

## **Bund-Länder-Dialog Fläche**

Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme: Potenziale,  
Rolle und Aufgaben der Regionalplanung

# **Operationalisierung der Regionalplanung und Messung der Wirksamkeit zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung**



# Hintergrund

- Projekt: Der Einfluss der Raumplanung auf die Siedlungsentwicklung in Deutschland und der Schweiz: Eine vergleichende Analyse von Steuerungsfähigkeit und –wirkungen
- Auftrag: Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)
- Kooperation: Institut für Geographie der Justus-Liebig-Universität Gießen; Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL), Birmensdorf / Schweiz
- Laufzeit: 01/2018 – 06/2021

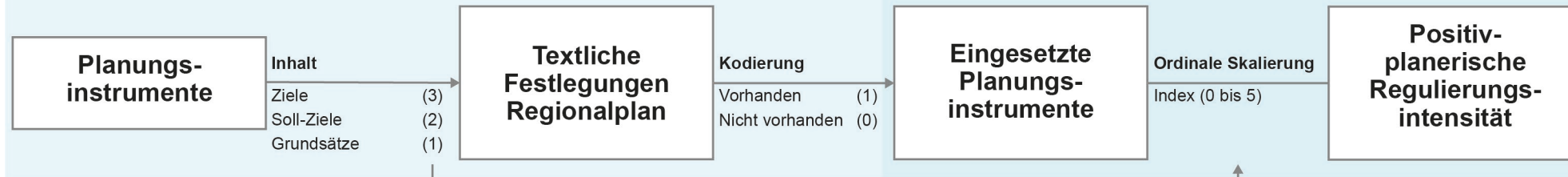
# Operationalisierung der Regionalplanung

| Positivplanerischer Steuerungsansatz     | Negativplanerisches Raumordnungsgebiet |
|--|--|
| Großräumige Standortsteuerung            | Grünzüge und Grünzäsuren               |
| Kleinräumige Standortsteuerung           | Natur und Landschaft                   |
| Eigenentwicklung                         | Grund- und Oberflächenwasserschutz     |
| Innenentwicklung                         | Landwirtschaft                         |
| Mengensteuerung                          | Forstwirtschaft                        |
| Dichtevorgaben                           | Freizeit und Erholung                  |
| Ausrichtung auf den öffentlichen Verkehr | (Siedlungs-)Klimaschutz                |
|  | (vorbeugender) Hochwasserschutz        |
|  | Bodenschutz                            |
|  | sonstigen Freiraumschutz               |

# Operationalisierung der Regionalplanung

## Positivplanerische Regulierungsintensität

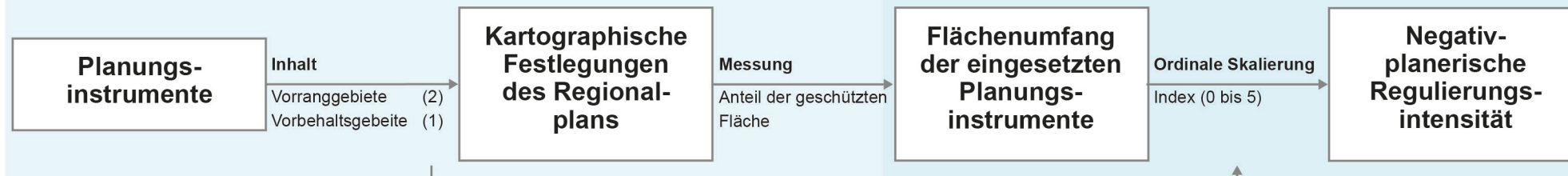
### Planinhaltsanalyse



Gewichtung nach  
Planungsinstrument + Spezifikationen

## Negativplanerische Regulierungsintensität

### GIS-Analyse



Gewichtung nach  
Raumordnungsgebiete

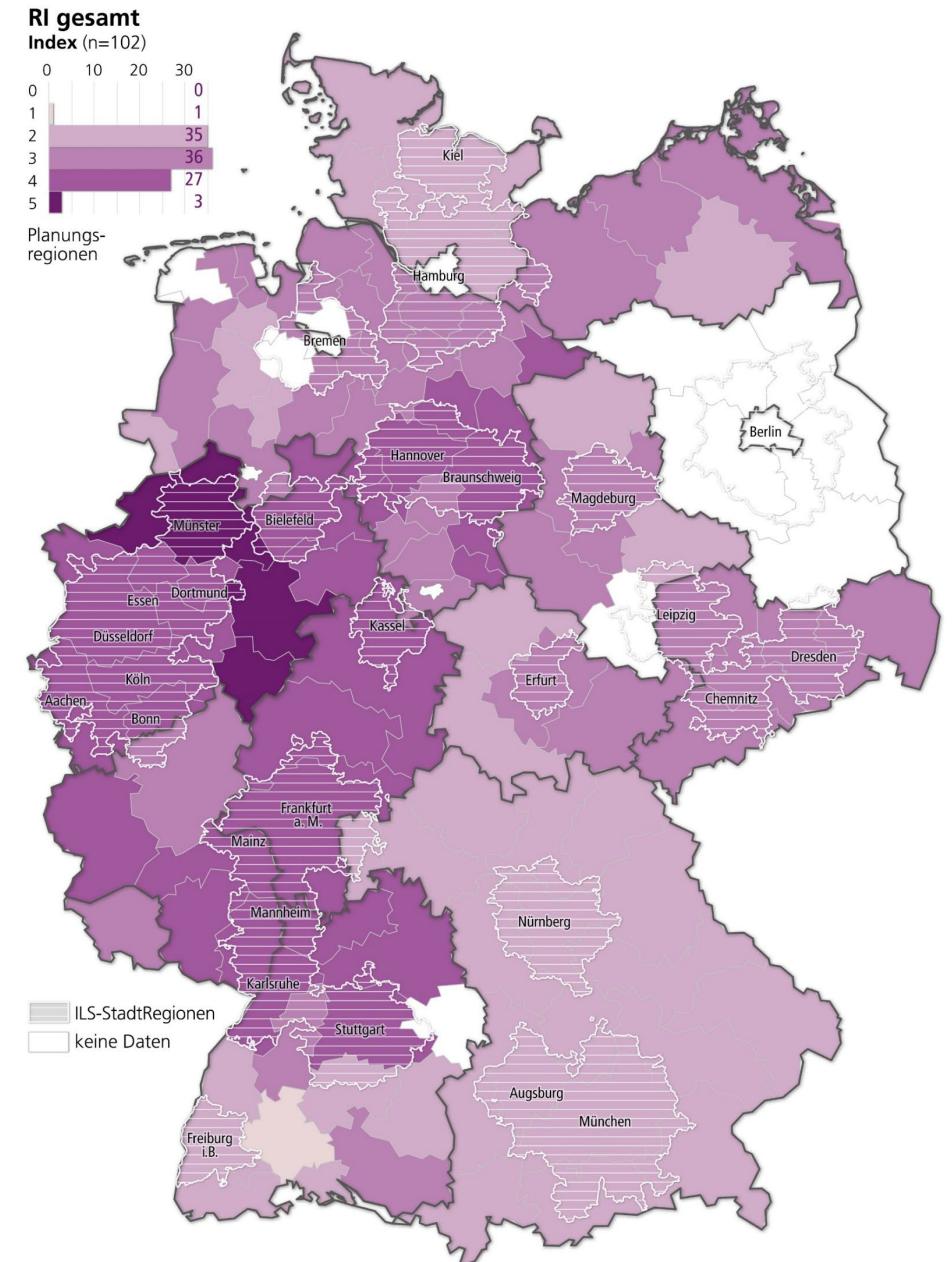




# Regulierungsintensität

## RI Gesamtplanung (2009)

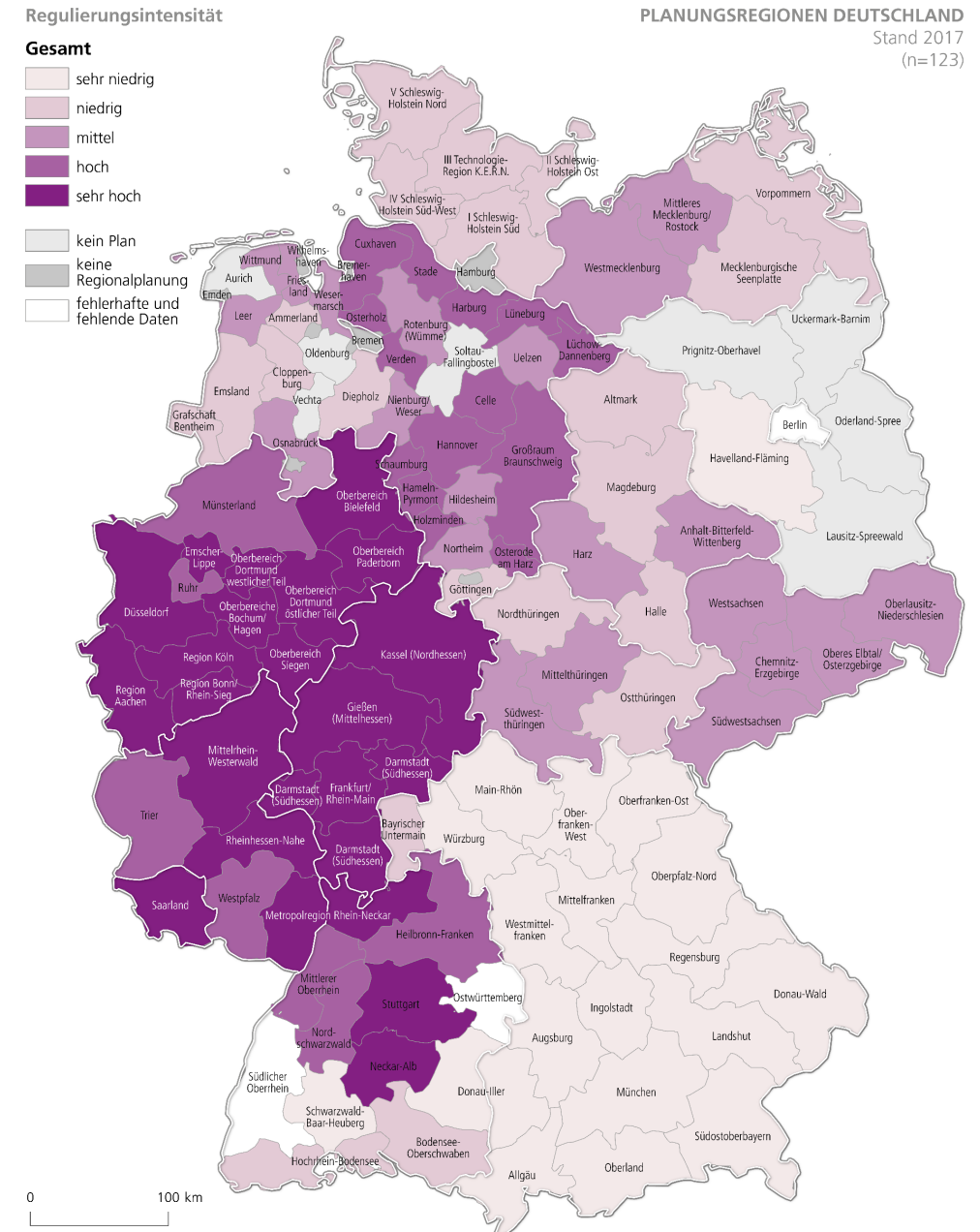
- hoch in Hessen, im Saarland, Nordrhein-Westfalen sowie in Teilen von Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg
- sehr niedrig in Bayern
- stark heterogen in Baden-Württemberg und Niedersachsen



# Regulierungsintensität

## RI Gesamt (2017)

- sehr hoch in Hessen, im Saarland, in weiten Teilen von Nordrhein-Westfalen sowie in Teilen von Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg
- sehr niedrig in Bayern
- stark heterogen in Baden-Württemberg und Niedersachsen



# Evaluation der regionalplanerischen Steuerungswirksamkeit

## Methodik

- Zeitraum: 2000-2008
- RI zum Stand 2009
- Drei methodische Ansätze: Cross-sectional (Querschnitt), panel (Zeitreihe) und kernel-based regularized least square Regressionen (Maschinenlernen)
- Abhängige Variable: Prozentuale Entwicklung der Gebäude- und Freiflächen
- Planungsvariablen: RI, RI PP, RP NP, Steuerungsansätze Positivplanung, Negativplanerische Instrumente einzeln
- Weitere Einflussfaktoren: u.a. Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung, Siedlungsdichte, Wohlstandsindikator, Institutionelle Fragmentierung, Baulandpreise, Geographie

# Evaluation der regionalplanerischen Steuerungswirksamkeit

## Ergebnisse: Wirkungen der Planung

- RI Gesamt und RI Negativplanung trägt erheblich zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bei
- RI Positivplanung dämpfender Einfluss, aber statistisch nicht signifikant
- Negativplanung: signifikant dämpfender Einfluss durch Raumordnungsgebiete für Natur- und Landschaftsschutz
- Positivplanung: dämpfender, aber statistisch nicht signifikanter Einfluss der kleinräumigen Standortsteuerung
- RI Gesamt und RI Negativplanung dämpfender Einfluss insbesondere in Schrumpfsregionen
- RI hat keinen signifikanten Einfluss in Wachstumsregionen



# Evaluation der regionalplanerischen Steuerungswirksamkeit

## Ergebnisse: Wirkung auf Flächeninanspruchnahme

- nimmt bei hoher Siedlungsdichte und hohen Baulandpreisen ab
- ist unabhängig von der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung (RI Negativplanung)
- ist bei moderatem Wachstum und moderater Schrumpfung am höchsten (RI Gesamt und RI Positivplanung)
- Hohe RI reduziert den verstärkenden Effekt der institutionellen Fragmentierung auf die Flächeninanspruchnahme
- RI hat keinen dämpfenden Effekt auf verstärkenden Effekt der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung auf die Flächeninanspruchnahme

# Evaluation der regionalplanerischen Steuerungswirksamkeit

## Erklärungsansätze aus der Wissenschaft

- Abwehr unerwünschter Entwicklungen gelingt besser über die Negativplanung (z. B. Erhöhung des Schutzstatus wirkt konkret auf Flächeninanspruchnahme)
- übergeordnetes Ziel positivplanerischer Steuerung ist häufig die Allokation und nicht das Flächensparen (z. B. Groß- und Kleinräumige Standortsteuerung, Eigenentwicklung, Ausrichtung auf den ÖPNV)
- Dichtevorgaben beziehen sich entweder auf die gesamte Gemeinde oder dienen der Umrechnung des Bedarfs an Wohneinheiten in Fläche
- Mengensteuerung ist wenig restriktiv, da sie sich häufig an Bedarfen orientiert
- positivplanerische Steuerungsansätze sind oftmals unscharf formuliert, was eine konsequente Umsetzung verhindert (z. B. Definition der Eigenentwicklung)

# Evaluation der regionalplanerischen Steuerungswirksamkeit

## Erklärungsansätze aus der Praxis

- Zersiedelung eindämmen / Flächeninanspruchnahme reduzieren vs. Bedarf an neuen Wohneinheiten und bezahlbarem Wohnraum
- Die Wachstumsbereitschaft von Gemeinden stimmt teilweise nicht mit ihrer regionalplanerischen Funktion überein
- Nachverdichtung und höhere bauliche Dichten werden teilweise von den Gemeinden abgelehnt
- Theoretisch hohe Regulierungsintensität, aber großzügige Vorgabe bzw. Wirkung erst nach mehreren Jahren, z. B. Quantitative Vorgabe für die Eigenentwicklung
- Fehlende planerische Kompetenzen / Fehlende personelle und finanzielle Ressourcen
- Viele Innenentwicklungspotenziale nicht mobilisierbar
- Wirksamkeit der Negativplanung plausibel

# Evaluation der regionalplanerischen Steuerungswirksamkeit

## Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

- Dichtevorgaben könnten ein wirksames Instrument sein, wenn sie sich auf Neubaugebiete beziehen
- Mengensteuerung könnte sich, anders als bisher, am 30 Hektar Ziel orientieren, aber Gefahr von nicht intendierten Wirkungen und Voraussetzungen hierfür sind nicht erfüllt!!
- Die Regionalplanung kann nur innerhalb eines klar definierten Rahmens agieren, der vom Land und/oder Bund vorgegeben werden muss (Was wird kontingentiert? Regionalisierung)
- Valide Daten zum Flächenverbrauch und zu Innenentwicklungspotenzialen
- Gemeinden müssen instrumentell, finanziell und personell in die Lage versetzt werden, die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren
- Einfache Kommunikation der Inhalte, um die Gemeinderäte zu erreichen

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**