten Vogelsbergkreis, in dem die Fallstudienkommune Alsfeld liegt, sind es lediglich 72 Ew./km². Die Bevölkerung entwickelte sich in der Planungsregion zwischen 2011 und 2019 leicht positiv, was insbesondere auf den Bevölkerungszuwachs im Landkreis Gießen (+7,6 %) sowie eine leichte Zunahme im Landkreis Limburg-Weilburg zurückzuführen ist. Die anderen drei Landkreise der Planungsregion schrumpften (vgl. Tabelle 58). Diese demografischen Entwicklungen in den Landkreisen werden sich in den kommenden Jahren und Jahrzehnten voraussichtlich weiter verstärken (Hessisches Statistisches Landesamt, 2019). Der Landkreis Gießen hingegen, und hier insbesondere die Universitätsstadt Gießen, werden in den kommenden Jahren weiter wachsen und bis zum Jahr 2035 3 % mehr Einwohner*innen aufweisen (Veränderung 2017–2035) (Regierungspräsidium Gießen, 2021, S. 11), wobei perspektivisch hier auch von einer Abnahme der Bevölkerungszahlen auszugehen ist (Hessisches Statistisches Landesamt, 2019, S. 21). Die positive Bevölkerungsentwicklung zwischen 2011–2019 im Landkreis Gießen ging bei einer leicht negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung auf einen positiven Wanderungssaldo zurück (Bertelsmann-Stiftung, 2023). Von dieser positiven Entwicklung hat auch die Stadt Lich in der letzten Dekade profitiert (vgl. Tabelle 58).

Tabelle 58: Ausgewählte Strukturdaten zur Planungsregion Mittelhessen: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung

	Planungs-region Mittelhessen	Landkreis Gießen	Stadt Lich	Vogelsberg-kreis	Stadt Alsfeld
Bevölkerungszahl 2019	1.048.646	270.688	13.795	105.643	16.037
Bevölkerungsentwicklung 2011–2019	+2,3 %	+7,2 %	+5,4 %	–2,2 %	–1,6 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Die Entwicklung der Bevölkerung ist in der Regel stark abhängig von der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen. In Deutschland und auch Hessen hat sich die Arbeitsmarktsituation enorm verbessert und es entstanden viele neue Arbeitsplätze über den Betrachtungszeitraum. Bundesweit stieg die Anzahl an sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten zwischen 2011 und 2019 um 16,4 % (4,7 Mio.). In Hessen war das Wachstum mit +18,1 % (+382.000) etwas stärker. In der Planungsregion verlief die Entwicklung hingegen schwächer (+13,4 %, +47.500). Die Dynamiken

innerhalb der Planungsregion waren dabei unterschiedlich stark. In den städtischen Kreisen entstanden mehr Arbeitsplätze als in den ländlich geprägten Kreisen. Die Planungsregion folgt damit dem bundesweiten Trend, dass in den Agglomerationsräumen mehr neue Beschäftigungsverhältnisse entstehen. In dem größtenteils ländlich geprägten Vogelsbergkreis war der Zuwachs an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit einem Plus von 8,5 % sehr gering. Im Landkreis Gießen waren die Werte mit einem Plus von 17,5 % besser, jedoch sind auch hier die Unterschiede innerhalb des Landkreises groß.

Auf der anderen Seite wird der aktuell schon demografisch schrumpfende Vogelsbergkreis (vgl. Tabelle 58) weiter an Bevölkerung verlieren. Die Bevölkerungsvorausberechnung geht von einem Rückgang um über 20 % bis zum Jahr 2040 aus (Hessisches Statistisches Landesamt, 2019, S. 23). Der Vogelsbergkreis wies zwischen 2011–2019 eine deutlich negative natürliche Bevölkerungsentwicklung auf, die durch den positiven Wanderungssaldo (seit 2015) nicht ausgeglichen werden kann (Bertelsmann-Stiftung, 2023). Während insbesondere junge Menschen zwischen 18 und 24 Jahren den Kreis verlassen (negativer Saldo von –28,2/1.000 Ew. in dieser Gruppe), weist der Kreis eine hohe positive Bilanz bei den Wanderungsbewegungen von Familien auf (Bertelsmann-Stiftung, 2023). Ähnlich wie im Landkreis stellt sich die demografische Entwicklung in der Stadt Alsfeld dar, deren Bevölkerung im Zeitraum 2011 bis 2019 um 1,6 % zurückging (vgl. Tabelle 58).

Bisherige Flächenneuanspruchnahme

Die Stadt Lich liegt nur knapp 14 km von der prosperierenden Universitätsstadt Gießen entfernt und ist ein gut ausgestattetes Mittelzentrum. Durch ihre verkehrsgünstige und landschaftlich schöne Lage ist sie ein attraktiver Wohnstandort mit hoher Nachfrage. Die Stadt gliedert sich in neun Stadtteile. In der Kernstadt wohnt der überwiegende Teil der Bevölkerung, während lediglich einer der Stadtteile (Langsdorf) mehr als 1.000 Ew. aufweist.

Die Stadt Alsfeld gliedert sich in 16 Stadtteile und erfüllt als Mittelzentrum im Vogelsbergkreis wichtige überörtliche Funktionen für die angrenzenden, überwiegend ländlich geprägten Unter- und Kleinzentren. Sie ist Europäische Modellstadt für Denkmalschutz. Die Altstadtbebauung ist als Gesamtanlage denkmalgeschützt und beherbergt eine große Zahl bedeutender Einzelkulturdenkmale. Auch hier konzentriert sich in der Kernstadt der größte Teil der Bevölkerung (knapp 10.000 Ew.), während die Stadtteile mit einer Ausnahme (Altenburg) weniger als 1.000 Ew. haben.

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) an der Katasterfläche liegt in der Planungsregion mit 15,1 % über dem Durchschnitt des Landes Hessen (13 %). Innerhalb der Planungsregion sind die Unterschiede zwischen den beiden betrachteten Landkreisen erheblich. Während der Anteil der SuV-Fläche im Landkreis Vogelsbergkreis nur 10,6 % beträgt, liegt sie im Landkreis Gießen mit 18,6 % deutlich höher (vgl. Tabelle 59).

Tabelle 59: Ausgewählte Daten der Siedlungsentwicklung der Planungsregion Mittelhessen: Anteil SuV, Siedlungsdichte

	Planungsregion Mittelhessen	Landkreis Gießen	Stadt Lich	Vogelsbergkreis	Stadt Alsfeld
Anteil SuV an Katasterfläche 2019	15,1 %	18,6 %	13,3 %	10,6 %	13,2 %

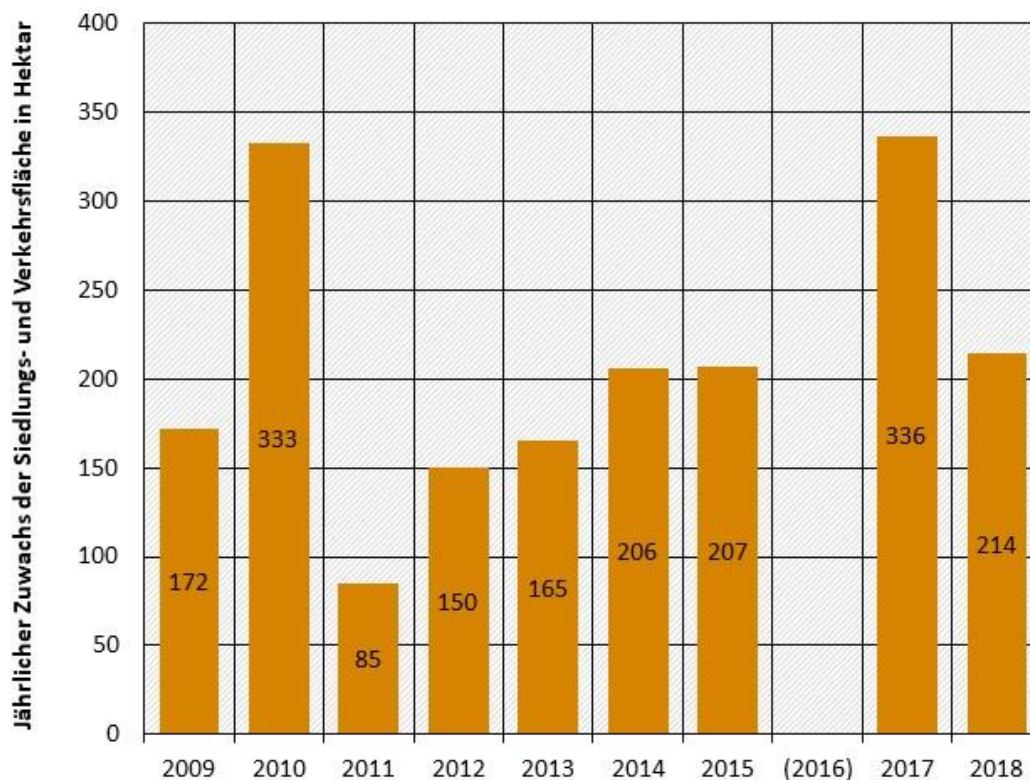
	Planungsregion Mittelhessen	Landkreis Gießen	Stadt Lich	Vogelsberg- kreis	Stadt Alsfeld
Entwicklung Siedlungsdichte 2011–2019	-1,7 %	+3,3 %	+1,1 %	-5,4 %	-5,5 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Die Planungsregion, die beiden Landkreise und die Fallstudienkommunen weisen mit Blick auf die Siedlungsdichte zum Teil gegensätzliche Entwicklungen auf (vgl. Tabelle 59). So nahm die Siedlungsdichte in der Planungsregion um 1,7 % ab, während sie im Landesvergleich um knapp 0,7 % zu- und im Bundesvergleich um 3,2 % abnahm. Im prosperierenden Landkreis Gießen nahm die Siedlungsdichte entgegen des landes- und bundesweiten Trends um 3,3 % zu, während sie im Vogelsbergkreis um 5,4 % abnahm. Die Entwicklungen in den beiden Fallstudienkommunen entsprechen den Entwicklungen ihrer Landkreise. In der Fallstudienkommune Lich betrug die Zunahme 1,1 %, während sie in der Stadt Alsfeld mit 5,5 % in ähnlich starkem Maße abnahm wie im Landkreis.

Die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) pro Jahr betrug in der Planungsregion Mittelhessen im Zeitraum 2009 bis 2018 durchschnittlich 207,6 ha (vgl. Jahreswerte in Abbildung 85, vgl. UBA-Flächenrechner (Umweltbundesamt [UBA], 2023)). Die jährliche Flächenneuanspruchnahme für SuV schwankte in diesem Zeitraum stark. Dabei geht mit 51,1 ha (mittlere Flächenneuanspruchnahme in ha/Jahr, 2009–2018) ein Viertel der Flächenneuanspruchnahme auf die Entwicklungen im Landkreis Gießen zurück, knapp 20 % sind auf die Entwicklungen im Landkreis Vogelsbergkreis zurückzuführen (vgl. UBA, 2023 und Tabelle 60).

Abbildung 85: Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Planungsregion Mittelhessen 2009–2018



Hinweis: Eingeklammerte Jahre wurden aufgrund methodischer Veränderungen der amtlichen Flächenstatistik ausgeklammert. Diese Jahre sind auch nicht in die vorstehenden Mittelwerte "pro Jahr" bzw. "pro Tag" bzw. die in der Deutschlandkarte gezeigten Werte eingeflossen. Die Werte für Gebietskörperschaften oberhalb der Gemeindeebene enthalten z.T. Schätzungen.

Quelle: UBA, 2023

Für die Vergleichbarkeit relevant ist die Betrachtung des einwohner*innenbezogenen Flächenzuwachses für SuV (Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*innen in m^2). Dieser betrug im Zeitraum 2009 bis 2018 in der Planungsregion durchschnittlich $2,0 \text{ m}^2$ (vgl. Tabelle 60) und lag damit leicht oberhalb des Landesdurchschnitts ($1,6 \text{ m}^2$), jedoch deutlich unterhalb des bundesweiten Durchschnitts ($3,2 \text{ m}^2$). Innerhalb der Planungsregion liegt der Wert für den Landkreis Gießen mit $1,9 \text{ m}^2$ nur etwa halb so hoch wie im Landkreis Vogelsbergkreis ($3,9 \text{ m}^2$). Beide Fallstudien weisen einen ähnlichen Zuwachs der SuV-Fläche pro Ew. auf, der dem durchschnittlichen Zuwachs in der Planungsregion entspricht (vgl. Tabelle 60).

Tabelle 60: Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Planungsregion Mittelhessen, 2009-2018

	Planungs-region Mittelhessen	Landkreis Gießen	Stadt Lich (LK Gießen)	Vogelsberg-kreis	Stadt Alsfeld (Vogelsberg-kreis)
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr [ha/Jahr], 2009–2018	0,6	51,1	3,0	41,4	3,3

	Planungs- region Mit- telhessen	Landkreis Gießen	Stadt Lich (LK Gießen)	Vogelsberg- kreis	Stadt Alsfeld (Vogelsberg- kreis)
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*innen (bereinigt) [m²/Jahr und Ew.], 2009–2018	2,0	1,9	2,2	3,9	2,0

Quelle: UBA, 2023

Entwicklung von Baulandangebot und -nachfrage

Für die Darstellung der Entwicklung beim Angebot und der Nachfrage von Bauland fehlt es an amtlichen Statistiken. Um überregionale Trends identifizieren zu können und Vergleiche zur allgemeinen Einordnung der Gesamtlage zwischen den Räumen vorzunehmen, müssen daher mehrere Indikatoren verwendet werden. Neben der bereits beschriebenen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung sind hierbei insbesondere Wohnungsbau- und Preisindikatoren (Immobilienpreise, Mieten, Bodenpreise) relevant. Beim Wohnungsbau werden hier im Folgenden die amtlichen Fertigstellungszahlen des Statistischen Bundesamtes betrachtet. Zudem werden Daten des IW-Wohnungsbedarfsmodells herangezogen, die bundesweite Daten auf Kreisebene für den Zeitraum 2016 bis 2020 bereitstellen (Henger & Voigtländer, 2019).

Bei den Baufertigstellungen ist festzustellen, dass die Planungsregion Mittelhessen mit 3,1 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen und Jahr im Vergleich zum Bundesland (3,4) und zum Bund (3,5) eine unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist (Tabelle 61). Gleichzeitig liegen die Wohnungsbedarfe mit 3,0 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen unterhalb des Landesdurchschnitts von 4,4 und des Bundesdurchschnitts von 4,1. Im Landkreis Gießen ist der Wohnungsbedarf mit 5,1 hoch, auch gegenüber dem Durchschnitt aller 70 kreisfreien Großstädte in Deutschland mit einem Wert von jährlich 4,9 benötigten Wohnungen je tausend Einwohner*innen. Am geringsten sind die Wohnungsbedarfe mit 0,8 hingegen im Vogelsbergkreis.

Das Verhältnis der Fertigstellungen gegenüber dem Wohnungsbedarf liegt im Planungsraum mit 103 % über dem Soll und weit über dem Landes- (76 %) und Bundesdurchschnitt (85 %). Der errechnete Bedarf an Wohnungen wurde insbesondere nur in den beiden Landkreisen Gießen (86 %) und Marburg-Biedenkopf (83 %) nicht gedeckt. Entsprechend kann dort von einem leichten Wohnungsmangel ausgegangen werden. Umgekehrt wurden in allen anderen Landkreisen deutlich mehr Wohnungen fertiggestellt als theoretisch erforderlich sind. Am meisten wurde im Vogelsbergkreise mit 247 % über dem Soll gebaut. Seit 2015 haben die meisten Bundesländer Mietpreis- und Kappungsgrenzenverordnungen erlassen, um dort entweder die Mietpreisbremse (§ 556d BGB) oder die Absenkung der Kappungsgrenze von 20 auf 15 % (§ 558 BGB) vorzunehmen. Die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten werden durch diese Rechtsverordnungen für die Dauer von maximal fünf Jahren bestimmt. Für die Planungsregion wurden 2015 nur die Städte Gießen und Marburg als angespannte Wohnungsmärkte definiert (BBSR, 2017). Im Jahr 2020 hat Hessen die Verordnungen verlängert (Haufe, 2020).

Tabelle 61: Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 in der Planungsregion Mittelhessen

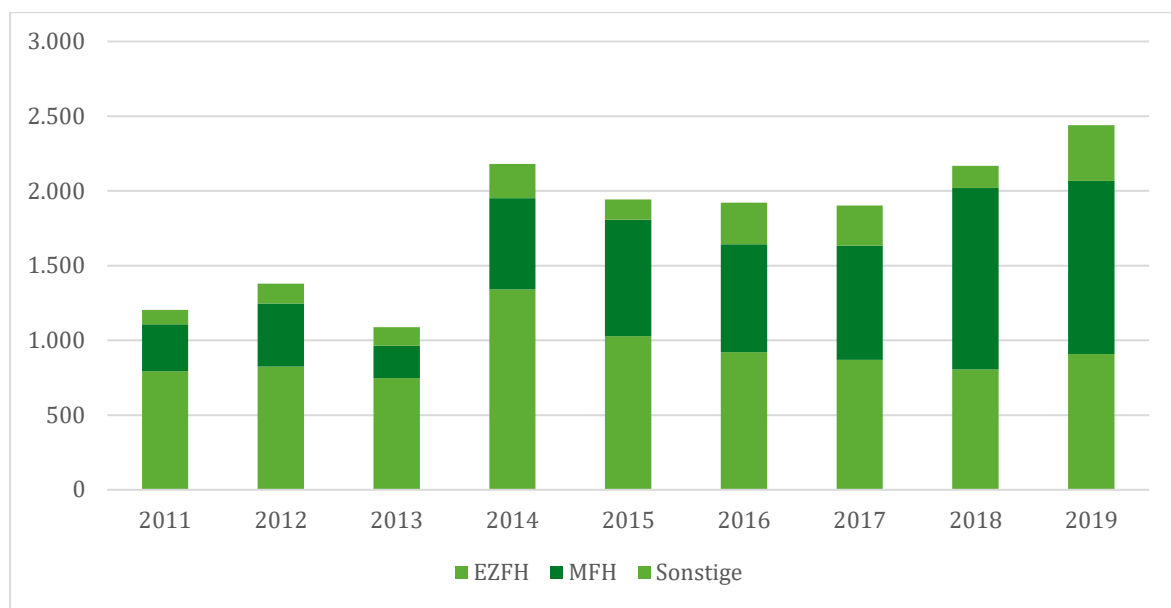
	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fertigstellungen 2016–2020/Bedarf 2016–2020	Fertigstellungen p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen
LK Gießen	1.188	1.373	86 %	4,4	5,1
Lahn-Dill-Kreis	628	456	138 %	2,5	1,8
LK Limburg-Weilburg	489	358	137 %	2,8	2,1
LK Marburg-Biedenkopf	699	841	83 %	2,8	3,4
Vogelsbergkreis	197	80	247 %	1,9	0,8
Planungsregion Mittelhessen	3.201	3.108	103 %	3,1	3,0
Hessen	21.069	27.562	76 %	3,4	4,4
Deutschland	289.847	341.643	85 %	3,5	4,1
Krf. Großstädte (n=70)*	94.586	129.579	73 %	3,6	4,9
Sonstige Kreise (n=331)	195.261	212.063	92 %	3,4	3,7

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021;

*Kreisfreie Großstädte mit mehr als 100.000 Ew. inklusive Städteregion Aachen, Region Hannover und Regionalverband Saarbrücken

Abbildung 86 zeigt die Entwicklung der Baufertigstellungen in der Planungsregion für den Zeitraum 2011 bis 2019. Deutlich zu erkennen ist dabei der deutliche Anstieg bei den Mehrfamilienhäusern. Während die Neubautätigkeit im Wohnungsbau im Ein- und Zweifamilienhaussegment über die Zeit relativ konstant bleibt, steigt sie bei den Mehrfamilienhäusern und sonstigen Bauten deutlich an.

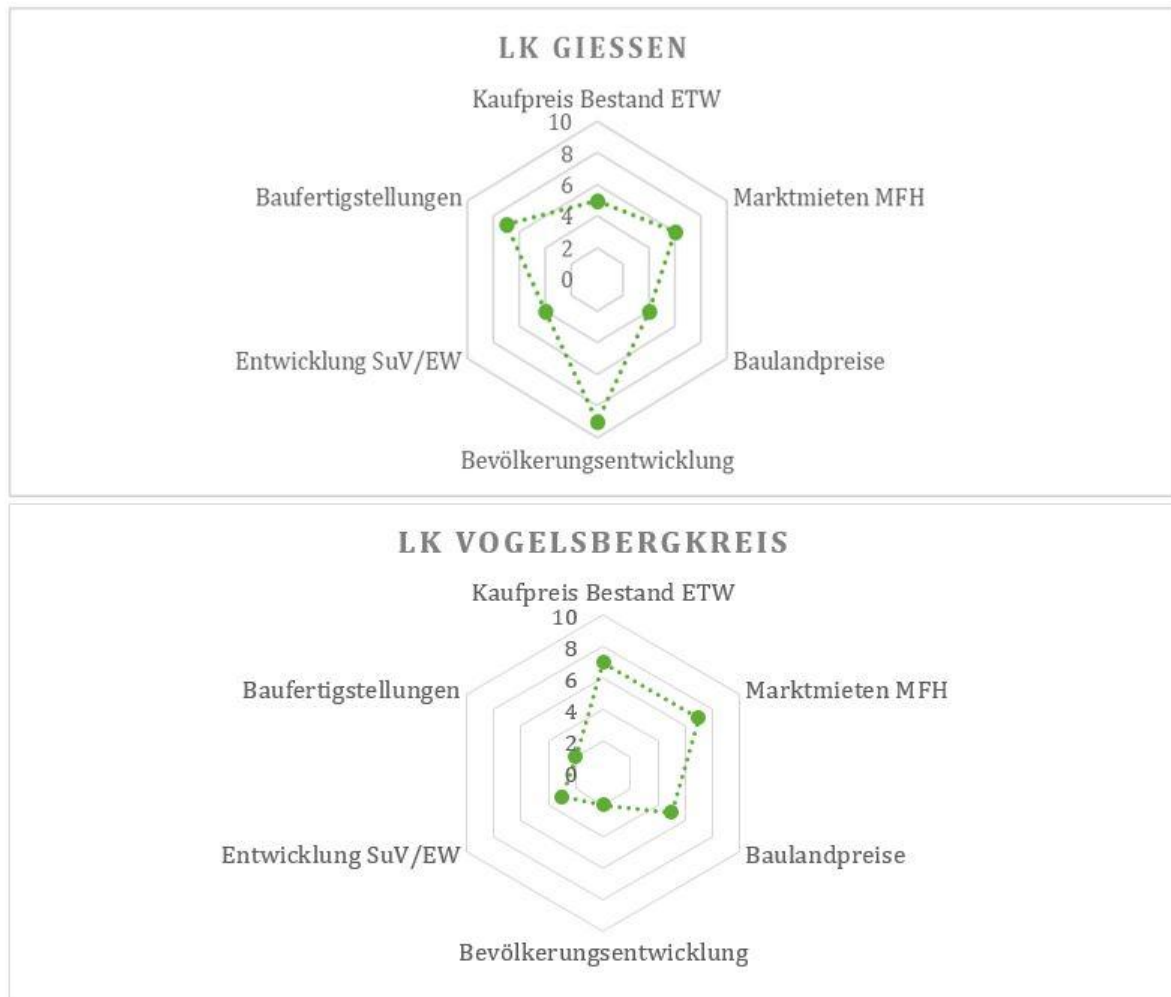
Abbildung 86: Baufertigstellungen in der Planungsregion Mittelhessen differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertiggestellte Wohneinheiten inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; EZFH: Ein- und Zweifamilienhäuser; MFH: Mehrfamilienhäuser (einschließlich Wohnheime); Sonstige: Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand.

In Bezug auf die Entwicklung der Immobilienpreise werden hier Kaufpreise von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2020 betrachtet (F+B). Bei den Eigentumswohnungen liegen die Preissteigerungen in der Planungsregion mit 54,3 % deutlich unter dem Durchschnitt des Landes (71,7 %) und des Bundes (71,8 %). Bei den Einfamilienhäusern zogen die Preise in der Planungsregion mit 40,2 % ebenfalls schwächer als im Land (64,2 %) und bundesweit (63,2 %) an. Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 erreicht die Planungsregion mit 14,7 % genau den Durchschnittswert des Landes Hessen (14,7 %), liegt aber unterhalb des Bundesdurchschnitts (20,2 %).

Abbildung 87: Netzdiagramme der Landkreise Gießen und Vogelsbergkreis (Teile der Planungsregion Mittelhessen)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Anmerkung: Für alle Kreise und kreisfreien Städte (n=401, Stand: 31.12.2019) wurden anhand sechs Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361-401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1-40).

Das Netzdiagramm in Abbildung 87 veranschaulicht die Entwicklung für den Landkreis Gießen und den Vogelsbergkreis als Teile der Planungsregion Mittelhessen. Es enthält sechs zentrale Kennziffern zur Entwicklung der Wohnungs- und vorgelagerten Bodenmärkte. Je weiter weg vom Mittelpunkt die Werte der Variablen sind, desto dynamischer sind die Entwicklungen auf den jeweiligen Markt. Für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland (n=401, Stand: 31.12.2019) wurde die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1-10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361-401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1-40). Die Variablen im Einzelnen:

- **Immobilienpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufpreise für Wohnungen im Bestand im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- **Mieten:** Entwicklung der durchschnittlichen (Markt-)Mieten bei Neuvermietung für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- **Baulandpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufwerte von Bauland (gesamt) im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- **Bevölkerungsentwicklung:** Entwicklung der Bevölkerung im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- **Siedlungsentwicklung:** Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsflächen pro 1.000 Einwohner*innen (zum 31.12.) im Zeitraum 2011 und 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- **Wohnungsbau:** durchschnittliche Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Maßnahmen im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2019 pro 1.000 Einwohner*innen (Stand:31.12.2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021).

Das Netzdiagramm zeigt eine sehr unterschiedliche Entwicklung für die beiden Landkreise Gießen und Vogelsbergkreis. Während Gießen einen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung dynamischen Landkreis darstellt, geht im Vogelsbergkreis insgesamt die Einwohner*innenzahl zurück. Entsprechend der Rahmenbedingungen ist auch das Profil unterschiedlich. Im Landkreis Gießen ist das Profil insgesamt positiv einzuordnen, da das Siedlungsflächenwachstum mit einem Rankingwert von 4 relativ niedrig ist, obwohl sich der Wohnungsbau mit einem Wert von 7 dynamisch zeigt. Ein Indiz dafür, dass Baulandflächen zumindest in einigen Teilsegmenten knapp sind, ist die Entwicklung der Immobilienpreise (5) und der Mieten (6). Im Gegensatz dazu ist die Entwicklung im Vogelsbergkreis als insgesamt ungünstig zu werten, da die Siedlungs- und die Preisentwicklung angesichts der Rahmenbedingungen relativ hoch ist. Jedoch ist speziell das Preisniveau weiterhin sehr niedrig und auch bei der Siedlungsentwicklung ist zu berücksichtigen, dass hier auch Verkehrsflächen für Infrastrukturen mitberücksichtigt werden, die wichtig sind, um den ländlichen Raum anzubinden und die kommunale Daseinsvorsorge zu gewährleisten.

In den beiden Landkreisen ist aufgrund der relativ schwachen Bodenpreisentwicklung keine flächendeckende Verknappung an Bauland zu erkennen. Innerhalb der Landkreise bestehen jedoch große Unterschiede, sodass einige Städte und Gemeinden lokale Verknappungen aufweisen, während andere ausreichend Bauland für ihre Nachfrage zur Verfügung stellen können. Die große Heterogenität der Kreise und die eingeschränkte Aussagekraft der verfügbaren Daten erschwert es, das Ausmaß der sich über den Betrachtungszeitraum zunehmenden Einschränkungen detailliert zu beschreiben.

Folgen der Baulandverknappung

Städtebauliche Folgen

Nachverdichtung und die Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen sind aus Sicht der Fallstudienteilnehmenden ein zweischneidiges Schwert. Sie ist notwendig, aber muss maßvoll und ortsangepasst erfolgen. Künftig braucht es dabei einen stärkeren Blick auf städtebauliche Qualität und Aspekte wie Klimaanpassung und Grünflächen/grüne Infrastrukturen. Aufgrund zahlrei-

cher denkmalgeschützter Gebäude im historischen Stadtkern der Stadt Alsfeld ist sozialer Wohnungsbau schwer umzusetzen bzw. mit sehr hohen Kosten und speziell bei Fachwerkgebäuden mit Auflagen verbunden. Funktionen innerörtlicher Freiflächen (z.B. Frischluftschneisen) müssen erhalten bleiben. Das zeige die Grenzen der Verdichtung auf (Grün, Klima, Identität, Denkmalschutz). Auch wird vom aggressiven Vorgehen einzelner Investor*innen berichtet, die teilweise städtebaulich fragliche Entwicklungsvorschläge vorlegen.

Soziale Folgen

Wie dargestellt, ist die Entwicklungsdynamik in der Planungsregion äußerst differenziert. Während der Landkreis Gießen mit seinem ökonomischen und kulturellen Mittelpunkt der Universitätsstadt Gießen wächst, schrumpft der Vogelsbergkreis demografisch. Die hohe Nachfrage nach Wohnraum um die Städte Gießen und Marburg kann zum Teil nicht gedeckt werden. Davon profitieren gut angebundene Städte im näheren Umkreis, wie die Stadt Lich. Die Stadt verzeichnet daher eine massive Zunahme der Nachfrage nach Bauplätzen und Wohnraum. Gleichzeitig verzeichnet die Stadt kaum Leerstände und verfügt nur über ein geringes Wohnraumangebot (Leerstandsquote <3 %). In Lich trifft ein knappes Angebot an Wohnraum bzw. Bauland auf eine bereits hohe und weiter steigende Nachfrage. Die Stadt verzeichnet die höchsten Baulandpreise im Landkreis Gießen, auch die Mietpreise bei Neuvermietungen steigen auf teilweise bis zu 15 Euro/m². Wohneigentum wird so aus Sicht der Fallstudienteilnehmenden zu einem Privileg für wohlhabende Menschen. Das knappe Baulandangebot führt zwangsläufig zu einer geringeren Ausweisung von Flächen für den Bau von Einfamilienhäusern. Das wiederum verringert den Zuzug von Familien mit Kindern, was zu demografischen Veränderungen führt. Gleichzeitig fehlt es an Bauland für die Eigenentwicklung. Auch viele Einheimische können die gestiegenen Baulandpreise nicht mehr bezahlen. Ein zentraler Aspekt steigender Baulandpreise sind die damit verbundenen Kostensteigerungen für den Geschosswohnungsbau, die besonders das Angebot bezahlbaren Wohnraums deutlich einschränken. Die Vertreter*innen aus der Stadt Lich wiesen darauf hin, dass die Stadt die hohe Nachfrage nach Bauland nicht bedienen kann und will. Hintergrund sind hierbei insbesondere die sozialen und technischen Infrastrukturen, deren Auslastung an Grenzen stößt. Gleichzeitig steigt der Bedarf nach bezahlbarem Wohnraum. Jedoch sind in diesem Wohnungssegment die Kostenaufwände für Geschosswohnungsbau im Verhältnis zum Mietertrag nicht rentabel (sozialer Wohnungsbau). Problematisch ist, dass anstelle der Realisierung neuer Sozialwohnungen bestehende (aus der Bindung entlassene) Sozialwohnungen aufgewertet werden, um höhere Mieten zu erzielen.

Differenzierter stellt sich die Entwicklung in Alsfeld dar. Auch hier ist eine wachsende Nachfrage nach Bauland zu verzeichnen, die sich insbesondere auf die Kernstadt konzentriert, während die Entwicklung in den Ortsteilen stagniert bzw. leicht rückläufig ist. Die Stadt profitiert in geringem Maße von Zuwanderung aus dem Rhein-Main-Gebiet aufgrund der dort hohen Grundstückspreise, womit steigende Pendlerzahlen in dieser Richtung einhergehen. Alle städtischen Bauplätze wurden verkauft, nur private Bauplätze sind teilweise noch vorhanden. Aufgrund der steigenden Nachfrage sind die Baulücken weitgehend aufgebraucht, Potenziale ergeben sich aber aus Leerständen im Bestand. Die steigende Nachfrage und die steigenden Haushaltszahlen führen dazu, dass mittlerweile Mietwohnungen knapp werden. In der Stadt Alsfeld ist aufgrund zahlreicher denkmalgeschützter Gebäude im historischen Stadtkern sozialer Wohnungsbau nur schwer umzusetzen bzw. mit sehr hohen Kosten und speziell bei Fachwerkgebäuden mit Auflagen verbunden.

In beiden Städten kommt es durch Ausweichen der Nachfrage in ihr Umland oder andere Stadtteile zu einer Überlastung von Infrastrukturen (u.a. zunehmender Verkehr, Nachverdichtung). Durch den Bevölkerungszuwachs in den letzten Jahren sind die sozialen Infrastrukturen, insbe-

sondere das Platzangebot in Kitas, sowie technische Infrastrukturen (Wasserver- und -entsorgung) überlastet bzw. nicht mehr ausreichend dimensioniert. Positiv hervorgehoben wird, dass durch den Zuzug in bisher weniger nachgefragte Ortsteile die soziale Durchmischung zunimmt.

Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung und zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

Regionale Raumordnung

Im Folgenden wird auf die Regulierungsintensität der quantitativen Steuerung der Flächenneuanspruchnahme durch die regionale Raumordnung eingegangen. In der Planungsregion Mittelhessen werden mit dem Regionalplan (Regierungspräsidium Gießen, 2011) bzw. Landesentwicklungsplan (LEP) (Entwurf für die Beteiligung nach § 10 ROG in Verbindung mit § 4 HLPG, 2018) verschiedene positiv-planerische Steuerungsansätze verfolgt, die die Quantität der Flächenneuanspruchnahme beeinflussen können. Hierzu zählen:

- ▶ Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung (2,5ha-Ziel) (LEP, 3.1-3 G) sowie Minimierung der weiteren Ausdehnung von Siedlungsflächen (LEP, 3.1-2 Z),
- ▶ Vorrang Innenentwicklung vor Außenentwicklung (LEP 3.1-4 Z, Regionalplan 5.2-5 Z),
- ▶ quantitative Beschränkung des Wohnsiedlungsflächenbedarfs (LEP 3.2-2 Z, Regionalplan 5.2-7 Z),
- ▶ Mindestdichtewerte zur Berechnung des max. Wohnsiedlungsflächenbedarfs (LEP, 3.2-3 G, Regionalplan Begründung zu 5.2-7 Z),
- ▶ Nachweispflicht bestehender Flächenpotenziale vor Flächenneuausweisung (LEP 3.2-4 Z, Regionalplan 5.2-5 Z),
- ▶ Beschränkung auf Eigenentwicklung in bestimmten Ortsteilen (LEP 3.1-6 G, Regionalplan 5.2-4 Z),
- ▶ interkommunale Abstimmung für nachhaltige Siedlungsentwicklung (Siedlungsstrukturell verflochtene Gemeinden), (LEP, 3.1-6 G).

Während die quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme als planerischer Grundsatz im LEP verankert ist, ist der maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf sowohl im LEP als auch im Regionalplan als Ziel verbindlich verankert. Ebenfalls als Ziel verankert und damit strikt beachtungspflichtig sind regionalplanerisch der Vorrang der Innenentwicklung, die Nachweispflicht sowie die Beschränkung auf die Eigenentwicklung in Ortsteilen, für die keine Vorranggebiete ausgewiesen sind.

Kommunale Ebene

Strategische Pläne und Konzepte stellen für die Kommunen eine wichtige Grundlage für die konkrete Umsetzung in der Bauleitplanung dar, bspw. ein Integriertes kommunales Entwicklungskonzept (IKEK) oder Integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept. Darüber hinaus spielen politische Grundsatzbeschlüsse eine wichtige Rolle. So werden nach einem Beschluss in der Stadt Lich neue Bauflächen nur ausgewiesen, wenn der jeweilige Investor/die jeweilige Investorin Eigentümer*in aller zugehörigen Flächen ist bzw. über alle Grundstücke im Geltungsbereich des geplanten Gebietes Verfügungsberechtigt ist. Dieser Beschluss wurde im Jahr 2021 erweitert. Demnach können private Investor*innen bei Neubauvorhaben verpflichtet werden, einen prozentualen Anteil der Wohneinheiten (WE) als bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stel-

len. Die Chancen Einheimischer, Bauland zu erwerben, werden aufgrund gestiegener Baulandpreise immer geringer. Daher entwickelte die Stadt Lich Kriterien zur Vergabe von städtischen Grundstücken, die neben der Ortsansässigkeit weitere soziale Aspekte berücksichtigen. In der Stadt Alsfeld wurde ein Grundsatzbeschluss zum Vorrang der Innenentwicklung getroffen. In der Stadt Lich existiert ein Baulückenkataster, jedoch ohne weitere qualitative Informationen zu den Flächen. In Alsfeld wurden Flächenpotenziale im Rahmen des IKEK erhoben, darüber hinaus führt die Liegenschaftsabteilung Buch über die Bauplätze in der Stadt. In beiden Kommunen existiert jedoch kein professionelles Flächenmanagement/Innenentwicklungsmanagement.

Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung (Bund, Länder, Region, Kommune)

Es wurden im Fallstudienprozess Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung entwickelt, die verschiedene Verantwortungs- bzw. Umsetzungsebenen adressieren.

Bundes- und Länderebene

Das bisherige System des kommunalen Finanzausgleichs fördere den „Flächenverbrauch“, statt planungsrechtliche Anforderungen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu unterstützen. Der Finanzausgleich sollte daher verändert werden, sodass eine nachhaltige Siedlungsentwicklung belohnt wird. Weitere gesetzliche Anpassungsbedarfe werden mit Blick auf Bau- und Sanierungsgebote (um Verfall zu verhindern) sowie Ausgestaltung einer Grundsteuer C gesehen.

Grundsätzlich sollten die finanziellen Rahmenbedingungen für die Kommunen verbessert werden, um die Möglichkeiten der Innenentwicklung nutzen und damit das Angebot an bezahlbarem Wohnraum qualitativ und quantitativ ausweiten zu können. Hierzu zählen die bessere Ausstattung von Förderprogrammen sowie steuerliche Anreize für den sozialen Wohnungsbau. Darüber hinaus sehen die Kommunen eine stärkere finanzielle Förderung des Bauens im Rahmen der Innenentwicklung sowie der Sanierung von Brachflächen als notwendig an.

Förderkulissen sollten auch auf wachsende Kommunen ausgeweitet werden, damit sie die negativen Folgen des hohen Bevölkerungswachstums bewältigen können, etwa durch den Bau notwendiger neuer sozialer und technischer Infrastrukturen. Darüber hinaus sollten die bestehenden Förderprogramme für Investor*innen und Eigentümer*innen vereinfacht werden. Im Sinne einer kohärenten Ausgestaltung von politischen Zielen und praktischer Umsetzung sollten Förderprogramme mit den Zielen der Regionalplanung verknüpft werden.

Regionale Ebene

Die Rolle der Regionalplanung sollte neu gedacht werden. Bislang habe sie neben einer ordnenden eher eine restriktive Funktion. Ihr sollte eine stärkere Rolle zugewiesen werden, sodass sie neben Grenzen für die Siedlungsentwicklung zugleich Entwicklungsimpulse setzen kann. Hierzu gehört z.B. die Übernahme der Beratung und Unterstützung von Kommunen. Von der Regionalplanung initiierte Regionalkonferenzen könnten dazu dienen, den Wohnungsbau in den Ortsteilen neu auszurichten. Dabei wäre eine Abkehr von der Praxis der ausschließlichen Ausweisung von EFH-Flächen an den Ortsrändern wünschenswert.

Um die Attraktivität des ländlichen Raums als Wohn- und Arbeitsstandort zu stärken, sollte die Digitalisierung im ländlichen Raum schneller vorangehen. Damit könnten bestehende (ÖPNV) und neue Mobilitätsangebote (Sharing) gestärkt werden. Auch Möglichkeiten der dezentralen Energieversorgung sowie eine PV-Pflicht für Wohnungsneubau könnten die Attraktivität und Zukunftsfähigkeit der ländlichen Räume stärken.

Kommunale Ebene

Das planungsrechtliche Instrumentarium bietet Kommunen bereits Möglichkeiten, negative Folgen durch Vorgaben für Investor*innen (bspw. Quoten zur Schaffung von Sozialwohnungen im Wohnungsneubau) oder durch maßvolle Innenentwicklung (B-Planung zugunsten MFH oder verdichtete EFH/ZFH-Bebauung) abzumildern. Diese könnten bspw. durch Kriterien zur Vergabe von öffentlichen Grundstücken an private Bauherren sinnvoll ergänzt werden.

Mit Blick auf die Herausforderungen des demografischen Wandels ändern sich die Wohnbedürfnisse und Anforderungen an das Wohnen. Entsprechend müssten auch im ländlichen Raum attraktive Angebote für unterschiedliche Nachfrager*innen geschaffen werden, bspw. für Mehrgenerationenwohnen.

Zusammenfassung

Die Entwicklungsdynamiken in der Planungsregion stellen sich räumlich sehr differenziert dar. Dem Wachstum im Landkreis Gießen steht eine Stagnation bzw. demografisch negative Entwicklung in den weiteren Landkreisen gegenüber. Dennoch profitieren beide Fallstudienkommunen von einem positiven Wanderungssaldo, der in Gießen (Lich) bzw. in Ansätzen in der Rhein-Main-Region wesentlich durch die hohen Grundstücks- und Mietpreise beeinflusst wird. In beiden Kommunen sind die negativen sozialen und städtebaulichen Folgen der Baulandverknappung bzw. steigenden Nachfrage nach Bauland deutlich erkennbar. Nach Aussagen der teilnehmenden Akteur*innen an den Fallstudien bedarf es vor allem finanzieller Unterstützung und gesetzlicher Anpassungen, damit die Kommunen besser mit den damit verbundenen Herausforderungen umgehen können. Hervorgehoben wurde die Rolle der Regionalplanung, die über ihre formale Stellung als Planungsträger hinaus eine wichtige Funktion einnehmen könnte, indem sie durch eine stärker koordinierende und beratende Rolle auch Entwicklungsimpulse setzt.

Quellenverzeichnis

Bertelsmann-Stiftung. (2023, 4. Dezember). *Kommunale Daten für eine innovative Zukunft*. <https://www.wegweiser-kommune.de/>

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.). (2017). *Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden*. Fachbeitrag. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/mieten-preise/mietpreisbremse/01-start.html>

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (2020). *Siedlungsstrukturelle Kreistypen*. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/siedlungsstrukt-kreistypen-2020.csv?blob=publicationFile&v>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Haufe (Hrsg.). (2020, 25. November). *Hessen: Mietpreisbremse gilt in 49 statt 31 Kommunen*. https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/mietpreisbremse-in-hessen_84342_328508.html

Henger, R. & Voigtländer, M. (2019). *Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells* (IW-Report 28/2019). Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW). https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hessen 2000, H 13614 (2018). https://landesplanung.hessen.de/sites/landesplanung.hessen.de/files/2022-08/GVBl%20Nr_19%20S.%20398%20%26%20551.pdf

Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.). (2019). *Bevölkerung in Hessen 2060: Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen bis 2040*. Kennziffer: A I 8 - Basis 31.12.2018 (Statistische Berichte). https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/HEHeft_derivate_00009084/AI8_j18_a.pdf;jsessionid=8FE70A14233D0BDB067B68BBF292B393

Regierungspräsidium Gießen (Hrsg.). (2011). *Regionalplan Mittelhessen 2010*. <https://rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/2023-06/regionalplantext.pdf>

Regierungspräsidium Gießen (Hrsg.). (2021). *Regionalplan Mittelhessen: – Entwurf zur Beteiligung gemäß § 6 Abs. 2 und 3 HLPG i. V. m. § 9 ROG –*. Beschlossen durch die Regionalversammlung Mittelhessen am 23.09.2021. https://rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/2022-04/regionalplan_mittelhessen - textentwurf - 2021_09_15_0.pdf

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.4.8 Planungsregion Westpfalz, Stadt Kaiserslautern

Planungsregion und Fallstudienkommune

Charakterisierung der Planungsregion und der ausgewählten Kommunen (Lage, Entwicklungstrends)

Zur Planungsregion Westpfalz (ca. 521.000 Ew.) zählen die Landkreise Donnersbergkreis, Kaiserslautern, Kusel und Südwestpfalz, das Oberzentrum Kaiserslautern (ca. 100.000 Ew.) und die Mittelzentren Pirmasens (ca. 40.000 Ew.) und Zweibrücken (ca. 34.000 Ew.) (vgl. Tabelle 62). Somit besteht eine heterogene Siedlungsstruktur mit ländlichen Landkreisen mit Verdichtungsansätzen, dünn besiedelten ländlichen Landkreisen sowie städtischen Landkreisen. Landschaftlich umfasst die ca. 3.000 km² große Planungsregion Westpfalz den westlichen Teil des Pfälzerwalds, den mittleren Teil des Nordpfälzer Berglands, die Westpfälzische Moorniederung und die Westlicher Hochfläche. Während traditionelle Industrien wie die Schuh- und Textilindustrie in den vergangenen Jahrzehnten wesentlich an Bedeutung verloren haben, wurden in der jüngeren Vergangenheit mit der Ansiedlung von Forschungsinstituten und High-Tech-Unternehmen im Umfeld der Rheinland-Pfälzischen Technischen Universität Kaiserslautern-Landau (RPTU) neue positive Impulse gesetzt. Darüber hinaus sind in der Region mittelständische Unternehmen u.a. des Maschinenbaus sowie Automobilzulieferer angesiedelt. Zudem ist der Großraum Kaiserslautern Standort der US-amerikanischen KMC – Kaiserslautern Military Community.

Tabelle 62: Ausgewählte Strukturdaten zur Planungsregion Westpfalz: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung

	Planungsregion Westpfalz	Stadt Kaiserslautern
Bevölkerungszahl 2019	520.808	100.030
Bevölkerungsentwicklung 2011–2019	–0,41 %	3,16 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Die Einwohner*innenzahl der Planungsregion nahm im Zeitraum 2011 bis 2019 leicht ab, während die Stadt Kaiserslautern im selben Zeitraum einen Zuwachs von 3,16 % zu verzeichnen hatte (vgl. Tabelle 62). Der Wohnungsmarkt der Stadt Kaiserslautern ist – verglichen mit der gesamten Planungsregion Westpfalz – durch eine vergleichsweise hohe Dynamik gekennzeichnet. Dennoch kann nicht von einer angespannten Lage mit grundsätzlicher Verknappung gesprochen werden.

Die Entwicklung der Bevölkerung ist in der Regel stark abhängig von der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen. In Deutschland und auch Rheinland-Pfalz hat sich die Arbeitsmarktsituation im Betrachtungszeitraum enorm verbessert. Bundesweit stieg die Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 2011 und 2019 um 16,4 % (4,7 Mio.). In Rheinland-Pfalz war das Wachstum mit +13,5 % (+187.600) schwächer. In der Planungsregion verlief die Entwicklung mit einem Plus von 9,1 % (+16.500) noch schwächer. Die Dynamiken innerhalb der Planungsregion waren dabei unterschiedlich stark. In den städtischen Landkreisen entstanden mehr Arbeitsplätze als in den ländlich geprägten Landkreisen. In der Stadt Kaiserslautern war der Wert mit einem Plus von 16,5 % (+3.400) entsprechend besser. Die Planungsregion folgt damit dem bundesweiten Trend der Entstehung neuer Beschäftigungsverhältnisse vorwiegend in den Städten.

Die Immobilienpreise und Mieten sind in der Planungsregion Westpfalz sowie in der Stadt Kaiserslautern in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen, liegen aber im Vergleich zum Preisni-

veau aller Regionen des Landes noch immer auf moderatem Niveau. Die Preise für Baugrundstücke lagen im Jahr 2021 in Kaiserslautern bei ca. 300 Euro pro m² (Ballungsräume Rhein-Main und Rhein-Neckar im Vergleich: über 1.000 Euro pro m²) und in ländlichen Gemeinden zwischen 50 und 150 Euro pro m², die Wohnungsmieten bei durchschnittlich acht Euro pro m² in Kaiserslautern (Mainz im Vergleich: 12 Euro pro m²) (ZukunftsRegion Westpfalz e.V., 2023). Damit liegen die Preise am Wohnungsmarkt in Kaiserslautern im Vergleich zu der Planungsregion Westpfalz in nahe gelegenen Städten wie z.B. Mainz und Trier deutlich niedriger.

Das Oberzentrum Kaiserslautern und die beiden Mittelzentren Pirmasens und Zweibrücken sind in der Planungsregion Westpfalz die Standorte mit einem nennenswerten Wohnraumangebot für geringverdienende Mieter*innen.

Bisherige Flächeninanspruchnahme

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) in der Planungsregion Westpfalz beträgt 13,58 % und liegt damit über dem Landes- (11,1 %) und unterhalb des bundesweiten Durchschnitts (14,4 %) (Stand: 2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021). Der SuV-Anteil in der Stadt Kaiserslautern ist mit 29,03 % mehr als doppelt so hoch wie im Durchschnitt der Planungsregion (vgl. Tabelle 63) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021). Die Siedlungsdichte, also die Einwohner*innenzahl pro Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt in der Planungsregion Westpfalz bei 1.243 Ew./km² (Stand: 2019). Die Stadt Kaiserslautern (2.467 Ew./km²) (Stand: 2019) weist im Vergleich zur gesamten Planungsregion eine nahezu doppelt so hohe Siedlungsdichte auf (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021).

Tabelle 63: Ausgewählte Strukturdaten der Planungsregion Westpfalz: Anteil SuV, Siedlungsdichte

	Planungsregion Westpfalz	Stadt Kaiserslautern
Anteil SuV an Katasterfläche 2019	13,58 %	29,03 %
Entwicklung Siedlungsdichte 2011–2019	–3,59 %	–0,65 %

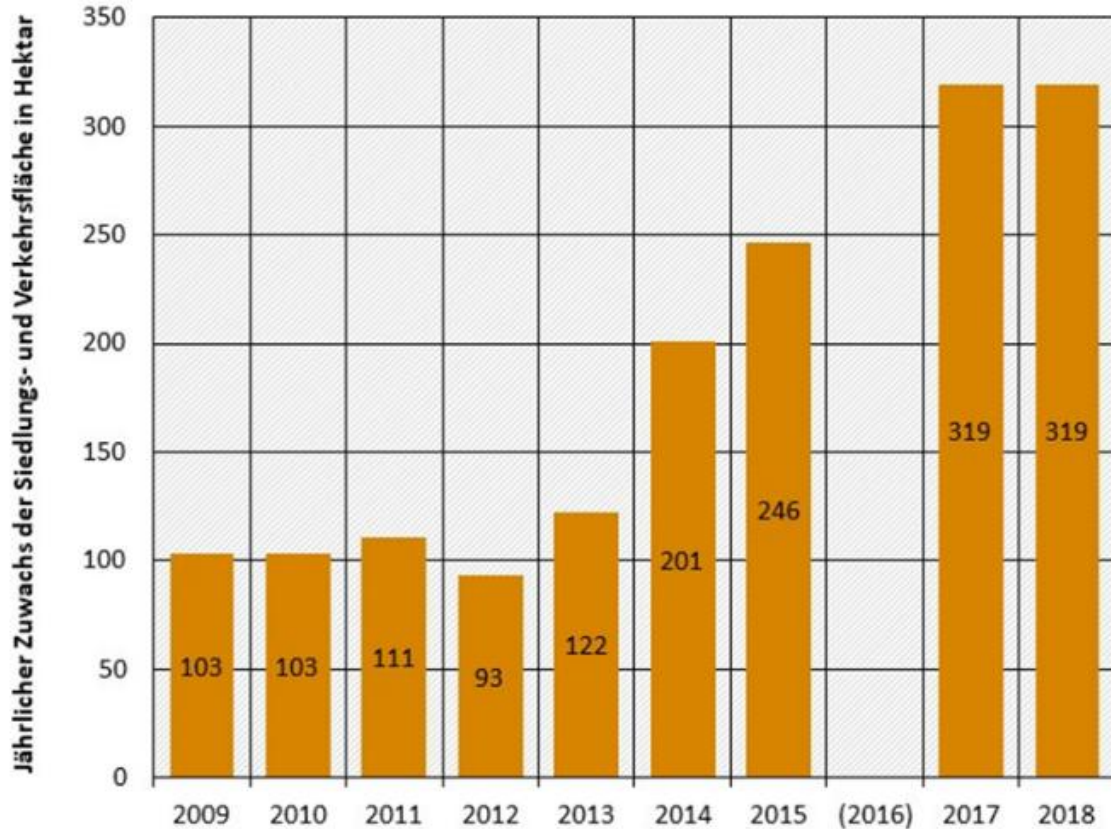
Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Während sich im Zeitraum 2011 bis 2019 die Siedlungsdichte in der Planungsregion Westpfalz deutlich verringerte (minus 3,59 %), ist die Abnahme in der Stadt Kaiserslautern wesentlich niedriger (minus 0,65 %) (vgl. Tabelle 63). Grund hierfür ist die vergleichsweise hohe Gewerbeflächennachfrage in der Planungsregion. Außerdem besteht auch trotz eher stagnierender Bevölkerungsentwicklung eine Nachfrage nach neuen Eigenheimen, worauf viele Gemeinden tendenziell mit der Entwicklung neuen Baulands auf der grünen Wiese reagieren. Im Rahmen der Stadtentwicklung Kaiserslauterns wurde in den vergangenen Jahren dagegen ein Schwerpunkt auf die Innenentwicklung gelegt, die auf vormals bebauten und im Rahmen des Strukturwandels frei gewordenen Flächen realisiert werden konnte. In den vergangenen Jahren wurde in Kaiserslautern weitgehend auf die Ausweisung von neuen EFH-Bauflächen verzichtet. In den meisten Gemeinden der Planungsregion dagegen besteht in Bezug auf die Wiedernutzung von Brachflächen eher Zurückhaltung.

Die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme liegt in der Planungsregion Westpfalz im Zeitraum 2009 bis 2018 bei ca. 180 ha (vgl. Abbildung 88, vgl. UBA-Flächenrechner (Umweltbundesamt [UBA], 2023)). In diesem Wert ist das Einzeljahr 2016 nicht enthalten. Grund hierfür sind zu viele fehlende Einzelwerte der regionszugehörigen Gemeinden aufgrund methodischer Veränderungen der Flächenstatistik. Im Vergleich der mittleren jährlichen Zuwächse der SuV

(m²/Jahr und Ew.) liegt die Planungsregion Westpfalz leicht über dem Landesdurchschnitt von Rheinland-Pfalz und dem Bundesdurchschnitt).

Abbildung 88: Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Planungsregion Westpfalz 2009–2018



Hinweis: Eingeklammerte Jahre wurden aufgrund methodischer Veränderungen der amtlichen Flächenstatistik ausgeklammert. Diese Jahre sind auch nicht in die vorstehenden Mittelwerte "pro Jahr" bzw. "pro Tag" bzw. die in der Deutschlandkarte gezeigten Werte eingeflossen. Die Werte für Gebietskörperschaften oberhalb der Gemeindeebene enthalten z.T. Schätzungen.

Quelle: UBA, 2023

In der Stadt Kaiserslautern beträgt die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme pro Jahr im zugrundeliegenden Zeitraum 2009 bis 2018 etwa 14,9 ha (UBA, 2023). In diesem Wert sind die Einzeljahre 2013–2017 aufgrund methodischer Veränderungen der Flächenstatistik nicht enthalten. Der mittlere jährliche Zuwachs der SuV (m²/Jahr und Ew.) beträgt in Kaiserslautern mit 1,5 m²/Jahr und Ew. weniger als die Hälfte des Werts für die Planungsregion mit 3,4 m²/Jahr und Ew. Der Wert der Planungsregion liegt leicht über dem Landes- und Bundesdurchschnitt (je 3,2 m²/Jahr und Ew.) (vgl. Tabelle 64, (UBA, 2023)).

Tabelle 64: Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Planungsregion Westpfalz, 2009–2018

	Planungsregion Westpfalz	Stadt Kaiserslautern
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr (ha/Jahr) 2009–2018	180	14,9
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*in (bereinigt) (m ² /Jahr und Ew.) 2009–2018	3,4	1,5

Quelle: UBA, 2023

Entwicklung von Baulandangebot und -nachfrage

Für die Darstellung der Entwicklung beim Angebot und der Nachfrage von Bauland fehlt es an amtlichen Statistiken. Um überregionale Trends identifizieren zu können und Vergleiche zur allgemeinen Einordnung der Gesamtlage zwischen den Räumen vorzunehmen, müssen daher mehrere Indikatoren verwendet werden. Neben der bereits beschriebenen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung sind insbesondere Wohnungsbau- und Preisindikatoren (Immobilienpreise, Mieten, Bodenpreise) relevant. Beim Wohnungsbau werden hier im Folgenden die amtlichen Fertigstellungszahlen des Statistischen Bundesamtes betrachtet. Zudem werden Daten des IW-Wohnungsbedarfsmodells herangezogen, die bundesweite Daten auf Landkreisebene für den Zeitraum 2016 bis 2020 bereitstellen (Henger & Voigtländer, 2019).

Bei den Baufertigstellungen ist festzustellen, dass die Planungsregion Westpfalz mit 2,0 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen und Jahr im Vergleich zum Bundesland (3,3) und zum Bund (3,5) eine äußerst unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist (vgl. Tabelle 65). Gleichzeitig liegen die Wohnungsbedarfe mit 1,8 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen unterhalb des Landesdurchschnitts von 3,4 und des Bundesdurchschnitts von 4,1. In der Stadt Kaiserslautern ist der Wohnungsbedarf hingegen mit 4,4 hoch, wenngleich auch etwas geringer gegenüber dem Durchschnitt aller 70 kreisfreien Großstädte in Deutschland mit einem Wert von jährlich 4,9 benötigten Wohnungen je tausend Einwohner*innen. Am geringsten sind die Wohnungsbedarfe mit 0,8 hingegen in den Landkreisen Kusel und Südwestpfalz.

Das Verhältnis der Fertigstellungen gegenüber dem Wohnungsbedarf liegt im Planungsraum mit 113 % über dem Soll und weit über dem Landes- (99 %) und Bundesdurchschnitt (85 %) (vgl. Tabelle 65). Der errechnete Bedarf an Wohnungen wurde nur in Kaiserslautern (47 %) und Zweibrücken (80 %) nicht gedeckt. Entsprechend kann dort von einem Wohnungsmangel ausgegangen werden. Umgekehrt wurden in allen anderen Landkreisen deutlich mehr Wohnungen fertiggestellt als theoretisch erforderlich wären. Am meisten wurde im Landkreis Kaiserslautern mit 291 % über dem Soll gebaut. Als beeinflussender Faktor ist zu erwähnen, dass ein Teil der in der Region errichteten Einfamilienhäuser der Vermietung an Personal der US-Streitkräfte dient. Seit 2015 haben die meisten Bundesländer Mietpreis- und Kappungsgrenzenverordnungen erlassen, um dort entweder die Mietpreisbremse (§ 556d BGB) oder die Absenkung der Kappungsgrenze von 20 auf 15 % (§ 558 BGB) vorzunehmen. Die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten werden durch diese Rechtsverordnungen für die Dauer von maximal fünf Jahren bestimmt. Für die Planungsregion wurde keine Kommune als angespannter Wohnungsmarkt definiert (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2017).

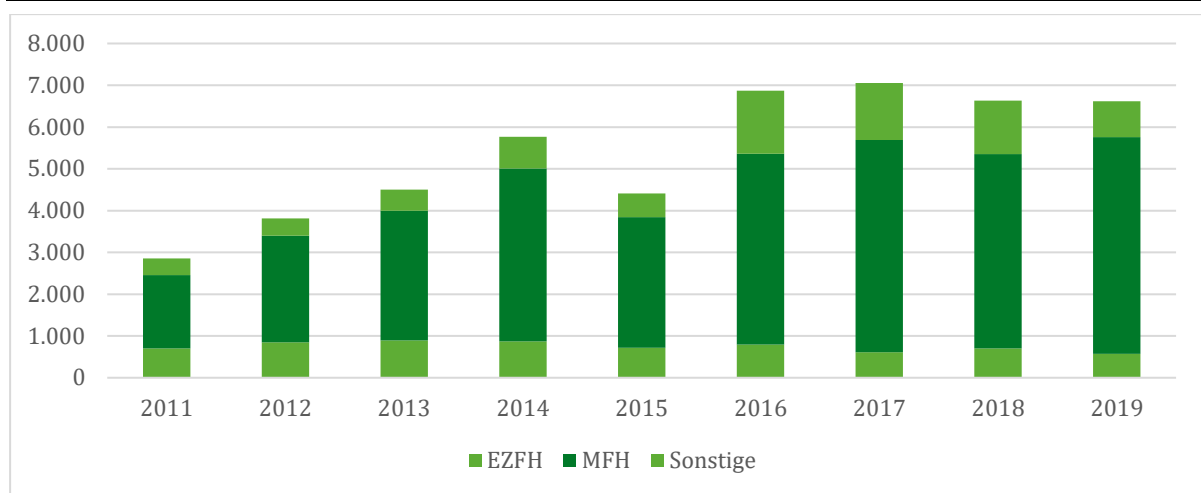
Tabelle 65: Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016-2020 in der Planungsregion Westpfalz

	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fertigstellungen 2016–2020/Bedarf 2016-2020	Fertigstellungen p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen
LK Kaiserslautern	268	92	291 %	2,5	0,9
LK Kusel	149	57	262 %	2,1	0,8
LK Südwestpfalz	155	75	207 %	1,6	0,8
Donnersbergkreis	135	117	115 %	1,8	1,6
Stadt Zweibrücken	88	110	80 %	2,6	3,2
Stadt Pirmasens	53	44	121 %	1,3	1,1
Stadt Kaiserslautern	211	445	47 %	2,1	4,4
Planungsregion Westpfalz	1.059	940	113 %	2,0	1,8
Rheinland-Pfalz	13.687	13.893	99 %	3,3	3,4
Deutschland	289.847	341.643	85 %	3,5	4,1
Krf. Großstädte (n=70)*	94.586	129.579	73 %	3,6	4,9
Sonstige Kreise (n=331)	195.261	212.063	92 %	3,4	3,7

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021; *Kreisfreie Großstädte mit mehr als 100.000 Ew. inklusive Städteregion Aachen, Region Hannover und Regionalverband Saarbrücken

Abbildung 89 zeigt die Entwicklung der Baufertigstellungen in der Planungsregion für den Zeitraum 2011 bis 2019. Deutlich zu erkennen ist dabei der deutliche Anstieg bei den Mehrfamilienhäusern. Während die Neubautätigkeit im Wohnungsbau im Ein- und Zweifamilienhaussegment über die Zeit relativ konstant blieb, stieg sie bei den Mehrfamilienhäusern und sonstigen Bauten deutlich an. Insgesamt lag der Neubau an Ein- und Zweifamilienhäusern auf einem niedrigen Niveau.

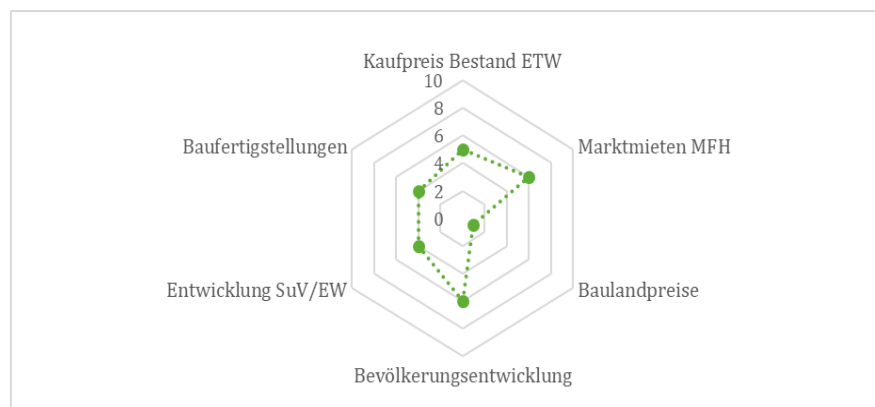
Abbildung 89: Baufertigstellungen in der Planungsregion Westpfalz differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertiggestellte Wohneinheiten inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; EZFH: Ein- und Zweifamilienhäuser; MFH: Mehrfamilienhäuser (einschließlich Wohnheime); Sonstige: Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand.

In Bezug auf die Entwicklung der Immobilienpreise werden hier Kaufpreise von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2020 betrachtet (F+B). Bei den Eigentumswohnungen liegt die Preissteigerung in der Planungsregion mit 46,9 % deutlich unter dem Durchschnitt des Landes (60,6 %) und des Bundes (71,8 %). Bei den Einfamilienhäusern zogen die Preise in der Planungsregion mit 32,9 % ebenfalls schwächer als im Land (47,5 %) und bundesweit (63,2 %) an. Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 erreichte die Planungsregion mit 16,2 % ungefähr den Durchschnittswert des Landes Rheinland-Pfalz (16,3 %), lag aber unterhalb des Bundesdurchschnitts (20,2 %).

Abbildung 90: Netzdiagramm der Stadt Kaiserslautern (Teil der Planungsregion Westpfalz)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021) Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2023; F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt GmbH 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2021)

Anmerkung: Für alle Kreise und kreisfreien Städte (n=401, Stand: 31.12.2019) wurde anhand von sechs Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40).

Das Netzdiagramm in Abbildung 90 veranschaulicht die Entwicklung für die Stadt Kaiserslautern als Teil der Planungsregion Westpfalz. Es enthält sechs zentrale Kennziffern zur Entwicklung der Wohnungs- und vorgelagerten Bodenmärkte. Je weiter weg vom Mittelpunkt die Werte der Variablen sind, desto dynamischer sind die Entwicklungen auf dem jeweiligen Markt. Für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland (n=401, Stand: 31.12.2019) wurde die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40). Die Variablen im Einzelnen:

- ▶ **Immobilienpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufpreise für Wohnungen im Bestand im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- ▶ **Mieten:** Entwicklung der durchschnittlichen (Markt-)Mieten bei Neuvermietung für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- ▶ **Baulandpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufwerte von Bauland (gesamt) im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Bevölkerungsentwicklung:** Entwicklung der Bevölkerung im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Siedlungsentwicklung:** Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsflächen pro 1.000 Einwohner*innen (zum 31.12.) im Zeitraum 2011 und 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Wohnungsbau:** durchschnittliche Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Maßnahmen im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2019 pro 1.000 Einwohner*innen (Stand:31.12.2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021).

Das Netzdiagramm zeigt für die Stadt Kaiserlautern eine leicht überdurchschnittliche Bevölkerungsentwicklung an (Rankingwert 6). Die Entwicklung der Immobilienpreise (5) und der Mieten (6) ist durchschnittlich. Das Siedlungsflächenwachstum und der Wohnungsbau liegen mit einem Rankingwert von 4 leicht unterdurchschnittlich. Aufgrund der relativ schwachen Bodenpreisentwicklung (Rankingwert 1) ist kein flächendeckender Engpass an Bauland zu erkennen.

Folgen der Baulandverknappung

In der Planungsregion Westpfalz kann trotz der Verlagerung von Baulandnachfrage im Bereich Gewerbe und Wohnen in die Region noch nicht von einer ausgeprägten Verknappung gesprochen werden. Ausgenommen sind einzelne räumliche Bereiche z.B. in der Stadt Kaiserslautern. Dennoch wird damit gerechnet, dass es künftig zu einer Baulandverknappung kommen könnte.

Städtebauliche Folgen

In der Planungsregion Westpfalz besteht eine dauerhafte Wohnbauflächennachfrage. Dominierendes Segment im Wohnungsneubau ist regionsweit noch immer das Eigenheim, wobei der Mehrfamilienhausbau in den vergangenen Jahren größer werdende Anteile einnimmt. In Gemeinden des ländlichen Raums dagegen findet kaum Mehrfamilienhausbau statt. Eine Ursache anhaltender Flächenneuausweisungen wird auch darin gesehen, dass nach der Fusion von Ver-

bandsgemeinden in den neu gebildeten Gebietskörperschaften Flächennutzungspläne neu aufgestellt bzw. fortgeschrieben sowie neue Bebauungspläne aufgestellt wurden. In diesem Zuge würden neue Flächendarstellungen bzw. -festsetzungen erfolgen.

Besonders die Nachfrage nach Gewerbeflächen insbesondere Logistikflächen größeren Zuschnitts wächst etwa seit dem Jahr 2020. Die stark steigende Nachfrage resultiert hier aus einer Nachfrageverlagerung aus der Metropolregion Rhein-Main. Zudem werden Flächen für Freiflächen-Photovoltaikanlagen und neue Windkraftanlagen benötigt.

Gleichzeitig beschränken viele Gemeinden neue Flächenausweisungen, da die topographischen Bedingungen wie Tal- und Steillagen und ein damit verbundener hoher Anteil landwirtschaftlicher Flächen die baulichen Entwicklungsmöglichkeiten beschränken. Außerdem wird inzwischen dem Hochwasserschutz ein hoher Stellenwert beigemessen. Daher sei damit zu rechnen, dass auch aus diesem Grund künftig mit Verknappungen an Bauland gerechnet werden muss.

Mit einer Baulandverknappung, die ansatzweise in Kaiserslautern zu beobachten ist, könnte künftig auch in den Mittelzentren gerechnet werden, so die Einschätzung von Seiten der Planungsgemeinschaft. Zudem sei das Ausmaß künftiger Flächenengpässe u.a. auch von der etwaigen Aufgabe von Flächen des US-Militärs abhängig. In Anbetracht der gegenwärtigen geopolitischen Lage wird im Moment allerdings nicht mit dem Freiwerden von Militärarealen zu rechnen sein. Eher müsse damit gerechnet werden, dass eine etwaige Verstärkung US-amerikanischer Streitkräfte auch zusätzliche Flächenbedarfe nach sich ziehen könnte.

Von Seiten der Planungsgemeinschaft wird darauf verwiesen, dass trotz des Gefälles bei Bodenpreisen und Mieten in den ländlichen Gemeinden die Mobilitätsangebote und -erfordernisse sowie große bzw. alte Eigenheime in peripheren Lagen ernstzunehmende Lage- bzw. Kostenfaktoren darstellen. Aus diesem Grund würde auch eine Rückwanderungsbewegung von der Peripherie in den urbanen Raum beobachtet.

Soziale Folgen

Nach Einschätzung der Fallstudienbeteiligten besteht trotz steigender Wohnungsnachfrage noch kein ausgeprägter Mangel an bezahlbarem Wohnraum. Das Mietpreisniveau sei im Bestand auch in den Mittelzentren und in Kaiserslautern noch auf einem Niveau, das für den überwiegenden Anteil der Nachfragenden bezahlbar sei. Es wird jedoch konstatiert, dass der Anteil von Sozialwohnungen schneller schrumpft, als neuer sozialer Wohnraum geschaffen werden kann. Es bestehen hier deutliche Defizite in der gesamten Planungsregion, die sich perspektivisch noch verstärken könnten.

Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung und zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

Regionale Raumordnung

In der Planungsregion werden verschiedene positivplanerische Steuerungsansätze verfolgt, die im Regionalplan festgeschrieben sind (Planungsgemeinschaft Westpfalz, 2012). Hierzu zählen u.a.:

- ▶ Reduzierung der quantitativen Flächenneuanspruchnahme und der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung mit Schwellenwerten und Minstdichtewerten (II.1.3, Z 7, Z 8, Z 10, G 9),
- ▶ Beschränkung auf Eigenentwicklung (II.1.3, Z 8).

Die Schwellenwerte (II.1.3, Z 7, Z 8, Z 10, G 9) ergeben sich aus dem unter Berücksichtigung der mittleren Variante der Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz ermittelten Bedarf an weiteren Wohnbauflächen, abzüglich sowohl des Innen- als auch des Außenpotenzials (Bedarfswert minus Potenzialwert) zum Zeitpunkt der jeweiligen Fortschreibung der Bauleitpläne. Hierbei ist der Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen. In der Stadt Kaiserslautern, so die Fallstudienbeteiligten, werden diese Schwellenwerte nicht ausgeschöpft. Im Kontext mit den Schwellenwerten werden Mindestdichtewerte angesetzt, die sich je nach Zentralität oder Funktion von Gemeinden unterscheiden: Gemeinden mit Eigenentwicklung mit 15 WE/ha (Bruttobaufläche), Gemeinden, die die Funktion Wohnen verstärkt entwickeln können sollen (sog. W-Gemeinden) mit 20 WE/ha (Bruttobaufläche), das Oberzentrum Kaiserslautern sowie die Mittelzentren Pirmasens und Zweibrücken mit 40 WE/ha (Bruttobaufläche). Eine Überprüfung der Dichtewerte erfolgt im Zuge der Überprüfung von neuen Bebauungsplänen, wo die Regionalplanung als Träger öffentlicher Belange (TÖB) beteiligt ist. Die Dichtewerte werden mit den Gemeinden gelegentlich auch kontrovers diskutiert. In der Stadt Kaiserslautern als Oberzentrum wird der Dichtewert in der Kernstadt und in den Ortsteilen differenziert umgesetzt. Somit können den Gegebenheiten der Ortsteile entsprechend Gestaltungsspielräume genutzt werden. In Kaiserslautern werden zunehmend stärker verdichtete Wohnformen festgesetzt. Während in der Kernstadt überwiegend viergeschossig gebaut wird, entstehen in den Ortsteilen (500 Ew. bis 1.500 Ew., dörfliche Struktur) überwiegend Doppelhaushälften und Reihenhäuser. Mehrfamilienhäuser gelten für die dörflichen Wohnlagen baustrukturell als nicht ortsbildgerecht.

Zum Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung (II.1.3, Z 7) wird seitens der Stadt Kaiserslautern eingeschätzt, dass diese Maßgabe deutlich erfüllt wird. So erfolgten 60 % der Baulandausweisungen auf vormals bereits baulich genutzten Flächen oder Baulücken. Das für die Stadt Kaiserslautern maximale Kontingent wurde bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans (FNP 2025) nicht ausgeschöpft, da in der Stadt noch ausreichende Innenentwicklungsflächen vorhanden sind.

Der bestehende regionalplanerische Steuerungsansatz der Beschränkung auf Eigenentwicklung (II.1.3, Z 8) unterscheidet zwischen Gemeinden mit Eigenentwicklung und Gemeinden, die die Funktion Wohnen verstärkt entwickeln können (W-Gemeinden). Die Gemeinden mit W-Funktion (ÖPNV-Anschluss und stabile Bevölkerungsentwicklung) dürfen maximal 3,2 Wohneinheiten (WE) pro Jahr und 1.000 Einwohner*innen (Ew.) entwickeln, wohingegen Gemeinden mit Eigenentwicklung auf 2,0 WE pro Jahr und 1.000 Ew. begrenzt werden. Das Monitoring der Eigenentwicklung erfolgt in enger Kooperation mit der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (SGD Süd) (obere Landesplanungsbehörde) und mit dem Instrument RAUM+Monitor. Die Kommunen sind verpflichtet, dort Angaben über bestehende Innenentwicklungspotenziale zu machen. Als problematisch wird gesehen, dass noch sehr viele alte Flächennutzungspläne gelten, in denen umfangreiche Entwicklungsflächen dargestellt sind, die vor dem Hintergrund aktueller Flächenbedarfe neu zu bewerten wären.

Das Landesentwicklungsprogramm (LEP) enthält die Zielformulierung, die quantitative Flächenneuanspruchnahme auf einen Wert von landesweit unter einem Hektar pro Tag im Jahresdurchschnitt zu begrenzen (Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz, 2008, S. 252). Es erfolgte allerdings keine Aufteilung des 1ha-Ziels auf die Regionen. Nach Einschätzung der Planungsgemeinschaft handelt es sich um eine Handlungsmaxime, die jedoch nicht verbindlich umzusetzen ist. Allerdings wird seitens der regionalen Raumordnung auf die Anrechnung von vorhandenen Flächenpotenzialen der Gemeinden bei der Bedarfsberechnung für neues Bauland geachtet.

Weitere Maßnahmen flächensparender Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene

Gute Erfahrungen seitens der Regionalplanung und der Stadt Kaiserslautern bestehen mit der Anwendung des Flächenmanagement-Werkzeugs RAUM+Monitor mit den vier Modulen zu Außenreserven, Innenpotenzialen ($>2.000 \text{ m}^2$), Baulücken und Gebäuden. Es dient der systematischen Erhebung und Bewertung von Siedlungsflächenpotenzialen und bietet einen Überblick über die in den Gemeinden bestehenden Siedlungsflächenreserven (Oberste Landesplanungsbehörde Rheinland-Pfalz, 2016).

Im Bereich Gewerbeflächen, wo besonders die Nachfrage nach großen und günstigen Flächen besteht, werden aktuell verstärkt Kooperationen als Zweckverbandslösungen und interkommunale Vereinbarungen sowie raumordnerische Verträge als Instrumente bzw. Lösungsansätze in Betracht gezogen. Da neue interkommunale Gewerbegebiete allerdings zur zusätzlichen Flächenanspruchnahme beitragen, wird in der Nachverdichtung von bestehenden Gewerbe- und Industriegebieten ebenfalls ein wirksamer Ansatz gesehen.

Kommunale Ebene

Es bestehen auf kommunaler Ebene Erfahrungen mit der Revitalisierung vormals gewerblich oder militärisch genutzter Flächen, und zwar vorwiegend in Kaiserslautern und den Mittelzentren der Planungsregion.

Ideen und mögliche neue Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung (Bund, Länder, Region, Kommune)

Es wurden im Fallstudienprozess Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung entwickelt, die verschiedene Verantwortungs- bzw. Umsetzungsebenen adressieren.

Bundes- und Länderebene

Der Bund sollte § 13b BauGB auslaufen lassen bzw. die Anwendung nur noch auf Ballungsräume mit angespannten Wohnungsmärkten beschränken.

Mit Verweis auf den Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus dem Jahr 2021 sollte die Einführung des bauplanerischen Instruments des „Innenentwicklungsmaßnahmegebiets“ in das BauGB geprüft werden, damit im Gemeindegebiet verstreut liegende Bauflächenpotenziale (Baulücken) zusammengefasst entwickelt werden können. Hiervon versprechen sich die Kommunen eine leichtere Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung (Kötter et al., 2018).

Das bauplanungsrechtliche Instrumentarium, wie z.B. Baugebote, Vorkaufsrechte und auf die Innenbereichsentwicklung abzielende Instrumente des besonderen Städtebaurechts, sollte so ausgestaltet werden, dass es in der kommunalen Praxis, d.h. auch in kleinen Gemeinden, leicht und pragmatisch anwendbar ist.

In Bezug auf das Monitoring von Innenentwicklungspotenzialen wird ein bundeseinheitliches Vorgehen in Bezug auf Datenschutzbelange empfohlen (z.B. Positiv-Negativ-Liste). Dies betrifft u.a. die Herausgabe von Informationen über Flächeneigentümer*innen zur Verwendung in Datenbanken bzw. Katastern.

Im Sinne der vorsorgenden Bodenpolitik wird der vereinfachte Erwerb von Flächen durch die Kommune für eine anschließende Entwicklung als Bauland für erforderlich gehalten. Hierbei gehe es um die Bereitstellung bzw. Verwendung finanzieller Mittel für diese freiwillige Aufgabe. Vielmehr sollte die Flächenvorsorge durch einen strategisch-planerisch notwendigen Bauland-erwerb auch mit dem Blick auf die vorrangige Innenentwicklung als gesetzliche Pflichtaufgabe formuliert werden.

Im Zusammenhang mit der baulichen Revitalisierung vormals gewerblich oder militärisch genutzter Flächen wird von kommunaler Seite an den Bund die Erwartung adressiert, dass beim Vorliegen von Altlasten der Bund bzw. die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben selbst aktiv werden und die Altlastensanierung vornehmen.

Weiterhin wird angeregt, mit Sondersteuern bzw. Umlagemodellen, die die bislang oft kostengünstigere, planerisch einfachere und schnellere Ausweisung von Bauland auf der grünen Wiese belasten, die Innen- und Bestandsentwicklung rentierlicher zu machen.

Regionale Ebene

Um dem bewährten Flächenmanagementwerkzeug RAUM+Monitor sowie der sinnvollen Steuerung durch Mindestdichtewerte und Schwellenwerte mehr Durchschlagskraft zu verleihen, sollte auch der Bedarfsnachweis für neue Wohn- und Gewerbeflächen stringenter gehandhabt werden.

Außerdem wird die Einrichtung eines kommunalen oder regionalen Wohnbaulandfonds für sinnvoll erachtet, mit dem die Gemeinden primär auf Innenbereichsflächen kostengünstigen Wohnraum schaffen können. Dieser sollte als Sondervermögen ausgestaltet werden. Da möglicherweise Verbandsgemeinden oder Ortsgemeinden mit der Einrichtung und der Abwicklung eines Wohnbaulandfonds überfordert sein könnten, wäre auch zu klären, auf welcher räumlichen Ebene ein solcher Fonds sinnvoll zu verankern wäre.

In der interkommunalen Zusammenarbeit wird ein sinnvoller Ansatz darin gesehen, die Wohn- und Gewerbeflächennachfrage bedarfsgerecht auf verfügbare Flächen in der Region zu lenken. Ein Nutzen könne insbesondere darin bestehen, dass das fachliche Know-how eines Oberzentrums bzw. zentralen Ortes mit den raum- bzw. planungsbezogenen Überlegungen und Ideen von umliegenden Gemeinden, in denen wenig Fachpersonal vorhanden ist, gebündelt wird. Die Verbandsgemeinde könnte die räumliche Ebene für eine derartige Zusammenarbeit sein. Allerdings sei in der Region der Problemdruck in den Kommunen häufig noch nicht so stark, sodass die Gemeinden diesbezüglich eher zurückhaltend sind. Zudem müssten Hemmnisse der interkommunalen Kooperation beseitigt werden, wie z.B. Fehlanreize durch den kommunalen Finanzausgleich oder der Wettbewerb um neue Einwohner*innen (bestenfalls double-income-two-kids-Familien).

Aus Sicht der kommunalen Wohnungswirtschaft wird das Erbbaurecht als ein hilfreiches Instrument angesehen, um kostengünstig neuen Wohnraum zu schaffen.

Kommunale Ebene

Da es insbesondere in den kleinen Gemeinden an fachlicher Expertise und personellen Ressourcen mangelt, sollte eine hierfür zuständige Stelle bzw. Organisation die Gemeinden im Baulückenmanagement unterstützen. Weiterhin sollten die Kommunen in Bezug auf die Notwendigkeit und Möglichkeiten der vorrangigen Innenentwicklung wie Mobilisierung von Baulücken und Leerständen sensibilisiert und entsprechend informiert werden. Hierfür bedürfe es der Einstellung fachlich geeigneter Personen mit Managementqualitäten, die die Nachverdichtungs- bzw. Transformationspotenziale identifizieren. Diese fachliche Stärkung der ländlichen Gemeinden könnte auch im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit erfolgen.

Um die Baulandumlegung als hoheitliches Verfahren zum Grundstückstausch bzw. die zur Neuordnung der Eigentumsverhältnisse an Grundstücken (vgl. § 45ff. BauGB), z.B. zur Schaffung von für eine Wohnbebauung zweckmäßig gestalteten Grundstücken, stärker anzuwenden, sollten die Kommunen hierfür mehr finanzielle Spielräume erhalten.

Es wird für notwendig erachtet, ältere Flächennutzungspläne fortzuschreiben, damit diese entlang neu zu bewertender bzw. sich verändernder Flächenbedarfe und Bauflächenpotenziale (Bestandsflächen, neu zu erschließendes Bauland) im gesamten Gemeindegebiet als strategisches und steuerungsstarkes Instrument für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wirksam werden können. Damit solle die bisher häufige Praxis, bereits lange bestehende Flächennutzungspläne nur in Teilaspekten/-bereichen oft und bei Bedarf zu ändern, überwunden werden. Ebenso könnte die Revision alter Bebauungspläne dafür genutzt werden, um vor dem Hintergrund zwischenzeitlicher veränderter gemeindlicher Wohnungs- bzw. Flächenbedarfe zu neuen Festsetzungen zu kommen. Klärungsbedürftig erscheint in diesem Kontext die Frage nach der städtebaulichen Erforderlichkeit der Planfortschreibung. Diese dürfte insbesondere in Ober- und Mittelzentren, wo neuer Wohnraum geschaffen werden muss, eher bestehen als in ländlichen Gemeinden.

Zusammenfassung

In der Planungsregion Westpfalz sind deutliche Verknappungserscheinungen bei Bauland tendenziell eher auf das Oberzentrum Kaiserslautern beschränkt. Gleichzeitig mangelt es in der gesamten Region aufgrund des Auslaufens von Bindungsfristen im sozialen Wohnungsbau bei gleichzeitig stockendem Neubau an Sozialwohnungen. Da eine anhaltend zunehmende Nachfrage nach Bauland für Wohnen und Gewerbe besteht, könnte künftig mit einer Verstärkung der Verknappung dann auch in den beiden Mittelzentren gerechnet werden. Regionalplanerisch wird mit verschiedenen positivplanerischen Ansätzen auf eine Verminderung der Flächenneuanspruchnahme abgezielt. Die Gemeinden sind gehalten, die Siedlungsentwicklung vorrangig in den Innenbereichen und mit vorgegebenen städtebauliche Dichten zu realisieren. Während städtebauliche Dichten in Orten dörflicher Prägung kontrovers diskutiert werden, sind die Gemeinden aufgrund oftmals beschränkter Zugriffsmöglichkeiten auf private Innenbereichsflächen zusätzlich in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt. Diese beiden Punkte kristallisieren sich als die zentralen Stellschrauben heraus, um bei sparsamerem Flächenverbrauch zugleich das neu zu schaffende Wohnungsangebot diversifizierter auszugestalten. Für notwendig werden die Bereitschaft zu einem anteilig stärkeren Mehrfamilienhausbau und die Verminderung des Anteils gering verdichteten Eigenheimbaus mit zumeist großen Grundstückszuschnitten erachtet. Die Fallstudienbeteiligten nannten instrumentelle Neuerungen wie u.a. das Innenentwicklungsmaßnahmengebiet oder die Schaffung eines Wohnbaulandfonds als Ansätze, um die notwendige und auch mit regionalplanerischen Steuerungsansätzen intendierte Innenentwicklung mit wirksamen Handlungsoptionen u.a. für die Schaffung neuer und bezahlbarer Wohnungen zu forcieren.

Quellenverzeichnis

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.). (2017). *Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden*. Fachbeitrag.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/mieten-preise/mietpreisbremse/01-start.html>

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Henger, R. & Voigtländer, M. (2019). *Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells* (IW-Report 28/2019). Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW).

https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Kötter, T., Müller-Gruna, S., Huttenloher, C. & Freudenberg, J. (2018). *Planspiel zur Einführung einer "Innenentwicklungsmaßnahme" ("Innenentwicklungsmaßnahmegebiet") in das Baugesetzbuch*. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmi/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf;jsessionid=EC4C91D6A6C5EF2D012E8387240CA7ED.live21321?blob=publicationFile&v=1>

Ministerium des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.). (2008). *Landesentwicklungsprogramm (LEP IV)*. https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Landesplanung/Dokumente/Landesentwicklungsprogramm/LEP_IV_Teil_A_bis_B_Kap_III.pdf

Oberste Landesplanungsbehörde Rheinland-Pfalz. (2016). *RAUM+Monitor: Ein Instrument zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung in Rheinland-Pfalz*. https://mdi.rlp.de/fileadmin/03/Themen/Landesplanung/Dokumente/Nachhaltige_Siedlungsentwicklung/RAUM_Monitor.pdf

Planungsgemeinschaft Westpfalz (Hrsg.). (2012). *Regionaler Raumordnungsplan (ROP) IV Westpfalz: Zweite Teilfortschreibung 2016 Dritte Teilfortschreibung 2018*. https://www.pg-westpfalz.de/wp-content/uploads/2021/08/Textband_TF2_TF3_web.pdf

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

ZukunftsRegion Westpfalz e.V. (Hrsg.). (2023). *Online-Informationsangebot zum Immobilienmarkt*. https://westpfalz.de/de/leben-wohnt_de/wohnungsmarkt_de/?lang=en

A.4.9 Region Stuttgart, Filderraum

Planungsregion und Fallstudienkommune

Charakterisierung der Planungsregion und der ausgewählten Gemeinde (Lage Entwicklungs-trends)

Die Region Stuttgart ist mit ihren knapp 2,8 Mio. Einwohner*innen und einer Bevölkerungsdichte von 765 Ew./km² (2019) vollständig städtisch geprägt. Zum Regionalverband der 3.654 km² großen Planungsregion zählen die Landeshauptstadt Stuttgart sowie die Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg sowie der Rems-Murr-Kreis. Die Bevölkerungszahl der ohnehin schon dicht besiedelten Region nahm zwischen 2011 und 2019 nochmals um über sechs Prozent zu. Das Bevölkerungswachstum im Zeitraum 2011 bis 2019 ist im Landes- (+5,6 %) und Bundesvergleich (+3,5 %) mit 6,4 % überdurchschnittlich hoch. Die Entwicklung des Anteils sozialversicherungspflichtig Beschäftigter im Zeitraum 2011 bis 2019 liegt in der Planungsregion mit +20,1 % t über dem Landes- (+19 %) und Bundesdurchschnitt (+16,1 %). Im Mittelpunkt der Betrachtungen steht der Landkreis Esslingen, in dem die Fallstudienkommunen Filderstadt, Ostfildern und Leinfelden-Echterdingen liegen, die zum sog. Kommunalen Arbeitskreis Filderraum (KAF) gehören (Verband Region Stuttgart, 2018). Der südlich der Landeshauptstadt Stuttgart gelegene Landkreis Esslingen ist rund 642 km² groß und weist mit 834 Ew./km² (Stand: 2019) die höchste Bevölkerungsdichte im Regionalverband (mit Ausnahme der Landeshauptstadt) auf. Die drei Fallstudienkommunen Filderstadt, Leinfelden-Echterdingen und Ostfildern grenzen direkt an die Gemarkung der Landeshauptstadt, sind über das ÖPNV-Netz mit Stuttgart verbunden und haben dorthin enge Pendlerbeziehungen. Die Planungsregion, der Landkreis sowie die drei Fallstudienkommunen weisen hinsichtlich der demografischen Entwicklung gleiche Entwicklungstrends in unterschiedlicher Ausprägung auf (vgl. Tabelle 66). Besonders stark nahm die Bevölkerungszahl in den beiden Kommunen Leinfelden-Echterdingen (+10,0 %) sowie Ostfildern (+8,9 %) und damit deutlich stärker als im Durchschnitt der Planungsregion (+6,4 %) zu. Das deutliche Bevölkerungswachstum der drei Fallstudienkommunen speist sich sowohl aus einer positiven natürlichen Bevölkerungsentwicklung, als auch aus einem positiven Wanderungssaldo (Bertelsmann-Stiftung, 2023).

Tabelle 66: Ausgewählte Strukturdaten der Fallstudie Region Stuttgart

	Verband Region Stuttgart	Landkreis Esslingen	Stadt Filderstadt	Stadt Leinfelden-Echterdingen	Stadt Ostfildern
Bevölkerungszahl 2019	2.794.558	535.024	46.083	40.165	39.312
Bevölkerungsentwicklung 2011–2019	+6,4 %	+6,0 %	+4,6 %	+10,0 %	+8,9 %

Quelle: Bertelsmann-Stiftung, 2023

Die Entwicklung der Bevölkerung ist in der Regel stark abhängig von der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen. In Deutschland und auch Baden-Württemberg hat sich die Arbeitsmarktsituation enorm verbessert und es entstanden im Betrachtungszeitraum viele neue Arbeitsplätze. Bundesweit stieg die Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 2011 und 2019 um 16,4 % (4,7 Mio.). In Baden-Württemberg war das Wachstum mit +19,5 % (+755.300) etwas stärker. In der Region Stuttgart verlief die Entwicklung nochmal dynamischer (+21,0 %, +205.900). Der Aufbau an Beschäftigung verlief innerhalb der Planungsregion unterschiedlich stark, wenngleich flächendeckend auf hohem Niveau. Im Landkreis Ludwigsburg stieg die Anzahl sozialversicherungspflichtigen Beschäftigter um 16,5 % (+15.000).

Eine besondere Rolle als Wirtschaftsstandort spielt die Kommune Leinfelden-Echterdingen, auf deren Gemarkung das Messegelände sowie die Terminalgebäude des Flughafens Stuttgart liegen. Das verdeutlicht die besonderen Herausforderungen an die Siedlungsentwicklung der drei Fallstudienkommunen, die als Teil der europäischen Metropolregion Stuttgart und des Verdichtungsraumes funktional eng mit der Landeshauptstadt verflochten sind, aber immer noch Ortslagen mit teils ländlicher Prägung aufweisen.

Bisherige Flächeninanspruchnahme

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) in der Planungsregion beträgt rund 23%, davon gehen knapp 13% auf Gebäude und Freiflächen zurück. Der Anteil der SuV liegt in der Planungsregion deutlich über dem Landes- (14,8 %) und Bundesdurchschnitt (14,4 %). Im LK Esslingen liegt die SuV-Fläche mit 25,0 % ebenfalls deutlich darüber. Die drei Fallstudienkommunen weisen mit jeweils über 30 % SuV, bezogen auf den Landkreis und die Planungsregion, sehr hohe Werte auf (vgl. Tabelle 67). Auch die weiteren siedlungsdemografischen Kennwerte belegen die hohe Bevölkerung- und Siedlungsdichte im Landkreis Esslingen.

Neben der Bevölkerungsdichte ist hier die Siedlungsdichte, also die Einwohner*innenzahl pro Siedlungs- und Verkehrsfläche, von Interesse. Diese liegt in Leinfelden-Echterdingen bei 3.861 Ew./km² und in Filderstadt bei 3.648 Ew./km². Ostfildern weist mit 5.275 Ew./km² sogar den zweithöchsten Wert in der Planungsregion (nach der Landeshauptstadt Stuttgart) auf. Mit Blick auf die Entwicklung dieser siedlungsstrukturellen Kenndaten weisen die Planungsregion, der Landkreis und die Fallstudienkommunen gleiche Entwicklungstendenzen in unterschiedlicher Ausprägung auf (vgl. Tabelle 67).

Tabelle 67: Ausgewählte Daten der Siedlungsentwicklung in der Fallstudienregion Stuttgart

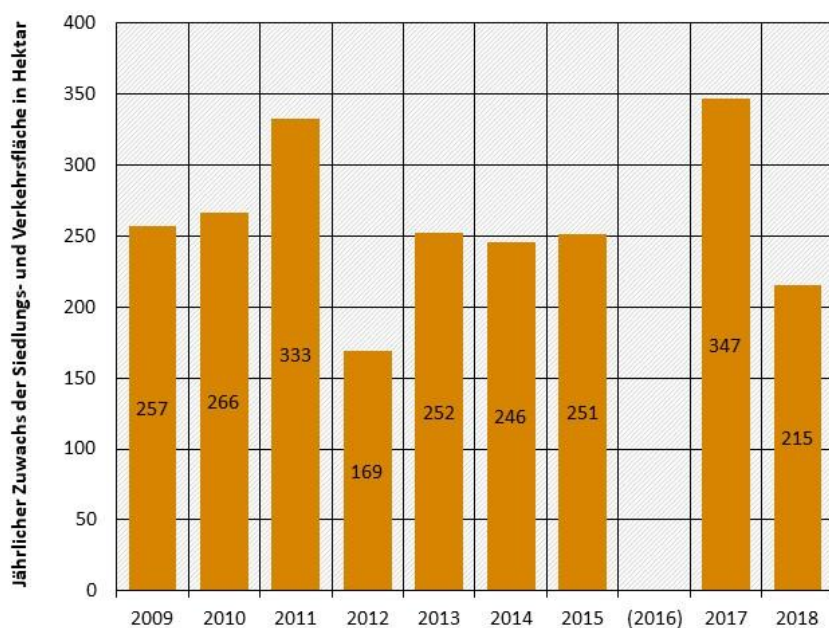
	Verband Region Stuttgart	Landkreis Esslingen	Stadt Filderstadt	Stadt Leinfelden-Echterdingen	Stadt Ostfildern
Anteil SuV an Katasterfläche 2019	23,2 %	25,0 %	34,4 %	36,7 %	36,7 %
Entwicklung Siedlungsdichte 2011–2019	+3,6 %	+4,2 %	+3,4 %	+8,0 %	+7,8 %

Quelle: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung [IÖR], 2023

So nahm die Siedlungsdichte in der ohnehin schon stark verdichteten Planungsregion mit +3,6 % insgesamt deutlich zu. Noch stärker nahm dieser Wert mit +4,2 % im Landkreis Esslingen zu. Auch die drei Fallstudienkommunen weisen jeweils eine Zunahme der Siedlungsdichte im Zeitraum 2011 bis 2019 auf. Filderstadt liegt mit einer Zunahme um 3,4 % etwas unterhalb des regionsweiten Durchschnitts, Leinfelden-Echterdingen mit +8,0 % und Ostfildern mit +7,8 % verzeichnen eine deutliche Zunahme der Siedlungsdichte. Die Planungsregion, der Landkreis und die Kommunen verzeichnen damit eine deutlich gegensätzliche Entwicklung zum bundesweiten Trend, der eine Abnahme der Siedlungsdichte um –3,2 % aufweist.

Die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen pro Jahr liegt in der Region Stuttgart im Zeitraum 2009 bis 2018 bei 259,6 ha (vgl. Abbildung 91). Dabei gehen mit 36,9 ha (mittlere Flächenneuanspruchnahme in ha/Jahr, 2009–2018) etwa 14 % auf die bauliche Entwicklung im LK Esslingen zurück (Umweltbundesamt [UBA], 2023b).

Abbildung 91: Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar der Region Verband Stuttgart 2009–2018



Hinweis: Eingeklammerte Jahre wurden aufgrund methodischer Veränderungen der amtlichen Flächenstatistik ausgeklammert. Diese Jahre sind auch nicht in die vorstehenden Mittelwerte "pro Jahr" bzw. "pro Tag" bzw. die in der Deutschlandkarte gezeigten Werte eingeflossen. Die Werte für Gebietskörperschaften oberhalb der Gemeindeebene enthalten z.T. Schätzungen.

Quelle: UBA, 2023a

Der einwohner:innenbezogene SuV-Flächenzuwachs (mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*innen in m^2) betrug im Zeitraum 2009 bis 2018 in der Planungsregion durchschnittlich nur $0,9 \text{ m}^2$ (vgl. Abbildung 68) und lag damit deutlich unterhalb des Landes- ($1,9 \text{ m}^2$) und Bundesdurchschnitt ($3,2 \text{ m}^2$). Ähnlich geringe Werte sind in den Landkreis Esslingen und in den Fallstudienkommunen zu verzeichnen. Mit Werten zwischen $0,3\text{--}0,7 \text{ m}^2/\text{Ew.}$ Flächenneuanspruchnahme für SuV liegen auch diese Werte deutlich unter denen der übergeordneten Planungsebenen.

Tabelle 68: Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Fallstudienregion Stuttgart, 2009- 2018

	Verband Region Stuttgart	Landkreis Esslingen	Stadt Fil- derstadt	Stadt Leinfel- den-Echter- dingen	Stadt Ost- fildern
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr [ha/Jahr], 2009–2018	259,6	36,9	2,6	2,9	1,0
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*innen (berei- nigt) [qm /Jahr und Ew.], 2009–2018	0,9	0,7	0,6	0,7	0,3

Quelle: UBA, 2023b

Entwicklung von Baulandangebot und -nachfrage

Für die Darstellung der Entwicklung beim Angebot und der Nachfrage von Bauland fehlt es an amtlichen Statistiken. Um überregionale Trends identifizieren zu können und Vergleiche zur allgemeinen Einordnung der Gesamtlage zwischen den Räumen vorzunehmen, müssen daher meh-

rere Indikatoren verwendet werden. Neben der bereits beschriebenen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung sind hierbei insbesondere Wohnungsbau- und Preisindikatoren (Immobilienpreise, Mieten, Bodenpreise) relevant. Beim Wohnungsbau werden hier im Folgenden die amtlichen Fertigstellungszahlen des Statistischen Bundesamtes betrachtet. Zudem werden Daten des IW-Wohnungsbedarfsmodells herangezogen, die bundesweite Daten auf Kreisebene für den Zeitraum 2016 bis 2020 bereitstellen (Henger & Voigtländer, 2019).

Bei den Baufertigstellungen ist festzustellen, dass die Region Stuttgart mit 3,0 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen und Jahr im Vergleich zum Bundesland (3,5) und zum Bund (3,5) eine unterdurchschnittliche Entwicklung aufweist (Tabelle 69). Die Wohnungsbedarfe liegen jedoch mit 5,1 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen höher als im Landesdurchschnitt mit 4,5 und dem Bundesdurchschnitt mit 4,1. Die Wohnungsbedarfe sind in der Planungsregion unterschiedlich. Die höchsten Wohnungsbedarfe haben die Landeshauptstadt Stuttgart (5,1) und der Landkreis Esslingen (5,7). Das Verhältnis der Fertigstellungen gegenüber dem Wohnungsbedarf ist in der Region Stuttgart mit 59 % äußerst niedrig und liegt weit unter dem Landes- (78 %) und Bundesdurchschnitt (85 %). Der errechnete Bedarf an Wohnungen wurde insbesondere in Stuttgart (51 %), Esslingen (55 %) und Ludwigsburg (48 %) nicht gedeckt. Seit 2015 haben die meisten Bundesländer Mietpreisverordnungen und Kappungsgrenzenverordnung erlassen, um dort entweder die Mietpreisbremse (§ 556d BGB) oder die Absenkung der Kappungsgrenze von 20 auf 15 % (§ 558 BGB) vorzunehmen. Die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten werden durch diese Rechtsverordnungen für die Dauer von maximal fünf Jahren bestimmt. In der Region Stuttgart wurden 2015 neben der Landeshauptstadt 14 weitere Gemeinden als angespannter Wohnungsmarkt definiert, hiervon sechs im Landkreis Esslingen (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2017). Ab dem Jahr 2020 kamen weitere Kommunen hinzu, sodass seither in der Region Stuttgart 25 und im Landkreis Esslingen acht Kommunen als angespannt eingestuft werden (Haufe, 2023). Hierzu gehören auch Filderstadt und Leinfelden-Echterdingen.

Tabelle 69: Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016–2020 der Fallstudie Stuttgart

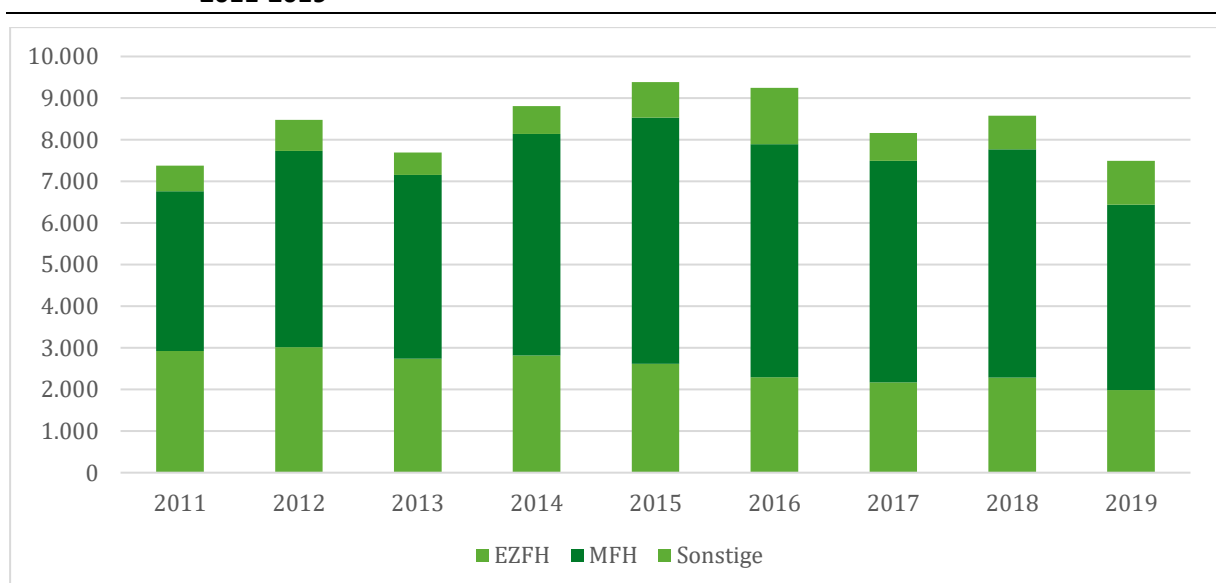
	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fer- tigstellungen 2016–2020/ Bedarf 2016– 2020	Fertigstellungen p.a. 2016– 2020/1.000 Ein- wohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016– 2020/1.000 Ein- wohner*innen
Stuttgart	1.827	3.614	51%	2,9	5,7
Böblingen	1.440	1.899	76%	3,7	4,8
Esslingen	1.574	2.858	55%	2,9	5,3
Göppingen	729	864	84%	2,8	3,3
Ludwigsburg	1.570	3.254	48%	2,9	6,0
Rems-Murr- Kreis	1.249	1.841	68%	2,9	4,3
Region Stutt- gart	8.389	14.329	59%	3,0	5,1
Baden-Würt- temberg	39.332	50.434	78%	3,5	4,5

	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fer- tigstellungen 2016–2020/ Bedarf 2016– 2020	Fertigstellungen p.a. 2016– 2020/1.000 Ein- wohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016– 2020/1.000 Ein- wohner*innen
Deutschland	289.847	341.643	85%	3,5	4,1
Krf. Groß- städte (n=70)*	94.586	129.579	73%	3,6	4,9
Sonstige Kreise (n=331)	195.261	212.063	92%	3,4	3,7

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger und Voigtländer (2021); *Kreisfreie Großstädte mit mehr als 100.000 Ew. inklusive Städteregion Aachen, Region Hannover und Regionalverband Saarbrücken

Abbildung 92 zeigt die Entwicklung der Baufertigstellungen in der Planungsregion für den Zeitraum 2011 bis 2019. Deutlich zu erkennen ist, dass in der Mitte des Betrachtungszeitraums die meisten Wohnungseinheiten fertiggestellt werden konnten. Dies ist vorrangig auf einen Anstieg bei den Mehrfamilienhäusern zurückzuführen. Die Neubautätigkeit im Wohnungsbau im Ein- und Zweifamilienhaussegment ist hingegen über die Zeit leicht rückläufig.

Abbildung 92: Baufertigstellungen in der Region Stuttgart differenziert nach Gebäudetyp 2011-2019

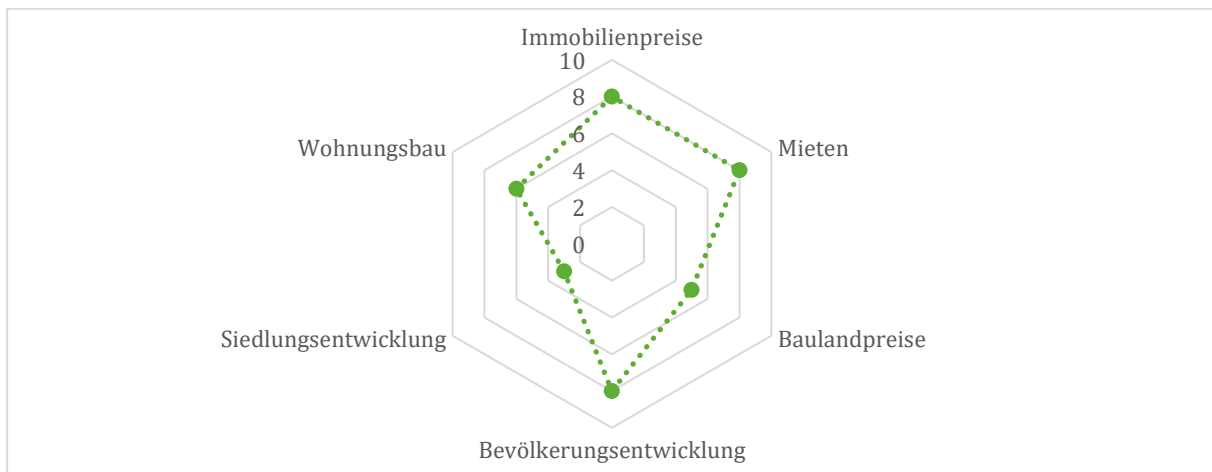


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertiggestellte Wohneinheiten inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; EZFH: Ein- und Zweifamilienhäuser; MFH: Mehrfamilienhäuser (einschließlich Wohnheime); Sonstige: Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand.

In Bezug auf die Entwicklung der Immobilienpreise werden hier Kaufpreise von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern im Bestand im Zeitraum 2011 bis -2020 betrachtet (F+B). Bei den Eigentumswohnungen liegen die Preissteigerungen in der Planungsregion mit 90,2 % über dem Durchschnitt des Landes (78,2 %) und des Bundes (71,8 %). Bei den Einfamilienhäusern zogen die Preise in der Planungsregion mit 81,7 % ebenfalls stärker als im Land (68,9 %) und Bundesweit (63,2 %) an. Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-

Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion mit 21,8 % über dem Durchschnittswert des Landes Baden-Württemberg (20,4 %) und dem Bundesdurchschnitt (20,2 %). Bei den Preisentwicklungen bestehen Unterschiede innerhalb der Planungsregion. Die Preise zogen in Stuttgart am stärksten an. Etwas schwächer war hingegen die Entwicklung im Rems-Murr-Kreis. Der Landkreis Esslingen hat insgesamt eine durchschnittliche Preisentwicklung mit einem Plus von 78,4 % bei den Eigentumswohnungen, 76,1 % bei den Einfamilienhäusern und 19,5 % bei den Mieten.

Abbildung 93: Netzdiagramm des Landkreis Esslingen



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022 und Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021.

Anmerkung: Für alle Kreise und kreisfreie Städte (n=401, Stand: 31.12.2019) wurden anhand sechs Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40).

Das Netzdiagramm in Abbildung 93 veranschaulicht die Entwicklung für den Landkreis Esslingen. Es enthält sechs zentrale Kennziffern zur Entwicklung der Wohnungs- und vorgelagerten Bodenmärkte. Je weiter weg vom Mittelpunkt die Werte der Variablen sind, desto dynamischer sind die Entwicklung auf den jeweiligen Markt. Für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland (n=401, Stand: 31.12.2019) wurde die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40). Die Variablen im Einzelnen:

- **Immobilienpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufpreise für Wohnungen im Bestand im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022)
- **Mieten:** Entwicklung der durchschnittliche (Markt-)Mieten bei Neuvermietung für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022)
- **Bodenpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufwerte von Bauland (gesamt) im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021)

- **Bevölkerungsentwicklung:** Entwicklung der Bevölkerung im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021)
- **Siedlungsentwicklung:** Entwicklung der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021)
- **Wohnungsbau:** durchschnittliche Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Maßnahmen im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2019 pro 1.000 Einwohner*innen (Stand:31.12.2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021)

Das Netzdiagramm weist für den Landkreis Esslingen hinsichtlich der Preisentwicklungen ein ungünstiges und hinsichtlich der Siedlungsentwicklung ein günstiges Entwicklungsprofil auf. Die Immobilienpreise und die Mieten erzielen jeweils einen Rankingwert von 8. Die hohen Preise sind Folge der hohen Nachfrage, die durch die Bevölkerungsentwicklung getrieben wird (Rankingwert 8). Das Siedlungsflächenwachstum ist mit einem Ranking von 3 gering, obwohl der Wohnungsbau mit einem Ranking von 6 relativ dynamisch ist. Die geringe Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen ist vor diesem Hintergrund positiv zu werten und deutet darauf hin, dass überdurchschnittlich viel Wohnungsbau mit höherer Dichte sowohl auf neuen Flächen als auch im bestehenden Flächenbestand realisiert werden konnten.

Die durchschnittliche Bodenpreisentwicklung mit einem Rankingwert von 5 deutet darauf hin, dass im Landkreis eine gewisse Knappheit an Bauland vorliegt. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass innerhalb des Landkreises regionale und sachliche bzw. teilsegmentbezogene Unterschiede bestehen, so dass in einigen Städten und Gemeinden und Segmenten extreme Knappheiten bestehen, während an anderer Stelle ausreichend Bauland zur Verfügung gestellt werden kann. Die eingeschränkte Aussagekraft der verfügbaren Daten insbesondere bei der Flächenstatistik erschwert es, das Ausmaß der sich über den Betrachtungszeitraum zunehmenden Knappheiten detailliert zu beschreiben.

Folgen der Baulandverknappung

Städtebauliche Folgen

Die fortgeschrittene dichte Besiedlung und zugleich angespannte Wohnungsmarktsituation führt zu einer Verlagerung von Flächennachfrage und Baulandentwicklung in periphere und aus raumordnerischer Sicht weniger gut geeignete Lagen außerhalb von Siedlungsachsen sowie mit fehlender bzw. suboptimaler Anbindung an schienengebundenen Personennahverkehrs (SPNV) und öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Folgen sind die Autoabhängigkeit der in diesen Lagen wohnenden Bevölkerung und ein vermehrtes Verkehrs- bzw. Pendleraufkommen auf den Straßen. Der Mangel an verfügbarem Bauland bei einem gleichzeitig sehr hohen Bodenpreisniveau hindert die Kommunen an einer am Bedarf ausgerichteten Entwicklung von neuen Wohn- und Gewerbeflächen. Zugleich bestehen Hemmnisse bei der Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Bestand. In einzelnen Fällen gelingt das Ausüben kommunaler Vorkaufsrechte. Insgesamt sei jedoch zu konstatieren, dass eine integrierte und längerfristig ausgerichtete Stadtplanung kaum noch möglich ist. Darüber hinaus würden aus Gründen der Wirtschaftlichkeit aus städtebaulicher Sicht oftmals Abstriche gemacht, worunter Wohnqualität und Siedlungscharakter leiden.

Neben den regionalplanerischen Steuerungsansätzen der Siedlungsentwicklung spielen die landwirtschaftlich guten Böden eine weitere Rolle bei der Begrenzung der Neuweisung von Siedlungsflächen. Nach Aussage der beteiligten Akteure besteht kein planerisches Defizit an Bauland, jedoch reicht die Bestandsentwicklung nicht aus, um für Entlastung auf dem Wohnungsmarkt zu sorgen.

Soziale Folgen

Als einer der wirtschaftlichen Motoren in Deutschland ist die Region Stuttgart schon lange von Zuzug und steigende Immobilienpreise geprägt. In den Gesprächen mit den Akteuren der Fallstudie wurde von einem heiß gelaufenen Wohnungsmarkt gesprochen, in welchem die Wohnkosten trotz guter Lohnentwicklung überproportional weiter steigen. Die zentrale Herausforderung in der Region Stuttgart und im Arbeitskreis Filder sind daher der deutliche Nachfrageüberhang bei fehlenden Entwicklungsmöglichkeiten im Wohnungsbau und die daher stark wachsenden Miet- und Kaufpreise. Die Mietpreise in den Fallstudienkommunen liegen zum Teil nur leicht unterhalb des Preisniveaus in der Landeshauptstadt Stuttgart. Die Wohnungsmärkte der Fallstudienkommunen sind eng mit dem Stuttgarter Wohnungsmarkt verknüpft, allerdings sind Teile der Fallstudienkommunen noch eher ländlich geprägt. Der angespannte regionale Wohnungsmarkt erschwert der Zuzug von für die Region wichtigen Fachkräften. Insbesondere der bevorstehende Eintritt der geburtenstarken Jahrgänge ins Rentenalter könnte zu einer wachsenden „Arbeitskräftelücke“ führen, während es für Zuzugsinteressierte bzw. Haushalts- und Existenzgründer*innen an kleinen, bezahlbaren Wohnungen mangelt. Dies erklärt u.a. die deutliche Abnahme der Familienwanderung in allen drei Kommunen. Während insbesondere Ostfildern und Leinfelden-Echterdingen bis 2016/2017 einen zweistelligen positiven Wanderungssaldo bei der Familienwanderung aufwiesen, sind diese Zahlen auf nur noch +3,2% (Ostfildern) zurückgegangen. Im Falle von Leinfelden-Echterdingen waren sie im Jahr 2020 erstmals negativ (–2,5%). Dies weist auf sich ändernde räumliche Nachfragepräferenzen hin, mit Folgen u.a. für die Mobilität (Stichwort Klimaschutz mit Blick auf Zunahme der Pendler*innen) sowie für die Unternehmen, die auf Arbeitskräfte angewiesen sind. Das betrifft auch die Besetzung von Arbeitsplätzen des öffentlichen Dienstes, vor allem im Bereich der sozialen Infrastrukturen (z.B. Kitas), die durch das Bevölkerungswachstum weiter ausgebaut werden müssen. Hohe Boden- und Mietpreise verteuern den Ausbau dieser Infrastrukturen und erschweren zugleich die Schaffung von neuem bezahlbarem Wohnraum für das dringend benötigte Fachpersonal. Auch die technischen Infrastrukturen weisen aufgrund des Bevölkerungswachstums und steigender Pendlerzahlen spürbare Überlastungserscheinungen auf (ÖPNV, Verkehrswege). Diese „Wachstumsschmerzen“ gehen zu Lasten der Akzeptanz und politischen Mehrheiten für (verdichtete) Bauvorhaben. Der hohe und weiter zunehmende Druck auf den Wohnungsmärkten gefährdet darüber hinaus die soziale Durchmischung und den sozialen Zusammenhalt.

Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung und zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

Regionale Raumordnung

In der Planungsregion Stuttgart werden mit dem seit 2009 gültigen Regionalplan (Verband Region Stuttgart, 2009) sowie dem gültigen Landesentwicklungsplan (LEP) von 2002 (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 2002) verschiedene positivplanerische Steuerungsansätze verfolgt, um die Siedlungsentwicklung zu steuern. Während die Steuerungsansätze „Dichtewerte für Wohnbauflächen“, die „Beschränkung auf Eigenentwicklung bestimmter Gemeinden“ und die Festlegung von „Schwerpunkten des Wohnungsbaus als Vorranggebiete“ im Landesentwicklungsplan planerisch als Ziele verankert sind und damit verbindliche Vorgaben für die Raumordnung (strikte Beachtungspflicht) darstellen, ist der Bedarfsnachweis für Wohnbauflächen als Grundsatz festgelegt, wonach zu prüfen ist, ob die raumordnerischen Ziele eingehalten werden.

Als regionalplanerische Stellschraube zum Flächenschutz dienen verbindliche Werte für die Bruttowohndichte (Einwohner*innen pro Hektar), die je nach Größe, Lage und Funktion der Gemeinde festgelegt werden. Die Bandbreite reicht von 90 Ew./ha für Oberzentren bis 50 Ew./ha

bei Gemeinden im ländlichen Raum. Mit einer verpflichtenden Darlegung einer Flächenbilanzierung soll sichergestellt werden, dass die Neuausweisung von Siedlungsflächen nur im Umfang dessen erfolgt, was nicht im Bestand bzw. mit bestehenden Flächenreserven zu erreichen ist. Darüber hinaus wird in Gemeinden, in denen keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll, als Orientierungswert ein Zuwachs von einem Prozent der Wohneinheiten je fünf Jahre zugrunde gelegt. Somit existieren lediglich zwei Gebietskategorien für alle Gemeinden in der Region Stuttgart: Siedlungen mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung und Siedlungen im Siedlungsbereich. Neben der Steuerung der zukünftigen Siedlungsentwicklung durch die Festlegung räumlich differenzierter Wohnsiedlungsdichten kommen zudem flächenscharfe Festlegung von Schwerpunkten des Wohnungsbaus mit Zugang zu leistungsfähigen Haltepunkten des Schienenpersonennahverkehrs zum Tragen.

Folgende Steuerungsansätze einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sind Bestandteil des Regionalplans:

- ▶ Vorrang Innenentwicklung vor Außenentwicklung (Z, 2.4.0.6),
- ▶ Verpflichtende Flächenbilanzierung zur Stärkung der Innenentwicklung (Z, 2.4.0.6),
- ▶ Festlegung einer Bruttowohndichte (50-90 Ew./ha) (Z, 2.4.0.8),
- ▶ Unterteilung in Gemeinden im Siedlungsbereich (Z, 2.4.1.1) und solche die auf Eigenentwicklung beschränkt sind (Z, 2.4.2).

Von Seiten der Kommunen sind diese Steuerungsinstrumente wichtig, die aufgrund ihrer verbindlichen Umsetzung eingehalten werden. Vorgaben zur Bruttowohndichte gelten für die Gesamtstadt und erlauben je nach Situation eine teilräumliche Differenzierung, so dass zum Teil höhere Dichten realisiert werden. Gleichwohl wird die Wirkung dieses Instrumentes unterschiedlich eingeschätzt. Die Vorgaben zur Bruttowohndichte entfalten nach Auskunft einer Kommune keine Lenkungswirkung und sind damit kein effektives Instrument. Von anderer Seite wird eine Verschärfung der Dichtevorgaben als nicht notwendig angesehen. Die B-Pläne der meisten Kommunen liegen deutlich über dem Mindestwert. Der Grund dafür liegt aber vorrangig an den hohen Bodenpreisen.

Mit Blick auf die Flächenbilanzierung besteht die Regionalplanungsstelle darauf, dass bei der Fortschreibung von Flächennutzungsplänen Daten über Baulücken und Reserven vorgelegt werden. Erst bei Nachweis eines zusätzlichen Bedarfes komme eine Inanspruchnahme neuer Flächen in Betracht. In der Gesamteinschätzung zur Flächenbilanzierung bleiben die Kommunen in der Umsetzung (B-Pläne) häufig unter den regionalplanerisch errechneten Bedarfen. Baulücken im öffentlichen Eigentum werden ausnahmslos genutzt, die Aktivierungsquote bei privaten Baulücken liegt bei etwa 50%

Die Plausibilitätsprüfung stellt kein Planungsinstrument im eigentlichen Sinne dar, wird von der Region aber so eingesetzt. Die Kommunen nutzen dieses als Grundlage für die städtebaulichen Planungen. Dabei reicht eine rein quantitative Betrachtung nicht aus, sondern es müssen auch qualitative Aspekte berücksichtigt werden.

Mit Blick auf die Eigenentwicklung spielt das vorhandene Mobilitätsangebot des ÖPNV eine zentrale Rolle. So ist für Kommunen ohne Bahnanschluss nur eine Entwicklung neuer Wohneinheiten im Rahmen der Eigenentwicklung möglich. Gemeinden, die als Schwerpunkte des Wohnungsbaus festgelegt sind, weisen entsprechende Qualitäten auf.

Darüber hinaus werden von Seiten des Landes und der Planungsregion weitere, teils informelle Werkzeuge bzw. Instrumente angewandt. In der Region Stuttgart sind dies:

- ▶ Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg, 2017),
- ▶ Dichte-Monitor auf Ebene der Planungsregion (vgl. Esswein & Kiwitt, 2015),
- ▶ Gewerbeflächenmonitoring auf Ebene der Planungsregion (vgl. Kubiak et al., 2016),
- ▶ Regionalmonitor der Planungsregion (vgl. Verband Region Stuttgart, 2018).

Die genannten formellen und informellen Instrumente bzw. Werkzeuge dienen vorrangig der Steuerung bzw. Evaluierung der Siedlungsentwicklung in der Planungsregion. Die Abmilderung negativer Folgen der Flächenverknappung ist nicht explizites Ziel der Instrumente. Gleichwohl ist durch die Ziele einer effizienteren Flächennutzung von einer indirekten Steuerungswirkung zur Abmilderung negativer Folgen auszugehen.

- ▶ Festlegungen von Bruttowohndichten zielen auf die Realisierung von mehrgeschossiger Bebauung ab, die angesichts eines angespannten Wohnungsmarktes preisdämpfend wirken können und die Realisierung bezahlbaren Wohnraumes erleichtern,
- ▶ Vorrang der Innenentwicklung stärkt die Ortszentren auch mit Blick auf die wohnortnahe Versorgungssituation und Erreichbarkeit (insb. für Menschen mit eingeschränkter Mobilität).

Darüber hinaus werden mit dem Ziel der Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung z.B. in Bezug auf gutes und kompaktes Bauen Best-Practice-Beispiele kommuniziert (Verband Region Stuttgart, ohne Jahr) sowie in Gemeinderäten über die Bedeutung und Möglichkeiten des bezahlbaren Wohnens informiert.

Mit direktem Bezug zu den sozialen Aspekten der Wohnraumversorgung verweist der Regionalplan auf die Möglichkeiten der Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau nach § 9 Abs. 1 Nr. 7 BauGB.

Weitere Maßnahmen flächensparender Siedlungsentwicklung auf kommunale Ebene

Zur Abmilderung negativer sozialer Folgen der Flächenverknappung geben die Kommunen bei Wohnungsneubauvorhaben zum Teil Quoten bzw. Anteile für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum vor. Diese orientieren sich jedoch nicht an dem Bedarf, sondern sind als politische Zielmenge ohne Umsetzungsverbindlichkeit formuliert. Für verbindliche Vorgabe fehlen nach Auskunft einer Kommune die politischen Mehrheiten im Gemeinderat. Weitere Instrumente werden durch die Kommunen teilweise genutzt, z.B. die Fördermöglichkeiten des Landes im Rahmen des Landesprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ u.a. für die Einrichtung eines Innenentwicklungsmanagements.

Ideen und mögliche neue Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung (Bund, Länder, Region, Kommune)

Es wurden im Fallstudienprozess Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung entwickelt, die verschiedene Verantwortungs- bzw. Umsetzungsebenen adressieren.

Bundes- und Länderebene

Das Baugesetzbuch fokussiert zu stark auf die klassische Entwicklung von Baugebieten im Außenbereich. Zudem seien viele Regelungen zu kompliziert und damit nicht für eine routinierte Anwendung zur Mobilisierung von Bestandspotenzialen geeignet. Erforderlich sei eine Weiterentwicklung von planerischen und sonstigen Instrumenten, mit denen die Herausforderungen

von Verdichtungsräumen wirksam bewältigt werden können. Vorgeschlagen werden beispielhaft folgende Ansätze:

Baugebote sollten erleichtert (bzw. ggf. sogar verpflichtend eingeführt) werden, denn bislang bedeutet deren Anwendung für die Kommunen einen erheblichen juristischen Aufwand. Darüber hinaus führen die Aktivitäten zur Aktivierung von Potenzialen im Bestand nur zu geringen Erfolgen bei einem hohem administrativen und organisatorischem Aufwand in der Ansprache von Eigentümer*innen. Das erfordere auch, Stadtplanungsämter personell und instrumentell besser auszustatten, um die Siedlungsentwicklung/ Stadtentwicklung insgesamt strategisch besser begleiten zu können und konkret z.B. die Flächenpotenzialen aktivieren zu können. Hierzu zählt auch, die Möglichkeiten der Bodenbevorratung für Kommunen zu verbessern, um langfristig strategische Ziele verfolgen und realisieren zu können.

Der umstrittene § 13b BauGB sollte nur unter der Maßgabe beibehalten werden, dass er nur in Ballungsgebieten mit angespannten Wohnungsmärkten eingesetzt werden darf. Mit der Möglichkeit, in Flächennutzungsplänen verschiedene Planungsalternativen für künftige Baugebiete entwickeln zu können, würde sich eine bessere Verhandlungsbasis der Kommunen gegenüber Investor*innen und Eigentümer*innen bieten, etwa mit Blick auf die Ziele zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum.

Die Umsetzung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen sollte vor dem Hintergrund der hohen Hürden vereinfacht werden. Vision: Nutzungsrechte auf Zeit in Verbindung mit Rückbaupflichtungen könnten flexibel auf aktuelle Bedarfe reagieren und eine Flächenkreislaufwirtschaft unterstützen. Das Baulandmobilisierungsgesetz liefere grundsätzlich hilfreiche Instrumente für eine gezielte Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen, allerdings sei die Umsetzung des Gesetzes (durch Verordnungen) durch das Land derzeit noch offen.

Neben den planungsrechtlichen Aspekten wurden weitere Ideen zum Umgang mit Verknappung/ Abmilderung negativer Folgen der Verknappung genannt: Zur Unterstützung eines Bewusstseinswandels sei es erforderlich, Anschauungsobjekte bzw. Best-Practices zu initiieren und zu kommunizieren, die zeigen, dass es attraktive verdichtete Bauformen gibt und verdichtetes Bauen nicht mit der Entwicklung eines sozialen Brennpunkts gleichgesetzt werden kann (vgl. Verband Region Stuttgart, ohne Jahr). Grundsätzlich werden eine stärkere Steuerung und Einflussnahme durch die überörtliche Planung gewünscht. Bezüglich einer Kontingentierung und eines Flächensparziels wird angemerkt, dass übergeordnete Zielsetzungen für Kommunen nicht zu abstrakt sein dürfen, sondern klare Handlungsempfehlungen für Kommunen formuliert werden sollten. Dabei sollte eine gezielte Unterscheidung in bedarfsgerechte und nicht bedarfsgerechte Entwicklungen erfolgen.

Da die in der Region Stuttgart und in den Kommunen im Arbeitskreis Filder bestehenden strukturellen Problemlagen, die sich in fehlenden Entwicklungsmöglichkeiten und einem Ausweichen von Flächennachfrage und Flächenentwicklungen in andere Regionen äußern, ließen sich nach Einschätzung der Fallstudienbeteiligten mit dem bestehenden System der räumlichen Planung nicht hinreichend lösen. Deshalb wird es für erforderlich gehalten, dass mit einer integrierten überörtlichen und ggf. überregionalen Einflussnahme auf übergeordneter Ebene passfähige Lösungen erzielt werden.

Regionale Ebene

Die regionale Ebene sollte auf Basis integrierter Gesamtkonzepte mit strategischer Beratung die Kommunen entlasten und fachlich unterstützen. Es sollten auf regionaler Ebene Entlastungsstandorte für Wohnflächenentwicklung entwickelt werden, die auf ÖPNV-Standorte abgestimmt sind.

Grundsätzlich sollten auf regionaler Ebene Kompetenzen mit dem Ziel gebündelt werden, geeignete Wohnstandorte zu entwickeln. So könnten regionale Stadtentwicklungsgesellschaften Wohnungswirtschaftliche Entwicklungsaufgaben übernehmen. Vorgaben durch die Regionalplanung sollten stringenter sein (z.B. Bruttowohndichte), um wirklich Steuerungswirkung zu entfalten.

Kommunale Ebene

Auf kommunaler Ebene sei eine integrierte, langfristige Gesamtentwicklung anzustreben. Im Rahmen eines kommunalen Flächenmanagements sei es erforderlich, die unterschiedlichen Instrumente zu koordinieren, einen noch stärkeren Fokus auf die Bestandsentwicklung zu legen, unterschiedliche Wohnqualitäten für unterschiedliche Nachfrager*innen inkl. neuer Wohnformen zu schaffen sowie angesichts der Flächenknappheit und Nutzungskonflikte multifunktionale Flächennutzungen anzustreben. Angesichts der von Investor*innen angestrebten hohen baulichen Dichten im Wohnungsbau sollte mit Gestaltungsbeiräten auf eine ortsbildangepasste Entwicklung hingewirkt werden.

Die kommunale Verwaltung fungiere derzeit weniger als „Gestalter“, sondern eher im Sinne eines Managements. Gründe dafür sind u.a. Personalmangel und eine starke Fluktuation der Verwaltungskräfte. Zugleich sei die Kommunalpolitik „verstaubt“ und überaltert, weswegen sie nicht ausreichend auf neue Herausforderungen reagiert. Diesen Herausforderungen sollte mit einer Bündelung der Kompetenzen in den Verwaltungen entgegengewirkt werden. Die Kommunalpolitik sei für die Herausforderungen der Siedlungsflächenentwicklung und für die Anforderungen und Möglichkeiten des Planungsrechts zu sensibilisieren.

Zusammenfassung

Die Fallstudienregion Stuttgart ist durch ein starkes demografisches und ökonomisches Wachstum geprägt. Entsprechend stark entwickeln sich auch die immobilienwirtschaftlichen Kennzahlen, die sozial und städtebaulich zu problematischen Entwicklungen führen. Dies sind insbesondere steigende Wohnkosten, die für zahlreiche Bevölkerungsgruppen und Menschen in der Gründungsphase (Haushalt, Familie, Existenzgründer*innen) große Herausforderungen darstellen. Die Steuerungsmöglichkeiten, um diese Folgen abzumildern, werden seitens der Kommunen unter den gegebenen Rahmenbedingungen als eher gering angesehen. Zwar werden strategische Ansätze eines kommunalen Flächenmanagements durchaus als wichtiges Instrument angesehen. Gleichzeitig jedoch lassen sich die strukturellen Problemlagen mit fehlenden baulichen Entwicklungsmöglichkeiten in der Region Stuttgart und in den Kommunen im Arbeitskreis Filder mit dem bisherigen System der räumlichen Planung kaum bewältigen. Entsprechend vielfältig sind die Ideen bzw. Erwartungen in Richtung wirksamer Rahmensetzungen auf Bundes- und Länderebene etwa in Bezug auf handhabbare Instrumente des BauGB, die Weiterentwicklung des BauGB mit Instrumenten, die für Verdichtungsräume mit angespannten Wohnungsmärkten passfähig sind. Darüber hinaus besteht die Erwartung, dass die regionale Ebene auf Basis integrierter Gesamtkonzepte und strategischer Beratung die Kommunen entlastet und unterstützt.

Quellenverzeichnis

Bertelsmann-Stiftung. (2023, 4. Dezember). *Kommunale Daten für eine innovative Zukunft*. <https://www.wegweiser-kommune.de/>

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.). (2017). *Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden*. Fachbeitrag. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/mietenpreise/mietpreisbremse/01-start.html>

Esswein, H. & Kiwitt, T. (2015). *Indikatoren zur Freiraumentwicklung in der Region Stuttgart* (Schriftenreihe Verband Region Stuttgart Nr. 31). Verband Region Stuttgart. https://www.region-stuttgart.org/fileadmin/Verband_Region_Stuttgart/Dokumentenshop/10_03_Schriftenreihe/Freiraumindikatoren_20150213_klein-9MB.pdf

F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung*. <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>

Haufe (Hrsg.). (2023, 1. September). *Bayern weitet Mietpreisbremse aus*. https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/mietpreisbremse-in-bayern-beschlossen_84342_311750.html

Henger, R. & Voigtländer, M. (2019). *Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells* (IW-Report 28/2019). Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW). https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Kubiak, S., Küstner, W. & Lutz, M. (2016). *Regionalentwicklungsbericht der Region Stuttgart*. https://www.region-stuttgart.org/fileadmin/Verband_Region_Stuttgart/Dokumentenshop/10_04_Berichte/Regionalentwicklungsbericht_2016.pdf

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.). (2017, 15. Februar). *Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB*. https://mlw.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mlw/intern/Daten/03_Bauen-Wohnen/Bauvorschriften/Hinweise_Plausibilitaetspruefung.pdf

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023a). *Kommunaler Flächenrechner*. https://gis.uba.de/daten/flaechenrechner/diagramme/BishFNI_Einzelj/BishFNI_Einzelj_3_8011.jpg

Umweltbundesamt (UBA). (2023b). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

Verband Region Stuttgart (Hrsg.). (ohne Jahr). *Vorbildlich Wohnen: Gute Beispiele für verdichtetes Bauen aus der Region Stuttgart und darüber hinaus*. https://www.region-stuttgart.org/fileadmin/Verband_Region_Stuttgart/Dokumentenshop/10_02_Faltblaetter/Vorbildlich_Wohnen_-_Verdichtetes_Bauen_in_der_Region_Stuttgart.pdf

Verband Region Stuttgart (Hrsg.). (2009). *Regionalplan: Satzungsbeschluss vom 22. Juli 2009*. https://www.region-stuttgart.org/fileadmin/Verband_Region_Stuttgart/Planung/Dokumente/regionalplan_2009_text.pdf

Verband Region Stuttgart (Hrsg.). (2018). *Regionalmonitor Region Stuttgart* (Schriftenreihe Verband Region Stuttgart Nr. 34). https://www.region-stuttgart.org/fileadmin/Verband_Region_Stuttgart/Dokumentenshop/10_03_Schriftenreihe/Regionalmonitor_20181212_Standard_1.pdf

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.). (2002). *Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg - LEP 2002 -*. <https://www.landesentwicklung-bw.de/filefly/api?action=stream&path=%2Fcontent%2Fdownloads%2FLandesentwicklungsplan2002.pdf>

A.4.10 Planungsregion Ingolstadt (Region 10), Stadt Neuburg an der Donau

Planungsregion und Fallstudienkommune

Charakterisierung der Planungsregion und der ausgewählten Gemeinde (Lage Entwicklungstrends)

Die Planungsregion Ingolstadt mit knapp 500.000 Ew. (vgl. Tabelle 70) zählt zu den wachstumsstärksten Regionen Bayerns, die vor allem durch das wissensintensive verarbeitende Gewerbe, insbesondere die Mobilitätswirtschaft mit der Audi AG, geprägt ist. Neben der Automobilindustrie, wozu auch Zulieferbetriebe für Audi gehören, tragen insbesondere die Luft- und Raumfahrtindustrie (Airbus), die lebensmittelproduzierende Industrie (HiPP), der Elektrofachhandel (Media-Saturn-Gruppe), Bau und Maschinenbau (Bauer Gruppe) sowie die erdölverarbeitende Industrie zur Wirtschaftskraft der Region bei. Im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs bestehen eine steigende Flächennachfrage und ein hoher Siedlungsdruck insbesondere im Oberzentrum Ingolstadt und im Landkreis Pfaffenhofen an der Ilm mit der gleichnamigen Kreisstadt, aber auch in umliegenden ländlich strukturierten Landkreisen mit Verdichtungsansätzen wie Eichstätt und Neuburg-Schrobenhausen. Insbesondere die räumliche Ausdehnung der Audi AG sowie Zulieferbetriebe und die Ausstrahlung der wirtschaftsstarken Standorte München und Ingolstadt führen zu einer erhöhten Nachfrage nach Wohnbauflächen in der gesamten Planungsregion. Der Entwicklungsboom im Großraum Ingolstadt hat Ausstrahlungseffekte auf Neuburg a.d. Donau und ist Treiber eines wachsenden Wohnungsbedarfs und steigender Bevölkerungsentwicklung in der Fallstudienstadt Neuburg a.d. Donau. Die Große Kreisstadt Neuburg a.d. Donau, Sitz der Kreisverwaltung des oberbayerischen Landkreises Neuburg-Schrobenhausen, ist mit knapp 30.000 Ew. die zweitgrößte Stadt der wirtschaftlich dynamischen und wachsenden Planungsregion Ingolstadt.

Tabelle 70: Ausgewählte Strukturdaten zur Planungsregion Ingolstadt: Bevölkerungszahl, Bevölkerungsentwicklung

	Planungsregion Ingolstadt	Landkreis Neuburg-Schrobenhausen	Neuburg a.d. Donau
Bevölkerungszahl 2019	495.803	96.680	29.793
Bevölkerungsentwicklung 2011–2019	+8,3 %	+7,0 %	+6,6 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Zwischen den Jahren 2010 und 2019 ist die Bevölkerungszahl im Landkreis Neuburg-Schrobenhausen um 7,0 % gewachsen und liegt in etwa gleichauf mit der Bevölkerungsentwicklung des Landkreises Neuburg a.d. Donau (vgl. Tabelle 70). Für die kommenden Jahre wird für Neuburg a.d. Donau eine weitere positive Bevölkerungsentwicklung prognostiziert (Bayerisches Landesamt für Statistik, 2023, S. 5). Etwa zwei Drittel der Einwohner*innen Neuburgs leben in der Kernstadt und ein Drittel in den umliegenden Stadtteilen mit meist dörflichem Charakter. Neuburg a.d. Donau als Wirtschaftsstandort beherbergt viele mittelständische Industriebetriebe sowie Unternehmen mit unternehmer- sowie familiengeführten Betriebsstätten in verschiedenen Branchen. Von der Ansiedlung des Campus Neustadt der Technischen Hochschule Ingolstadt (THI) auf dem Gelände der ehemaligen Lassigny-Kaserne ab 2021 geht ein starker Entwicklungsimpuls für die Stadt aus.

Die Entwicklung der Bevölkerung ist in der Regel stark abhängig von der Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen. In Deutschland und auch Bayern hat sich die Arbeitsmarktsituation enorm verbes-

sert und die Anzahl der Arbeitsplätze konnte über den Betrachtungszeitraum enorm ausgeweitet werden. Bundesweit stieg die Anzahl an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zwischen 2011 und 2019 um 16,4 % (+4,7 Mio.). In Bayern war das Wachstum mit +20,0 % (+933.100) etwas stärker. In der Planungsregion Ingolstadt verlief die Entwicklung nochmal dynamischer (+22,8 %, +221.100). Der Zuwachs an Beschäftigung verlief innerhalb der Planungsregion unterschiedlich stark, wenngleich flächendeckend auf hohem Niveau. In der Stadt Ingolstadt stieg die Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit 26,8 % (+13.300) am stärksten.

Bisherige Flächenneuanspruchnahme

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) in der Planungsregion beträgt 13,1 %. Der Anteil der SuV liegt in der Planungsregion damit leicht unter dem Landes- (12,3 %) und oberhalb des bundesweiten Durchschnitts (14,4 %) (Stand: 2019). Hingegen liegt die SuV mit 22,3 % in Neuburg a.d. Donau deutlich darüber (vgl. Tabelle 71). Die Siedlungsdichte, also die Einwohner*innenzahl pro Siedlungs- und Verkehrsfläche, liegt in der Planungsregion bei 1.597 Ew./km² (Stand: 2019). Der Landkreis Neuburg-Schrobenhausen (1.284 Ew./km²) und Neuburg a.d. Donau (1.207 Ew./km²) wiesen eine deutlich geringere Dichte auf (Stand: 2019). Die Siedlungsdichte nahm in der Region um 0,93 % und im Landkreis Neuburg-Schrobenhausen um 1,41 % zu, während sie im Land um 3,4 % und im Bund um 3,2 % abnahm. In Neuburg a.d. Donau ist die Siedlungsdichte leicht um 1,75 % gesunken (vgl. Tabelle 71).

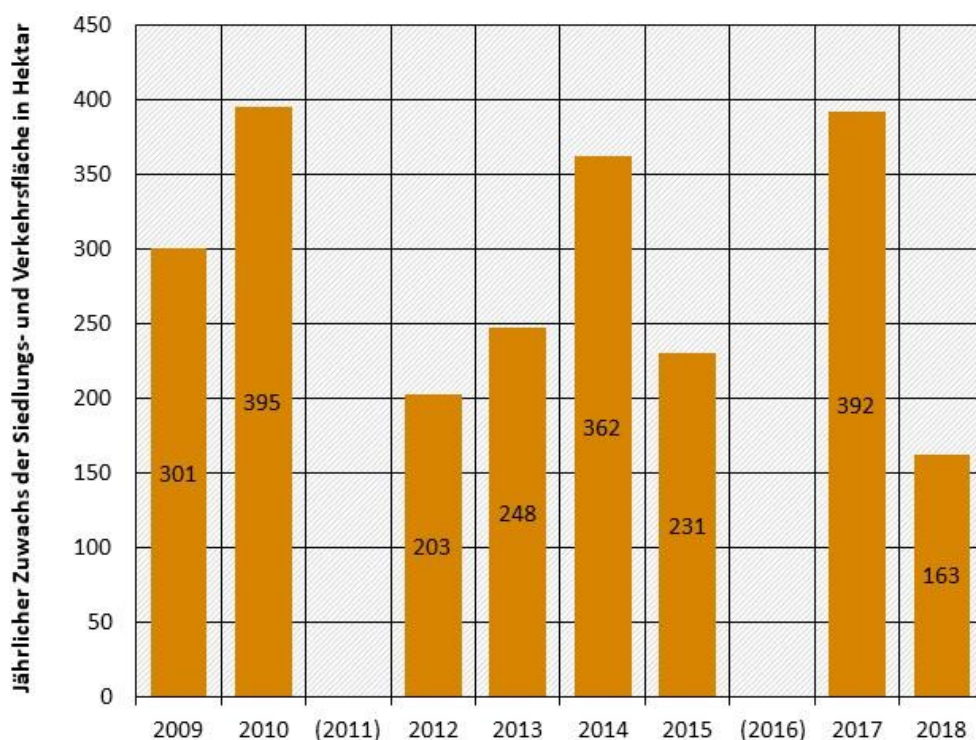
Tabelle 71: Ausgewählte Strukturdaten der Planungsregion Ingolstadt: Anteil SuV, Siedlungsdichte

	Planungsregion Ingolstadt	LK Neuburg-Schrobenhausen	Neuburg a.d. Donau
Anteil SuV an Katasterfläche 2019	13,1 %	12,1 %	22,3 %
Entwicklung Siedlungsdichte 2011–2019	+0,93 %	+1,41 %	–1,75 %

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021

Die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme pro Jahr beträgt in der Planungsregion Ingolstadt im zugrundeliegenden Zeitraum 2009 bis 2018 286,9 ha (Umweltbundesamt [UBA], 2023). In diesem Wert sind die Einzeljahre 2011 und 2016 nicht enthalten. Grund hierfür sind zu viele fehlende Einzelwerte der regionszugehörigen Gemeinden aufgrund methodischer Veränderungen der Flächenstatistik. Im Vergleich der mittleren jährlichen Zuwächse der SuV (m²/Jahr und Ew.) liegt die Planungsregion Ingolstadt deutlich über dem Landesdurchschnitt Bayerns und etwa doppelt so hoch wie im Bundesdurchschnitt (vgl. Abbildung 94).

Abbildung 94: Jährlicher Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Planungsregion Ingolstadt 2009–2018



Hinweis: Eingeklammerte Jahre wurden aufgrund methodischer Veränderungen der amtlichen Flächenstatistik ausgeklammert. Diese Jahre sind auch nicht in die vorstehenden Mittelwerte "pro Jahr" bzw. "pro Tag" bzw. die in der Deutschlandkarte gezeigten Werte eingeflossen. Die Werte für Gebietskörperschaften oberhalb der Gemeindeebene enthalten z.T. Schätzungen.

Quelle: UBA, 2023

Dabei gehen durchschnittlich 74,1 ha (mittlere Flächenneuanspruchnahme für SuV in ha/Jahr, 2009–2018) auf die Entwicklungen im Landkreis Neuburg-Schrobenhausen zurück (vgl. Tabelle 72). In der Fallstudienstadt Neuburg a.d. Donau beträgt die mittlere jährliche Flächenneuanspruchnahme pro Jahr 31 ha (UBA, 2023) im zugrundeliegenden Zeitraum 2009 bis 2018.

Tabelle 72: Flächenneuanspruchnahme für SuV in der Planungsregion Ingolstadt, 2009-2018

	Planungsregion Ingolstadt	LK Neuburg- Schrobenhausen	Neuburg a.d. Donau
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr (ha/Jahr) 2009–2018	286,9	74,1	31,0
Mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*in (bereinigt) (m²/Jahr und Ew.) 2009–2018	5,6	7,7	10,5

Quelle: UBA, 2023

In diesem Wert sind die Einzeljahre 2011, 2015 und 2016 aufgrund methodischer Veränderungen der Flächenstatistik nicht enthalten.

Für die Vergleichbarkeit relevant ist die Betrachtung des einwohner*innenbezogenen Flächenzuwachses bei der SuV (mittlere Flächenneuanspruchnahme pro Jahr und Einwohner*in in

m²). Dieser Zuwachs betrug im Zeitraum 2009 bis 2018 in der Planungsregion durchschnittlich 5,6 m² (vgl. Tabelle 72) und lag damit unterhalb des Landes- (4,5 m²) und des Bundesdurchschnitts (3,2 m²). Deutlich stärker zugenommen haben diese Werte im betrachteten Landkreis (7,7 m²/Ew.) sowie in Neuburg a.d. Donau (10,5 m²/Ew.), die damit deutlich über den Werten der übergeordneten Planungsebenen liegen (vgl. Tabelle 72).

Entwicklung von Baulandangebot und -nachfrage

Für die Darstellung der Entwicklung beim Angebot und der Nachfrage von Bauland fehlt es an amtlichen Statistiken. Um überregionale Trends identifizieren zu können und Vergleiche zur allgemeinen Einordnung der Gesamtlage zwischen den Räumen vorzunehmen, müssen daher mehrere Indikatoren verwendet werden. Neben der bereits beschriebenen Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung sind hierbei insbesondere Wohnungsbau- und Preisindikatoren (Immobilienpreise, Mieten, Bodenpreise) relevant. Beim Wohnungsbau werden hier im Folgenden die amtlichen Fertigstellungszahlen des Statistischen Bundesamtes betrachtet. Zudem werden Daten des IW-Wohnungsbedarfsmodells herangezogen, die bundesweite Daten auf Kreisebene für den Zeitraum 2016 bis 2020 bereitstellen (Henger & Voigtländer, 2019).

Bei den Baufertigstellungen ist festzustellen, dass in der Planungsregion Ingolstadt mit 7,1 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen und Jahr deutlich mehr gebaut wurde als in Bayern (4,6) und im Bund (3,5) (vgl. Tabelle 73). Die Wohnungsbedarfe liegen jedoch mit 5,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner*innen höher als im Landesdurchschnitt mit 4,7 und dem Bundesdurchschnitt mit 4,1. Die Wohnungsbedarfe sind in der Planungsregion unterschiedlich. Die höchsten Wohnungsbedarfe haben Ingolstadt (6,3) und Pfaffenhofen (6,3). Der Landkreis Neuburg-Schrobenhausen hat mit 5,1 einen geringeren Bedarf. Das Verhältnis der Fertigstellungen gegenüber dem Wohnungsbedarf ist in der Planungsregion Ingolstadt mit 130 % sehr hoch und liegt weit über dem Landes- (97 %) und Bundesdurchschnitt (85 %). Der errechnete Bedarf an Wohnungen wird auch im Landkreis Neuburg-Schrobenhausen (119 %) übererfüllt. Seit 2015 haben die meisten Bundesländer Mieterschutzverordnungen erlassen, um dort die Mietpreisbremse (§ 556d BGB) und die Absenkung der Kappungsgrenze von 20 auf 15 % (§ 558 BGB) vorzunehmen. Die Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten werden durch diese Rechtsverordnungen für die Dauer von maximal fünf Jahren bestimmt. In der Planungsregion Ingolstadt wurden 2015 insgesamt sechs Gemeinden als Orte mit angespanntem Wohnungsmarkt definiert, hierunter auch Neuburg a.d. Donau im Landkreis Neuburg-Schrobenhausen, (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [BBSR], 2017) was in den Folgejahren bestätigt wurde (Haufe, 2023).

Tabelle 73: Wohnungsbau: Fertigstellungen und Wohnungsbedarfe 2016–2020 in der Planungsregion Ingolstadt

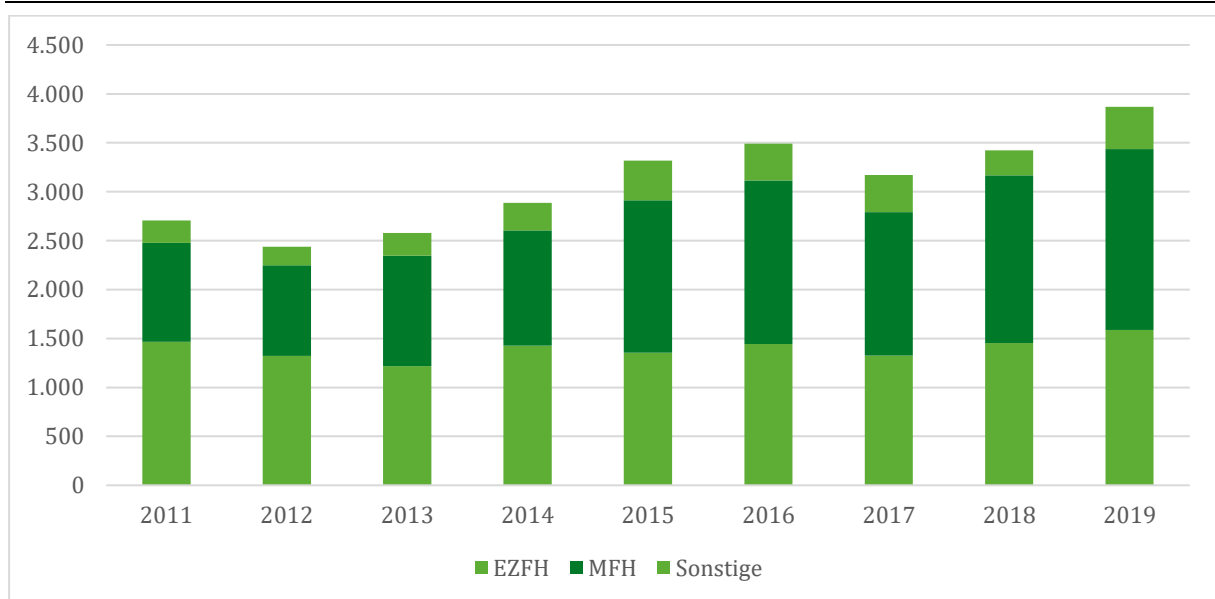
	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fertigstellungen 2016–2020/ Bedarf 2016–2020	Fertigstellungen p.a. 2016–2020/ 1.000 Einwohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020/ 1.000 Einwohner*innen
LK Eichstätt	833	565	55 %	6,3	4,2
LK Neuburg-Schrobenhausen	596	499	84 %	6,1	5,1
LK Pfaffenhofen a.d. Ilm	902	805	48 %	7,0	6,3

	Fertigstellungen p.a. 2016–2020	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020	Verhältnis Fertigstellungen 2016–2020/Bedarf 2016–2020	Fertigstellungen p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen	Wohnungsbedarf p.a. 2016–2020/1.000 Einwohner*innen
Stadt Ingolstadt	1.209	860	68 %	8,8	6,3
Planungsregion Ingolstadt	3.541	2.728	130 %	3,0	5,1
Bayern	59.936	61.585	97 %	4,6	4,7
Deutschland	289.847	341.643	85 %	3,5	4,1
Krf. Großstädte (n=70)*	94.586	129.579	73 %	3,6	4,9
Sonstige Kreise (n=331)	195.261	212.063	92 %	3,4	3,7

Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertigstellungen inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarfe nach Henger & Voigtländer, 2021; *Kreisfreie Großstädte mit mehr als 100.000 Ew. inklusive Städteregion Aachen, Region Hannover und Regionalverband Saarbrücken

Abbildung 95 zeigt die Entwicklung der Baufertigstellungen in der Planungsregion für den Zeitraum 2011 bis 2019. Deutlich zu erkennen ist dabei der Anstieg bei den Mehrfamilienhäusern. Während die Neubautätigkeit im Wohnungsbau im Ein- und Zweifamilienhaussegment über die Zeit konstant ist, steigt sie bei den Mehrfamilienhäusern und sonstigen Bauten an.

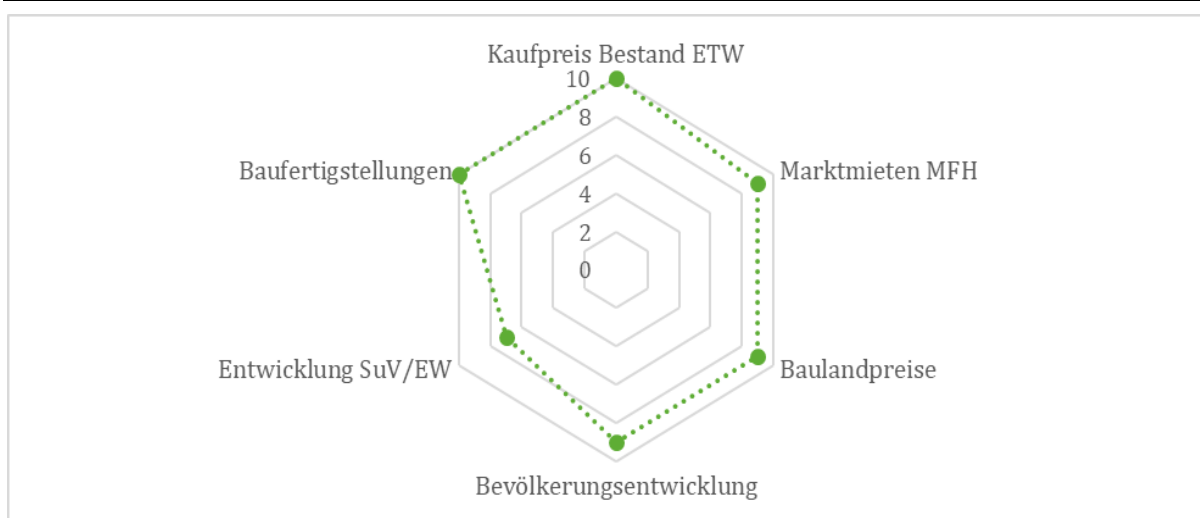
Abbildung 95: Baufertigstellungen in der Planungsregion Ingolstadt differenziert nach Gebäudetyp 2011–2019



Quelle: Eigene Berechnung nach Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021; Fertiggestellte Wohneinheiten inklusive Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand; EZFH: Ein- und Zweifamilienhäuser; MFH: Mehrfamilienhäuser (einschließlich Wohnheime); Sonstige: Wohnungen in Nichtwohngebäuden und Maßnahmen im Bestand.

In Bezug auf die Entwicklung der Immobilienpreise werden hier Kaufpreise von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2020 betrachtet (F+B). Bei den Eigentumswohnungen liegt die Preissteigerung in der Planungsregion mit 88,8 % auf dem Niveau des Landesdurchschnitts in Bayern (88,2 %) und oberhalb des Bundes (71,8 %). Bei den Einfamilienhäusern zogen die Preise in der Planungsregion mit 87,6 % stärker an als im Land (68,9 %) und bundesweit (63,2 %). Hinsichtlich der Entwicklung der Marktmieten bei MFH-Neuvermietungen im Zeitraum 2011 bis 2020 liegt die Planungsregion mit 19,8 % unter dem Durchschnittswert des Landes Bayern (24,3 %) und des Bundesdurchschnitts (20,2 %). Bei den Preisentwicklungen bestehen Unterschiede innerhalb der Planungsregion und der einzelnen Wohnungsmarktsegmente. Der Landkreis Neuburg-Schrobenhausen hat insgesamt eine überdurchschnittliche Preisentwicklung mit einem Plus von 98,0 % bei den Eigentumswohnungen, 70,0 % bei den Einfamilienhäusern und 22,8 % bei den Mieten.

Abbildung 96: Netzdiagramm des Landkreis Neuburg-Schrobenhausen (Teil der Planungsregion Ingolstadt)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft auf Basis von Daten von F+B und Statistischen Bundesamt (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021, 2021)

Anmerkung: Für alle Kreise und kreisfreien Städte (n=401, Stand: 31.12.2019) wurden anhand von sechs Indikatoren die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40).

Das Netzdiagramm in Abbildung 96 veranschaulicht die Entwicklung für den Landkreis Neuburg-Schrobenhausen. Es enthält sechs zentrale Kennziffern zur Entwicklung der Wohnungs- und vorgelagerten Bodenmärkte. Je weiter weg vom Mittelpunkt die Werte der Variablen sind, desto dynamischer sind die Entwicklungen auf den jeweiligen Markt. Für alle Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland (n=401, Stand: 31.12.2019) wurde die prozentuale Veränderung der Werte von 2011 auf 2019/2020 errechnet und ein absteigendes Ranking (401 Rankingstufen) gebildet. Diese 401 Rankingstufen wurden auf einer Skala von 1–10 verteilt. Werte auf der Skala 1 beschreiben den untersten (z.T. negativen) Bereich der Veränderungswerte (Rankingstufen 361–401), Werte auf der Skala 10 hingegen beschreiben den obersten Bereich (Rankingstufen 1–40). Die Variablen im Einzelnen:

- **Immobilienpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufpreise für Wohnungen im Bestand im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),

- ▶ **Mieten:** Entwicklung der durchschnittlichen (Markt-)Mieten bei Neuvermietung für Wohnungen in Mehrfamilienhäusern im Zeitraum von 2011–2020 (F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt, 2022),
- ▶ **Baulandpreise:** Entwicklung der durchschnittlichen Kaufwerte von Bauland (gesamt) im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Bevölkerungsentwicklung:** Entwicklung der Bevölkerung im Zeitraum 2011 bis 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Siedlungsentwicklung:** Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsflächen pro 1.000 Einwohner*innen (zum 31.12.) im Zeitraum 2011 und 2019 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021),
- ▶ **Wohnungsbau:** durchschnittliche Baufertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschließlich Maßnahmen im Bestand im Zeitraum 2011 bis 2019 pro 1.000 Einwohner*innen (Stand:31.12.2019) (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2021).

Das Netzdiagramm weist für den Landkreis Neuburg-Schrobenhausen hinsichtlich der Preisentwicklungen ein ungünstiges und beim Wohnungsbau ein günstiges Entwicklungsprofil auf. Die Immobilienpreise und die Mieten erzielten jeweils mit einem Rankingwert von 10 bzw. 9 Spitzenwerte. Die hohen Preise sind Folge der hohen Nachfrage, die durch die Bevölkerungsentwicklung getrieben wird (Rankingwert 9). Das Siedlungsflächenwachstum ist mit einem Ranking von 7 gering, obwohl der Wohnungsbau mit einem Ranking von 10 sehr erfolgreich vorangetrieben werden konnte. Die geringe Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen ist vor diesem Hintergrund positiv zu werten und deutet darauf hin, dass überdurchschnittlich viel Wohnungsbau mit höherer Dichte sowohl auf neuen Flächen als auch auf Bestandsflächen realisiert werden konnte.

Die durchschnittliche Baulandpreisentwicklung mit einem Rankingwert von 9 deutet darauf hin, dass im Landkreis eine Verknappung an Bauland vorliegt. Dies ist vor dem Hintergrund der hohen Bautätigkeit und des hohen Wohnungs- und Flächenbedarfs nicht überraschend. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass innerhalb des Landkreises regionale und sachliche bzw. teilsegmentbezogene Unterschiede bestehen, sodass in einigen Städten, Gemeinden und Segmenten die Verknappungen nicht so stark ausgeprägt sind. Die eingeschränkte Aussagekraft der verfügbaren Daten insbesondere bei der Flächenstatistik erschwert es, das Ausmaß der sich über den Betrachtungszeitraum zunehmenden Engpässe detailliert zu beschreiben.

Folgen der Baulandverknappung

Städtebauliche Folgen

Wegen hoher Preise im Ballungsraum Ingolstadt herrschte in Neuburg a.d. Donau in den vergangenen Jahren eine hohe Wohnnachfrage. Inzwischen sind in Neuburg a.d. Donau ebenfalls die Immobilienpreise deutlich gestiegen mit der Folge, dass Bauwillige zunehmend in die Peripherie ausweichen und ein stärkeres Wachstum von Wohnflächen in benachbarten Kleinzentren auslösen. Diese veränderten räumlichen Nachfragemuster ergeben sich vor allem in qualitativer Hinsicht: z.B. führen steigende Wohnflächenbedarfe pro Kopf und zunehmende Bevölkerungsteile mit Absichten zur Wohneigentumsbildung zu regionalen Wanderungsbewegungen von der Kernstadt in das Umland, die maßgeblich durch die hochpreisige Angebotsstruktur in der Kernstadt zusammenhängen. Dies zieht das Erfordernis nach sich, in den peripheren Lagen in ausreichendem Maße Bauland bereitzustellen. Die Möglichkeiten der Neuausweisung von Wohnbau-

land im Umfeld von Ingolstadt und Neuburg a.d. Donau werden durch die Nutzung von zwei militärisch genutzten Flugplätzen (Fliegerhorst Ingolstadt/Manching und Neuburg) eingeschränkt. Darüber hinaus bestehen in kleinerem Maßstab Beschränkungen in Gemeinden, die von Schutzgebieten umgeben sind. In Neuburg a.d. Donau besteht aktuell die Schwierigkeit, bereits vorhandene Flächen durch Innenverdichtungsmaßnahmen weiterzuentwickeln, da Eigentümer*innen nach Aussage der Fallstudienbeteiligten häufig nicht an einer Veräußerung interessiert sind. Verstärkend kommt hinzu, dass von Nachverdichtungsmaßnahmen ein hohes Konfliktpotenzial ausgeht und sie erheblichen Widerstand der dortigen Bewohner*innen hervorrufen. Als Gründe werden die mit der Nachverdichtung verbundene Zunahme des Verkehrs, die Veränderung des Siedlungsbildes und zusätzliche Verschattung von Bestandsgrundstücken genannt.

Soziale Folgen

In Bezug auf die Folgen einer Baulandverknappung im Zuge einer möglichen Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme wurde eingeschätzt, dass die Effekte einer durch eine Kontingentierung herbeigeführten Baulandverknappung in Zuzugs- und Ballungsräumen insofern nicht relevant seien, als Bauland dort ohnehin kaum verfügbar sei. Als eine weitere Folge der lokalen Baulandknappheit wurde auf eine Spaltung der Nachfragegruppe der Eigenheim-Bauwilligen verwiesen. Hohe Baulandpreise und neue hinzutretende Nachfrager*innen mit hohem Einkommen bewirkten, dass sich immer mehr (u.a. einheimische) Bevölkerungsteile das Bauen nicht mehr leisten könnten. Darüber hinaus mangle es an der Bereitstellung von bedarfsgerechtem und bezahlbarem Wohnraum, insbesondere im Geschosswohnungsneubau. Das korrespondiere auch mit einem kontinuierlich sinkenden Bestand an Sozialwohnungen bei gleichzeitig minimalem Zuwachs von Sozialwohnungen im Neubau. Erschwerend komme hinzu, dass potenziell umzugswillige ältere Bevölkerungsgruppen kaum akzeptable Wohnalternativen zur bisherigen Wohnung zur Verfügung haben. Zugleich behindere dieser Umstand insofern eine Umzugsdynamik, als dass z.B. derartige Gebrauchtimmobilien, an denen junge Familien ein Kaufinteresse haben, nicht auf den Markt gelangen.

Bestehende Maßnahmen und Instrumente flächensparender Siedlungsentwicklung und zur Abmilderung negativer Folgen einer Flächenverknappung

Regionale und Landesraumordnung

In der Planungsregion Ingolstadt werden verschiedene positivplanerische Steuerungsansätze verfolgt, die im Regionalplan (Regionalverband Ingolstadt, 2006) bzw. im Landesentwicklungsplan (Bayerische Staatsregierung, 2020) festgeschrieben sind. Hierzu zählen:

- ▶ Einführung einer Richtgröße für die Flächenneuanspruchnahme (Siedlungs- und Verkehrsfläche) von maximal fünf ha pro Tag im BayLplG (Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, 2020),
- ▶ Grundsatz der Vermeidung von Zersiedelung (LEP, 3.3.G),
- ▶ neue Siedlungsflächen sind möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten (sog. Anbindegebot) auszuweisen (LEP, 3.3.Z, mit Ausnahmen),
- ▶ Bedarfsnachweis neuer Siedlungsflächen für Wohnen und Gewerbe im Sinne der Festlegungen des LEP entlang einer Auslegungshilfe zur Unterstützung von Städten und Gemeinden; hier fließen Faktoren wie die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung, bestehende Innenentwicklungspotenziale und Folgekosten der Siedlungsentwicklung ein (Bayerische Staatsregierung, 2021).

Aus Sicht der Planungsregion Ingolstadt wird konstatiert, dass von den im LEP bzw. im BayLplG neu formulierten o.g. Zielen bzw. Grundsätzen in puncto Flächensparen eine höhere Verbindlichkeit ausgeht als von den Festlegungen im vormaligen regionalen Raumordnungsplan 1989 (Regionalverband Ingolstadt, 2006), in welchem – grundsätzlich und quantitativ bestimmt – die Verringerung der Flächeninanspruchnahme und die Umnutzung brachliegender Bauflächen verankert sind. Die Bayerische Staatsregierung habe nun im Rahmen der Flächensparoffensive das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) und dessen Grundsatzekatalog geändert, um einen wesentlichen Beitrag zum Flächensparen zu leisten (Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, 2020, S. 3).

Das sogenannte Anbindegebot hat auf landesplanerischer Ebene eine zentrale Bedeutung für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Zwar erfolgte im LEP 2013 (Bayerische Staatsregierung 2013) eine Konkretisierung, jedoch bestehen zahlreiche Ausnahmen. Auch im LEP 2020 (Bayerische Staatsregierung, 2020) sind Ausnahmen vom Anbindegebot vorgesehen. Das betrifft z.B. interkommunale Gewerbegebiete. Es dürfen Gewerbe- und Industriegebiete an Ausfahrten von Autobahnen und Fernstraßen ausgewiesen werden. Bei der Planung neuer Siedlungsflächen bedarf es einer Prüfung der Landesplanungsbehörden, ob für diese ein hinreichender Bedarf besteht und ob Bauleitpläne den genannten Anforderungen gerecht werden (Bayerische Staatsregierung, 2021, S. 2). Anhand verschiedener Strukturdaten beurteilt die Landesplanungsbehörde, ob sich zusätzlicher Bedarf der Region begründen lässt und den landesplanerischen Zielsetzungen entspricht (Bayerische Staatsregierung, 2021, S. 4). Dieser Bedarfsnachweis im Rahmen der landesplanerischen Überprüfung bildet nach Aussage der Regionalplanung Ingolstadt das schärfste Instrument zum Flächenschutz. Die regionale Raumordnung ist in Bayern kommunal verfasst, sodass qua Amt der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin einer Kommune einen Sitz im regionalen Planungsverband innehat. Da Mitglieder des Verbandes damit alle Gemeinden sind, deren Gebiet in einer Planungsregion liegt, bestehen deutliche Zielkonflikte zwischen kommunalen sowie überregionalen Interessen und bei Flächennutzungsentscheidungen.

Weitere Maßnahmen flächensparender Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene

Die Bayerische Staatsregierung plädiert im Koalitionsvertrag für eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf maximal fünf Hektar pro Tag als Zielgröße (CSU, Freie Wähler, 2018, S. 30). 2019 wurde deshalb vom Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (StMWi) zusammen mit dem Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (StMB), dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) sowie dem Bayerischen Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) die „Flächensparoffensive“ ins Leben gerufen (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, 2022). Zentraler Bestandteil war und ist die breite Einbindung von Fachverbänden mit dem Ziel, ressortübergreifend Maßnahmen zur Flächenneuanspruchnahme umzusetzen. Zentrales Anliegen der Flächensparoffensive ist der Fünf-Hektar-Richtwert zur täglichen Flächenneuanspruchnahme (Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, 2020, S. 675). Von Seiten der Bayerischen Staatsregierung wird im Rahmen der Flächensparoffensive darüber hinaus mit einem vielfältigen und umsetzungsbezogenen Maßnahmenbündel, insbesondere an zwei Handlungsfeldern angesetzt: einerseits im Rahmen der o.g. Instrumente der Landesentwicklung und andererseits gemeinsam mit Partner*innen der Flächensparoffensive mit Informations- und Unterstützungsangeboten für Gemeinden, u.a. Modellvorhaben, Beratungsleistungen, Sonderförderung und Dokumentation von Best Practice (Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, 2022, S. 13).

Aus Sicht der Fallstudienbeteiligten gibt der Gesetzgeber den Kommunen wenig geeignete Mittel an die Hand, um Baulücken im Bestand zu aktivieren. Zwar fordert das LEP-Ziel 3.2. „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“, dass vor der Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungszwecke im bauleitplanungsrechtlichen Außenbereich zunächst sämtliche Potenziale der Innenentwicklung genutzt werden müssen. Jedoch ist dies, so die Einschätzung aus der Fallstudienkommune, in der Praxis bisher kaum durchführbar (Stadt Neuburg an der Donau, 2020, S. 11). Damit sind aus Sicht der Fallstudienkommune die Möglichkeiten der Nachverdichtung bereits bebauter Areale gering und der Grund dafür, dass keine stadtweiten Erhebungen zu Möglichkeiten der Nachverdichtung bereits bebauter Flächen durchgeführt werden (Stadt Neuburg an der Donau, 2020, S. 11). Darüber hinaus wird das pauschale Ziel der bayerischen Staatsregierung, bis 2030 die Flächenneuanspruchnahme auf fünf ha pro Tag zu reduzieren, nach Einschätzung der Fallstudienbeteiligten mit den bisherigen Instrumenten nicht erreicht werden können. Zudem bestünden Zweifel daran, dass eine konkrete Umsetzung bzw. rechnerisch fundierte Anwendung einer Richtgröße, die seitens der Staatsregierung nicht auf Gemeindeebene heruntertransformiert wird, wirksam umgesetzt werden könne.

Ideen und mögliche neue Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung (Bund, Länder, Region, Kommune)

Es wurden im Fallstudienprozess Ideen und Instrumente zum Umgang mit der Baulandverknappung entwickelt, die verschiedene Verantwortungs- bzw. Umsetzungsebenen adressieren. Zudem wurden in Bezug auf eine mögliche Einführung einer Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme Hinweise und Einschätzungen abgegeben. Diese sind im Folgenden zusammengefasst.

Bundes- und Länderebene

Für die Umsetzung des Richtwertes zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf landesweit fünf Hektar pro Tag bedürfte es einer verbindlichen quantitativen Zielsetzung zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme im LEP. Das Instrument des Baugebotes nach § 176 BauGB sollte für eine Anwendung in der kommunalen Praxis erleichtert werden, da mit bestehendem Personal und Budget eine Durchsetzung von Baugeboten kaum möglich sei. Eine Rücknahme dieser Ausnahmenregelungen könnte wesentlich dazu beitragen, die Flächenneuanspruchnahme und die weitere Zersiedlung der Landschaft zu begrenzen. In Richtung Freistaat zielt der Vorschlag nach der Einführung einer Grundsteuer C mit einem erhöhten Grundsteuer-Hebesatz für baureife, unbebaute Grundstücke. Problematisch sei allerdings, dass das bayerische Grundsteuergesetz vom 23. November 2021 zur Grundsteuerreform keine Option für eine Grundsteuer C ab dem Jahr 2025 vorsehe (vgl. Abschnitt zu Kommunale Ebene). Mit der Einrichtung von Wohnbaulandfonds sollten die Länder die Kommunen bzw. Regionen dabei unterstützen, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen und zugleich hierfür brachliegende, untergenutzte oder unbebaute Flächen im Innenbereich zu mobilisieren (vgl. Abschnitt zu Kommunale Ebene).

Generell müsse das Thema Flächensparen mit seiner Bedeutung für die Siedlungsentwicklung in Verbindung u.a. mit Themen wie Bodenfunktionen, Freiraumschutz und Klimaanpassung stärker in der breiten Öffentlichkeit, aber auch in Gemeinderäten kommuniziert werden. Um dem gewachsenen und die Nachfrage dominierenden Wunschbild des Baus eines Eigenheims flächensparende Alternativen entgegenzusetzen, seien qualitätsvolle Lösungen des stärker verdichteten und bedarfsgerechten Bauens (inkl. Tiny-Häuser) zu vermitteln. In der Debatte um eine quantitative Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme solle es auch darum gehen, qualitative Merkmale bzw. Anforderungen an Verflechtungsräume entlang der dort bestehenden differenzierten Siedlungsstrukturtypen und deren Eignung für eine weitere wohnbauliche Entwicklung zu berücksichtigen. Dies könne mit einer ausschließlich bevölkerungsproportionalen Verteilung

von Bauflächen nicht geleistet werden. Ebenso wichtig sei hierfür eine gute interkommunale Abstimmung der räumlichen Verteilung von Flächenkontingenten. Eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme wird zudem kritisch bewertet, da sie einen Eingriff in Eigentumsrechte darstellt. Problematisch sei, dass im Falle einer Kontingentierung im Unterschied zum Status quo den Bauflächennachfragenden weniger zu verteilende Flächen zur Verfügung stünden. Somit würde die nachwachsende Generation benachteiligt, während die ältere Generation, die bereits über den Großteil der Flächen verfügt, in ihrem Besitz unangetastet bleibt.

Regionale Ebene

In der Planungsregion Ingolstadt gab es Diskussionen zur (Wieder-)Einführung von Mindest-dichten im Regionalplan, um in Anhängigkeit von der jeweiligen Zentralität der Orte eine flächeneffiziente Siedlungsentwicklung zu unterstützen. Jedoch mangelte es bislang an der politischen Rückendeckung in den Kommunen, deren Vertreter*innen wiederum Sitze im Planungsverband innehaben und damit dort an richtungsweisenden Planungsentscheidungen beteiligt sind. Mit der Entwicklung eines Wohnsiedlungskonzepts, in welchem die Wohnbauflächen- und Wohnungsbedarfe sowie die vorrangig in Betracht kommenden Wohnungsbaustandorte interkommunal bzw. regional abgestimmt werden, ließe sich eine effiziente Baulandnutzung vorzeichnen. Zugleich wäre aus Sicht der regionalen Raumordnung der Bedarfsnachweis im Rahmen der landesplanerischen Überprüfung von Bauleitplänen einfacher zu vollziehen und mit einem Monitoring zu überprüfen.

Kommunale Ebene

Aus kommunaler Sicht könnte die Aktivierung von bisher minder- und ungenutztem Bauland im Wege einer Grundsteuer C erleichtert werden, indem mit differenzierten Steuersätzen für unbebaute und bebaute Grundstücke finanz- und stadtentwicklungspolitisch im Sinne der Innenentwicklung gesteuert wird (vgl. Abschnitt oben zu Bundes- und Länderebene). Darüber hinaus wurde die Einführung eines Baulandfonds diskutiert, in welchen entweder Startkapital oder Potenzialflächen eingebracht werden können. Um dies zu unterstützen, müssten fiskalische Hürden beseitigt werden. Es sollten hierbei Lösungen z.B. in Form von kommunalen Sondervermögen, gefunden werden, um Planung und Bau langfristig und unabhängig von Haushaltszwängen durchführen zu können (vgl. Abschnitt oben zu Bundes- und Länderebene). Mit Blick auf eine größere Flexibilität bei der Schaffung von altersangepasstem Wohnraum wird darauf verwiesen, entsprechendes Bauland für die Tiny-Haus-Bebauung auszuweisen. Im Sinne der Wohnraum-schaffung wäre es dafür geeignet, schnell und wahrscheinlich auch in größerer Anzahl die bestehenden Baulücken in den Siedlungsbereichen für Tiny-Häuser zu mobilisieren. Dies könnte bspw. über mittel- bis längerfristige Verpachtungen dieser Baulücken-Parzellen auch diejenigen Grundstücksbesitzer*innen ansprechen, die ihr Grundstück seit vielen Jahren als Reserve für die nächste Generation oder als Wertanlage betrachten und es selbst nicht bebauen wollen oder aus finanziellen Gründen auch nicht können, so die Aussage der Fallstudienkommune. Gleichzeitig würde das Helfen, diesen Bedarf nach zeitlich begrenzbaren, flexibleren Grundstücksnutzungen zu decken. Diese Möglichkeit der Befreiung von den Festsetzungen der Bebauungspläne könnte in der Regel komplikationslos erfolgen, da diese meist nur Maximalwerte der baulichen Nutzung vorgeben und die Tiny-Haus-Bebauung dann allenfalls in der Fassade oder gestalterischen Details einer Befreiung bedarf. Das optische Einfügen bedürfte hier einer gewissen Toleranz, die den Kommunen eingeräumt werden müsste. Hierzu sollte der Tiny-House-Bau fester Bestandteil des BauGB und der Landesbauordnungen werden.

Zusammenfassung

In der wirtschaftlich prosperierenden Planungsregion Ingolstadt und der Stadt Neuburg a.d. Donau ist eine deutliche Bauflächenverknappung zu verzeichnen. Die bisherige Flächenneuanspruchnahme liegt in der Planungsregion Ingolstadt und der Stadt Neuburg a.d. Donau deutlich über den Durchschnittswerten des Landes und des Bundes. Deutliche Impulse für ein wirksames Flächensparen werden im Wesentlichen von einer verbindlichen Operationalisierung des bisherigen Fünf-Hektar-Richtwerts im LEP in Form einer verbindlichen quantitativen Zielvorgabe in der Landes- und regionalen Raumordnung erwartet. Auf regionaler Ebene wird für eine Erarbeitung von Wohnsiedlungskonzepten und für die Einführung von städtebaulichen Mindestdichtewerten plädiert. Letztlich könnte die Einführung einer Grundsteuer C in den Kommunen die Aktivierung von unbebauten, aber bebaubaren Grundstücken erleichtern. Von der Einführung kommunaler oder regionaler Wohnbaulandfonds erwarten die Fallstudienbeteiligten sowohl eine forcierte Innenentwicklung als auch die erleichterte Schaffung von bezahlbarem Wohnraum.

Quellenverzeichnis

- Bayerische Staatsregierung. (2020). *Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 22. August 2013 (GVBl. S. 550, BayRS 230-1-5-W), die zuletzt durch Verordnung vom 3. Dezember 2019 (GVBl. S. 751) geändert worden ist.* https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Landesentwicklung/Dokumente/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm/Landesentwicklungsprogramm_Bayern_-_Nichtamtliche_Lesefassung_-_Stand_2020/LEP_Stand_2020_Lesefassung_x.pdf
- Bayerische Staatsregierung. (2021). *Auslegungshilfe Anforderungen an die Prüfung des Bedarfs neuer Siedlungsflächen für Wohnen und Gewerbe im Rahmen der landesplanerischen Überprüfung.* https://www.flaechensparoffensive.bayern/fileadmin/user_upload/flaechensparoffensive/downloads/AuslegungshilfeBedarfsnachweis_Stand092021.pdf
- Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie. (2020). *Gesetz zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes 2020.* https://www.stmwi.bayern.de/fileadmin/user_upload/stmwi/Landesentwicklung/Dokumente/Rechtsgrundlagen/201223_BayLplG_GVBl._675.pdf
- Bayerisches Landesamt für Statistik. (2023). *Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2041: Demographisches Profil für den Landkreis Neuburg-Schrobenhausen.* https://www.statistik.bayern.de/mam/statistik/gebiet_bevoelkerung/demographischer_wandel/demographische_profile/09185.pdf
- Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie. (2022). *Flächensparoffensive.* https://www.flaechensparoffensive.bayern/fileadmin/user_upload/flaechensparoffensive/downloads/2022-02-23_Flaechensparo_Broschuere-2022-BF.pdf
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.). (2017). *Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden.* Fachbeitrag. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/mietenpreise/mietpreisbremse/01-start.html>
- CSU, Freie Wähler. (2018). *Für ein bürgernahes Bayern. Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2018-2023.* https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/dokumente/2018/Koalitionsvertrag_Gesamtfassung_final_2018-11-02.pdf
- F+B Forschung und Beratung für Wohnen, Immobilien und Umwelt. (2022). *Immobilienmarktdaten und Wertentwicklung.* <https://www.f-und-b.de/immobilienmarktdaten.html>
- Haufe (Hrsg.). (2023, 1. September). *Bayern weitet Mietpreisbremse aus.* https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/mietpreisbremse-in-bayern-beschlossen_84342_311750.html

Henger, R. & Voigtländer, M. (2019). *Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells* (IW-Report 28/2019). Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW).
https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Wohnungsbaubedarfmodell.pdf

Henger, R. & Voigtländer, M. (2021). *Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten: Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells*. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2021/IW-Gutachten_2021_Wohnungsbedarfe_01.pdf

Regionalverband Ingolstadt (Hrsg.). (2006). *Regionalplan Ingolstadt Fassung 05. Mai 2006*. https://www.region-ingolstadt.bayern.de/files/RP10_Text_PDF/RP10_tot_20240205.pdf

Stadt Neuburg an der Donau (Hrsg.). (2020). *Bebauungsplan und Grünordnungsplan Nr. 1-66 "Heckenweg" rechtsverbindlich seit 16.12.2020*. <https://www.neuburg-donau.de/wirtschaft/bebauungsplaene/rechtsverbindliche-bebauungsplaene/1-neuburg/1-66-heckenweg>

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.). (2021). *Regio-Stat: Regionalstatistischer Datenkatalog des Bundes und der Länder 2021*.

Umweltbundesamt (UBA). (2023). *Kommunaler Flächenrechner*. <https://gis.uba.de/maps/resources/apps/flaechenrechner>

A.5 Abschlussworkshop

REFOPLAN-Vorhaben „Unterstützung des Dialogprozesses Flächensparen/ Innenentwicklung“ (FKZ 3719 75 1010)

Digitaler Abschlussworkshop „Folgen einer Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme und Ansätze zum Umgang mit einer Verknappung von Bauflächen – Ergebnisse aus zehn Fallstudienregionen und -kommunen“

Zeit und Ort: 13. Dezember 2022, 10:00 Uhr bis 13:00 Uhr, digital, via Webex

Intention/Schlaglichter der Veranstaltung

In den Jahren 2021–2022 hat das Forschungsteam in zehn Fallstudienregionen untersucht, welche städtebaulichen und sonstigen Auswirkungen eine Verknappung von Bauland hat und wie auf den Ebenen Bund, Länder, Regionen und Kommunen darauf reagiert werden kann.

Hierzu wurden Daten und Planungen ausgewertet sowie mit regional und kommunal Planenden sowie mit Vertreter:innen von Wohnungsbauunternehmen Interviews bzw. Workshops durchgeführt: in den Regionen Westpfalz (mit der Stadt Kaiserslautern), Stuttgart (mit dem Kommunalem Arbeitskreis Filder), Mittelhessen (mit den Städten Alsfeld und Lich), Oberes Elbtal/Osterzgebirge (mit der Stadt Freital), Ingolstadt (mit der Stadt Neuburg an der Donau), Uckermark-Barnim (mit der Stadt Eberswalde und der Gemeinde Schorfheide), Hannover (mit der Stadt Neustadt am Rübenberge), im Landkreis Harburg (mit der Stadt Winsen (Luhe)), im Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein (mit dem Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg) und im Regierungsbezirk Düsseldorf (mit dem Kreis Kleve und der Gemeinde Bedburg-Hau).

Die in den Fallstudien erarbeiteten Ergebnisse wurden systematisch ausgewertet sowie in Form von Thesen bzw. Handlungsempfehlungen gebündelt. Diese wollen wir im Workshop präsentieren und gemeinsam mit Ihnen erörtern.

PROGRAMM

10:00 Uhr **Begrüßung und Einführung in den Workshop**

Lutke Blecken, Institut Raum & Energie

10:10 Uhr **Folgen einer Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme und Ansätze zum Umgang mit einer Verknappung von Bauflächen: Ergebnisse aus zehn Fallstudien**

Thomas Preuß und Robert Böhnke, Deutsches Institut für Urbanistik

Gabriel Götze, Institut Raum & Energie

Dr. Ralph Henger, IW Köln

Gelegenheit zu Rück- und Verständnisfragen

11:00 Uhr **Kurzstatements aus den Fallstudienregionen**

Vertreter*innen aus der Planungsregion Westpfalz (mit der Stadt Kaiserslautern), der Region Stuttgart (mit Kommunalem Arbeitskreis Filder), im Regierungsbezirk Düsseldorf (mit Kreis Kleve und Gemeinde Bedburg-Hau), den Regionen Mittelhessen (mit Stadt Alsfeld und Stadt Lich), Oberes Elbtal/Osterzgebirge (mit Stadt Freital) Ingolstadt (mit Stadt Neuburg an der Donau) und Uckermark-Barnim (mit Stadt Eberswalde und Gemeinde Schorfheide) sowie im Land-

kreis Harburg (mit Stadt Winsen (Luhe)) der Region Hannover (mit Stadt Neustadt am Rübenberge) und dem Planungsraum II (Ost) Schleswig-Holstein (mit Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg)

12:00 Uhr **Diskussion ausgewählter Handlungsempfehlungen**

Teilnehmende im Plenum

12:45 Uhr **Roundup und Ausblick**

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik

Gesamtmoderation: Lutke Blecken, Institut Raum & Energie