TEXTE
38/2018

Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Aktionsplan Flächensparen

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

TEXTE 38/2018

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3714 11 103 1
UBA-FB 002601

Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Aktionsplan Flächensparen

von

Luise Adrian, Dr. Stephanie Bock, Prof. Dr. Arno Bunzel, Thomas Preuß,
Magdalene Rakel (†)
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:
Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

/umweltbundesamt.de
/umweltbundesamt

Durchführung der Studie:
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin

Abschlussdatum:
August 2017

Redaktion:
Fachgebiet I 3.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Detlef Grimski

Publikationen als pdf:
http://www.umweltbundesamt.de/publikationen

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, Mai 2018

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

Kurzbeschreibung

Ziele zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr sind schon seit langem verabschiedet, daran anknüpfende Strategien entwickelt und ausgereifte Instrumente erprobt und im Einsatz. Trotz der zahlreichen Aktivitäten in Politik, Forschung und Praxis müssen jedoch weitere Anstrengungen erfolgen, um das für das Jahr 2020 formulierte 30 ha-Ziel noch zu erreichen. Erforderlich ist ein konsistentes, abgestimmtes Aktionsprogramm für die wichtigen Akteure in Bund, Ländern und Kommunen.

Dieses wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens „Aktionsplan Flächensparen“ erarbeitet. Im Fokus stand die institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Hinblick auf deren Umsetzung in der Gesetzgebung, im Verwaltungsvollzug und im Bereich privater Akteure beim Flächenmanagement. Das „Teilvorhaben 1: Aktionsplan“ des durch das Umweltbundesamt (UBA) geförderten Forschungsvorhabens erarbeitete im Dialog mit Stakeholdern Vorschläge zur Strukturierung des weiteren Vorgehens zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Es ging darum, die zahlreich vorhandenen Forschungsergebnisse, Praxiserfahrungen und politischen Initiativen zum Flächensparen zusammenzustellen, zu analysieren und aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen einen politikfähigen Aktionsplan Flächensparen zu entwickeln. Hierzu wurden vorhandene und neue Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme hinsichtlich ihres Beitrages zu den Flächensparzielen, ihrer Praktikabilität und der vorliegenden Umsetzungserfahrungen aufbereitet und analysiert. Die Ergebnisse wurden anschließend unter Berücksichtigung der Arbeiten bei Bund und Ländern in diesem Aktionsplan Flächensparen zusammengeführt und gebündelt.

Abstract

Targets for the reduction of land take have been determined for a long time, strategies to achieve these targets were developed, sound instruments have been tested and implemented. Despite the numerous activities in policy, research and practice, however, further efforts have to be made to achieve Germany’s 30 ha target in the year 2020. A consistent, coordinated action program is required involving the key stakeholders on federal, state and municipal level.

This was developed within the framework of the research project “Action plan for reduction of land take”. The institutional and instrumental preparation and further development of measures for the reduction of land take and sustainable land management with regard to their implementation in the field of legislation, administration and private sector were focused. The subproject 1: “Action plan for reduction of land take" commissioned by the Federal Environment Agency (UBA) developed proposals for the structuring of the further action to reduce land take in dialogue with stakeholders. The aim was to compile and to analyse the numerous research results, practical experience and political initiatives on reduction of land take, and – basing on that - to develop a policy-oriented action plan for reduction of land take. To this end, existing and new tools and measures to reduce land take were prepared and analysed in terms of their impact on reaching land take targets, their practicability and the present implementation experiences. The results were then merged and bundled in this action plan for reduction of land take, taking into account work at the federal and state level.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 8
Tabellenverzeichnis 8
Abkürzungsverzeichnis 9
Zusammenfassung 10
Summary 20
1 Anlass und Problemverständnis 29
2 Herausforderung Flächeninanspruchnahme 30
2.1 Flächenpolitische Ziele und Indikatoren 31
2.2 Status-quo der Flächeninanspruchnahme 35
2.3 Folgen des bisherigen Umgangs mit der Ressource Fläche 38
2.4 Ursachen der Flächeninanspruchnahme 40
2.5 Flächensparen bedeutet Gewinn und nicht Verzicht 41
3 Forschungsansatz und methodisches Vorgehen 43
3.1 Forschungsansatz: Flächensparen als strategischer Ansatz 43
3.2 Methodische Bausteine 48
4 Flächensparen: Instrumentenbündel 53
4.1 Instrumentenbündel I: Aktiv handeln in Städten und Gemeinden 53
4.2 Instrumentenbündel II: Aktiv handeln in der und für die Region 76
4.3 Instrumentenbündel III: Aktiv in Bund und Ländern 90
5 Was folgt aus der Instrumentenanalyse? 91
5.1 Gut gefüllter Instrumentenkasten – aber unzureichende Zielgenauigkeit 92
5.2 Die lokalen Rahmenbedingungen 93
5.3 Zielkonflikte auf lokaler Ebene 94
5.4 Rahmenbedingungen und Zielkonflikte der Raumordnung 95
6 Aktionsplan Flächensparen – strategische Bausteine 96
6.1 Strategiebaustein „Wirksame Begrenzung und Steuerung des Flächenverbrauchs“ 98
6.2 Strategiebaustein „Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand“ 105
6.3 Strategiebaustein „Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung“ 116
6.4 Neujustierung von Förderprogrammen 119
7 Perspektive: drei Aktionsfelder, um Zukunft zu gestalten 122
7.1 Aktionsfeld „Kontingentierung einführen“ 122
7.2 Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken“ 123
7.3 Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen!“ 125
8 Ausblick 125

9 Quellenverzeichnis 127

Anhang 1 Fachgespräche und Expertenkreis ..... A 1

Anhang 2 Aktionsplan Flächensparen ..... A 33

Vorbemerkung ..... A 36

Zusammenfassung: Eckpunkte Aktionsplan Flächensparen - Was ist zu tun? ..... A 37

1 Warum ein „Aktionsplan Flächensparen“? ..... A 41

1.1 Nachhaltige Siedlungsstrukturen in Zeiten des demografischen Wandels ..... A 41

1.2 Das Problem: nicht nur das „Wie viel“, sondern auch das „Wo“ und „Wie“ ..... A 41

1.3 Es geht um Gewinn, nicht um Verzicht ..... A 43

2 Gründe der quantitativen und qualitativen Fehlentwicklungen ..... A 44

2.1 Die Instrumente sind gut, aber nicht ausreichend ..... A 44

2.2 Die lokalen Rahmenbedingungen ..... A 44

2.3 Zielkonflikte auf lokaler Ebene ..... A 45

2.4 Rahmenbedingungen und Zielkonflikte der Raumordnung ..... A 46

3 Konzertierte Aktion Flächensparen ..... A 46

3.1 Aktiv werden – jetzt! ..... A 46

3.2 Integrierter Politik- und Handlungsansatz auf allen Ebenen der räumlichen Planung! ..... A 46

3.3 Breite Debatte anstoßen! ..... A 47

4 Flächenmanagement – drei strategische Bausteine ..... A 47

4.1 Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand ..... A 48

4.2 Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung: Kompakte Stadtstrukturen ..... A 48

4.3 Wirksame Begrenzung und Steuerung des Flächenverbrauchs ..... A 48

5 Aktiv handeln in Städten und Gemeinden: Werkzeugkasten konsequent nutzen! ..... A 48

5.1 Gut informiert sein! ..... A 49

5.2 Flächenpolitik in Integrierte Stadtentwicklungskonzepte einbetten! ..... A 49

5.3 Grundsätze der Flächenstrategie politisch beschließen! ..... A 50

5.4 Innenentwicklungspotenziale mobilisieren! ..... A 50

5.5 Siedlungsfläche effektiver nutzen! ..... A 51

5.6 Flächenverbrauch vermeiden oder begrenzen! ..... A 51

5.7 Mit kommunaler Bodenpolitik Spielräume erweitern! ..... A 52

6 Aktiv handeln in der und für die Region ..... A 52

6.1 Regionale Raumordnungsplanung: Ziele schärfen, Instrumente nutzen! ..... A 52

6.2 Interkommunal und regional kooperieren! ..... A 52
7 Aktiv in Bund und Ländern: Instrumentarium weiterentwickeln! ..... A 53
8 Perspektive: drei Aktionsfelder, um Zukunft zu gestalten ..... A 54
8.1 Aktionsfeld „Kontingentierung einführen!“ ..... A 54
8.2 Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken!“ ..... A 55
8.3 Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen!“ ..... A 57
9 Ausblick ..... A 57

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha pro Tag 36

Abbildung 2: Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner 37

Abbildung 3: Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsflächen je Einwohner 2011-2014 nach Kreistypen in %....38

Abbildung 4: Flächenpolitische Strategie 45

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Instrumentenbündel I: Aktiv handeln in Städten und Gemeinden....53

Tabelle 2: Instrumentenbündel II: Aktiv handeln in der und für die Region....77

Tabelle 3: Instrumentenbündel III: Aktiv handeln in Bund und Ländern – neue Instrumente 97

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BImschV	Bundes-Immissionsschutzverordnungen
CdS	Chef der Staatskanzlei/Chef der Senatskanzlei
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DVW	Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V.
EAG Bau	Europarechtsanpassungsgesetz Bau
EFF	Effizientere Flächennutzung durch kompakte Stadtstrukturen
EFRE	Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung
ESIF	Struktur- und Investitionsfonds der EU
EZBK	Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch
GFZ	Geschossflächenzahl
GRW	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
GRZ	Grundflächenzahl
HDE	Handelsverband Deutschland - HDE e.V.
IBoMa	Institut für Bodenmanagement
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
LABO	Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MOB	Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand (MOB)
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
RED	Reduzierung und Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme
REK	Regionale Entwicklungskonzepte
RNE	Rat für Nachhaltige Entwicklung
ROG	Raumordnungsgesetz
SRU	Rat der Sachverständigen für Umweltfragen
UFZ	Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH
UMK	Umweltministerkonferenz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung

Zusammenfassung

Fläche ist – wie auch Boden – eine endliche Ressource. Auch wenn sich Fläche im eigentlichen Wortsinn nicht verbrauchen lässt, schränken spezifische Nutzungen das Spektrum zukünftiger Nutzungsmöglichkeiten erheblich ein. Ein sparsamer Umgang mit der Fläche im besiedelten Bereich und der Erhalt unbebauter, nicht zersiedelter und unzerschnittener Freiräume im Außenbereich sind notwendig, um die Böden mit ihren Funktionen für Wasserhaushalt, Klimaschutz und -anpassung, Biotop- und Artenschutz, Landschaftsschutz, landwirtschaftliche Produktion, Erzeugung nachwachsender Rohstoffe und von Bioenergie zu erhalten. Eine flächensparsame und „demografiegerechte" Siedlungsentwicklung und die am tatsächlichen Bedarf ausgerichtete Bereitstellung von Flächen für Wohnen, Gewerbe und Erholungsnutzung sind zudem eng verknüpft mit Aspekten der Daseinsvorsorge, die neben der Bereitstellung von Wohnraum und der Schaffung von Arbeitsplätzen ebenso Aspekte einer umweltverträglichen Mobilität und Erreichbarkeit sowie der Bereitstellung technischer und sozialer Infrastrukturen umfasst. Dabei können sowohl unter ausgeprägten Wachstums- und Schrumpfungsbedingungen Auslastungs- und Belastbarkeitsgrenzen sichtbar werden in Bezug auf den Erhalt städtebaulicher Funktionen, die Gewährleistung ökologisch wie ökonomisch vertretbarer bzw. verträglicher baulicher Dichten. Schließlich rücken Aspekte der Anpassung an den Klimawandel, wie der Vorsorge vor Starkregenereignissen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit Umfang und Qualität der Flächeninanspruchnahme stehen, zunehmend in den Fokus einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung. Flächeninanspruchnahme hat somit komplexe ökologische, soziale, ökonomische und städtebauliche Folgen.

Schon 2002 hatte die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie ein konkretes flächenpolitisches Ziel formuliert: Bis 2020 soll die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bundesweit auf 30 Hektar pro Tag gesenkt werden – insbesondere durch verstärkte Innenentwicklung und Flächenrecycling. In der „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016" wurde das Ziel fortgeschrieben und sogar noch auf weniger als 30 ha bis zum Jahr 2030 verschärft (30 ha – x). Das „Integrierte Umweltprogramm 2030" des BMUB strebt den Übergang zu einer Flächenkreislaufwirtschaft und einer Reduzierung des Flächenverbrauchs auf 20 Hektar pro Tag im Jahr 2030 fest an. Perspektivisch weist die nationale und internationale Debatte um eine wirksame Begrenzung des Flächenverbrauchs deutlich in Richtung Flächenkreislaufwirtschaft und Flächenverbrauch von Netto-Null. Im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung (2016) wird beides bis zum Jahr 2050 eingefordert. Auch die Europäische Kommission strebt im „Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa" an, dass bis zum Jahr 2050 der Flächenverbrauch Netto-Null beträgt („no net land take"). In einer Stellungnahme des Bundesrates aus dem Jahr 2011 wird gefordert, dass dieses Ziel schon im Jahr 2025 erreicht werden sollte. Dieses Mengenziel wird ergänzt um das Qualitätsziel der Stärkung der Innenentwicklung. Diese Doppelstrategie zielt zum einen auf eine Qualitätssteuerung, indem der Außenbereich mit seinen wertvollen Freiräumen und den Kulturlandschaften durch einen Vorrang der Innenentwicklung und durch eine Aufwertung von Siedlungsflächen geschont wird und zum anderen auf eine restriktive Mengensteuerung zur Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen. Beide Ansätze gehören somit eng zusammen und verfolgen sich ergänzende Ziele.

Instrumente zur Umsetzung dieser Ziele sind seit langem vorhanden und vielfach erprobt und eingesetzt. Zahlreiche Forschungs- und Praxisprojekte, Initiativen und Aktivitäten wurden und werden auf den unterschiedlichen Ebenen durchgeführt. Doch auch wenn die Neuinanspruchnahme von Flächen in den vergangenen Jahren erkennbar zurückgegangen ist und die Flächenpolitik erste Erfolge zeigt, macht der Blick auf die aktuelle Flächenentwicklung insgesamt deutlich, dass die vom Bund verabschiedeten flächenpolitischen Ziele ohne eine Intensivierung der Aktivitäten und eine Schärfung des Instrumentariums nicht erreicht werden können. So liegt die Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Vierjahresmittel 2012 – 2015 noch immer täglich bei rund 66 Hektar. Dies entspricht einem „Flächenverbrauch" von knapp 100 Fußballfeldern.

Selbst bei einer Fortschreibung der derzeitigen Trends, die einen kontinuierlichen Rückgang der Flächenneuinanspruchnahme zeigen, wird das 30-Hektar-Ziel im Jahr 2020 nicht erreicht werden. Somit liegt das Mengenziel immer noch in weiter Ferne. Zudem geht es perspektivisch darum, den zusätzlichen Flächenverbrauch im Rahmen einer Flächenkreislaufwirtschaft auf Netto-Null zu setzen, also langfristig nicht mehr Fläche neu in Anspruch zu nehmen als der Landschaft durch Rückbau und Renaturierung zurückgegeben wird.

Weitere Bedeutung haben die flächenpolitischen Ziele vor dem Hintergrund des demografischen Wandels gewonnen, da dieser die Siedlungsentwicklung beeinflusst. Unsere Gesellschaft schrumpft und altert, dies ändert sich auch durch Zuwanderung und die Aufnahme von Flüchtlingen nicht grundsätzlich. Zudem gilt es, mit den signifikanten Binnenwanderungen umzugehen, die derzeit stattfinden. Eine neue Form der „Landflucht" treibt immer mehr Menschen aus peripheren Regionen in wenige Wachstumsregionen. Diese Entwicklungen machen es erforderlich, in den kommenden Jahrzehnten robuste zukunftsfähige Strukturen zu schaffen, bei denen es nur noch punktuell um Wachstum geht. Vielmehr geht es um die zukunftsfähige Transformation bestehender Siedlungen, um Umbau und Rückbau. Eine wichtige Stellschaube ist dabei der nachhaltige Umgang mit Boden und Fläche.

Ziele und methodisches Vorgehen der Studie

An diese Ausgangsbedingungen knüpft das im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) erstellte Forschungsvorhaben „Institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Teilvorhaben 1: Aktionsplan" an. Im Dialog mit allen relevanten Stakeholdern galt es, Vorschläge zur Strukturierung des weiteren Vorgehens zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erarbeiten. Die vorliegende Studie verfolgt vorrangig das Ziel, institutionelle und instrumentelle Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu analysieren und weiterzuentwickeln. Der Fokus richtet sich auf ihre Umsetzung in der Gesetzgebung, im Verwaltungsvollzug und im Bereich privater Akteure. Vorhandene und neue Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme werden hinsichtlich ihres Beitrages zu den Flächensparzielen, ihrer Praktikabilität und der vorliegenden Umsetzungserfahrungen aufbereitet und analysiert. Hierzu werden die zahlreich vorhandenen Forschungsergebnisse, Praxiserfahrungen und politischen Initiativen zum Flächensparen zusammengestellt und bewertet sowie aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen ein politikfähiger Aktionsplan Flächensparen abgeleitet.

Unter „Flächenverbrauch" oder – genauer – „Flächenneuinanspruchnahme" wird in dieser Studie die Umwandlung von (überwiegend landwirtschaftlich genutzten) Flächen in Siedlungs- und Verkehrsfläche verstanden. Dabei ist Flächenverbrauch nicht mit Versiegelung gleichzusetzen, da Siedlungs- und Verkehrsflächen auch unbebaute und nicht versiegelte Böden umfassen. Zur Siedlungs- und Verkehrsfläche zählen die Nutzungsarten Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche (ohne Anbaufläche), Erholungsfläche, Verkehrsfläche und Friedhof.

Grundlegend für das methodische Vorgehen im Rahmen dieser Studie sind die im Folgenden skizzierten Prämissen. Als Grundlage der Bewertung und Zusammenstellung der Instrumente zum Flächensparen dient der konzeptionelle Ansatz, Flächensparen als Strategie zu definieren, der sich aus mehreren Strategiebausteinen zusammensetzt. Zieldefinition, Management und Organisation des Flächensparens werden als integrierter Ansatz verstanden, dem die Formulierung und Operationalisierung expliziter Flächensparziele vorangestellt wird. Dieser Ansatz knüpft an die vorliegenden Erfahrungen und Erkenntnisse in der Umsetzung des breit gefächerten Instrumentenkanons an, die zeigen, dass Flächensparen nur dann erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn es als strategischer Ansatz konzipiert wird und alle maßgeblichen Akteure des Flächengeschehens eingebunden werden.

Berücksichtigt wird als weitere Prämisse, dass für ein nachhaltiges Flächenmanagement auf den verschiedenen räumlichen und institutionellen Ebenen ein breites Spektrum an Instrumenten zur Verfügung steht. Die methodische Herausforderung der Bewertung des vorhandenen und zukünftigen In-

strumentariums zum Flächensparen liegt darin, die regional und zum Teil auch kleinräumig wirksam werdenden unterschiedlichen Rahmenbedingungen, zu denen die Entwicklung der Wirtschaftskraft und der Einwohnerzahl, die bestehenden Siedlungsstrukturen aber auch naturräumliche Restriktionen gehören, einzubeziehen. Sie werden bei der Auswahl und Bewertung der Instrumente berücksichtigt, da diese Faktoren in besonderem Maße den Umgang mit Flächen und die jeweils vor Ort vorhandenen Umsetzungskonzepte beeinflussen. Lokal und regional unterschiedliche Strategien und Handlungsweisen in der Flächenpolitik sind die Folge. Für den im Rahmen dieses Vorhabens zu entwickelnden Aktionsplan sind deshalb passende Maßnahmenbündel für unterschiedliche Ausgangslagen zu identifizieren.

Dieses Vorhaben konzentriert sich auf die Flächeninanspruchnahme auf kommunaler und regionaler Ebene und betrachtet Instrumente und Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung des 30-Hektar-Ziels. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass auch Bund und Länder jenseits ihrer Möglichkeiten rahmensetzender Gesetzgebung oder Steuerpolitiken mit ihren Zielen, Interessen, Planungen und Vorhaben zum „Flächenverbrauch“ beitragen oder aber das Flächensparen unterstützen. So beeinflussen Bund und Länder mit den unterschiedlichen und teilweise nicht kongruenten Zielen der verschiedenen Fachpolitiken die Chancen einer Flächenpolitik bzw. begrenzen die Wirksamkeit flächenpolitischen Handelns. Diese Einschränkung ist bei der Bewertung der Zielerreichung, vor allem des Mengenziels, immer im Hinterkopf zu behalten.

Das Vorhaben ist eng mit dem Teilvorhaben „Instrument Flächenzertifikatehandel – Modellversuch“ verknüpft. Zum einen ist das Instrument Flächenzertifikatehandel selbst zentraler instrumenteller Bestandteil des Aktionsplans Flächensparen. Zum anderen wurden die in der Instrumentenanalyse behandelten Instrumente dahingehend abgeprüft, inwiefern sie in Bezug auf ihre Wirkweise mit dem Flächenzertifikatehandel kompatibel wären.

Diese Studie zielt zudem darauf, die limitierte Ressource Boden noch mehr in das Bewusstsein zu bringen. Daher sind integrierte Handlungs- und Kommunikationsstrategien für einen nachhaltigen Umgang mit Fläche und Boden gleichfalls zu reflektieren. Für dieses Vorhaben leiten sich mit Blick auf notwendige Kommunikationsprozesse zwei Schwerpunkte ab. Interviews, Fachgespräche, aber auch der Expertenbeirat und die Abschlussveranstaltung dienen neben der Qualifizierung der Forschungsergebnisse in besonderem Maße auch der Vernetzung, der Herausbildung von Synergien und der Dissemination der (Zwischen-) Ergebnisse.

Aufbauend auf diesen Vorüberlegungen kamen in dem Vorhaben mehrere methodische Bausteine zum Einsatz. Den Schwerpunkt bildete die Instrumentenanalyse, in deren Rahmen 36 Instrumente aus den Bereichen Umweltrecht, Planungsrecht, Kooperation, Steuerrecht, Förderung und Subventionen sowie Öffentlichkeitsarbeit zusammengestellt, klassifiziert und bewertet wurden. Die Auswahl dieser Instrumente erfolgte auf der Grundlage einer ersten Einschätzung ihres Beitrags zum Flächensparen sowie ihrer Praxisrelevanz und Anwendungsreife. Für jedes ausgewählte Instrument wurde ein Instrumentensteckbrief erstellt, in dem die wichtigsten Informationen aufbereitet und die Relevanz des Instruments für die Erreichung der flächenpolitischen Ziele bewertet wurde. Auf der Grundlage der Steckbriefe wurden in einem zweiten methodischen Schritt Instrumente zusammengeführt und geeignete Instrumentenbündel entwickelt. Von Beginn an wurden die projektinternen Arbeitsprozesse ergänzt um den Einbezug externer Expertise. Hierzu wurde projektbegleitend ein Expertenkreis eingerichtet, dessen Mitglieder das Projekt durch ihre fachliche Expertise inhaltlich unterstützen und beraten und zudem als Multiplikatoren wirken sollten. Zudem fanden im Projektverlauf zwei Workshops statt, an denen neben den Mitgliedern des Expertenkreises weitere Fachleute aus den Kommunen, den Regionen, den Ländern, den Bundesministerien und aus Interessensverbänden teilnahmen.

Ergebnis 1: Nicht nur das „Wie viel", sondern auch das „Wo" und „Wie" sind herausfordernd

Der Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke liegt mit 66 Hektar pro Tag in der Vier-Jahres-Betrachtung von 2012 bis 2015 noch immer weit entfernt vom 30-Hektar-Ziel. Diese kontinuierliche Ausdehnung der Verkehrs- und Siedlungsfläche führt auf der einen Seite zu einem stetigen Verlust von Flächen für andere Nutzungen und Funktionen, auf der anderen Seite ist damit eine immer weiter fortschreitende Abnahme der Siedlungsdichte verbunden – mit enormen negativen Folgen für die Volkswirtschaft und die Lebensqualität. Vielleicht noch dramatischer als das „Wie viel" ist das „Wo" und „Wie". Ein großer Teil der Siedlungs- und Verkehrsflächen wird gerade dort neu in Anspruch genommen, wo sie am wenigsten tragfähig sind: in schrumpfenden und stagnierenden Regionen, im dünn besiedelten ländlichen Raum. Noch immer werden gerade in solchen Räumen – aber nicht nur dort – besonders flächenzehrende Einfamilienhausgebiete und weitläufige Gewerbegebiete neu ausgewiesen, die Flächen also nur minimal ausgenutzt.

Dies führt dazu, dass Ortskerne und Stadtteilzentren zunehmend verfallen, vorhandene Siedlungsstrukturen immer weiter an Funktionen verlieren und Städte von Brachen, Leerständen und mindergenutzten Alt-Gewerbegebieten auseinandergerissen werden. Gleichzeitig entstehen oft in unmittelbarer Nähe großzügig bemessene Einfamilienhaus- und Gewerbegebiete. Sie verursachen der Gesellschaft enorme Kosten und Folgekosten, zerstören die Landschaft und die Lebensräume von Pflanzen und Tieren, verdrängen die Landwirtschaft und lösen Ortsränder auf. Die Wege werden immer länger, die Verkehre nehmen zulasten der Umwelt- und Lebensqualitäten weiter zu. In Regionen, in denen der Flächenbedarf gering ist, ist Grund und Boden im Außenbereich so kostengünstig zu haben, dass die „Wiederbelebung" aufgegebener Flächen oder Gebäude für Investoren unrentabel ist. Das Einfamilienhaus auf der grünen Wiese ist hier vergleichsweise günstig zu realisieren. Gemeinden versuchen gerade dort, in der Konkurrenz um Einwohner und Betriebe, durch Angebotspolitik Entwicklungschancen zu öffnen. Die Einfamilienhausgebiete der 1950er- bis 1980er-Jahre zeigen, wohin diese Entwicklungen führen können. Die Wohnträume von gestern genügen häufig den heutigen Wohnanforderungen nicht und sind in nachfrageschwachen Wohnlagen auch kein Garant der Altersvorsorge. Auch die zahlreichen teil- und untergenutzten Gewerbegebiete belegen, dass auf der grünen Wiese – getrieben von ökonomischen Rahmenbedingungen – die Leerstände von morgen produziert werden.

Ergebnis 2: Die Instrumente sind gut, aber nicht ausreichend

Die Ergebnisse der Instrumentenanalyse zeigen, dass den verschiedenen Ebenen der räumlichen Planung ein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung steht, mit dem der Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke prinzipiell begrenzt und gesteuert werden kann. Deutlich wird, dass die Hauptursache des anhaltend hohen Flächenverbrauchs nicht im Baurecht liegt, auch wenn Ansatzpunkte für erforderliche Ergänzungen und Weiterentwicklungen identifiziert werden konnten. Vor allem das Instrumentarium für die Innenentwicklung, insbesondere für die Mobilisierung von Flächen, muss geschärft werden. Auch wirken einige fiskalische Rahmenbedingungen zum Teil kontraproduktiv auf die flächenpolitischen Ziele. Folgende Aspekte wurden als Gründe für das Scheitern flächenpolitischer Ansätze identifiziert:

a) Die lokalen Rahmenbedingungen

Die quantitativen und qualitativen Fehlentwicklungen sind zunächst auf lokale und regionale Rahmenbedingungen zurückzuführen, unter denen Kommunen Instrumente einsetzen und Entscheidungen treffen. In wachsenden Städten wirken hohe Boden- und Immobilienpreise auf eine effektive Ausnutzung von Grundstücken hin. Entsprechende Festsetzungen in B-Plänen sind nicht notwendig. Die Akzeptanz der Bevölkerung und der Nachfrage gegenüber verdichteten Wohnformen ist höher als im ländlichen Raum. Ein hoher Siedlungsdruck und die in der Regel sehr begrenzten Erweiterungsspielräume im Außenbereich befördern die Mobilisierung von Baulücken und die Revitalisierung von Brachflächen. Ganz anders sieht die Situation in stagnierenden oder schrumpfenden Gemeinden im

ländlichen Raum aus. Hier befördern niedrige Bodenpreise den sorglosen Umgang mit der Ressource Fläche. Festsetzungen zu höheren Bebauungsdichten in Bebauungsplänen können nicht getroffen werden, weil sich die ansässige Bevölkerung wehrt, es vor allem aber keine Nachfrage nach dichteren Wohnformen gibt. Das freistehende, „selbstgebaute" Einfamilienhaus bleibt die bevorzugte Wohnform und es ist bei niedrigen Bodenpreisen für viele finanzierbar. Eine Mobilisierung von Brachflächen für Wohnen oder Gewerbe ist in der Regel teurer und vor allem komplizierter als die Neuinanspruchnahme von Flächen auf der grünen Wiese, die oft noch hinreichend verfügbar sind. Die Werkzeuge der Planung sind vor diesem Hintergrund stumpf.

Allerdings fehlen vielerorts auch Innenentwicklungsflächen oder sie sind nicht mobilisierbar. Kommunen scheitern oft an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. der Bodenspekulation. Manchmal machen hohe Kosten für die Beseitigung von Gebäuden und Altlasten die Vorhaben für marktwirtschaftliche Akteure unrentierlich – vor allem wenn im Umland günstigere Optionen zur Verfügung stehen. Und vielen Kommunen fehlen Geld und Personal für Entwicklungsschritte wie den Zwischenerwerb oder die aufwändige Überplanung und Baureifmachung dieser Flächenpotenziale. Zusätzlich muss bei der Innenentwicklung zum Teil mit Widerständen der Bürgerinnen und Bürger, des Denkmalschutzes oder der Umweltbehörden umgegangen werden.

b) Zielkonflikte auf lokaler Ebene

Ein weiterer wichtiger Grund, warum die flächenpolitischen Ziele bisher nicht erreicht werden konnten, sind Zielkonflikte in der Kommunalpolitik. Flächenpolitische Ziele treten nicht selten in Konkurrenz zu anderen wichtigen Zielen kommunalen Handelns. Das Einnahmensystem von Kommunen in Deutschland orientiert sich sehr stark an der Einwohnerzahl. Weitere Einnahmen können durch die Gewerbesteuer erzielt werden. Dies führt dazu, dass sich insbesondere wirtschaftlich schwache Gemeinden in peripheren Räumen oft darauf angewiesen sehen, mit der Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten Betriebe oder Einwohner „anzulocken" und sich damit neue Perspektiven zu eröffnen. Sie verbinden damit die Hoffnung, dass die Haushalte konsolidiert, Arbeitsplätze geschaffen, Infrastrukturen erhalten, die Nahversorgung gesichert und einer Überalterung oder Abwanderung entgegengewirkt werden kann.

Zielkonflikte treten auch in wachsenden Städten und Gemeinden auf, zum Beispiel wenn der Wohnungsmarkt stark unter Druck ist und in sehr kurzer Zeit viel Wohnraum geschaffen werden muss – und dies vor allem im kostengünstigen Segment. Interkommunale Lösungen scheitern oft an Interessenkonflikten zwischen den unterschiedlichen Kommunen. Zudem treten Zielkonflikte auf, wenn nach dem Zusammenbruch von Industrien ein wirtschaftlicher Strukturwandel zu bewältigen ist und neue Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Die Bereitstellung neuer Flächen im Außenbereich ist meist einfacher, schneller und kostengünstiger zu realisieren als die Revitalisierung alter Industriebrachen.

c) Rahmenbedingungen und Zielkonflikte der Raumordnung

Nicht nur in die Kommunen, sondern auch die Regionen konnten die übergeordneten flächenpolitischen Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bisher nicht wirksam umsetzen. So setzt die Regionalplanung in der Regel keine gemeindebezogenen Mengenvorgaben im Sinne des 30-Hektar-Ziels. Solange sich Regionalparlamente überwiegend aus delegierten Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen zusammensetzen und kommunale Einzelinteressen vertreten, stehen sie oft nicht hinreichend für eine übergeordnete regionale Sichtweise. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass auch auf dieser Ebene die Rahmenbedingungen den Handlungsspielraum eingrenzen und Interessenskonflikte zwischen flächenpolitischen und anderen regionalen Entwicklungszielen bestehen. Zudem orientiert sich Strukturpolitik auch unter Schrumpfungsbedingungen an quantitativen Wachstumszielen. Bilder für qualitatives Wachstum, für eine zukunftsfähige Perspektive schrumpfender Kommunen fehlen oder sie sind nicht vermittelbar, weil entsprechende finanzielle Mittel nicht zur Verfügung stehen –

zum Beispiel für die Mobilisierung von Flächen im Innenbereich, für Rückbau und Renaturierung oder für den Erhalt einer Basisinfrastruktur.

Ergebnis 3: Es geht beim Flächensparen um Gewinn und nicht um Verzicht

Als weiteres Hemmnis der Umsetzung flächenpolitischer Zeile erweist sich, dass der Begriff „Flächensparen" ein „Verzichtsziel" suggeriert und sich die Debatte oft allein auf Zahlen fokussiert. Im Kern geht es jedoch um eine Qualitätsdebatte, die geführt werden muss. Hierzu gehört, dass der sparsame Umgang mit der Fläche in den Kontext des derzeit in vielen wachsenden Groß- und Mittelstädten zu realisierenden Wohnungsneubau gestellt werden sollte. Eine wichtige Zukunftsaufgabe besteht hier darin, die „innere Peripherie", d.h. den Stadtraum außerhalb der Gründerzeit, zu qualifizieren. Die wachsende Wohnnachfrage birgt die große Chance, solche Stadträume qualitätsvoll zu entwickeln. Durch eine intelligente Verdichtung und Nachverdichtung, die verbunden ist mit einer Aufwertung von öffentlichen Räumen und Grünflächen, einer energetischen Ertüchtigung von Wohnsiedlungen, Verkehrsberuhigungsmaßnahmen und der Schaffung neuer Wegeverbindungen können hier attraktive, lebendige Quartiere und Zentren entstehen, die Bewohnerschaft verjüngt und die notwendige Dichte für Versorgungseinrichtungen und Infrastrukturen erreicht werden. Der Wohnungsmarkt würde entlastet und die Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich deutlich reduziert. Eine Nachverdichtung wird allerdings nur dann auf Akzeptanz in der ansässigen Bevölkerung stoßen, wenn sie tatsächlich mit einer Qualifizierung der Quartiere bzw. Stadträume verbunden ist.

In stagnierenden und schrumpfenden Regionen eröffnet sich durch eine konsequente Beschränkung auf Innenentwicklung vor allem die Chance, Ortszentren lebendig zu halten oder neu zu beleben, Leerstände in identitätsstiftenden Gebäuden abzubauen, eine hinreichende Auslastung von Infrastrukturen zu erzielen und die Nahversorgung zu sichern. Ergänzend könnten Rückbau und Renaturierung von Siedlungs- und Verkehrsflächen die Lebensqualität erhöhen, neue Perspektiven – zum Beispiel im Tourismus – eröffnen und langfristig Kosten sparen.

Eine besondere Herausforderung liegt darin, attraktive und bezahlbare Alternativen zum freistehenden Einfamilienhaus zu entwickeln, um so die Nachfrage – insbesondere auch von jungen Familien – zu verändern. Spezielle Angebote für altersgerechtes Wohnen können vor allem für alleinstehende Seniorinnen und Senioren eine Alternative zum Leben im Eigenheim darstellen und dadurch einen Generationenwechsel in den „überalterten" und untergenutzten Einfamilienhausgebieten befördern. Aber auch bei der Gewerbeentwicklung verspricht ein Umdenken neue Perspektiven. Ein interkommunales, besser noch regionales Denken und Handeln kann nicht nur immense Kosten sparen und das Landschaftsbild schützen, sondern auch „starke" Standorte entstehen lassen.

Deutlich wird, dass der umfassende Umbau und die Qualifizierung von Siedlungsstrukturen für wachsende wie für stagnierende oder schrumpfende Räume eine Herkulesaufgabe ist. Die konsequente Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass es gelingt, diese Aufgabe zu meistern und die Chancen der Innenentwicklung zu nutzen. Umgekehrt ist die Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale in vielen Kommunen Voraussetzung dafür, dass auf die Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche verzichtet werden kann.

Fazit: Konzertierte Aktion Flächensparen

Die Studie weist noch einmal eindrücklich nach, dass das 30-ha-Ziel in den verbleibenden drei Jahren auf dem bisherigen Weg und mit den vorhandenen Instrumenten nicht erreicht werden kann. Auch für das perspektivisch zu erreichende Ziel der Netto-Null bedarf es neuer Aktivitäten, die über die bisher vorhandene Praxis hinausgehen. Die tatsächliche Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme, aber auch die Analyse der Ursachen zeigen, dass es auf dem bisherigen Weg und mit dem vorhandenen Instrumentarium nicht gelingen kann, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren oder gar perspektivisch eine Netto-Null-Inanspruchnahme zu erreichen. Das gleiche gilt für die räumliche Umsteuerung des Flächenverbrauchs und für eine effizientere Flächenausnutzung. Deshalb

sind Bund und Länder gefordert, die Weichen mittels eines konsequenten strategischen Flächenmanagementansatzes wirksam umzulegen. Eine konzertierte Aktion aller flächenpolitisch relevanten Akteure ist die Voraussetzung dafür, dass eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gelingt. Vor allem Innenentwicklung ist eine gemeinschaftlich zu bewältigende Aufgabe vieler unterschiedlicher öffentlicher und privater Akteure.

Deutlich wurde, dass die drei identifizierten Strategiebausteine zur Umsetzung der flächenpolitischen Ziele nur in Kombination wirksam werden: die konsequente und wirksame Reduzierung und Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme, die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen sowie die Steigerung der Flächeneffizienz. Eine stringente Reduzierung und Steuerung des Flächenverbrauchs wird nur dann gelingen, wenn gleichzeitig der Weg für die Innenentwicklung erleichtert wird. Umgekehrt können viele Städte und Gemeinden nur dann Innenentwicklung betreiben, wenn gleichzeitig das Angebot der Flächen im Außenbereich beschränkt oder um ein Deutliches verteuert wird.

Wirksame Begrenzung und Steuerung des Flächenverbrauchs: Eine wirksame Reduzierung der Flächeninanspruchnahme lässt sich nur dann realisieren, wenn alle flächenpolitisch relevanten Akteure das Ziel ernstnehmen, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 bundesweit auf 30 ha pro Tag zu begrenzen. Dies bedeutet, dass Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke nur noch dort neu in Anspruch genommen werden, wo Innenentwicklungspotenziale nicht vorhanden sind und eine hohe Entwicklungsdynamik ein quantitatives Flächenwachstum rechtfertigt. Nur so können mittel- und langfristig Kosten und Folgekosten der Siedlungsentwicklung vermieden, Qualitäten in den Innenbereichen erhalten und weiterentwickelt und Landschaft mit ihren vielfältigen Funktionen geschützt werden. Eine wirkliche Umsteuerung in Richtung ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltiger Strukturen erfordert, dass Bund und Länder den Rahmen für das Handeln der beteiligten Akteure deutlich verändern: Die Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme auf einen Zielwert kann zuverlässig nur mit einer konsequenten Kontingentierung gelingen. Die damit verbundene verbindliche Festlegung und Zuweisung von Flächen, die neu in Anspruch genommen werden können, wird im Bestand und im Neubau auch auf eine effektivere Flächenausnutzung wirken. Gleichzeitig müssen Bund und Länder die Kommunen stärker bei der Innenentwicklung, insbesondere bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen unterstützen.

Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand: Wichtige Stellschraube der Innenentwicklung ist die Mobilisierung von Flächen im Bestand. Dabei geht es um vormals bebaute Flächen wie Baulücken und Brachflächen, um erschlossene unbebaute Grundstücke des beplanten oder unbeplanten Innenbereichs, aber auch um aus der Nutzung gefallene Gebäude und Großimmobilien, die einer neuen Nutzung zugeführt werden können. Im Fokus stehen sowohl kleinteiliges Einzeleigentum als auch größere Flächen meist institutioneller Eigentümer. Dies summiert sich auf enorme Innenentwicklungspotenziale, vom BBSR auf mindestens 120.000 bis 165.000 Hektar beziffert, von denen etwa ein Fünftel als kurzfristig aktivierbar eingeschätzt wird. Sie müssen aktiv genutzt werden, bevor neue Flächen beansprucht werden.

Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung: In Städten und Gemeinden mit großer Flächennachfrage, insbesondere stark wachsenden Groß- und Mittelstädten, wirken Marktkräfte, Nachfrage und kommunale Akteure in der Regel bereits auf eine hohe Ausnutzung der Flächen und damit auch der vorhandenen Infrastrukturen. Aber auch in Kommunen mit weniger wirksamen Marktkräften lässt sich die Effizienz der Flächennutzung steigern, wenn gleichzeitig die Neuinanspruchnahme von Flächen begrenzt wird. Angemessen hohe bzw. maßvolle bauliche Dichten im Neubau und die Ausschöpfung von Nachverdichtungspotenzialen im baulichen Bestand bieten – auch in kleineren Städten und ländlichen Gemeinden – die Chance für die Ansiedlung von Betrieben, die Schaffung von Wohnraum, die Entwicklung nutzungsgemischter Strukturen und eine hohe Wohn- und Lebensqualität in Quartieren mit kurzen Wegen. Die „doppelte Innenentwicklung“, d.h. die Qualifizierung und Erweiterung von

Grün- und Freiflächen, der Erhalt von Frischluftbahnen oder von mikroklimatisch wirksamem Grün sollte nicht als Grenze der Nachverdichtung, sondern als Voraussetzung dafür diskutiert werden.

Zur Umsetzung dieser drei Ziele müssen Bund und Länder vor allem in drei Aktionsfeldern aktiv werden:

1. Aktionsfeld „Kontingentierung einführen"

Um die flächenpolitischen Ziele tatsächlich punktgenau erreichen zu können, müssen diese im Rahmen eines nachhaltigen Flächenmanagements operationalisiert und in Maßnahmen und Prozesse übersetzt werden. Dies ist eine originäre Aufgabe von Bund und Ländern. Diese Operationalisierung kann nur mithilfe eines Kontingentierungssystems gewährleistet werden, nur so können die gesetzten Mengenziele erreicht werden. Entsprechende Regelungen sind im ROG zu verankern, dabei muss die Kontingentierung verbindlich bis in die kommunale Bauleitplanung wirken. Eine zwingend erforderliche Voraussetzung für eine Kontingentierung ist zunächst ein Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern. Ziel des Dialoges ist es, nach einem festen und als gerecht empfundenen Schlüssel das geltende Flächenkontingent (z. B. 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020) auf die Länder zu verteilen.

Dieser Schlüssel muss in Verbindung mit der zu treffenden Entscheidung verhandelt werden, welcher Weg nach der Kontingentierung eingeschlagen werden soll. Dafür gibt es zwei mögliche Wege: den Handel mit Flächenzertifikaten und die klassischen Raumordnung.

- Handel mit Flächenzertifikaten – umweltökonomischer Ansatz

Dieser Weg setzt auf das neu einzuführende Instrument des Handels mit Flächenzertifikaten, der das bestehende Planungsrecht (ROG und BauGB) ergänzt. Die zugewiesenen Kontingente für die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke werden hier in Form von handelbaren Zertifikaten an die Kommunen ausgereicht. Jede Kommune, die – im Rahmen der raumplanerischen Vorgaben – neue Siedlungs- und Verkehrsflächen festsetzen möchte, muss die entsprechende Anzahl an Zertifikaten bereitstellen. Der Handel mit Zertifikaten basiert auf einem ökonomischen Ansatz. Er erlaubt eine quantitativ zielgenaue Steuerung und ist somit ein sicherer Weg, das 30-Hektar-Ziel zu erreichen. Zudem lenkt er Neuausweisungen bevorzugt auf Bereiche, in denen Investitionen langfristig rentierlich sind. Er belohnt Kommunen, die ihre Kontingente nicht nutzen oder Baurechte zurücknehmen, da sie diese veräußern können. Durch die Möglichkeit des Handels und die Möglichkeit, Weiße Zertifikate zu generieren, lässt er den Kommunen – innerhalb der Grenzen der Raumordnung – vergleichsweise große Entscheidungsspielräume.
Die Herausforderung bestünde darin, dass die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für den bundesweiten Einsatz dieses Instrumentes noch geschaffen werden müssten. Die Wirksamkeit und grundsätzliche Praxistauglichkeit des Systems wurde in einem Planspiel mit 87 Kommunen bereits nachgewiesen.

- Klassische Raumordnung – regulatorischer Ansatz

Der Bund entwickelt den Rechtsrahmen für die Raumordnungsplanung im ROG entsprechend weiter und verankert eine Kontingentierung in der klassischen Raumordnung. Auch so kann das 30-Hektar-Ziel punktgenau umgesetzt und der Flächenverbrauch auf tragfähige Standorte gelenkt werden.
Der Vorteil ist, dass auf vorhandene Strukturen, Prozesse und Instrumente zurückgegriffen bzw. aufgebaut werden kann. Der Nachteil gegenüber dem Handel mit Zertifikaten ist vor allem, dass Kommunen, die ihre Kontingente nicht in Anspruch nehmen, daraus keine direkten monetären Vorteile ziehen. Die im Vergleich zu dem Zertifikate-Handel geringere Flexibilität für die handelnden Akteure sollte durch geeignete Mechanismen wie interkommunale oder intraregionale Abstimmungen erweitert werden. Schon heute werden Aushandlungs- und Verständigungsprozesse vor allem auf regionaler Ebene umgesetzt. Ausgleichsmechanismen und Tauschprozesse sind erprobt.

2. Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken!“

Eine nationale Strategie muss alle Möglichkeiten nutzen, die Innenentwicklung und Nachverdichtung zu befördern – unabhängig von der Einführung einer Kontingentierung. Die Nutzung der vorhandenen Flächen und leerstehenden Gebäude im Siedlungszusammenhang ist in der Regel die Voraussetzung dafür, auf Neuausweisungen verzichten zu können. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass der vorhandene Instrumentenkasten gut ist. Bund und Ländersollten aber einzelne Ansätze zielgerichtet weiterentwickeln und ergänzen. Dabei sind vor allem ökonomisch wirksame Anreize und Förderkulissen neu zu justieren. Dies beinhaltet Nachsteuerungen, um den Zwischenerwerb von Kommunen im Innenbereich von der Grunderwerbsteuer zu befreien und die Weiterentwicklung der Grundsteuer B, die in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zum Beispiel flächenzehrende Einfamilienhäuser, aber auch nicht bebaute Grundstücke begünstigt, in Richtung einer Bodenwertsteuer oder reinen Flächensteuer. Falls eine solche Reform nicht gelingt, könnte ein Zoniertes Satzungsrecht (Anhebung der Grundsteuer für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke innerhalb eines abgegrenzten Gebietes mittels eines gesonderten Hebesatzes) bei ausreichend hoher Belastung die Bereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer erhöhen, die Grundstücke zu bebauen oder an Bauwillige zu veräußern. Ergänzend würde die Weiterentwicklung des städtebaulichen Entwicklungsrechts die Kommunen darin unterstützen, auch bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer baureife unbebaute Grundstücke in Streulagen zu mobilisieren.

Notwendig erscheint die Einführung einer turnusmäßigen Überprüfungspflicht von Flächennutzungsplänen und regionalen Raumordnungsplänen, damit Bauflächenkulissen regelmäßig auf der Grundlage aktueller Daten zu Entwicklungsdynamiken, Innenentwicklungspotenzialen etc. angepasst werden.

Innenentwicklung, Um- und Rückbau benötigen Ressourcen. Schon jetzt können Fördermittel – beispielsweise der Städtebauförderung oder EFRE-Mittel – für Innenentwicklung oder Brachflächenrevitalisierung genutzt werden. Sie sollten jedoch stärker als bisher an Flächensparziele gekoppelt werden. Flächensparziele sollten verbindlich in integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepten verankert und mit konkreten Strategien und Maßnahmen unterlegt werden. Gleichzeitig sind Förderkulissen für schrumpfende Regionen oder für die Entwicklung und Qualifizierung der inneren Peripherie in wachsenden Städten zu prüfen; insbesondere können Fördermittel den Aufbau von (ggf. revolvierenden) Brachflächenfonds bzw. die Mobilisierung von „Schrottimmobilien“ unterstützen.

Für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen ist eine aktive Liegenschaftspolitik der Kommunen erforderlich. Bund und Länder sollten die Kommunen deshalb bei der (Neu-)Initiierung einer solchen aktiven Liegenschaftspolitik unterstützen. Dies könnte z.B. durch die Bereitstellung von Anschubfinanzierungen für die Einrichtung kommunaler Liegenschaftsfonds aber auch durch direkte Förderung des Grunderwerbs im Zusammenhang mit Maßnahmen des Stadtumbaus erfolgen. Schließlich unterstützen auch Instrumente und Konzepte für bezahlbaren Mietwohnungsbau flächenpolitische Ziele. Darüber hinaus bleibt es eine wichtige Aufgabe, eine breite Debatte über das Wohnen und Arbeiten der Zukunft anzustoßen und damit auch einen Bewusstseinswandel einzuleiten. Überzeugen kann man dabei nur mit Qualitäten eines urbanen Wohnens, Arbeitens und Lebens. Dafür müssen Argumente und gute Beispiele einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

3. Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen!“

Bund und Ländern sollten ökonomische Fehlanreize abbauen. Insgesamt sollten alle relevanten Förderprogramme systematisch auf ihre Vereinbarkeit mit flächenpolitischen Zielstellungen überprüft und Fehlanreize abgebaut werden. So werden mit GRW-Mitteln (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) neben Innenentwicklungsprojekten noch immer neue Industrie- und Gewerbegebiete auf der „grünen Wiese“ subventioniert. Hier ist – gerade in den strukturschwachen Gebieten – ein grundsätzliches Umdenken erforderlich. Darüber hinaus sollten auch alle relevanten fiskalischen Instrumente (Grunderwerbsteuer, Grundsteuer B etc.) mit Fokus auf die Vermeidung

von Fehlanreizen systematisch überprüft und ggf. nachjustiert werden. Vorschläge zu neuen Instrumenten – zum Beispiel der Neuerschließungsabgabe – sollten offen diskutiert werden.

Summary

Land – like soil – is a finite resource. Even though, in the true sense of the word, land cannot be "consumed", specific uses will considerably restrict the range of possible future uses. Land in settled areas needs to be used sparingly, and undeveloped, non-fragmented and uncarved-up open spaces in outer urban areas need to be preserved so as to maintain the soils' functions in regard to the water balance, climate protection and adaptation, the protection of biotopes and species, landscape protection, agricultural production, and the production of renewable raw materials and bioenergy. Settlement development that reduces land take and is aligned to demographic developments and the provision of land for residential, commercial and recreational purposes based on actual need are also closely interwoven with aspects linked to the supply of services of general economic interest comprising the provision of residential living areas and the creation of jobs, as well as aspects of environmentally compatible mobility and reachability and the delivery of technical and social infrastructures. Pronounced conditions of growth and shrinkage can both pinpoint limits and capacities when it comes to maintaining urban planning functions and guaranteeing ecologically and economically justifiable and compatible structural densities. Finally, the focus, when it comes to sustainable and future-proof settlement development, is increasingly being put on aspects of climate adaptation which are directly related to the extent and quality of land take, such as protection against heavy rainfall events. Land take, thus, has complex ecological, social, economic and urban development consequences.

The federal government's 2002 Sustainability Strategy already set out a concrete land policy target: New land take for settlement and traffic purposes is to be reduced to 30 hectares per day across Germany by 2020, in particular by stepping up inner urban development und brownfield redevelopment. This target was updated in the federal government's Revised (2016) Sustainability Strategy – to less than 30 hectares by 2030 (30 ha – x). The Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety's "Integrated Programme for the Environment 2030" defines the goal of introducing circular flow land management and reducing land take to 20 hectares per day by 2030. Both the national and the international debate around effectively limiting land take indicate a clear trend towards circular flow land management and no net land take in the future. The federal government's Climate Action Programme 2050, published in 2016, calls for both to be achieved by 2050. The European Commission's Road Map for a Resource-Efficient Europe also contains the target of no net land take by 2050. The German Bundesrat stated in a 2011 opinion that this target should be achieved by 2025. The quantitative target is flanked by the qualitative target of strenghthening inner urban development. This double strategy firstly pursues quality control by preserving outer urban areas and their valuable free spaces and cultural landscapes by giving priority to inner urban development and the upgrading of settlement areas and, secondly, aims at restrictive quantity control to restrict net land take. The two approaches are thus closely related and work towards complementary goals.

Instruments for achieving these goals have been available for a long time and have been frequently tested and applied. Numerous research and practical projects, initiatives and activities have been and are being implemented at various levels. But even though the level of new land take has perceptively decreased in recent years and land policies are bearing first fruits, a glance at current land development as a whole shows that it will not be possible to meet the federal government's land policy targets without strenghthening these activities and refining the range of available instruments. For example, average new land take for settlement and traffic purposes over a four-year period (2012 to 2015) was still around 66 hectares per day, that is equal to land "consumption" of almost 100 football pitches.

Even if the current trend towards a steady reduction in new land take continues, it will not be possible to achieve the 30 hectare target by 2020. The quantitative target is thus a long way from being met. On top of that, in future, circular flow land management is to be used to reduce additional land take to zero, that is to ensure that new land take amounts to less, in the long term, than land which is returned to the countryside through renaturation.

The land policy targets have gained further significance given current demographic changes, since these have an impact on settlement development as well. We are living in a shrinking and ageing society, and not even migration and taking in refugees will alter that fact. In addition, we need to find a way of dealing with the current and significant internal flows of people. Rural exodus in a new guise is driving more and more people from peripheral regions into just a few growth regions. Due to these developments robust, future-proof structures need to be created in the coming decades which only address growth at selective points. What is needed instead is the future-proof transformation of existing settlements, conversion and renaturation. The sustainable use of land and soil is an important lever in this.

Study objectives and methodology

The research project "Preparing and Developing Institutional and Instrumental Land Take Reduction Measures. Subproject 1: Action plan for reduction of land take", commissioned by the Federal Environment Agency, takes up these baseline conditions. The objective was to enter into dialogue with all relevant stakeholders in order to draw up proposals for structuring further action to reduce new land take. The primary study objective was to analyse and develop institutional and instrumental land take reduction measures. The focus was on their implementation in legislation, in administrative processes and by private stakeholders. Available and new land take reduction tools and actions were worked up and analysed in terms of what they contribute to meeting land take reduction targets as well as their practicability and previous experience gained in implementing them. Various available research results, practical experience and political land take reduction initiatives were collated and analysed and the resulting findings were used to develop a politically acceptable Land Take Reduction Plan of Action.

The study defines "land take" or, more precisely, "new land take" as the transformation of land (primarily used for agricultural purposes) into settlement and trafficked areas. Land take is not the same as land sealing, though, since settlement and trafficked areas also comprise undeveloped and unsealed land. Settlement and trafficked areas are used in the following ways, for example: for buildings and undeveloped land, as agricultural land (but excluding areas under cultivation), recreational areas, trafficked areas and cemeteries.

The premises outlined in the following are fundamental to the methodological approach adopted in the study. The conceptual approach, i.e. defining land take reduction as a strategy comprised of several strategic building blocks, is fundamental when it comes to assessing and combining land take reduction instruments. Defining targets and managing and organising land take reduction are regarded as an integrated approach, which is preceded by the setting and operationalisation of explicit land take reduction targets. This approach benefits from available experience and insights gained from implementing a broad range of instruments. These show that land take reduction will only succeed if it is conceived of as a strategic approach and all the relevant stakeholders are involved.

Account is also taken of a further premise, namely that a broad spectrum of sustainable land management instruments is available at various spatial and institutional levels. The methodological challenge when it comes to evaluating the existing and future range of land take reduction instruments was how to incorporate the various framework conditions which have an impact at regional and local level, including economic development and population growth, existing settlement structures, as well as natural restrictions. Account was taken of these when selecting and evaluating the instruments, since these factors have a particular influence on how land is used and what strategies are applied when they are implemented on the ground. The result is a range of locally and regionally diverse land policy strategies and actions. Suitable packages of measures thus needed to be identified for the different starting points in order to be able to draw up the action plan in the context of this project.

The project focuses on land take at municipal and regional level and looks at tools and possible actions for achieving the 30 hectare target. It ignores the fact that, over and above the options which are available to them when it comes to putting in place the regulatory framework or tax policies, the federal government's and federal states' own targets, interests, plans and projects contribute to land take or support land take reduction. The federal government's and federal states' different and at times incongruent targets in various specialist policies, for instance, influence the chances a particular land policy has for success or restrict the effectiveness of land policy action. This limitation needs to be borne in mind when assessing the level of achievement of the quantitative target in particular.

This subproject is closely linked to the other subproject on the "Tool Tradable Land Planning Certificates– Model Project". On the one hand, the tool tradable land planning certificates is itself a key element of one of the scenarios in the Action Plan. On the other hand, the tools analysed were also checked to see to what extent they would be compatible with tradable land planning certificates in terms of their modes of effect.

This study also aims to raise more awareness for the limited resource "soil". That is why integrated strategies for action and communication strategies for sustainable land and soil use also needed to be reflected on. Two priority areas can be extrapolated from this in regard to communication processes within the project: Interviews, meetings with experts as well as the expert advisory council and the concluding event serve to qualify the research findings and, in particular, they serve networking, contribute to creating synergies and the dissemination of the (interim) results. Based on these preliminary considerations, several methodological building blocks were employed in the project. The main focus was on analysing the instruments: a total of 36 instruments in the fields of environmental law, planning law, cooperation, tax law, funding and subsidies as well as PR work were collated, classified and analysed. These instruments were chosen on the basis of a first assessment of their contribution to land take reduction, as well as their practical relevance and application maturity. A profile was drawn up for each instrument selected in which the most important information was worked up and the relevance of the instrument for meeting the land policy target was assessed. In a second methodological step and based on these profiles, instruments were brought together and suitable packages of instruments put together. From the outset project-internal work processes were complemented by the expertise of external specialists. A group of experts was established to that end and its members were asked to support and advise the project by bringing their professional expertise to bear; they were also to act as multipliers. Two workshops were held in the course of the project which were attended by members of this group of experts and other professionals from municipalities, the regions, federal states, federal ministries and interest groups.

Research finding no. 1: The challenge is not only "how much?" but also "where?" and "how?"

At an average of 66 hectares per day over a four-year period (2012 to 2015), land take for settlement and traffic purposes is still very far off the 30 hectare target. This continuous expansion of settlement and trafficked areas on the one hand means land is continuously being lost and is not available for other uses and functions. On the other hand, it is linked to a continual reduction in settlement density – which has huge consequences for the national economy and quality of life. What is perhaps more drastic than the question of "how much?" is the question of "where?" and "how?". A large share of the settlement and trafficked areas arise where they are least viable: in shrinking and stagnating regions and in thinly populated rural regions. New detached housing estates and extensive industrial estates, which are particularly land-intensive, are still being built in these regions – and elsewhere too – meaning that land is being only minimally utilised.

The consequence is that more and more town and district centres are full of abandoned and derelict buildings, existing settlement structures are relinquishing more and more of their functions, and towns and cities are being broken up by brownfields, vacant properties and old, underused industrial estates. At the same time, generously dimensioned detached family housing and industrial estates are

often being built in their immediate vicinity. The result: enormous costs and follow-up costs to society, the destruction of landscapes and animal and plant habitats, the displacement of agriculture, and the blurring of town and city boundaries. Distances travelled are getting ever longer and traffic levels are increasing to the detriment of environmental quality and quality of life. In regions with low land need, land in outer urban areas is still so cheap that it is not profitable for investors to revitalise abandoned land or buildings. Detached houses are comparatively cheap to build in such greenfield areas. That is precisely where municipalities apply supply policies in an attempt to open up development opportunities where there is competition for inhabitants and enterprises. The estates of detached family homes of the 1950s to 1980s show where these developments can lead. Yesterday's dream of owning one's own home often does not meet today's demand for housing and provides no guarantee of sufficient old-age provision in areas where there is little demand for housing. The many partially used and under-used industrial estates prove that it is on today's greenfields that tomorrow's vacant properties are being produced – driven by the economic framework conditions.

Research finding no. 2: The available tools are good, but insufficient

The analysis shows that a comprehensive range of tools is available at the various levels of spatial planning and that these tools can in principle be used to limit and manage land take for settlement and traffic purposes. It is clear that the current high level of land take is not principally a consequence of building law, even though the study did pinpoint areas in which amendments need to be made. It is especially the range of inner urban development tools, in particular for mobilising land, which needs to be refined. Some fiscal framework conditions also appear to be counterproductive when it comes to achieving land policy targets. The following were identified as explanations for why land policy approaches are failing:

a) Local conditions

The quantitative and qualitative erroneous trends can, firstly, be traced back to the local and regional conditions in the context of which municipalities apply tools and take decisions. In growing towns and cities, high prices for land and real estate lead to land plots being used effectively. Therefore, relevant determinations do not need to be made in legally binding land use plans. The population and demanders are more likely to accept more densely populated housing forms than they are in rural regions. High settlement pressure and the generally very limited room for expansion in outer urban areas help to mobilise empty sites between buildings and revitalise brownfields. The situation is very different in stagnating or shrinking municipalities in rural regions. Here, low land prices encourage more carefree land use. No determinations can be made in legally binding land use plans regarding higher building density because the local population refuses to play along, but above all because there is no demand for denser housing forms. A detached "self-built" family home is still the preferred residential form and, given the low land prices, is an affordable option for many. It is generally more expensive and above all more complicated to mobilise brownfields for residential accommodation or commerce and industry than to take new greenfield land, which are still sufficiently available. Given this situation, the available planning tools are blunt.

Nevertheless, many towns and cities have no inner urban areas which they can develop or these cannot be mobilised. Municipalities often founder in the face of the owners' lack of willingness to cooperate or on account of real estate speculation. Sometimes the high costs of removing buildings and legacy issues mean projects are unprofitable for market actors, especially if cheaper options are available in the surrounding area. And many municipalities lack the money and staff to take development steps such as making interim purchases or engaging in the elaborate planning and preparations which building on such potential land entails. In addition, inner urban development projects sometimes have to struggle with the opposition of citizens, issues around the protection of historic monuments and environmental authorities.

b) Conflicting goals (trade-offs) at local level

Conflicting policy targets at municipal level are another important reason why it has so far been impossible to achieve land policy targets. Land policy targets frequently have to compete with other important goals of municipal action. In Germany, the municipalities' income system is very much geared to population figures. Further income can be generated by way of trade tax. That means that economically weaker municipalities in peripheral regions in particular are often reliant on "enticing" businesses or inhabitants with a promise of residential and industrial estates, thus opening up new prospects for them. They link this to the hope that they can balance their budgets, create jobs, maintain their infrastructure, safeguard local supply and solve the problem of an ageing society or migration to bigger cities.

Conflicting goals can also be found in growing cities and municipalities, for example when the pressure on the residential market is strong and a great deal of residential accommodation needs to be provided in a very short space of time – especially in the low-cost sector. Intermunicipal solutions often fail due to the various municipalities' conflicting interests. Conflicting goals also arise when municipalities are faced with structural economic changes following the demise of industries and when new jobs thus need to be created. It is usually easier, quicker and cheaper to make new land available in outer urban regions than to revitalise old industrial wastelands.

c) Conditions and conflicting goals of spatial planning

It is not only in municipalities but also in regions that it has so far been impossible to effectively meet the overarching land policy targets which were defined in the federal government's National Sustainability Strategy. Regional planning generally does not set municipality-specific quantitative targets in line with the 30 hectare target. Given that regional parliaments are largely comprised of delegated municipal representatives and represent individual municipal interests, they often do not adopt a sufficiently overarching regional perspective. The results of the study show that the framework conditions restrict the scope for action at this level as well and indicate that there are conflicts of interest between land policy and other regional development targets. In the context of shrinkage, structural policy is also oriented to quantitative growth targets. No strategies for qualitative growth, for future-proof visions for shrinking municipalities are put forward, or they cannot be adequately conveyed because the relevant financial means are not available – for instance to mobilise land in inner urban areas, for renaturation or to maintain the basic infrastructure.

Research finding no. 3: Reducing land take is about profits, not sacrifice

The fact that the phrase "land take reduction" suggests a "sacrificial target" proves to be another obstacle to achieving land policy targets. The debate is often reduced to facts and figures. However, at its core this is a debate about quality – and it is one which needs to be held. The sparing use of land ought to be placed in the context of new residential accommodation needing to be built in large and medium-sized towns and cities, which are often still growing. An important task for the future in this respect will be to upgrade the "inner periphery", i.e. those urban areas which were not developed during the years of rapid industrial expansion in Germany. The growing demand for residential accommodation represents a great opportunity for developing these urban areas to a high standard. Intelligent densification and redensification, linked to the upgrading of public and green spaces, energy take reduction in residential areas, traffic calming measures and the creation of new traffic connections can lead to the creation of attractive, lively quarters and centres which attract younger members of the population and deliver the density needed for supply facilities and infrastructures. This would take the pressure off the housing market and significantly reduce new land take in outer urban areas. The local population will, however, only agree to redensification if it goes hand in hand with their quarters and urban spaces being upgraded.

In stagnating and shrinking regions, strictly focusing on inner urban development above all offers the opportunity to stop the demise of city centres and to reinvigorate them, to reduce the number of iconic but vacant buildings, to ensure the infrastructures are sufficiently utilised and local supply is safeguarded. In addition, renaturation of settlement and trafficked areas could increase quality of life, open up new prospects – for example in tourism – and save costs in the long term.

One particular challenge is developing attractive and affordable alternatives to detached family homes to bring about a change in demand – especially among young families. Special offers for age-appropriate accommodation can above all offer senior citizens living alone an alternative to staying in their own homes and thus promote a generational change in "overaged" and underused detached housing estates. However, a process of rethinking promises to open up new prospects when it comes to industrial development, too. Intermunicipal, better still regional, thinking and action can not only save enormous costs and protect the landscape, they can also foster the growth of "strong" locations.

It has become clear that the extensive conversion and upgrading of settlement structures is a Herculean task both for growing and stagnating/shrinking areas. Strictly limiting new land take is a key prerequisite when it comes to successfully tackling this issue and using the opportunities available in terms of inner urban development. And, vice versa, mobilising inner urban development potentials is in many municipalities the prerequisite for not having to expand settlement and trafficked areas.

Conclusion: Concerted action on land take reduction

The study once more convincingly proves that it will not be possible to achieve the 30 hectare target in the remaining three years using the available instruments and maintaining the previous course. The future no land take target also requires new actions which go beyond previous practice. The current trend as regards new land take and the analysis of its causes show that continuing on the same path using the existing range of instruments will not lead to the 30 hectare per day land take target being met by 2020 or even the future no net land take target being achieved. The same goes for focusing land take on other areas and more efficiently using land. That is why the federal government and federal states are called to effectively set a new course by adopting a strict, strategic land management approach. Concerted action involving all those actors with a stake in land policy is the precondition for successful, sustainable settlement development. Inner urban development in particular is a task which many different public and private actors must be involved in solving together.

It has become clear that the three identified strategic building blocks for achieving the land policy targets are only effective when applied in combination: consistent and effective new land take reduction and management; mobilisation of inner urban development potentials; and improved land use efficiency. A rigorous approach to land take reduction and management will only succeed if inner urban development is concurrently facilitated. Vice versa, many towns, cities and municipalities will only engage in inner urban development if the amount of land available in outer urban areas is simultaneously limited or made significantly more expensive.

Effective land take reduction and management: The goal of effective land take reduction can only be achieved if all land policy stakeholders take seriously the target of limiting land take to 30 hectares per day across Germany by 2020. That means that new land take can only be permitted for settlement and traffic purposes where there are no inner urban development potentials and a considerable development momentum justifies quantitative land growth. Only then can the medium- to long-term costs and follow-up costs of settlement development be avoided, the positive qualities of inner urban areas be maintained and developed, and landscapes be protected in their diversity of functions. A real re-orientation towards economically, ecologically and socially sustainable structures means that the federal government and federal states must significantly adapt the framework for action for those involved: It will only be possible to limit new land take to a target value by combining it with strict allocations of quotas. The associated, binding determinations and allocation of land for new uses will also

work towards more effective land utilisation in terms of both existing and new buildings. At the same time the federal government and federal states must better support the municipalities when it comes to inner urban development, in particular when it comes to mobilising inner urban development potentials.

Mobilisation of building land and existing buildings: An important lever in inner urban development is the mobilisation of existing land. This refers to previously built-upon land such as empty sites between buildings and brownfields, developed, vacant properties in planned or unplanned inner areas, as well as the use of derelict buildings and large buildings which can be put to new uses. The focus here is both on smaller individually owned properties and larger plots of land which are usually owned by institutions. The sum of all these parts is a huge inner urban development potential, which the Federal Institute for Research on Building, Urban Affairs and Spatial Development estimates amounts to between at least 120,000 and 165,000 hectares, around one fifth of which is estimated to be available for development at short notice. These must be proactively used before new land is consumed.

Improved land use efficiency: In cities and municipalities with high land demand, especially strongly growing large and medium-sized towns and cities, market forces, demand and municipal actors generally already have an impact on high land utilisation and thus also on available infrastructures. However, in municipalities with less effective market forces land use efficiency can also be improved if new land take is limited at the same time. Even in smaller towns and cities and in rural regions, appropriately high or commensurate building densities as regards new buildings and exhausting the redensification potentials of existing buildings offer the opportunity to settle new businesses, create residential accommodation, develop mixed-use structures and achieve a high quality of residential accommodation and quality of life without the need to travel long distances. “Double inner urban development”, i.e. upgrading and expanding greenfield and open spaces on the one hand and maintaining fresh-air corridors or microclimatically active greenfields on the other should not be regarded as the limit of redensification but as its precondition.

To achieve these three goals the federal government and federal states must focus their activities on the following three areas:

1. Action area “Introducing quotas for land take”

In order to be able to precisely achieve the land policy targets which have been set they need to be operationalised within the context of sustainable land management and translated into measures and processes. This is considered as one of the federal government’s and the federal states’ original tasks. Such operationalisation can only be guaranteed with the help of a quota system for land take. That is the only way in which the quantitative targets which have been set can be met. Relevant regulations must be laid down in the Federal Regional Planning Act, and the allocation of quotas must have a binding effect down to the level of municipal urban development planning. An essential precondition for a quota system is, first, a process of negotiation involving the federal government and federal states. The objective of the necessary dialogue will be to distribute the countrywide applicable quotas of land (e.g. 30 hectares per day in the year 2020) to the federal states based on a fixed key which is felt to be fair.

This key must be negotiated in conjunction with decision-making regarding which path is to be taken once the quotas have been allocated. There are two possible ways of doing this: land use certificate trading and traditional regional planning.

- Tradable Land Planning Certificates – the environmentally economic approach

This approach uses the (still to be introduced) tool of tradable land planning certificates, which supplements the existing planning legislation (the Federal Regional Planning Act and the Building Code). In this approach, the allocated land take quotas for new settlement and traffic purposes are handed out to municipalities in the form of tradable certificates. Each municipality wishing to de-

termine new settlement and trafficked areas – in line with regional planning rules –must make the relevant number of certificates available. Certificate trading is based on an economic approach. It permits targeted, quantitative controlling of land take and thus guaranties to achieving the 30 hectare target. In addition, it directs new allocations primarily towards areas in which investments are profitable in the long term. It rewards those municipalities which do not use up their allocated quotas or take back building rights, given that they can sell them. The possibility of trading certificates and the possibility of generating white certificates allows municipalities comparatively large decision-making scope – within the bounds of regional planning. The challenge here would be in that the legal and institutional conditions for the nationwide use of this instrument still need to be put in place. The system's effectiveness and practicability have already been proven in the context of a simulation run with 87 municipalities.

- Traditional spatial planning – the regulatory approach

In this approach the federal government would continue developing the regulatory framework for spatial planning in the Federal Regional Planning Act and enshrine the quota system in traditional spatial planning. This would also enable the 30 hectare target to be precisely achieved and land take to be steered towards viable sites. The advantage is that recourse could be taken to available structures, processes and tools or these could be built upon. The main disadvantage compared to certificate trading would be that those municipalities which did not take up their allocated quotas would not draw any direct monetary advantages by not doing so. Less flexibility on the part of the involved actors compared to the certificate trading approach would have to be expanded by introducing suitable mechanisms such as intermunicipal or intraregional agreements. Negotiation and communication processes are already being implemented at regional level in particular. Compensatory mechanisms and exchange processes have already been tested.

2. Action area "Strengthening inner urban development"

A national strategy must make use of all the options for promoting inner urban development and redensification – independently of the introduction of a quota system for land take. The use of available land and empty buildings in settlements is generally the precondition for not needing to earmark land for new purposes. The study revealed that there is a good range of instruments available. The federal government and federal states should, however, continue developing individual approaches in a targeted manner and should add to them. Above all, economically effective incentives and promotional schemes should be readjusted. This includes making adjustments to eliminate land transfer tax from interim acquisitions made by municipalities in inner urban areas and to encourage the further development of property tax B (which in its current form benefits detached family houses, for example, which eat up land, as well as undeveloped properties) towards a land value tax or a purely land area tax. In the event that such a reform is unsuccessful, zoning bylaws (increasing land tax for undeveloped but developable properties within a delimited area using a special assessment rate) could, if the burden is sufficiently high, increase owners' willingness to build on the land or to sell it to those willing to do so. In addition, further developing urban development law would support municipalities in mobilising undeveloped plots of land in dispersed settlements which are ready for development even if owners are unwilling to cooperate.

The federal government and federal states should strengthen regional spatial planning as well. It appears that there is a need for an obligation to be introduced to regularly review land use plans and regional planning so that land management settings are regularly adapted to current data on development trends, inner urban development potentials etc.

Inner urban development, redevelopment and renaturation need resources. Funding – for instance urban redevelopment funding or ERDF funding – is already available for inner urban development or brownfield revitalisation. It should, however, be coupled more strongly than has been the case in the past to land take reduction targets. These should be enshrined with binding effect in integrated urban

development strategies and underpinned by means of specific strategies and actions. At the same time, support policies for shrinking regions or for developing and enhancing inner urban peripheries in growing towns and cities must be reviewed; in particular, promotional funding can support the establishment of (possibly revolving) brownfield funds and the mobilisation of "junk" properties.

The municipalities need a proactive real estate policy in order to be able to mobilise inner urban development potentials. The federal government and federal states should therefore support the municipalities when it comes to (re)launching such a proactive real estate policy. This could, for example, be done by providing start-up financing so that municipal real estate funds could be set up as well as by directly promoting property transfer in connection with urban redevelopment measures. Finally, instruments and strategies for creating affordable rental accommodation also support land policy targets. Further, launching a broad-based debate on how we want to live and work in the future, thus also bringing about a change in thinking, remain important tasks, too. People will only be convinced by the positive qualities of urban living, working and life. Arguments and best practice examples must therefore be presented to a broader general public.

3. Action area: "Reduce false economic incentives"

The federal government and federal states should reduce false economic incentives in this area . Overall, the relevant funding programmes should all be systematically reviewed as regards their compatibility with land policy targets, and disincentives should be eliminated. Funding from the Joint Scheme for Improving the Regional Economic Infrastructure and inner urban development projects are still subsidising the building of new industrial and commercial areas on greenfields. A radical process of rethinking is necessary, especially in structurally weaker regions. Furthermore, all the relevant fiscal instruments (land transfer tax, property tax B etc.) should be systematically reviewed with a view to eliminating disincentives and, where necessary, making readjustments. Suggestions for new instruments – for instance a site development charge – should be openly discussed.

1 Anlass und Problemverständnis

Einfamilienhausgebiete auf der grünen Wiese, neu erschlossene Gewerbegebiete am Stadtrand und großflächige Infrastrukturprojekte waren lange Zeit Ausdruck eines wachsenden Wohlstands und wurden als Garanten für kommunalen Erfolg gedeutet. Konkurrierende Nutzungsansprüche aus Land- und Forstwirtschaft oder dem Natur- und Habitatschutz spielten wie der Ressourcenschutz bei der Gestaltung der Siedlungsentwicklung keine oder allenfalls eine nachgeordnete Rolle. Zudem schien die fortgesetzte Neuinanspruchnahme von Grund und Boden im Vergleich zur zeit- und kostenaufwändigen Reaktivierung bereits vorgenutzter Altflächen als der einfachere und schnellere Weg. So hat sich, kaum verwunderlich, in den vergangenen 60 Jahren die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland mehr als verdoppelt.

Schon Mitte der 1980er Jahre wurde als Reaktion darauf in der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung die Forderung nach einem haushälterischen und schonenden Umgang mit dem Boden formuliert und somit ein erstes bundespolitisches Signal zur Trendwende im Landverbrauch gegeben. 2002 setzte die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie ein konkretes flächenpolitische Ziel: Bis 2020 soll die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bundesweit auf 30 Hektar pro Tag gesenkt werden. Damit sollte der Innenentwicklung Vorrang gegeben, die fortschreitende Zersiedlung gestoppt und die Weiche in Richtung einer zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung umgelegt werden.

Seitdem ist einiges in Bewegung gekommen, zahlreiche lokale und regionale Initiativen sind auf der Grundlage eines stetig wachsenden Problembewusstseins entstanden. Immer mehr Städte und Gemeinden erfassen ihre Flächenpotenziale, führen Brachflächenkataster und geben der Innentwicklung ein deutlicheres Gewicht. Mit der BauGB-Novelle 2013 wurden die Rahmenbedingungen für einen bewussten Umgang mit der Fläche weiter verbessert. Gleichzeitig werden jedoch weiterhin ungebrochen neue Flächen im Außenbereich in Anspruch genommen und aktuell vor allem für den Wohnungsbau zusätzliche Flächenbedarfe angemeldet. Die Schere der Entwicklungsdynamik der Städte und Regionen geht dabei weiter auseinander: Auf der einen Seite stehen wachsende Städte und Regionen mit steigenden Bedarfen an bezahlbarem Wohnraum, einer anziehenden Bautätigkeit und verstärkter Nachfrage nach Bauland. Auf der anderen Seite finden sich Regionen mit anhaltenden Schrumpfungsprozessen, wachsendem Leerstand und einer Zunahme der Brachflächen. Dessen ungeachtet finden Neuausweisungen auf der „grünen Wiese“ zunehmend abgekoppelt von diesen Entwicklungsdynamiken statt: Ein Großteil dieses „Flächenverbrauches“ vollzieht sich derzeit außerhalb der Wachstumskerne.

Auch wenn die Neuinanspruchnahme von Flächen in den vergangenen Jahren erkennbar zurückgegangen ist und die Flächenpolitik erste Erfolge zeigt, macht der Blick auf die Flächenentwicklung insgesamt deutlich, dass die vom Bund verabschiedeten flächenpolitischen Ziele ohne eine Intensivierung der Aktivitäten und eine Schärfung des Instrumentariums nicht erreicht werden können. Das Jahr 2020 steht vor der Tür und es wird sehr großer Anstrengungen bedürfen, das 30-ha-Ziel noch zu erreichen. Zudem geht es perspektivisch darum, den zusätzlichen Flächenverbrauch im Rahmen einer Flächenkreislaufwirtschaft auf Netto-Null zu setzen, also langfristig nicht mehr Fläche neu in Anspruch zu nehmen, als der Landschaft durch Rückbau und Renaturierung zurückgegeben wird. Entsprechende Ziele sind formuliert.

Besondere Bedeutung haben die flächenpolitischen Ziele vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, dem die Siedlungsentwicklung Rechnung tragen muss: Unsere Gesellschaft schrumpft und altert, eine Tatsache, die sich durch Zuwanderung und die Aufnahme von Flüchtlingen nicht grundsätzlich ändert. Zudem gilt es, mit den signifikanten Binnenwanderungen umzugehen, die derzeit stattfinden: Eine neue Form der „Landflucht“ treibt immer mehr Menschen aus peripheren Regionen in wenige Wachstumsregionen. Es geht in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten darum, robuste

zukunftsfähige Strukturen zu schaffen. Es geht nur noch punktuell um Wachstum. Es geht um die zukunftsfähige Transformation bestehender Siedlungen, um Umbau und Rückbau.

Hier knüpft die im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) erstellte Studie „Institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Teilvorhaben 1: Aktionsplan“ an. Abgeleitet aus einer Analyse und Bewertung vorhandener Instrumente für einen sparsamen Umgang mit der Fläche und aktuell diskutierter weiterentwickelter und neuer instrumenteller Ansätze werden notwendige Perspektiven entwickelt, um das Flächensparziel bis 2020 noch erreichen zu können. Die Vorschläge werden in einem Aktionsplan Flächensparen zusammengeführt, der im Rahmen eines konzertierten Vorgehens zum Flächenschutz wirksame Strategien mit konkreten Handlungsempfehlungen unterlegt. Der Aktionsplan stellt Instrumente aus den Bereichen Planung, Information, Kooperation, Steuerrecht, Förderung und Subvention in Bündeln zusammen, dabei richtet er sich unmittelbar an die Akteure der unterschiedlichen Planungs- und Verantwortungsebenen – Städte und Gemeinden, Regionen, Länder und Bund. Die Studie steht in einem engen inhaltlichen Zusammenhang mit dem „Modellversuch Flächenzertifikatehandel” (vgl. www.flaechenhandel.de).

Im vorliegenden Bericht werden einführend in Kapitel 2 die wichtigsten Aspekte der „Herausforderung Flächeninanspruchnahme“ skizziert. Nach der Beschreibung der flächenpolitischen Ziele und Aktivitäten werden vor dem Hintergrund der aktuellen Situation Ursachen und Folgen des sorglosen Umgangs mit der Ressource Fläche erläutert. Der Forschungsansatz, das methodisches Vorgehen und Schlüsselfaktoren zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, die für diese Studie von besonderer Bedeutung sind, werden in Kapitel 3 vorgestellt. In Kapitel 4 werden die Instrumente vorgestellt und bewertet, die derzeit von Städten und Gemeinden (4.1.), in und für die Region (4.2.) und von Bund und Ländern (4.3.) eingesetzt werden. Die Ergebnisse der Instrumentenanalyse werden in Kapitel 5 zusammengeführt. Die Schlussfolgerungen für einen Aktionsplan zum Flächensparen bilden den Fokus von Kapitel 6. Gegliedert in strategische Bausteine werden notwendige neue Instrumente vorgestellt und gleichfalls bewertet, um auf dieser Grundlage in Kapitel 7 eine flächenpolitische Perspektive zu entwerfen. Als weitsichtiges strategisches Flächenmanagement, an dem unterschiedliche Akteure mitwirken, bildet sie den Kern des Aktionsplans Flächensparen. Abschließend wird in Kapitel 8 ein Ausblick formuliert. Der eigentliche Aktionsplan Flächensparen ist im Anhang beigefügt.

2 Herausforderung Flächeninanspruchnahme

Fläche ist – wie auch Boden – eine endliche Ressource. Auch wenn sich Fläche im eigentlichen Wortsinn nicht verbrauchen lässt, schränken spezifische Nutzungen das Spektrum zukünftiger Nutzungsmöglichkeiten erheblich ein.

Mit Flächenverbrauch oder – genauer – mit Flächeninanspruchnahme wird die Umwandlung von überwiegend landwirtschaftlich genutzten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsfläche bezeichnet. Dabei ist Flächenverbrauch nicht mit Versiegelung gleichzusetzen, da Siedlungs- und Verkehrsflächen auch unbebaute und nicht versiegelte Böden umfassen. Zur Siedlungs- und Verkehrsfläche zählen die Nutzungsarten Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche (ohne Anbaufläche), Erholungsfläche, Verkehrsfläche und Friedhof.

Ein sparsamer Umgang mit der Fläche im besiedelten Bereich und der Erhalt unbebauter, nicht zersiedelter und unzerschnittener Freiräume im Außenbereich sind notwendig, um die Böden mit ihren Funktionen für Wasserhaushalt, Klimaschutz und -anpassung, Biotop- und Artenschutz, Landschaftsschutz, landwirtschaftliche Produktion, Erzeugung nachwachsender Rohstoffe und von Bioenergie zu erhalten. Eine flächensparsame und „demografiegerechte“ Siedlungsentwicklung und die am tatsächlichen Bedarf ausgerichtete Bereitstellung von Flächen für Wohnen, Gewerbe und Erholungsnutzung sind eng verknüpft mit Aspekten der Daseinsvorsorge, die neben der Bereitstellung von Wohnraum

und der Schaffung von Arbeitsplätzen ebenso Aspekte einer umweltverträglichen Mobilität und Erreichbarkeit sowie der Bereitstellung technischer und sozialer Infrastrukturen umfasst. Dabei können unter ausgeprägten Wachstums- wie auch Schrumpfungsbedingungen Auslastungs- und Belastbarkeitsgrenzen sichtbar werden in Bezug auf den Erhalt städtebaulicher Funktionen und die Gewährleistung ökologisch wie ökonomisch vertretbarer bzw. verträglicher baulicher Dichten. Schließlich rücken Aspekte der Anpassung an den Klimawandel, wie der Vorsorge vor Starkregenereignissen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit Umfang und Qualität der Flächeninanspruchnahme stehen, zunehmend in den Mittelpunkt der Debatten um eine nachhaltige und zukunftsfähige Siedlungsentwicklung. Flächeninanspruchnahme hat somit komplexe ökologische, soziale, ökonomische und städtebauliche Folgen (vgl. auch Kap. 2.3). Flächenschutz durch eine Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme und eine vorrangige Innenentwicklung im Siedlungsbestand bedingen einander und sind daher stets im Zusammenhang zu betrachten.

Die Herausforderung Flächeninanspruchnahme ist der Ausgangspunkt dieser Studie, die auf einen „Aktionsplan Flächensparen“ fokussiert. Einleitend werden deshalb folgende Fragen beantwortet: Welche Ziele und Aktivitäten werden mit Blick auf die flächenpolitischen Ziele verfolgt und was wurde bereits unternommen (vgl. Kap 2.1.)? Wie sieht der Status-quo aus und wo stehen wir auf dem Weg zum Flächensparziel 2020 (vgl. Kap. 2.2.)? Warum ist ein sorgfältiger Umgang mit Grund und Boden so elementar wichtig (vgl. Kap. 2.3.)? Was sind die Ursachen der Flächeninanspruchnahme bzw. dafür, dass die Anstrengungen bisher nicht ausgereicht haben (vgl. 2.4)? Aus dieser Bestandaufnahme werden abschließend Schlussfolgerungen gezogen (vgl. Kap. 2.5.).

2.1 Flächenpolitische Ziele und Indikatoren

Die Bundesregierung benannte in der 2002 vorgelegten Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ erstmals ein konkretes flächenpolitisches Ziel: Bis zum Jahr 2020 soll die Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag (30-Hektar-Ziel)reduziert werden (Bundesregierung 2002, S. 104). Um das Ziel kompakter und effizient genutzter Siedlungsstrukturen zu stärken und erreichen zu können, wurde dieses „Mengenziel“ im Rahmen der Biodiversitätsstrategie des Bundes (2007)um das „Qualitätsziel“ der Förderung der Innenentwicklung ergänzt (BMU 2007, S. 51).

Das Mengenziel: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag

Die Mengenbegrenzung auf 30 ha steht im Zusammenhang mit den Diskussionen zur Reduktion des Ressourcenverbrauchs in den 1990er Jahren. Angeknüpft wurde an den sogenannten „Faktor 4", den das Wuppertal-Institut in die Diskussion brachte mit dem Verweis auf die Senkung des Ressourcenverbrauchs auf ein Viertel des damaligen Umfangs. Bei einer von 1993 bis 1996 durchschnittlichen Flächeninanspruchnahme von 120 Hektar pro Tag und im darauf folgenden 4-Jahres-Zeitraum von bereits 129 Hektar pro Tag ergibt sich auf der Basis “Faktor 4“ für die Ressource Fläche ein Ziel von etwa 30 ha pro Tag. Auch wenn das als politischer Meilenstein gesetzte 30-ha-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auf dem Weg zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung immer wieder in die Kritik gerät, ist es gelungen, das Mengenziel als Richtschnur des Handelns in den Köpfen vieler zu verankern.

Der Indikator „Flächeninanspruchnahme“ wurde als Schlüsselindikator der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie eingestuft und auch in die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt übernommen. Seitdem wird er zur Beschreibung und Bewertung des Zustandes nachhaltiger Siedlungsentwicklung herangezogen.

Bereits 2011 formulierte der Bundesrat im Rahmen seiner Stellungnahme zum Fahrplan für ein ressourceneffizienztes Europa der Europäischen Kommission ein weitergehendes Flächensparziel mit der Perspektive 2030: „Für eine dauerhafte, effiziente und verantwortungsvolle Ressourcennutzung sind der Erhalt der Bodenfunktionen und ein deutlich reduzierter Flächenverbrauch besonders wichtig.

Das Ziel, „netto“ kein Land mehr neu in Anspruch zu nehmen, muss angesichts der demographischen Entwicklung und der vielfältigen Potenziale zur Innenentwicklung wesentlich früher als im Jahr 2050 erreicht werden (Zielvorstellung 2025, spätestens 2030)“ (Bundesrat 2011, S. 4). Hieran knüpft das am 8. September 2016 vom BMUB vorgestellte „Integrierte Umweltprogramm 2030" an, das Leitziele und Vorschläge formuliert, wie der ökologische Wandel gestaltet werden kann und muss (BMUB 2016). Unter dem Stichwort „Flächenschutz ambitioniert vorantreiben“ wird mit Verweis auf zu entwickelnde Maßnahmen zum Flächenschutz und der Gestaltung des Übergangs zu einer Flächenkreislaufwirtschaft eine Senkung des Flächenverbrauchs bis 2030 auf 20 Hektar pro Tag gefordert.

Aktuelle Überlegungen zur Weiterentwicklung des Mengenziels gehen weiter und fokussieren auf ein Flächenverbrauchsziel Netto-Null. Dieses wurde bereits 2007 in der Biodiversitätsstrategie des Bundes als notwendige Perspektive skizziert; im „Idealfall sollte es langfristig gelingen, die tatsächliche Neuinanspruchnahme von Flächen weitgehend durch die erneute Nutzung vorhandener Flächen zu ersetzen.“ (BMU 2007, S. 51) Inzwischen wird ein Flächenverbrauchsziel Netto-Null von der Europäischen Kommission, vom Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE), dem Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) sowie dem Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) mit Blick auf das Jahr 2050 gefordert.

Das Qualitätsziel: Innenentwicklung vor Außenentwicklung

Neben dem „Mengenziel" ist mit der Stärkung der Innenentwicklung auch ein „Qualitätsziel" formuliert: Gefordert sind die „Lenkung der Flächeninanspruchnahme auf die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung durch ein Verhältnis von Innenentwicklung zu Außenentwicklung von insgesamt 3:1“ (BMU 2007; S. 51). Der zukünftige Flächenbedarf soll also möglichst weitgehend durch die Nutzung von innerörtlichen bereits erschlossenen Flächen gedeckt werden. Auch durch eine entsprechend verdichtete Bauweise sollen kompakte und effiziente Siedlungsstrukturen entstehen.

Diese Doppelstrategie zielt zum einen auf eine Qualitätssteuerung, indem der Außenbereich mit seinen wertvollen Freiräumen und den Kulturlandschaften durch einen Vorrang der Innenentwicklung und durch eine Aufwertung von Siedlungsflächen geschont wird und zum anderen auf eine restriktive Mengensteuerung zur Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen. Beide Ansätze gehören eng zusammen und verfolgen sich ergänzende Ziele.

Die Nachhaltigkeitsstrategie wurde in den Fortschrittsberichten der Bundesregierung 2004, 2008 und 2012 fortgeschrieben, das 30-ha-Ziel wurde darin jeweils bestätigt. Durchgängig hervorgehoben wurde, dass das 30-Hektar-Ziel nicht erreicht werden könne, wenn sich die Entwicklung der jeweils vergangenen Jahre unverändert fortsetze. In den Fortschrittsbericht 2004 flossen die Ergebnisse des Dialogprozesses des Rats für nachhaltige Entwicklung mit Ländern und Kommunen als weitere Empfehlungen zur Flächenpolitik ein (Bundesregierung 2004, Rat für Nachhaltige Entwicklung 2004). Der darauf folgende Fortschrittsbericht 2008 bezog die zu dem Zeitpunkt laufenden Forschungsaktivitäten, wie das BMBF-Förderprogramm REFINA und die BMVBS-Forschungsinitiativen ExWoSt und MORO, in die Zwischenbilanz zu den Aktivitäten zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme (Bundesregierung 2008, S.45 ff.) ein. Im nächsten Fortschrittsbericht, der 2012 erschien, wurde zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme konstatiert, dass das gesetzte Ziel noch nicht erreicht sei und auch nicht erreicht werde, wenn sich die Entwicklung der vergangenen Jahre fortsetze (Bundesregierung 2012 S.194 ff.). Dabei wurde im begleitenden Indikatorenbericht 2012 für den Indikator Flächeninanspruchnahme erstmals ein positiverer Trend festgehalten, ebenso im Indikatorenbericht 2016 (Destatis 2017: 72).

Parallel zu den Fortschreibungen der Nachhaltigkeitsstrategie intensivierte sich ab 2008 die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, u.a. durch die Bildung einer AG Nachhaltigkeit. Ab 2010 waren die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sowie Wege zu einem nachhaltigen Flächenma-

nagement Gegenstand zahlreicher Erörterungen und Berichte von Ministerien, Regierungsgremien sowie Fachministerkonferenzen (z. B. UMK, MKRO). Für einen Bericht an die UMK wertete die Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) Experteneinschätzungen (Akteure des Bundes und der Länder, der kommunalen Spitzenverbände sowie der Bauministerkonferenz und der Ministerkonferenz für Raumordnung) und sonstige Maßnahmen und Forschungsaktivitäten (u.a. aus dem BMBF-Förderprogramm REFINA) aus. Die Ergebnisse wurden in dem Bericht „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ zusammengeführt und um eine Reihe von Handlungsempfehlungen bzw. Aufträge und Vorschläge für eine weitere Prüfung ergänzt. Der Bericht der LABO vom 30.03.2010 wurde als Bericht der Umweltministerkonferenz (UMK) der Chefin und den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder mit dem Chef des Bundeskanzleramtes (CdS) zugeleitet (Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) 2009).

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie wurde mit der Neuauflage 2016 im Zeichen der „Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung" umfassend weiterentwickelt (Bundesregierung 2017). Das globale Nachhaltigkeitsziel der Vereinten Nationen „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“ (SDG 11) wird in Form von Maßnahmen, u.a. einer nachhaltigen, integrierten und inklusiven Stadtentwicklungspolitik konkretisiert. Das 30-Hektar-Ziel, das 2020 erreicht werden soll, wird mit der Zielrichtung „Senkung auf 30 ha minus X pro Tag bis 2030“ fortgeschrieben.

Ergänzt wurde der bisher etablierte Kernindikator durch zwei weitere Indikatoren: Dem „Freiraumverlust“(Freiraumfläche in Quadratmetern je Einwohner) und der „Siedlungsdichte“ (Anzahl der Einwohner je Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche). Damit erhält neben der Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme die Effizienz der Flächennutzung ein größeres Gewicht.

Flächenpolitische Aktivitäten in Bund, Ländern und Kommunen

Der Formulierung flächenpolitischer Ziele folgten in den vergangenen 15 Jahren zahlreiche Aktivitäten des Bundes, der Länder und der Kommunen. Da an dieser Stelle nicht alle Maßnahmen und Projekte ausgeführt werden können, sollen exemplarisch ausgewählte flächenpolitische Initiativen auf den unterschiedlichen Ebenen vorgestellt werden, mit denen Bund, Länder und Kommunen die wachsende Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr bremsen wollten und noch immer wollen.

Zur Unterstützung des Flächensparziels entwickelte der Bund vor allem den Rechtsrahmen für die Siedlungsflächenentwicklung mehrfach weiter. So wurde mit dem Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 (vgl. BGBl. I S. 1548.) sowie dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006 (vgl. BGBl. I S. 1548) der Vorrang der Innenentwicklung in zwei Schritten herausgestellt und die Hürden für die Umnutzung landwirtschaftlicher Flächen und von Wald erhöht. Auch im Raumordnungsgesetz wurde der Vorrang der Innenentwicklung als Grundsatz der Raumentwicklung herausgestellt. Einen neuen Impuls zur Baulandmobilisierung formulierte das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, in dem sich relevante Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft zusammenfanden, um aktuelle Herausforderungen am Wohnungsmarkt zu bewältigen. Unter dem Fokus der Baulandbereitstellung beinhaltet eine zentrale Forderung des Bündnisses die Bereitstellung von Brachen oder sonstigen Bauflächen im innerstädtischen Bereich (Baulandmobilisierung). Kommunen werden aufgefordert, für eine zügige Baulandbereitstellung mit dem Fokus auf Nachverdichtung zu sorgen und dabei die Prinzipien der nutzungsgemischten europäischen Stadt zu sichern (BMUB et.al 2015, S.22). Vor allem die AG Aktive Liegenschaftspolitik benennt mit Bezug auf eine Stärkung der Innenstädte und den Vorrang der Innenentwicklung die Nachverdichtung und Aktivierung von Brachflächen und Baulücken als notwendige Maßnahmen.

Einige Bundesländer formulierten – neben den länderübergreifenden Aktivitäten der LABO, der UMK und der MKRO, welche mögliche Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ent-

sprechende Beschlüsse umfassen – in den letzten Jahren konkrete flächenpolitische Ziele (vgl. BMVBS/BBR 2007). Diese sind zumeist als Orientierungsvorgabe grundsätzlich und qualitativ formuliert. Als Erhaltungs- und Schutzziele sowie raumstrukturelle Ziele haben sie in den einschlägigen Gesetzen und Planwerken der Landesplanung fast aller Bundesländer ihren Niederschlag gefunden. Konkretere Reduktionsziele (insbesondere quantifizierte Zielwerte) und Nutzungseffizienzziele sind weitaus seltener verankert. Länderbezogene Regionalisierungen des bundespolitischen 30-ha-Ziels gibt es mittlerweile in einer wachsenden Zahl von Ländern. So hat Baden-Württemberg bereits 2006 langfristig Netto-Null als Ziel formuliert. Auch Nordrhein-Westfalen strebt langfristig einen „Netto-Null-Verbrauch“ an, bis 2020 sollen täglich nur noch 5 Hektar an Fläche verbaut werden. Sachsen hat beschlossen, bis 2020 pro Tag weniger als zwei Hektar neue Siedlungs- und Verkehrsflächen auszuweisen. Rheinland-Pfalz zielt auf einen Nettoflächenverbrauch von landesweit weniger als einem Hektar pro Tag. Die Bundesländer wollen diese Ziele aber nicht durch Anordnungen „von oben“ erreichen, sondern setzen beispielsweise auf Aufklärung, Bewusstseinsbildung, Beratung und Unterstützung der kommunalen Entscheidungsträger. Diesen exemplarisch genannten flächenpolitischen Zielformulierungen ist eines gemeinsam: Sie enthalten zwar handlungsleitende Ziele, die die Flächeninanspruchnahme deutlich reduzieren sollen. Diese Ziele sind aber nicht weiter operationalisiert, d.h. sie sind nur als Grundsätze formuliert bzw. es fehlen weitergehende Vorschläge zur Umsetzung auf regionaler oder gar kommunaler Ebene. Zur Unterstützung setzen einige Bundesländer (z.B. Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Saarland) auf landesweite Modellvorhaben und Best-Practice-Dokumentationen zum Flächenmanagement, die zur Aufklärung, Bewusstseinsbildung und Beratung beitragen sollen. Zudem arbeiten auf Initiative der jeweiligen Länder in Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen Bündnisse und Allianzen zur Unterstützung einer nachhaltigen Flächenpolitik, zur Förderung des Diskurses über Flächenbelange und zur Schaffung eines Flächenbewusstseins.

Hauptadressat der flächenpolitischen Ziele sind die Städte und Gemeinden. Diese setzen sich immer stärker mit dem Thema des Flächensparens auseinander, liegt bei ihnen doch die originäre Handlungsebene für die Innenentwicklung, aber auch die Verantwortung für das Wachstum der Siedlungsflächen. Bei vielen kommunalen Akteuren ist das Problembewusstsein gestiegen. So orientiert sich eine wachsende Zahl von Kommunen im Rahmen eines nachhaltigen Flächenmanagements am Kreislaufansatz als handlungsorientiertes Leitbild. „Vermeiden – Mobilisieren – Revitalisieren“ steht für die Idee einer Flächenkreislaufwirtschaft, bei der in einem integrierten Planungsprozess unterschiedliche Instrumente zur Realisierung einer aktiven, bedarfsorientierten, strategischen und ressourcenschonenden Bodennutzung kombiniert werden. Allerdings können oder wollen auch eine Vielzahl von Kommunen aus unterschiedlichen – und vielfach nachvollziehbaren – Gründen auf umfangreiche Flächenneuausweisungen nicht verzichten.

Kommunale Initiativen, welche die flächenpolitischen Ziele aufgreifen, lassen sich grob wie folgt differenzieren:

- Qualitative Ziele: Qualitativ orientierende Ziele zum Freiraum-, Boden- und Ressourcenschutz und nachhaltigen Flächenmanagement sowie zur vorrangigen Innenentwicklung sind weit verbreitet und in der Regel politischer Konsens.
- Quantitative Ziele: Konkrete Reduktions- und Nutzungseffizienzziele sind bisher nur in einigen Modellstädten (wie z.B. Freiburg) verabschiedet, da sie vor allem kommunalpolitisch wenig Akzeptanz finden.
- Quantitative und qualitative Ziele: Mischformen eines „sowohl als auch“, etwa des teilräumlichen Verzichts auf Flächenneuinanspruchnahme, Forcierung der Brachflächenmobilisierung bei gleichzeitiger Zulassung von Raumnutzungsansprüchen im Freiraum an anderen Stellen, spiegeln eine plurale politische Entscheidungskultur wider (vgl. Hinzen, Preuß 2011).

Die jeweils unterschiedlichen flächenpolitischen Ziele bilden zumeist das Dach des lokal verfolgten Ansatzes eines nachhaltigen Flächenmanagements. Im Flächenmanagement vor Ort werden regulative,

informatorische und strukturierende Instrumente verknüpft mit dem Ziel, eine aktive, bedarfsorientierte, strategische und ressourcenschonende Bodennutzung in einem integrierten Planungsprozess umzusetzen, d.h. entwickelt und eingesetzt werden kommunalspezifische Maßnahmenbündel zum Flächensparen (vgl. Löhr, Wiechmann 2005). Wirkung, Chancen und Grenzen des kommunalen Flächenmanagements als Steuerungsansatz, mit dem vorrangig Flächenpotenziale im Bestand aktiviert und in Wert gesetzt werden können, wurden im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“ untersucht. Abgeleitet wurden Schlussfolgerungen zur Weiterentwicklung des vorhandenen Instrumentariums bzw. seiner Ergänzung durch neue Instrumente (BMVBS/BBR 2008). Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft bilden mittlerweile einen Schwerpunkt kommunaler Planungsansätze. Entsprechend bekennen sich die Mitgliedkommunen des Deutschen Städtetages zu einem nachhaltigen Umgang mit Fläche als einem zunehmend knappen Gut (vgl. Deutscher Städtetag 2014). Ein gemeinsam verabschiedetes Positionspapier bündelt die vorhandenen Erfahrungen mit Instrumenten und Lösungsansätzen des strategischen Flächenmanagements und leitet Handlungsempfehlungen für die Mitgliedsstädte des Deutschen Städtetages sowie Forderungen an die EU, den Bund und die Länder ab.

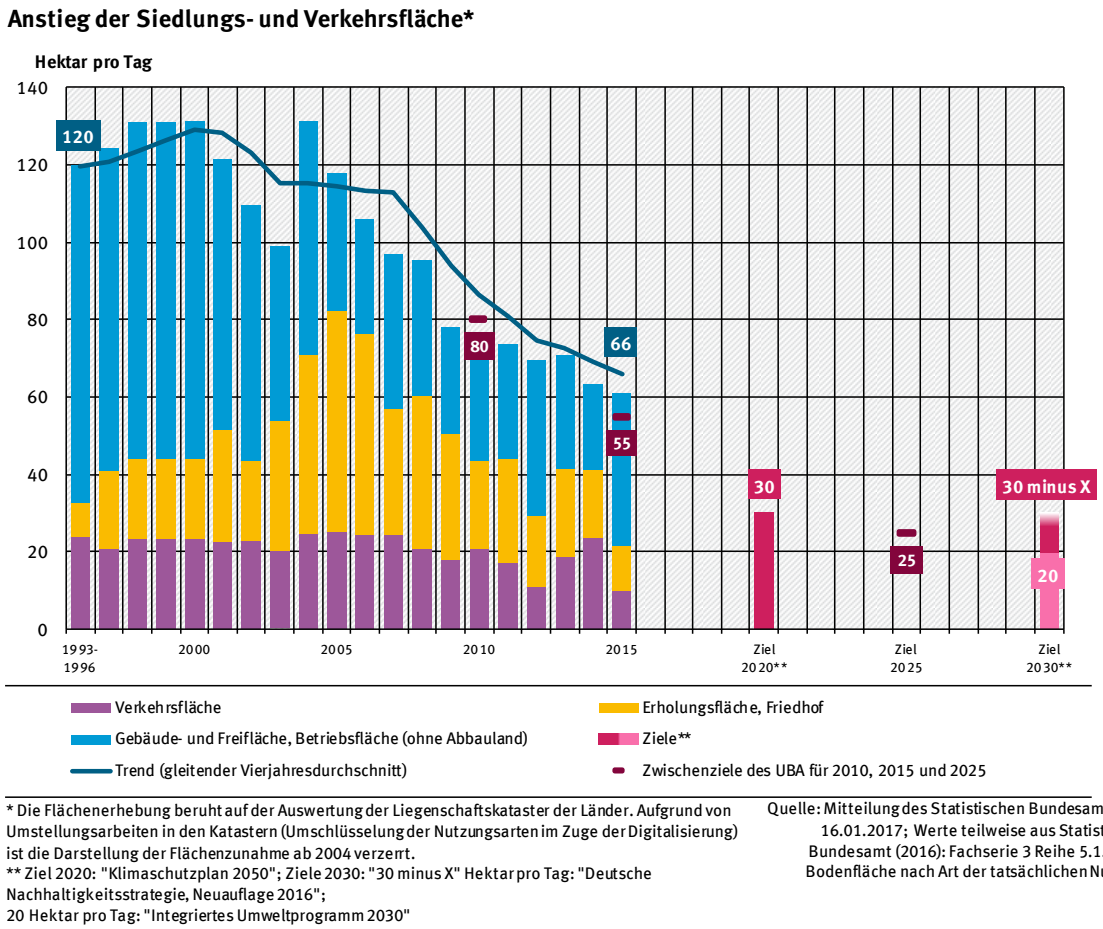
2.2 Status-quo der Flächeninanspruchnahme

Die Ausbreitung der Siedlungsflächen in Deutschland schreitet weiter voran. Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist – ungeachtet der flächenpolitischen Ziele und trotz aller bisherigen Bemühungen – weiterhin hoch. Im Vierjahresmittel 2012 bis 2015 wurden täglich rund 66 Hektar als Siedlungs- und Verkehrsflächen neu ausgewiesen, dies entspricht einem „Flächenverbrauch“ von knapp 100 Fußballfeldern.

Dennoch gibt es Erfolge: Die Wachstumsraten gehen zurück. Betrug der tägliche Flächenverbrauch im Zeitraum von 1997 bis 2000 durchschnittlich noch 129 Hektar, sank er in den Jahren 2011 bis 2014 auf 69 Hektar und in den Jahren 2012 bis 2015 auf 66 Hektar (Statistisches Bundesamt 2016, siehe Abb. 1). Als Indiz für eine Trendwende wird von einigen der deutliche Rückgang des Zuwachses der Gebäude- und Freiflächen gedeutet. Wurden in den Jahren 1993 bis 1996 noch 82 Hektar für Gebäude- und Freiflächen pro Tag neu in Anspruch genommen, sank dieser Wert im Zeitraum 2001 bis 2004 auf 59 Hektar, im Zeitraum 2005 bis 2008 waren es nur noch 33 Hektar pro Tag. Dies führte bereits zu ersten Entwarnungen bzw. zur Erwartung, das Problem der Flächeninanspruchnahme werde sich zukünftig von selbst lösen.

Aktuelle Entwicklungen verweisen jedoch wieder in Richtung gestiegener Bautätigkeiten, so dass sich der Trend kaum kontinuierlich fortsetzen wird. Zwar liegen noch keine aktuellen Zahlen vor, Trendaussagen sind aber sehr wohl möglich. So hob der ehemalige Direktor des BBSR, Harald Hermann, in einem Gespräch über die Bautätigkeit in den Ballungsräumen hervor, dass die Baugenehmigungszahlen 2016 wieder ein Niveau erreicht hätten, das demjenigen Ende der 1990er Jahre entspreche. Angesichts der Trendwende beim Wohnungsneubau rechne er mit 280.000 bis 290.000 Fertigstellungen. Dies führe u.a. dazu, dass der Flächenverbrauch steige. Aber auch bei einer Fortschreibung der derzeitigen Trends der Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen wird das 30-Hektar-Ziel im Jahr 2020 nicht erreicht werden. Somit liegt das 30-Hektar-Ziel, das bis zum Jahr 2020 erreicht sein soll, immer noch in weiter Ferne; die vom Bund verabschiedeten flächenpolitischen Ziele werden unter den gegebenen Rahmenbedingungen kaum erreicht.

Abbildung 1: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha pro Tag



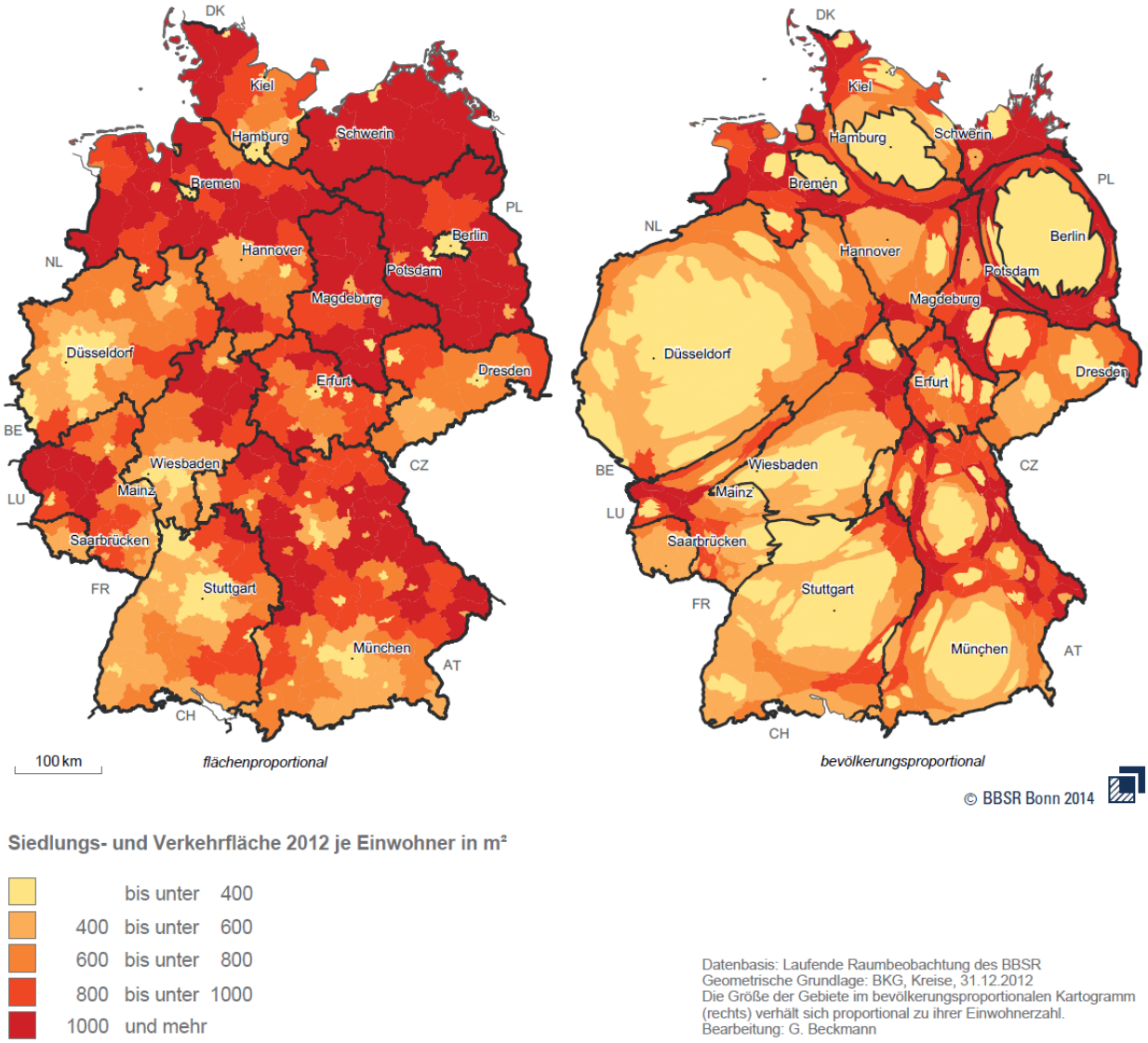
* Die Flächenerhebung beruht auf der Auswertung der Liegenschaftskataster der Länder. Aufgrund von Umstellungsarbeiten in den Katastern (Umschlüsselung der Nutzungsarten im Zuge der Digitalisierung) ist die Darstellung der Flächenzunahme ab 2004 verzerrt.
** Ziel 2020: "Klimaschutzplan 2050"; Ziele 2030: "30 minus X" Hektar pro Tag: "Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016";
20 Hektar pro Tag: "Integriertes Umweltprogramm 2030"

Quelle: Mitteilung des Statistischen Bundesamts vom 16.01.2017; Werte teilweise aus Statistisches Bundesamt (2016): Fachserie 3 Reihe 5.1. 2015. Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung

Quelle: UBA: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/3_abb_anstieg-suv_2017-04-25_0.pdf.

Besonders alarmierend ist, dass sich Bevölkerungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme zunehmend auseinanderbewegen. Mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung werden für Deutschland bis 2050 ein deutlicher Rückgang der Bevölkerungszahl und eine weitere Alterung der Gesellschaft erwartet. Dabei gibt es sogenannte Gewinner- und Verliererregionen. Von Schrumpfung und Alterung werden die ländlichen und verstädterten Regionen Ostdeutschlands am stärksten betroffen sein. Nur für einzelne Regionen – vor allem in West- und Süddeutschland – wird von weiterhin steigenden Bevölkerungszahlen ausgegangen. Dabei finden Suburbanisierung und Re-Urbanisierung gleichzeitig statt und auch Schrumpfung und Wachstum vollziehen sich oftmals kleinräumig nebeneinander. Schon jetzt geht Wachstum eher mit einer geringeren Flächeninanspruchnahme einher, Bevölkerungsrückgang eher mit einer Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen (siehe Abb. 2). Die Siedlungsdichten driften damit immer weiter auseinander. Prognostiziert werden Dichte-Inseln nur noch für Teile West- und Süddeutschlands.

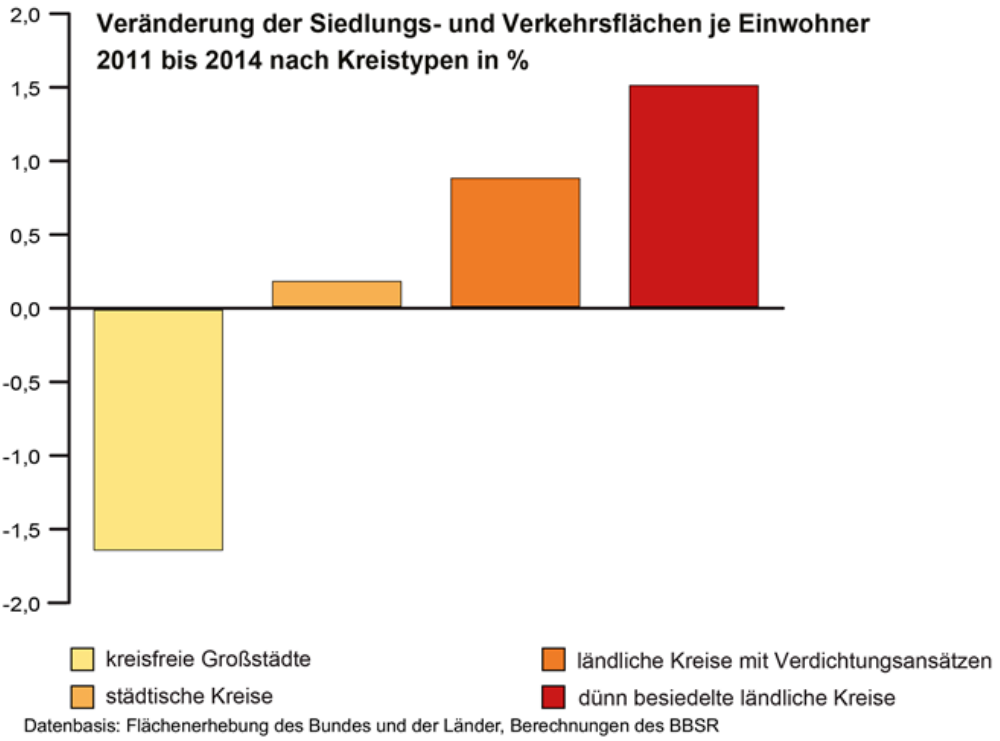
Abbildung 2: Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner



Quelle: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/Flaechenpolitik/Projekte/30HektarZiel/30_ha_ziel.html?nn=413088

Die Gründe liegen auf der Hand: In wachsenden Regionen steigt die Nachfrage bei begrenztem Flächenangebot. Fläche wird immer kostbarer und wird deshalb effektiver genutzt. In stagnierenden und schrumpfenden Regionen nehmen die Siedlungsdichten tendenziell weiter ab. Grundstückspreise im Umland sind günstig, der Trend zum Einfamilienhaus auf der grünen Wiese ist ungebrochen, von großzügigen Ausweisungen erhofft man sich Wachstumsimpulse. So finden nahezu 70 Prozent der Flächenneuinanspruchnahme außerhalb der verdichteten Regionen statt und davon wiederum 70 Prozent in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion. Die Zunahme der Siedlungsfläche pro Kopf ist nicht in den Städten, sondern in den ländlichen Kreisen besonders hoch (siehe Abb. 3).

Abbildung 3: Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsflächen je Einwohner 2011-2014 nach Kreistypen in %



Quelle: BBSR 2015 (Laufende Stadtbeobachtung)

Damit ist der Flächenverbrauch vor allem dort überproportional hoch, wo die Bevölkerungsdichte gering und die Erreichbarkeit schlecht ist, d.h. in peripheren suburbanen und ländlichen Räumen. Berücksichtigt man, dass auch Schrumpfungsprozesse nicht zwingend zu einem Verzicht auf Neuausweisungen führen, sondern genau damit Erwartungen an Wachstum verbunden sind, werden diese regionalen Unterschiede im Flächenverbrauch weiter zunehmen. Hierauf muss eine Strategie zum Flächensparen in besonderem Maße reagieren.

Die aktuellen Zahlen und Trends zur Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr machen Erfolge der flächenpolitischen Strategien sichtbar. Gleichzeitig wird deutlich, dass die Herausforderungen groß bleiben. Erhebliche Wohnungsbedarfe durch Wanderungsgewinne in den Wachstumsregionen, Flüchtlingszuwanderung, doppelte Innenentwicklung, Klimaanpassung und Klimaschutz sind einige Stichworte, die umreißen, was in den kommenden Jahren auf die Städte und Gemeinden zukommt. Zielkonflikte mit den bodenpolitischen Zielen sind absehbar. Im Augenblick ist vor diesem Hintergrund eher damit zu rechnen, dass die Flächenneuinanspruchnahme wieder steigen wird.

2.3 Folgen des bisherigen Umgangs mit der Ressource Fläche

Fläche ist eine endliche Ressource und in vielfältiger Weise Lebensgrundlage des Menschen. Sie lässt sich im Wortsinn zwar nicht „verbrauchen“, jedoch wird sie durch die Inanspruchnahme für Siedlung und Verkehr meist unwiederbringlich der Landschaft entzogen. Besonders tiefgreifende Folgen hat die Versiegelung von Flächen durch Gebäude, Straßen oder Parkplätze. Aber auch unversiegelte Freiflächen im Siedlungszusammenhang wie Sportplätze, Friedhöfe oder private Gärten stehen für die vielfältigen Funktionen der Landschaft nicht mehr zur Verfügung. Der sorglose Umgang mit Fläche gefährdet in einem dicht besiedelten Land wie Deutschland nicht nur Faktoren wie die biologische Vielfalt, sondern auf Dauer auch die Lebensqualität breiter Bevölkerungsschichten. Von besonderer Brisanz sind neben den sozialen und ökologischen Auswirkungen auch die gesamtwirtschaftlichen Folgen der bisherigen Praxis der Flächeninanspruchnahme. Dies liegt nicht nur am absoluten Umfang des Siedlungs-

flächenwachstums. Die Siedlungserweiterung findet vielfach auch in Räumen statt, die von Abwanderung und Leerstand betroffen sind und ohnehin schon die niedrigsten Siedlungsdichten aufweisen.

Die Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche erfolgt in erster Linie auf Kosten der Landwirtschaft; fruchtbare Kulturböden für die Nahrungsmittelproduktion, aber auch Flächen für regenerative Energien gehen verloren. Hinzu kommt, dass neben dem eigentlichen Verlust landwirtschaftlicher Nutzfläche durch Bautätigkeit der Landwirtschaft weitere Flächen entzogen werden durch den naturschutzfachlichen Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft. Versiegelung führt zu Störungen der ökologischen Bodenfunktionen, die wiederum Rückwirkungen auf den gesamten Naturhaushalt haben. Eingeschränkt werden die Filter- und Pufferkapazität des Bodens, der Wasserhaushalt, der Austausch der Erdoberfläche mit der Atmosphäre sowie die Lebensräume für Flora und Fauna. Zusammenhängende Landschaftsräume werden durch die Ausbreitung von Siedlungs- und Verkehrsflächen immer stärker zerschnitten, damit schrumpft der Lebensraum von Tieren und Pflanzen und Wanderkorridore für Tiere mit größeren Aktionsradien werden unterbrochen. Verbunden damit ist ein weiterer Verlust der biologischen Diversität. Auch Mikro- und Mesoklima werden beeinträchtigt: Bebaute Flächen heizen bodennahe Luftmassen auf und reduzieren den Luftaustausch und damit regionale Luftbewegungen. Versiegelter Boden kann zudem seine Funktionen für die Grundwasserneubildung und -reinhaltung nicht mehr erfüllen. Die Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche hat weitereichende Folgen für den Wasserhaushalt, bei Starkregen wächst die Hochwasser- und Überschwemmungsgefahr. Weiterhin verlieren siedlungsnahe Erholungslandschaften an Qualität oder gehen verloren; für Erholung und Naturerleben müssen immer weitere Strecken zurückgelegt werden. Auch werden insgesamt durch die zunehmende Zersiedlung und Entdichtung (Rückgang der Siedlungsdichte) die Wege länger; Verkehre nehmen zu, Umweltbelastungen wie Lärm oder Luftverschmutzung steigen – mit entsprechenden Auswirkungen auf Gesundheit und Klima.

Die Auswirkungen des bisherigen Umgangs mit der Fläche sind mit Blick auf Natur und Landschaft vielfältig und weitgreifend. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass auch der Nachverdichtung und Innenentwicklung Grenzen gesetzt sind. Vor allem stark wachende Städte müssen ihre Maßnahmen der Innenentwicklung mit Aspekten wie dem notwendigen Erhalt von Freiflächen und der Klimaanpassung abstimmen. Hierzu gehören auch Überlegungen zur Mehrfachnutzung verbleibender Freiflächen bis hin zu Konzepten, den Verlust von Freiflächen zu kompensieren durch gebäudegebundenes Grün.

Aber auch die ökonomischen Folgen eines stetigen Wachstums der Siedlungs- und Verkehrsflächen sind erheblich. Für die Erschließung neuer Wohn- und Gewerbegebiete und deren Anbindung an das vorhandene Straßen- und Leitungsnetz, für neue Schulen und andere soziale Einrichtungen sind nicht nur einmalige Investitionen der Städte und Gemeinden notwendig. Auch die langfristig wirksamen Folgekosten für Betrieb und Instandhaltung der sozialen und technischen Infrastruktur, die oft nicht ausreichend wahrgenommen werden, steigen mit der zunehmenden Ausdehnung und Entdichtung der Siedlungsbereiche, dies konnten zahlreiche Studien nachweisen (vgl. Preuß 2015). Vor allem in stagnierenden und schrumpfenden Regionen sinkt zudem die Auslastung der vorhandenen Infrastrukturen. Der Leerstand von Gebäuden und Anlagen erzeugt weitere Kosten. Im Ergebnis steigen durch die expansive Siedlungsentwicklung – insbesondere in Verbindung mit flächenzehrenden Bauweisen wie Einfamilienhäusern oder großzügigen, eingeschossigen Gewerbeparks – die Infrastrukturkosten pro Einwohner deutlich an. Dies betrifft nicht nur die technische Infrastruktur wie Versorgungsleitungen, Kanalisation oder Verkehrswege, sondern auch den öffentlichen Personennahverkehr oder soziale Infrastrukturen wie Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen.

Darüber hinaus hat die zunehmende Zersiedlung, insbesondere die sinkende Dichte der Siedlungsbereiche, in vielen Städten und Gemeinden weitreichende Folgen für die Versorgungs- und Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner. Mit den Neubaugebieten am Stadtrand geht in stagnierenden und schrumpfenden Regionen oft ein Bevölkerungsrückgang in den Ortskernen und gewachsenen

Quartieren einher. Orts- und Stadtteilzentren veröden und verlieren ihre Versorgungs- und sozialen Funktionen – oft noch unterstützt durch großflächige Einzelhandelsansiedlungen auf der grünen Wiese. Die wohnungsnahe Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen kann nicht (mehr) gewährleistet werden, Leerstände und Brachflächen in den Quartieren setzen eine Abwärtsspirale in Gang – oft begleitet von Tendenzen der sozialen Segregation.

Durch die zunehmende räumliche Trennung von Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Freizeit werden die Wege zu Versorgungs-, Bildungs-, Kultur- oder Gesundheitseinrichtungen, aber auch die Wege zwischen Wohnungen und Arbeitsplätzen länger; Zeitaufwand und Kosten für Mobilität steigen. Vor allem mobilitätseingeschränkte Bevölkerungsgruppen wie Kinder oder ältere Menschen leiden unter dieser Entwicklung. Das wachsende Verkehrsaufkommen in Verbindung mit der PKW-Abhängigkeit in den dünn besiedelten Neubauquartieren beeinträchtigt mit seinen erheblichen Lärm- und Schadstoffemissionen die Umweltqualität. Auch gehen siedlungsnahe Erholungsräume verloren, das Landschaftsbild verändert sich. Um die geschilderten Auswirkungen zu mindern, setzen wachsende Städte zunehmend auf die Entwicklung dichter, funktional und sozial gemischter Neubauquartiere entlang der schienengebundenen Nahverkehrstrassen.

2.4 Ursachen der Flächeninanspruchnahme

Der Flächenverbrauch in Deutschland ist Ergebnis eines komplexen Zusammenspiels der Nachfrage nach Wohn-, Arbeits-, Verkehrs- und Erholungsflächen einerseits und der vorhandenen Angebote an neuen Flächen andererseits. Demografische Aspekte wie die Entwicklung der Bevölkerung und der Haushalte, aber auch Zu- und Abwanderungen beeinflussen die Flächenneuinanspruchnahme ebenso wie Wohlstandseffekte. So hat sich die Wohnfläche pro Person in den letzten 50 Jahren fast verdreifacht und liegt heute bei ca. 45 Quadratmetern. Auch negative Faktoren des innerörtlichen Wohnens wie schlechte Luftqualität, Lärmbelastung, unattraktive Wohnumfelder, steigende Mieten und Immobilienpreise oder das schlechte Image einzelner Quartiere beeinflussen die Wohnungswahl und stärken Wünsche nach dem Wohnen „im Grünen“ bzw. im freistehenden Einfamilienhaus.

Der starke Zuzug in viele Groß- und Mittelstädte (u.a. Universitäts- und Schwarmstädte) bei gleichzeitig geringem Angebot an bezahlbarem Wohnraum oder kostengünstigem Wohnbauland haben in jüngster Zeit vor allem in den Verdichtungsräumen die Kontroverse über die Notwendigkeit einer Außenentwicklung angeheizt. Die gestiegene Wohnflächennachfrage hat zudem durch die seit 2015 verstärkte Flüchtlingszuwanderung an Dynamik gewonnen.

Eine weitere Ursache für die kaum zurückgehende Flächeninanspruchnahme ist in den Angebotsplanungen von Kommunen und Projektentwicklern zu sehen. Konkurriert wird um Ansiedlung neuer Betriebe und die Zuwanderung vor allem jüngerer Bevölkerungsgruppen. Vor allem im dünn besiedelten ländlichen Raum, auch in schrumpfenden Regionen, verbindet sich mit der Bereitstellung von Wohnbauland und Gewerbegebieten die Hoffnung, dass neue Einwohnerinnen und Einwohner sowie Betriebe gewonnen und damit auch die steuerlichen Einnahmen der Gemeinden erhöht werden können. Viele Gemeinden hoffen mit der Ausweisung von Wohnbauland auch einer Abwanderung oder Überalterung der Bevölkerung entgegenwirken zu können.

Solange sich das kommunale Einnahmensystem in Deutschland stark an den Bevölkerungszahlen orientiert, konkurrieren Kommunen um Einwohnerinnen und Einwohner und vor allem um junge Familien. Viele dieser Hoffnungen beruhen auf unrealistischen Prognosen. Das gleiche gilt für Gewerbegebiete, die Arbeitsplätze und Gewerbesteuereinnahmen versprechen. Nur selten wird der Wettbewerb über Qualitäten ausgetragen. Meist findet ein Mengenwettbewerb statt, dessen Resultat erschlossene Gewerbe- und Einfamilienhausgebiete mit großen Erschließungsanteilen sind, die sich oft kaum oder nur schleppend füllen.

2.5 Flächensparen bedeutet Gewinn und nicht Verzicht

Den Begriff „Flächensparen“ interpretieren nicht Wenige als ein „Verzichtsziel“. Fokussiert wird dann in der Debatte allein auf Zahlen. Im Kern geht es jedoch auch um eine Qualitätsdebatte, die angesichts der aktuellen Entwicklungen geführt werden muss. So ist auf der einen Seite festzuhalten, dass die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke noch immer weit entfernt vom 30-Hektar-Ziel ist. Diese kontinuierliche Ausdehnung der Verkehrs- und Siedlungsfläche führt, verbunden mit der gleichzeitig fortschreitenden Abnahme der Siedlungsdichte, zu den weiter oben beschriebenen negativen Folgen für Landschaft und Natur, die Volkswirtschaft und die Lebensqualität. Aufgegriffen wurde diese qualitative Dimension mit den beiden neu ergänzten Indikatoren Veränderung der Freiraumfläche und Siedlungsdichte (vgl. Kap. 2.1).

Dennoch ist das Problem nicht nur das „Wie viel Fläche wird umgewandelt?“, sondern vor allem auch das „Wo wird die Fläche in Anspruch genommen?“ und „Wie wird die Fläche genutzt?“. Studien zeigen, dass die Siedlungs- und Verkehrsflächen gerade in schrumpfenden und stagnierenden Regionen und im dünn besiedelten ländlichen Raum neu auf der grünen Wiese entstehen, d.h. in Räumen, in denen diese Entwicklung am wenigsten tragfähig ist (vgl. Kap. 2.2). Vor allem in diesen Regionen – aber nicht nur dort – werden besonders flächenintensive Einfamilienhausgebiete und weitläufige Gewerbegebiete neu ausgewiesen, die Flächen also nur minimal ausgenutzt.

Dies führt zu einer widersprüchlichen Entwicklung. Auf der einen Seite setzt sich der Verfall von Ortskernen und Stadtteilzentren fort, vorhandene Siedlungsstrukturen verlieren immer weiter an Funktionen, die Fragmentierung der Stadtstrukturen durch Brachen, Wohnungsleerstände und mindergenutzte Alt-Gewerbegebiete nimmt zu. Auf der anderen Seite entstehen zeitgleich – oft auch in unmittelbarer Nähe – großzügig bemessene Einfamilienhaus- und Gewerbegebiete, die erhebliche – nur selten berücksichtigte – Kosten und Folgekosten verursachen, die Landschaft und die Lebensräume von Pflanzen und Tieren zerstören, Landwirtschaft verdrängen und Ortsränder auflösen. Für die dort lebenden Menschen bedeutet dies, dass die Wege immer länger werden; die Verkehre nehmen weiter zu – zulasten der Umwelt- und Lebensqualitäten. Diese Entwicklung besitzt ihre eigenen Rationalität, da dort, wo der Flächenbedarf am geringsten ist, Grund und Boden so kostengünstig zu erwerben sind, dass die „Wiederbelebung“ aufgegebener Flächen oder Gebäude aus kurzfristiger Perspektive unrentabel erscheint. Das Einfamilienhaus auf der grünen Wiese ist vergleichsweise günstig zu realisieren. Ein Blick auf die Einfamilienhausgebiete der 1950er- bis 1980er-Jahre zeigt vielerorts deutlich, dass diese individuell gestalteten Wohnträume häufig den heutigen Wohnanforderungen nicht genügen und in nachfrageschwachen Wohnlagen auch kein Garant der Altersvorsorge mehr sind (vgl. u.a. Berndgen-Kaiser 2015, Wüstenrot Stiftung 2012). Auf der grünen Wiese werden die Leerstände von morgen produziert.

Ganz anders gestalten sich die Herausforderungen in den wachsenden Groß- und Mittelstädten. Hier geht es derzeit darum, in größerem Maßstab Wohnungsbau zu realisieren und insbesondere kostengünstigen Wohnraum schaffen. Gleichzeitig besteht eine wichtige Zukunftsaufgabe darin, den Stadtraum außerhalb der gründerzeitlichen Ringe zu qualifizieren. Dieser ist gekennzeichnet von alten Dorfkernen und vor allem Patchwork-Strukturen aus vergangenen Stadterweiterungsphasen, d.h. mehr oder minder unverbundenen, monofunktionalen Inseln wie Großwohnsiedlungen, Einfamilienhausgebieten und Zeilensiedlungen der 1950er- und 1960er-Jahre, untergenutzten Industrie- und Gewerbegebieten, aus der Nutzung gefallenen Infrastrukturanlagen, entlang der Ausfallstraßen auch Fachmarktzentren und unwirtlichen Ortsteilzentren. Die wachsende Nachfrage nach Wohnraum birgt die große Chance, derartige Stadträume qualitätsvoll zu entwickeln. Durch eine intelligente Verdichtung und Nachverdichtung, die verbunden ist mit einer Aufwertung von öffentlichen Räumen und Grünflächen, einer energetischen Ertüchtigung von Wohnsiedlungen, Verkehrsberuhigungsmaßnahmen und der Schaffung neuer Wegeverbindungen können hier attraktive, lebendige Quartiere und Zentren entstehen, die Bewohnerschaft verjüngt und die notwenige Dichte für Versorgungseinrichtun-

gen und Infrastrukturen erreicht werden. Der Wohnungsmarkt würde entlastet und die Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich deutlich reduziert. Eine Nachverdichtung wird allerdings nur dann auf Akzeptanz in der ansässigen Bevölkerung stoßen, wenn sie mit einer Qualifizierung der Quartiere bzw. Orte verbunden ist.

Flächensparen ist eine unverzichtbare Voraussetzung für den perspektivischen Umgang mit diesen Entwicklungen. In stagnierenden und schrumpfenden Regionen eröffnet sich durch eine konsequente Beschränkung auf Innenentwicklung und Umgestaltung der Zentren die Chance, Ortskerne lebendig zu halten oder neu zu beleben, leerstehende Gebäude in identitätsstiftende umzubauen, eine hinreichende Auslastung von Infrastrukturen zu erzielen und die Nahversorgung zu sichern. Eine weitere Perforierung des Siedlungskörpers mit ihren erheblichen Folgekosten könnte verhindert werden ebenso wie ein wachsender Angebotsüberhang auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt, der nicht nur das Ortsbild negativ prägt, sondern auch Investitionen hemmt und private Vermögen, die in den Immobilien stecken, entwertet. Ergänzend könnten Rückbau und Renaturierung von Siedlungs- und Verkehrsflächen die Lebensqualität erhöhen, neue Perspektiven – zum Beispiel im Tourismus – eröffnen und langfristig Kosten sparen.

Für wachsende wie für schrumpfende Gemeinden gilt gleichermaßen, dass es in den kommenden Jahren auch um einen Kulturwandel gehen muss. Es müssen attraktive und bezahlbare Alternativen zum freistehenden Einfamilienhaus entwickelt werden. Nur so wird sich die Nachfrage – insbesondere auch von jungen Familien – verändern und können attraktive Angebote für altersgerechtes Wohnen entstehen. In den bestehenden, „überalterten“ Einfamilienhausgebieten kann dadurch gleichzeitig ein Generationenwechsel befördert werden. Aber auch bei der Gewerbeentwicklung verspricht ein Umdenken neue Perspektiven. Ein interkommunales oder regionales Denken und Handeln kann nicht nur immense Kosten sparen und das Landschaftsbild schützen, sondern auch „starke“ Standorte entstehen lassen.

Deutlich wird, dass der umfassende Umbau und die Qualifizierung von Siedlungsstrukturen für wachsende wie für stagnierende oder schrumpfende Räume eine Herkulesaufgabe ist. Die konsequente Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass es gelingt, diese Aufgabe zu meistern und die Chancen der Innenentwicklung zu nutzen.

3 Forschungsansatz und methodisches Vorgehen

3.1 Forschungsansatz: Flächensparen als strategischer Ansatz

Die Studie verfolgt das Ziel, institutionelle und instrumentelle Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Hinblick auf deren Umsetzung in der Gesetzgebung, im Verwaltungsvollzug und im Bereich privater Akteure zu analysieren und zu bewerten. Auf dieser Grundlage werden UBA und BMUB im fachlichen Dialog zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme unterstützt und unter Berücksichtigung der abgeschlossenen und laufenden Arbeiten bei Bund und Ländern ein „Aktionsplan Flächensparen“ entworfen. Dabei konzentriert sich die Studie auf folgende Aspekte: Instrumente analysieren und bewerten, Instrumente angemessen bündeln, Ergebnisse des Modellversuchs zum Handel mit Flächenzertifikaten ggf. in die Instrumentenbündel integrieren sowie Kommunikation und Vernetzung intensivieren. Einen Schwerpunkt des Vorhabens bildet somit neben der Zusammenführung und Bündelung vorliegender Forschungsergebnisse und Aktivitäten die Überführung der Ergebnisse in einen Aktionsplan Flächensparen.

Konkrete Ziele zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr sind seit vielen Jahren formuliert und verabschiedet, Strategien entwickelt und diskutiert. Ausgereifte Instrumente sind gleichfalls vorhanden und vielfach erprobt, zahlreiche Forschungs- und Praxisprojekte, Initiativen und Aktivitäten finden auf den unterschiedlichen Ebenen statt. Aber: Die aktuellen Daten der Flächeninanspruchnahme sowie der Blick in die konkrete Praxis zeigen, dass die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme schwierig ist und bleibt (vgl. Kap 2). Um für das Jahr 2020 die formulierten Ziele und perspektivisch die geforderte Netto-Null erreichen zu können, bedarf es weiterer und größerer Anstrengungen. Als erforderlich erachtet wird deshalb ein konsistentes, aufeinander abgestimmtes Aktionsprogramm für die maßgeblichen Akteure im Bund, in den Ländern und in den Kommunen, in das die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Praxis sowie den vorliegenden Studien und Forschungsansätzen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme einfließen.

Für das methodische Vorgehen im Rahmen dieser Studie leiten sich daraus einige Prämissen ab. Grundlage der Bewertung und Zusammenstellung der Instrumente ist der konzeptionelle Ansatz, Flächensparen als Strategie zu definieren, die sich aus mehreren Strategiebausteinen zusammensetzt (vgl. Kap. 3.1.1.). Dies impliziert, Zieldefinition, Management und Organisation des Flächensparens in einem integrierten Ansatz zusammenzuführen und die Formulierung und Operationalisierung expliziter Flächensparziele voranzustellen. Eine besondere methodische Herausforderung der Bewertung des vorhandenen und zukünftigen Instrumentariums zum Flächensparen sind die regional und zum Teil auch kleinräumig wirksam werdenden unterschiedlichen Rahmenbedingungen, zu denen die Entwicklung der Wirtschaftskraft und der Einwohnerzahl, die bestehenden Siedlungsstrukturen, aber auch naturräumliche Restriktionen gehören. Sie müssen bei der Auswahl und Bewertung der Instrumente berücksichtigt werden, da diese Faktoren die lokalen Handlungslogiken bestimmen und damit in besonderem Maße den Umgang mit Flächen und die jeweils vor Ort vorhandenen Umsetzungskonzepte beeinflussen. Lokal und regional unterschiedliche Strategien und Handlungsweisen in der Flächenpolitik sind die Folge. Für den im Rahmen dieses Vorhabens zu entwickelnden Aktionsplan sollten deshalb passende Maßnahmenbündel für unterschiedliche Ausgangslagen geprüft werden (vgl. Kap. 3.1.2). Da diese Studie gemeinsam mit dem Teilvorhaben „Instrument Flächenzertifikatehandel – Modellversuch“ Bestandteil eines übergreifenden Vorhabens mit dem Kurztitel „Instrumente Flächensparen“ ist, bestehen zwischen beiden Teilvorhaben inhaltliche Schnittstellen, die gleichfalls konzeptionell berücksichtigt werden (vgl. 3.1.3). Diese Studie zielt zudem darauf, die limitierte Ressource Boden noch mehr in das Bewusstsein zu bringen. Daher sind integrierte Handlungs- und Kommunikationsstrategien für einen nachhaltigen Umgang mit Fläche und Boden gleichfalls zu reflektieren (vgl. Kap. 3.1.4.). Bei der Analyse der Wirkung, Anwendung und der Zielerreichung der ausgewählten Instrumente ist zudem zu berücksichtigen, dass das Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für

Siedlung und Verkehr auf 30 ha pro Tag nicht alleine durch die Adressierung der kommunalen Akteure erreicht werden kann (vgl. Kap. 3.1.5).

3.1.1 Flächensparen als strategischer Ansatz

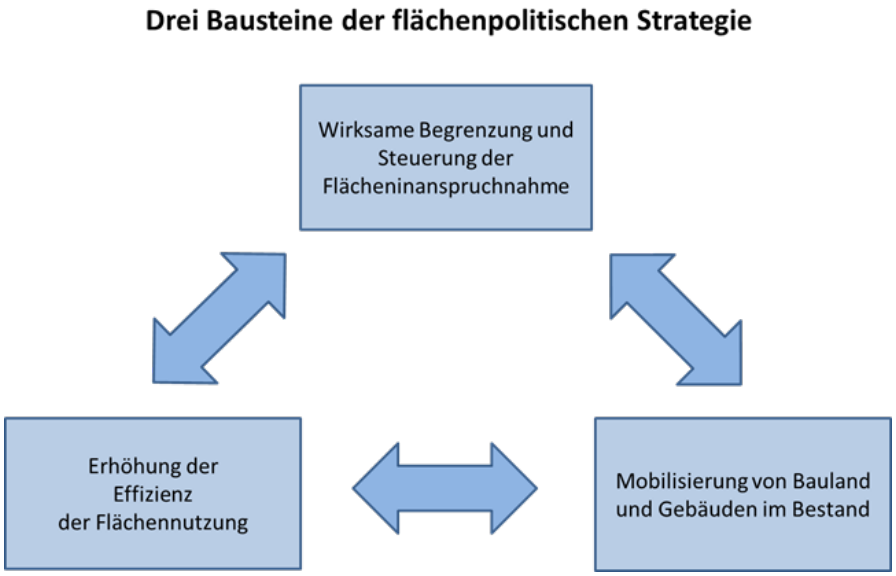
Der Fokus dieser Studie liegt auf einer integrierten Betrachtung und Bewertung des vorhandenen Instrumentariums zum Flächensparen, seiner Weiterentwicklung und der Entwicklung neuer Instrumente. Bisher vorliegende Erfahrungen und Erkenntnisse in der Umsetzung des breit gefächerten Instrumentenkanons zeigen, dass Flächensparen nur dann erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn es als strategischer Ansatz konzipiert wird und alle maßgeblichen Akteure des Flächengeschehens eingebunden werden. Wenn geeignete Instrumente und Prozesse entlang quantitativer und qualitativer Ziele eingesetzt werden, kann ein Ansatz des Flächensparens erfolgreich umgesetzt werden. Damit Ziele zur verbindlichen Basis eines strategischen Ansatzes für das Flächensparen werden können, bedarf es ihrer Operationalisierung. Um die Außenentwicklung deutlich begrenzen und die Innenentwicklung gleichzeitig intensiv fördern zu können, setzt sich die Strategie Flächensparen im Verständnis dieser Studie aus drei Strategiebausteine zusammen: Reduzierung und Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme, Mobilisierung von Flächen im Bestand und effizientere Flächennutzung:

- Strategiebaustein 1: Reduzierung und Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme
  Eine wirksame Reduzierung der Flächeninanspruchnahme lässt sich nur dann realisieren, wenn alle flächenpolitisch relevanten Akteure das Ziel ernstnehmen, den Flächenverbrauch bundesweit auf 30 ha pro Tag zu begrenzen. Dies bedeutet, dass Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke nur noch dort neu in Anspruch genommen werden, wo Innenentwicklungspotenziale nicht vorhanden sind und eine hohe Entwicklungsdynamik ein quantitatives Flächenwachstum rechtfertigt. Nur so können mittel- und langfristige Kosten und Folgekosten der Siedlungsentwicklung vermieden, Qualitäten in den Innenbereichen erhalten und weiterentwickelt und Landschaft mit ihren vielfältigen Funktionen geschützt werden.
- Strategiebaustein 2: Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand
  Wichtige Stellschraube der Innenentwicklung ist die Mobilisierung von Flächen im Bestand. Dabei geht es um vormals bebaute Flächen wie Baulücken und Brachflächen sowie um erschlossene unbebaute Grundstücke des beplanten oder unbeplanten Innenbereichs, die einer neuen Nutzung zugeführt werden können.
- Strategiebaustein 3: Effizientere Flächennutzung durch kompakte Stadtstrukturen
  Angemessen hohe bauliche Dichten im Neubau und die Ausschöpfung von Nachverdichtungspotenzialen im baulichen Bestand eröffnen Spielräume für die Ansiedlung von Betrieben, die Schaffung von Wohnraum, die Entwicklung nutzungsgemischter Strukturen und eine hohe Wohn- und Lebensqualität in Quartieren mit kurzen Wegen. Hierbei kommt zugleich der „doppelten Innenentwicklung“, also der Qualifizierung und Erweiterung von Grün- und Freiflächen, dem Erhalt von Frischluftschneisen oder von mikroklimatisch wirksamem Grün eine besondere Bedeutung zu.

Eine wirksame Gesamtstrategie muss immer Instrumente und Maßnahmen aus allen drei Bausteinen miteinander kombinieren. Denn eine stringente Reduzierung und Steuerung des Flächenverbrauchs wird nur dann gelingen, wenn gleichzeitig der Weg für die Innenentwicklung erleichtert wird. Umgekehrt können viele Städte und Gemeinden nur dann Innenentwicklung betreiben, wenn gleichzeitig das Angebot der Flächen im Außenbereich beschränkt oder um ein Deutliches verteuert wird. Ausgegangen wird davon, dass den verschiedenen Ebenen der räumlichen Planung zwar ein umfassendes Instrumentarium von informatorischen, planerischen und kooperativen Instrumenten zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme zur Verfügung steht. Um dieses im Sinne eines aktiven Flächenmanagementansatzes einzusetzen, bedarf es jedoch einer verbindlichen Operationalisierung der Flächensparziele. Unter dem Strategiebaustein „Wirksame Begrenzung und Steuerung der Flächeninanspruch-

nahme“ wurden deshalb das Instrument der Kontingentierung sowie zwei Wege für deren Umsetzung untersucht.

Abbildung 4: Flächenpolitische Strategie



Quelle: Adrian u.a. (2017)

3.1.2 Passgenaue Maßnahmenbündel

Auf den verschiedenen räumlichen und institutionellen Ebenen steht für ein nachhaltiges Flächenmanagement ein breites Spektrum an Instrumenten zur Verfügung. Dazu zählen unterschiedliche Flächeninformationssysteme und Ansätze zur Boden- und Flächenbewertung, mit denen die Verfügbarkeit und weitergehende Flächeninformationen erfasst und als Grundlage für Planungsentscheidungen aufbereitet werden können. Das Spektrum umfasst zudem ökonomische Instrumente, wie Folgekostenrechner und Fiskalanalysen, die dazu beitragen, monetäre Vorteile der Innenentwicklung zu verdeutlichen und gleichzeitig die monetären Folgen der Außenentwicklung zu identifizieren. Instrumente zur Brachflächenreaktivierung auf der einen Seite und interkommunale Kooperationsmodelle auf der anderen Seite sind weitere instrumentelle Ansätze. Ergänzt werden sie von Vorschlägen zu neuen Instrumenten aus den Bereichen Umweltrecht, Planungsrecht, Steuerrecht, Förderung und Subventionen, die im Rahmen von zahlreichen Forschungsprogrammen und Aktionsallianzen von Bund und Ländern in den letzten Jahren erarbeitetet wurden. Für die Bundesebene ist hier insbesondere der BMBF-Förderschwerpunkt REFINA (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein Nachhaltiges Flächenmanagement) zu nennen (www.refina-info.de).

Die zahlreichen Aktivitäten zum Flächensparen auf der einen Seite und die stetige Flächeninanspruchnahme auf der anderen Seite verdeutlichen, dass die anhaltende Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen im Außenbereich – neben den ungebremsten Emissionen von Treibhausgasen, dem Verlust der Biodiversität, der Kontamination von Böden und Grundwassern u.a. – ein persistentes Umweltproblem darstellt, das scheinbar nicht mit einzelnen Instrumenten gelöst werden kann. Notwendig ist die Zusammenstellung ausgewählter Instrumente in sogenannten Instrumentenbündeln, mit denen unterschiedliche Bereiche zusammengeführt und unterschiedliche Akteure angesprochen werden. Bedeutsam für das Erreichen der flächenpolitischen Ziele ist deshalb eine Bewertung von Synergien und Konkurrenzen der einzelnen Instrumente in einer Gesamtschau. Nur so können die verantwortlichen Akteure einzelne Instrumente, die – ohne zuvor festgesetzte konkrete Flächensparziele – mal weniger und mal mehr in Richtung einer Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme wirken, zielgenau einsetzen. Für diese Studie leiten sich daraus methodische Schlussfolgerungen zur Systema-

tisierung, Bewertung und Bündelung der zuvor zusammengestellten und bewerteten Instrumente mit Blick auf unterschiedliche Ausgangsbedingungen, Voraussetzungen, Ziele, Anwendungskontexte und Akteure. Nur so kann ein konsistentes praxistaugliches Gesamtkonzept erstellt werden (vgl. Kap. 3.2.2).

3.1.3 Handel mit Flächenzertifikaten

Ein in der Erprobung befindliches Instrument, das erhebliche Konsequenzen für das Zusammenspiel der verschiedenen Instrumente hätte, stellen die sogenannten Flächenausweisungsrechte/-zertifikate dar, die ein handelbares System für den Umgang mit Neuflächeninanspruchnahme etablieren würden. Bereits im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode wurde ein entsprechender Modellversuch zum „Flächenzertifikatehandel" verankert, der für die 18. Legislaturperiode aufgegriffen und bestätigt wurde. Im Rahmen des Umweltforschungsplans (UFOPLAN) wurde das Teilvorhaben „Instrument Flächenzertifikatehandel – Modellversuch" im Auftrag des Umweltbundesamtes von einem Gutachterteam unter Leitung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln durchgeführt (siehe auch http://www.flaechenhandel.de).

Beim Flächenhandel wird die Gesamtmenge an handelbaren Zertifikaten vorab festgelegt und am Anfang jedes Jahres ausgegeben. Die Gemeinden, die Träger der Bauleitplanung sind, erhalten über einen festen Schlüssel Zertifikate zugeteilt, die zur Ausweisung von 1.000 m^2 (=0,1 ha) Bauland berechtigt. Der Schlüssel orientiert sich an Einwohnerzahlen (www.flaechenhandel.de). Die Kommune, die im Rahmen der bestehenden Raumplanung Flächen ausweisen will, muss die entsprechende Zahl an Zertifikaten bereitstellen. Hat sie zu wenige, muss sie zusätzliche kaufen. Hat sie zu viele, so kann sie Zertifikate verkaufen. Auf diese Weise verfolgen die Gemeinden nur noch ihre B-Pläne, für die sie sicher sein können, dass sie mit der Aufsiedlung auch die zusätzlichen Zertifikatskosten begleichen können. Jede Gemeinde kann dieses Kalkül im Rahmen der Raumplanung selbst aufstellen und sie kann selbst entscheiden, ob sie eher dazukauft oder verkauft. Unabhängig davon wie sie entscheidet, bleibt das Flächensparziel gewahrt, weil nur eine bestimmte Menge zur Verfügung steht." (vgl. http://www.flaechenhandel.de/flaechenhandel/funktionsweise).

Für dieses Vorhaben bedeutet die enge Verzahnung mit diesem Projekt, dass der Flächenzertifikatehandel nicht nur als zukünftiges Instrument in die Analyse einbezogen wird (vgl. Kap. 6.1.3.), sondern dass er als zentrales Instrument in den Schlussfolgerungen berücksichtigt wird. Mit Blick auf die Perspektiven werden deshalb im Ergebnis dieser Studie zwei Wege zum Erreichen der flächenpolitischen Ziele entworfen: zum einen die Einführung des Flächenzertifikatehandels, zum anderen eine verbindliche Steuerung ohne einen Flächenzertifikatehandel.

3.1.4 Kommunikation zum Nachhaltigen Flächenmanagement

Über die Handlungsbedarfe rund um einen sparsamen Umgang mit Fläche sind sich Expertinnen und Experten, aber auch viele Praxisakteure einig. Und doch sind „Fläche" und „ein sparsamer Umgang mit Fläche" keine Themen, die – im Unterschied zu Klimaschutz und Biodiversität – öffentlich deutlich sichtbar bewegen oder Schlagzeilen in der Tagespresse provozieren. Solange Flächensparen jedoch ein Expertenthema bleibt, solange bleibt es auch für politische Akteure schwierig, einen anderen und bewussten Umgang mit der Ressource Fläche und Aspekte des „Flächensparens" als Erfolg zu präsentieren und in der Öffentlichkeit zu kommunizieren.

Innovative Kommunikationsansätze und damit verbundene offene Lernprozesse sind unverzichtbare Bausteine des nachhaltigen Flächenmanagements, auch wenn sie bisher vergleichsweise eher selten in ihrer grundlegenden Bedeutung wahrgenommen, diskutiert oder gar umgesetzt werden. Dies verwundert, da unterschiedliche Vermittlungsprozesse dazu beitragen, verschiedene Zielgruppen gezielt anzusprechen, um das bisher eher gering ausgebildete öffentliche Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Verringerung des Flächenverbrauchs zu wecken, das Interesse an Ansätzen der Innenentwick-

lung und der Brachflächenrevitalisierung zu stärken und ein nachhaltiges Flächenmanagement erfolgreich umzusetzen.

Insbesondere seit der Veröffentlichung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und der darin verankerten flächenpolitischen Ziele des Bundes entstand in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Informationsangeboten zum Thema Flächenmanagement. Auf der Ebene des Bundes werden relevante Informationen in themenspezifischen Internetangeboten gebündelt, z.B. BMUB: Wasser Abfall Boden; UBA: Informationen zur raumbezogenen Umweltplanung sowie zu Boden und Altlasten; BMUB: Stadt und Land/Raumentwicklung; UBA: Aktion Fläche - Informations- und Kommunikationsplattform des Bundes zum Thema Flächensparen (www.aktion-flaeche.de), BBSR: Darstellungen über die Ergebnisse verschiedener Forschungsprogramme wie z.B. ExWoSt, MORO bzw. zur Raumbeobachtung; BMBF FONA: Ressourcen und Nachhaltigkeit; DESTATIS: Umweltökonomische Gesamtrechnungen, Teil Flächennutzung. Auch Länderministerien, Regionen und Verbände bieten Informationsplattformen zum Thema Flächenmanagement an. Stellvertretend seien genannt: Allianz für die Fläche in Nordrhein Westfalen (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen), Flächenmanagement-Plattform (Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, inzwischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg) mit Förderprogramm „Flächen gewinnen durch Innentwicklung“ sowie eine Internetplattform zur Innentwicklung (Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, inzwischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg) in Baden Württemberg, Flächensparen in Bayern (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit), Boden-Bündnis europäischer Städte, Kreise und Gemeinden (European Land and Soil Alliance (ELSA)) sowie die NABU-Informationsangebote „Siedlungsentwicklung, Bauen“ und „Kommunen sparen Fläche“. Abgerufen werden können neben grundlegenden Informationen best practice Beispiele, aber auch Arbeitshilfen und Werkzeuge.

Hieran anknüpfend schlägt beispielsweise der LABO-Bericht „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ (2010) im Handlungsfeld „Zielgruppenspezifische Kommunikation und Bewusstseinsbildung“ eine bundesweite Medienoffensive auf professioneller Basis vor und benennt mit der planenden und bauenden Fachöffentlichkeit, der breiten Öffentlichkeit sowie der beruflichen Aus-und Fortbildung sowie der schulischen Ausbildung bereits Zielgruppen bzw. Adressatenbereiche. Auch das gemeinsame Positionspapier der Agrar-, Bau-, Finanz-, Innen-, Raumordnungs- und Umweltministerkonferenzen „Maßnahmen zur weiteren Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“ (08.05.2012) empfiehlt die Bereitstellung einer bundesweiten Informationsplattform für die zielgruppenspezifische Informationsvermittlung. Ergänzt wird dieser Vorschlag um eine bundesweite Medienoffensive sowie eine zielgruppenspezifische Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit.

3.1.5 „Flächenverbrauch“: nicht nur ein Ergebnis der kommunalen Planung

Dieses Vorhaben konzentriert sich auf die Flächeninanspruchnahme auf kommunaler und regionaler Ebene und betrachtet Instrumente und Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung des 30–Hektar-Ziels. Nicht berücksichtigt wird dabei, dass auch Bund und Länder jenseits ihrer Möglichkeiten rahmensetzender Gesetzgebung oder Steuerpolitiken mit ihren Zielen, Interessen, Planungen und Vorhaben zum „Flächenverbrauch“ beitragen oder aber das Flächensparen unterstützen. So beeinflussen Bund und Länder mit den unterschiedlichen und teilweise nicht kongruenten Zielen der verschiedenen Fachpolitiken die Chancen einer Flächenpolitik bzw. begrenzen die Wirksamkeit flächenpolitischen Handelns. Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang die Verkehrspolitik genannt, die mit dem Bundesverkehrswegeplan Verkehrsprojekte von übergeordneter Bedeutung steuert, ohne diese mit dem Flächensparzielen abzustimmen. Auch bei der Förderung erneuerbarer Energien werden explizit Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB) realisiert und gefördert. Erwähnt seien zudem die flächenbezogenen Folgen einer Landwirtschaftspolitik, in deren Rahmen mit dem Ziel der Wettbewerbsfähigkeit u.a. Großviehanlagen errichtet werden.

Diese und andere raumbedeutsame UVP-pflichtige Vorhaben werden zumeist außerhalb des Siedlungsbereichs der Städte und Gemeinden realisiert und entziehen sich einer direkten und umfassenden Steuerung der betroffenen Gemeinden. Zudem liegen bisher nur wenige Daten zur konkreten Flächeninanspruchnahme dieser Nutzungen vor. Diese Zahlen können deshalb in dieser Studie nicht berücksichtigt werden. Das heißt, dass mit den im Rahmen dieser Studie betrachteten Instrumenten nicht die gesamte Flächenneuinanspruchnahme gesteuert werden kann. Um das Ziel einer täglichen Neuinanspruchnahme von 30 ha real abbilden zu können, müssen über Landes-, regionale Raumordnung, interkommunale Kooperationen und Städte und Gemeinden hinaus auch die raumbedeutsamen Aktivitäten des Bundes quantifiziert und einbezogen werden. Berücksichtigt werden müssten zudem auch Landespolitiken, die u.a. mit dem Ziel der Förderung der Wirtschaftsstruktur landesweit bedeutsame Industrie- und Gewerbeflächen entwickeln.

3.2 Methodische Bausteine

In dem Vorhaben kamen mehrere methodische Bausteine zum Einsatz. Den Schwerpunkt bildete die Instrumentenanalyse, in deren Rahmen vorhandene und zukünftige Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zusammengestellt, analysiert und bewertet wurden (vgl. Kapitel 3.2.1.). In einem zweiten mehrstufigen Schritt wurden die Instrumente in Bündeln zusammengefasst (vgl. Kap. 3.2.2). Ergänzend wurde zu verschiedenen Zeitpunkten externe Expertise einbezogen (vgl. Kap. 3.2.3).

3.2.1 Instrumentenanalyse: methodisches Vorgehen und Bewertungskriterien

Angesichts der zahlreich vorliegenden Ergebnisse aus wissenschaftlichen Studien und Praxisprojekten sowie den vorhandenen Umsetzungserfahrungen in den Städten und Gemeinden liegen ausreichend Erkenntnisse zur Wirksamkeit, zu Anwendungskonzepten, zu Akzeptanz, Praxistauglichkeit und zu Erfordernissen der Weiterentwicklung einzelner Instrumente vor. Daran konnte dieses Vorhaben direkt anknüpfen. Die vorliegenden Forschungsergebnisse und Umsetzungserfahrungen bzw. -defizite zu einzelnen Instrumenten zusammenzustellen, zu systematisieren, anhand definierter Kriterien zu analysieren und mit Blick auf notwendige Konsequenzen (rechtlich, förderpolitisch etc.) zu bewerten ist deshalb ein erster Baustein der in diesem Vorhaben zu bearbeitenden Instrumentenanalyse (Teil A der Instrumentenanalyse).

Hierzu erfolgte zunächst eine Recherche und Auswahl von Instrumenten. Auf der Grundlage der Auswertung vor allem folgender Quellen wurden in einem ersten Schritt vorhandene und neue instrumentelle Ansätze für das Flächensparen zusammengestellt:

- Bund-/Länder- Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) (2010): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Bericht der Umweltministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes, Stand: 30.3.2010.
- Deutscher Bundestag (2007): Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung; TA-Projekt: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme - Ziele, Maßnahmen und Wirkungen (Drucksache 16/4500) vom 02.03.2007.
- Deutscher Bundestag (1998): Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt". Abschlussbericht BT-Drs. 13/11200 S. 167.
- Deutscher Bundestag, Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung (2013): Positionspapier „Flächeninanspruchnahme“, Stand 14.2.2013.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Kreislaufwirtschaft in der städtischen/ stadtregionalen Flächennutzung. Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a., Schriftenreihe „Werkstatt: Praxis“ Heft 51, Bonn.

- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Neue Instrumente für neue Ziele. Band 3 der Sonderveröffentlichungsreihe zum ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“. Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a., Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Was leisten bestehende Instrumente? Band 2 der Sonderveröffentlichungsreihe zum ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a., Bonn.

In Teil A der Instrumentenanalyse wurden 36 Instrumente aus den Bereichen Umweltrecht, Planungsrecht, Kooperation, Steuerrecht, Förderung und Subventionen sowie Öffentlichkeitsarbeit zusammengestellt, klassifiziert und bewertet. Dabei handelt es sich um etablierte Instrumente, die in unterschiedlicher Intensität eingesetzt werden. Diese sind

- 10 regulative Instrumente,
- 5 informatorische Instrumente,
- 12 fiskalische und ökonomische Instrumente und
- 9 strukturierende Instrumente.

Die Auswahl dieser Instrumente erfolgte auf der Grundlage einer ersten Einschätzung ihres Beitrags zum Flächensparen sowie ihrer Praxisrelevanz und Anwendungsreife. Diese erste grobe Bewertung basierte auf einer Zusammenstellung der Ergebnisse vorliegender Studien. Bei neu einzuführenden Instrumenten wurde auf dieser Grundlage ihr möglicher Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme eingeschätzt. Einbezogen wurde zudem eine Einschätzung des Reifegrades eines Instrumentes, d.h. der Stand der Diskussion um deren jeweilige Einführung. Von Beginn an nicht in die Betrachtung einbezogen wurden Instrumente, bei denen von einer geringen Wirkung auf die flächenpolitischen Ziele ausgegangen wurde.

Als Grundlage der Instrumentenanalyse dienten in einem ersten Schritt die Ergebnisse vorliegender Studien, die im Rahmen einer Sekundäranalyse zusammengestellt und ausgewertet wurden. Die dann vorliegenden Einschätzungen wurden in einem zweiten Schritt diskursiv durch das Projektteam weiterentwickelt. In einem dritten Schritt wurden diese Bewertungen auf der Basis der Ergebnisse von zwei im Rahmen des Projekts durchgeführten Fachgesprächen (Protokolle siehe Anhang) und des begleitenden Fachbeirates (Protokolle siehe Anhang)weiter bearbeitet. Da für die neuen Instrumente häufig keine Studien und empirischen Untersuchungen vorliegen, basierte ihre Bewertung überwiegend auf Annahmen. Bei der Bewertung des Beitrages eines Instrumentes zu den flächenpolitischen Zielen wurden diese in drei Strategiebausteine differenziert. Bewertet wurde der mögliche Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, zur Mobilisierung von Flächen im Bestand (Innenentwicklung) und zur Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung.

Für jedes ausgewählte Instrument wurde ein Instrumentensteckbrief erstellt, in dem die wichtigsten Informationen aufbereitet und die Relevanz des Instruments für die Erreichung der flächenpolitischen Ziele bewertet wurde. Die Steckbriefe bildeten die Grundlage der anschließenden Auswahl von Instrumenten für den Aktionsplan Flächensparen. Die ausführlichen Steckbriefe enthalten neben einer Kurzbeschreibung der Wirkungsweise, der gesetzlichen Grundlagen, der vorliegenden Studien und des Einsatzes in der Praxis, bzw. dem Stand der Einführung eine Bewertung mehrerer Kriterien. Benannt sind zudem die für die Einführung bzw. Kontrolle Verantwortlichen sowie die für die Umsetzung zuständigen Akteure. Im Einzelnen wurden folgenden Kriterien betrachtet:

Zielbezug:
Hierunter wurde der Beitrag des Instrumentes zu den flächenpolitischen Zielen bewertet. Dieser wurden hinsichtlich der drei Strategiebausteine des Flächensparens differenziert, die die flächenpolitischen Ziele unterstützen:

1. die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, um die flächenpolitischen Mengenziele zu erreichen,
2. die Mobilisierung von Flächen, d.h. die Zuführung bzw. Wiedereinführung von erschlossenem unbebautem bzw. vormals bebautem Bauland in den Nutzungskreislauf sowie Nachverdichtungspotenziale und
3. die Effizienz der Flächennutzung, d.h. einen sparsamen Umgang mit Fläche mit dem Ziel der Entlastung von Umwelt und Kosten der Infrastruktur.

Die Bewertung des Beitrags eines Instrumentes zur Erreichung der Flächensparziele erfolgte unabhängig davon, ob das Instrument bereits angewendet wird und ein gesetzlicher oder sonstiger Regelungsrahmen vorhanden ist (bestehende Instrumente) oder ob dieser erst noch zu schaffen ist (neue Instrumente). Die Zielerreichung von Instrumenten wurde „positiv" bewertet, wenn mit dem Instrument ein mit einem Strategiebaustein verknüpftes Ziel unterstützt wird. Bei einer fehlenden Wirkung wurde die Zielerreichung als „neutral" bewertet. Wenn das Instrument die Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich eher unterstützt, die Mobilisierung von Flächen im Innenbereich verhindert oder eine effiziente Flächennutzung stört, wurde die Zielerreichung des Instrumentes „negativ" bewertet. Instrumente, deren Zielerreichung durchgehend „negativ" eingeschätzt wurde, sind aus Sicht des Projektteams für das Flächensparen ungeeignet und wurden nicht näher betrachtet.

Anwendungsreife
Die Bewertung der Anwendungsreife umfasste drei Aspekte: den (vorhandenen) gesetzlichen Rahmen, die Umsetzungsbedingungen sowie bei neuen Instrumenten den Grad der Erprobung in der Praxis.
Eine positive Bewertung des gesetzlichen Rahmens erfolgte, wenn dieser implementiert ist. „Neutral" bedeutet, dass ein bereits angewendetes Instrument bzw. sein gesetzlicher Rahmen nachjustiert werden müssen. „Negativ" wird der rechtliche Rahmen bewertet, wenn entweder noch keine gesetzlichen Grundlagen vorliegen oder wenn bei vorhandenen Instrumenten ein grundsätzlicher Bedarf für eine Neujustierung besteht.
Unter Umsetzungsbedingungen wurden die konkreten Rahmenbedingungen für den Einsatz eines Instrumentes in einer Verwaltung bewertet. Hierzu zählen u.a. die Zuständigkeiten und verwaltungsinterne Abstimmungs- und Koordinationsprozesse (horizontale Integration). Die Umsetzungsbedingungen wurden als „positiv" eingeschätzt, wenn institutionelle und/oder akteursspezifische Strukturen, Motivationen oder Praktiken die Anwendung (überwiegend) fördern. Eine Einschätzung als „neutral" erfolgte, wenn die Bedingungen für eine zielgerichtete Anwendung zumindest teilweise günstig und förderlich eingeschätzt wurden. „Negativ" steht für Umsetzungsbedingungen, die die Anwendung verhindern bzw. stark erschweren. Bei noch nicht eingeführten Instrumenten werden die Umsetzungsbedingungen immer als „negativ" bewertet.
Alle Instrumente wurden hinsichtlich ihres Einsatzes in der Praxis unabhängig von der Wirksamkeit auf die Ziele bewertet. „Positiv" bedeutet hier, dass regelmäßig oder zumindest häufig mit diesem Instrument gearbeitet wird, d.h. es gehört zu den Handlungsroutinen. Eine Bewertung als „neutral" verweist auf einen gelegentlichen Einsatz, „negativ" bedeutet fehlende Praxis.
Das Kriterium „Akzeptanz", das eigentlich in einem engen Zusammenhang mit der Anwendung in der Praxis steht, wurde nicht berücksichtigt, da Akzeptanz kein geeignetes Kriterium zur Bewertung der Anwendungsmöglichkeiten eines Instruments und seines Beitrags zur Erreichung von Flächensparzielen ist. Akzeptanz in Form eines zustimmenden Werturteils durch Normadressaten sagt vielmehr etwas über die Schärfe und den Wirkungsgrad eines Instruments aus. Auszugehen ist davon, dass vor allem solche Instrumente wenig akzeptiert werden, die besonders wirkungsvoll die Inanspruchnahme

von Flächen reduzieren, wie z.B. die Kontingentierung von Mengen für die Neuinanspruchnahme von Flächen. Bei einzelnen Instrumenten wurde auf Aspekte der Akzeptanz im Zusammenhang mit der Anwendungsreife hingewiesen.

Anschlussfähigkeit

Die Anschlussfähigkeit der einzelnen Instrumente wurde in zwei Richtungen betrachtet. Im Aktionsplan Flächensparen waren als Schlussfolgerung aus der Instrumentenanalyse zwei Wege vorzusehen: die Einführung des Flächenzertifikatehandels sowie eine verbindliche Steuerung ohne Flächenzertifikatehandel. Hieran anknüpfend wurde in den Steckbriefen die Kompatibilität der Instrumente mit dem vorhandenen Instrumentenset zum Flächensparen beurteilt. Bewertet wurde die Passfähigkeit in das bestehende Planungssystem, bei noch einzuführenden neuen Instrumenten wurde ihr Integrationspotenzial in das bestehende Planungssystem beurteilt. Die Instrumente wirken entweder „positiv" ergänzend und unterstützend, d.h. die Instrumente verstärken das Erreichen flächenpolitischer Ziele, oder die Anschlussfähigkeit eines Instruments wurde als „neutral" eingeschätzt, wenn keine erkennbaren positiven oder negativen Wechselwirkungen mit anderen Instrumenten bestehen. „Negativ" wurde die Anschlussfähigkeit eingeschätzt, wenn das Instrument die Anwendung anderer Instrumente ausschließt oder blockiert.
Beurteilt wurde zudem die Anschlussfähigkeit des jeweiligen Instrumentes an den Flächenzertifikatehandel. „Positiv" bedeutet, dass das Instrument den Flächenzertifikatehandel unterstützt, „neutral" steht für ein konfliktfreies Zusammenwirken. Eine Bewertung als „negativ" bedeutet, dass das Instrument den Flächenzertifikatehandel behindert oder gar verhindert.

Gesamteinschätzung / Fazit

Abschließend wurden die einzelnen Bewertungen in einem Fazit zusammengeführt und in einer Gesamteinschätzung gebündelt. Neue Instrumente, deren Beitrag zum Flächensparen positiv eingeschätzt wurde, werden in der Regel mit dem Verweis auf weitergehenden Untersuchungs- bzw. Forschungsbedarf für eine weitergehende Betrachtung empfohlen.
Die ausführlichen Steckbriefe der einzelnen Instrumente dienen als Grundlage der Vorstellung der Instrumente in den Kapiteln 4 und 6. Konzentriert wurde sich auf die Erläuterung wichtiger Aspekte, die Steckbriefe wurden für diesen Bericht erheblich gekürzt.

3.2.2 Instrumentenbündel

Auf der Grundlage der Steckbriefe wurden in einem zweiten methodischen Schritt Instrumente zusammengeführt und geeignete Instrumentenbündel zusammengestellt. In einem ersten konzeptionellen Ansatz wurden die Instrumente in Bündel entlang der drei Entwicklungsdynamiken „schrumpfend", „kleinräumig differenziert" und „wachsend" zusammengestellt. Dabei stellte sich heraus, dass die idealtypisch auf drei unterschiedliche räumliche Entwicklungsdynamiken zugeschnittenen Instrumentenbündel nur schwer passgenau in einzelnen Gemeinden oder Regionen eingesetzt werden können. Dort vollziehen sich gleichzeitig und räumlich differenziert in den Zentren, am Stadtrand und im Umland Wachstums- und Schrumpfungsprozesse gleichzeitig, so dass zumeist alle Instrumentenbündel gleichzeitig angewendet werden müssten.

In einem zweiten Arbeitsschritt wurde die Systematik verändert. Die Instrumente wurden nun – mit Blick auf die Adressaten des Aktionsplanes – entlang der für die Anwendung zuständigen Akteure in vier Instrumentenbündeln zusammengeführt: Bündel 1: Städte/ Gemeinden, Bündel 2: interkommunale Kooperationsverbünde, Bündel 3: Raumordnung und Bündel 4: Finanzierungs- und Förderinstrumente.

Diese Gliederung wurde im Verlauf des Vorhabens weiterentwickelt und u.a. in den begleitenden Fachgesprächen diskutiert und bewertet. Dabei zeigte sich, dass die gesonderte Betrachtung von Bündel 4: Finanzierungs- und Förderinstrumente inhaltlich zwar als sinnvoll bewertet, die Systematik der

Adressatenperspektive dadurch jedoch als durchbrochen wahrgenommen wurde. Verständigt wurde sich auf eine konsequente Bündelung der untersuchten Instrumente entlang der zuständigen Akteure.

Im Ergebnis werden die Instrumente in drei Bündeln zusammengeführt:

- Instrumentenbündel I: Aktiv handeln in Städten und Gemeinden, das die Kommunen adressiert,
- Instrumentenbündel II: Aktiv handeln in der und für die Region, das interkommunale Kooperationen sowie die Regionalplanung anspricht und
- Instrumentenbündel III: Aktiv in Bund und Ländern, das Instrumente anspricht, für die der Bund und Länder zuständig sind.

In dem vorliegenden Bericht erfolgt die Darstellung der Instrumente weitestgehend entlang der Gliederung in diese Bündel. In Kapitel 4 werden vorhandene Instrumente diskutiert, die bereits eingesetzt werden bzw. eingesetzt werden könnten. Die neuen Instrumente, für die mit Blick auf die in einem ersten Schritt notwendige Schaffung der Rechts- und /oder Fördergrundlagen Bund und Länder zuständig sind, werden in Kapitel 6 dargestellt und bewertet.

3.2.3 Einbezug externer Expertise

Von Beginn an wurden die projektinternen Arbeitsprozesse ergänzt durch den Einbezug externer Expertise. Hierzu wurde projektbegleitend ein Expertenkreis eingerichtet, dessen Mitglieder das Projekt durch ihre fachliche Expertise inhaltlich unterstützen und beraten und zudem als Multiplikatoren wirken sollten. Der Expertenkreis begleitete alle Arbeitsphasen und unterstützte die Erarbeitung des Aktionsplans. Der Expertenkreis traf sich zu seiner konstituierenden Sitzung im April 2015, weitere Sitzungen folgten im März und November 2016.

Zudem fanden im Projektverlauf zwei Workshops statt, an denen neben den Mitgliedern des Expertenkreises weitere Fachleute aus den Kommunen, den Regionen, den Ländern, den Bundesministerien und aus Interessensverbänden teilnahmen. Ziel der Praxisworkshops war die Vorstellung und kritische Reflexion der vorgeschlagenen Maßnahmenbündel hinsichtlich ihrer Praxistauglichkeit und ihres Beitrags zu den flächenpolitischen Zielen. Besondere Aufmerksamkeit kam dabei der Identifizierung der aus Sicht der Praxis notwendigen Optimierung einzelner Instrumente sowie ihrer konkreten Umsetzung zu. Die Protokolle der Expertenkreissitzungen und der Workshops sind im Anhang beigefügt.

4 Flächensparen: Instrumentenbündel

4.1 Instrumentenbündel I: Aktiv handeln in Städten und Gemeinden

Im Instrumentenbündel I werden 14 Instrumente zusammengeführt, die von den Städten und Gemeinden eingesetzt werden. Die dargestellten Instrumente dienen einer zielorientierten nachhaltigen und vorausschauenden Flächenpolitik der Kommunen und stehen zugleich in einem engen Kontext zum Handeln auf interkommunaler Ebene. Betrachtet werden informatorische, strukturierende, regulative sowie ökonomische/fiskalische Instrumente (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Instrumentenbündel I: Aktiv handeln in Städten und Gemeinden

Handlungsbereich	Instrument	Instrumententyp	Bemerkungen
Gut informiert sein	Baulandkataster	informatorisch	
	Kommunale/ regionale Flächenentwicklungsberichte	informatorisch	
	Werkzeuge zur Kosten-Nutzen-Betrachtung	informatorisch	
	Nachhaltigkeitschecks im Rahmen einer integrierten Gemeindeentwicklungsplanung	informatorisch	
Flächenpolitik in integrierte Stadtentwicklungskonzepte einbetten	Integrierte Stadtentwicklungskonzepte	strukturierend	
Grundsätze der Flächenstrategie politisch beschließen	Flächenpolitischer Grundsatzbeschluss	informatorisch	
Innenentwicklungspotenziale mobilisieren	Bodenrechtliche Ansätze zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen	regulativ	z.T. Gesetzesänderung durch Bund erforderlich
	Kommunale Förderprogramme für Maßnahmen der Innenentwicklung	ökonomisch/ fiskalisch	
	Vermarktung durch öffentliche und privatwirtschaftliche Akteure	strukturierend	
Siedlungsfläche effektiver nutzen	Flächensparende Bebauungsplanung	regulativ	
	Standortsteuerung für großflächigen Einzelhandel	regulativ	
Zusätzlichen Flächenverbrauch vermeiden oder beschränken	Turnusmäßige Regelüberprüfung der Bauflächenkulisse des Flächennutzungsplans	regulativ	Gesetzesänderung durch Bund erforderlich
	Baurecht auf Zeit, Rückbauverpflichtungen	regulativ	
Mit kommunaler Bodenpolitik Spielräume erweitern	Kommunale Bodenpolitik weiterentwickeln und auf eine effiziente Baulandbereitstellung ausrichten	regulativ	

Quelle: eigene Darstellung

4.1.1 Gut informiert sein

Grundlage für eine bedarfsgerechte Planung der Siedlungsentwicklung sind vorhandene und aufbereitete Daten. Hierzu gehören neben soziodemografischen und ökonomischen Daten und Prognosen Kenntnisse über verfügbare Flächenpotenziale und Leerstände im Bestand, die in einem Monitoring aufbereitet und aktualisiert werden. Hierfür steht den Kommunen eine Reihe von informatorischen Instrumenten zur Verfügung, die im Folgenden betrachtet werden.

4.1.1.1 Baulandkataster

In einem Baulandkataster (vgl. § 200 BauGB) werden neben Baulücken auch geringfügig bebaute und übergroße Grundstücke sowie fehl- oder mindergenutzte Flächen erfasst. In der Regel sind diese Flächen erschlossen und können ohne ein aufwändiges Planverfahren kurzfristig bebaut werden. Die Informationen zu den einzelnen Grundstücken werden gesamtstädtisch erhoben und können in Form von Listen sowie zusätzlich in Flächensteckbriefen systematisch aufbereitet und in einer Übersichtskarte gekennzeichnet werden. Das Kataster enthält u. a. Angaben zur Lage (Flur, Flurstück, Straße) und Größe der bebaubaren Flächen. Gemeinden bzw. auch Bauwillige bzw. Investoren können auf dieser Grundlage auf den jeweiligen Grundstückseigentümer zugehen und ggf. in Grundstückskaufverhandlungen eintreten.

Für Kommunen sind Informationen über verfügbare Baulandpotenziale im Bestand sowie über Erschließungsmöglichkeiten vorhandener Innenentwicklungspotenziale eine Grundvoraussetzung für den Einstieg in die Flächenkreislaufwirtschaft. Sie können zur Bewusstseinsbildung und zur Beeinflussung der Flächennutzungspolitik beitragen. Zwischen Baulandkatastern sowie Brachflächenkatastern und Baulückenkatastern, Kartierungen von Nachverdichtungspotenzialen, Grundstückspässen, Realnutzungskartierungen und Altlastenkatastern bestehen enge Überschneidungen.

Das Baulandkataster ist ein Instrument, das freiwillig im Rahmen der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung (BauGB) sowie der informellen Stadtplanung eingesetzt werden kann. Seine Erstellung und laufende Aktualisierung setzt voraus, dass in Kommunalpolitik und -verwaltung sein Nutzen erkannt und geschätzt wird und die notwendigen personellen Ressourcen bereitgestellt werden. Das Baulandkataster ergänzt das bestehende Instrumentarium der räumlichen Planung, aber auch den Flächenzertifikatehandel. Im Falle einer Einführung einer verpflichtenden Überprüfung der Bauflächenkulisse des FNP käme Bauflächenkatastern bzw. anderen Katastern zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen eine gestiegene Bedeutung zu.

Baulandkataster sind seit geraumer Zeit zwar in der kommunalen Praxis etabliert. Auszugehen ist jedoch davon, dass etwa erst ein Drittel der Gemeinden über ein Kataster der Innenentwicklungspotenziale verfügt. Inwieweit diese nach der Ersterfassung regelmäßig aktualisiert werden, ist nicht bekannt. Angesichts der Bedeutung von Baulandkatastern als notwendige Informationsgrundlage einer Flächenhaushaltspolitik zeichnen sich an dieser Stelle noch Umsetzungsdefizite ab.

Der Einsatz eines Baulandkatasters trägt nicht direkt zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bei. Da Baulandkataster jedoch Aufschluss über vorhandene Innenentwicklungspotenziale geben, können sie unter Berücksichtigung zu erwartender Mobilisierungsraten für die Berechnung kommunaler Mengenziele der Flächeninanspruchnahme herangezogen werden. Baulandkataster unterstützen durch die in ihnen aufbereiteten Informationen unmittelbar eine Mobilisierung von Flächen. Auf die Effizienz in der Flächennutzung haben sie keinen Einfluss.

Fazit

In den Kommunen ist die Aufbereitung und Fortschreibung von Informationen über verfügbare Baulandpotenziale im Bestand sowie über Erschließungsmöglichkeiten vorhandener Innenentwicklungspotenziale eine Grundvoraussetzung für den Einstieg in die Flächenkreislaufwirtschaft. Baulandkataster können zudem zur Bewusstseinsbildung beitragen und damit die Flächennutzungspolitik beein-

flussen. Zwischen Baulandkatastern, Brachflächenkatastern und Baulückenkatastern, Kartierungen von Nachverdichtungspotenzialen, Grundstückspässen, Realnutzungskartierungen und Altlastenkatastern bestehen enge Überschneidungen.

Baulandkataster nach § 200 BauGB oder vergleichbare Potenzialflächenkataster können im Rahmen der Bauleitplanung und der informellen Stadtplanung die Formulierung von Zielen der Siedlungsentwicklung in Bezug auf Mobilisierung und Effizienz der Flächennutzung unterstützen. Indem sie die Grundlagen für eine Bilanzierung von verfügbaren Flächen liefern, können sie auch die Berechnung notwendiger Flächenneuausweisungs-Mengen unterstützen. Daher wird das Baulandkataster als ein geeignetes Instrument für das Flächensparen angesehen.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungsinstrumentarium	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

4.1.1.2 Kommunale Flächenentwicklungsberichte im Rahmen der Bauleitplanung

Flächenentwicklungsberichte dienen der Überprüfung flächenpolitischer Ziele. Sie dokumentieren Ausmaß und Art der Flächeninanspruchnahme sowie die Effekte flächensparender Politiken, Strategien, Planungen und Maßnahmen (Borchard 2008, S. 679). Sie adressieren Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit. Sie sind ein wichtiger Bestandteil eines kommunalen Flächenmonitorings und können somit eng mit der Bauleitplanung verknüpft werden.

Für die Erstellung von Flächenentwicklungsberichten ist keine gesetzliche Grundlage erforderlich. Bislang werden im Rahmen der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung lediglich Flächenbilanzen aufgestellt. Eine Verknüpfung von Flächenbilanzen mit flächenpolitischen Zielsetzungen und einem Monitoring bzw. Controlling der Zielerreichung bzw. einer Darstellung von Strategien zum nachhaltigen Flächenmanagement bilden die Ausnahme.

Die Erstellung eines Flächenentwicklungsberichts erfolgt in engem Zusammenhang mit anderen informatorischen Instrumenten wie Bauland-/Potenzialflächenkatastern (vgl. Kap. 4.1.1.1.) und dem bodenpolitischem Grundsatzbeschluss (vgl. 4.1.3). Im Vergleich zu Flächenbilanzen, die im Rahmen der Bauleitplanung nur anlassbezogen erstellt werden, können jährliche Flächenentwicklungsberichte dem Monitoring dienen, das – ausgehend von flächenpolitischen Zielen – das Ausmaß der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und den Erfolg von Innenentwicklungsstrategien regelmäßig dokumentiert und auf den Prüfstand stellt. Insofern sind Flächenentwicklungsberichte eine wichtige Ergänzung des bestehenden Planungsinstrumentariums bzw. des Flächenzertifikatehandels.

Die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme wird durch Flächenentwicklungsberichte nicht direkt beeinflusst. Sofern definierte Ziele vorliegen, können Flächenentwicklungsberichte zur Überprüfung von Zielen und Maßnahmen zur Mobilisierung von Flächen und zur Steigerung der Effizienz in der Flächennutzung beitragen.

Fazit

Flächenentwicklungsberichte bündeln als Bestandteil eines Flächenmonitorings die Inhalte und Ergebnisse verschiedener Informationssysteme. Indem sie die Flächenentwicklung mit den flächenpolitischen Zielen abgleichen, nehmen sie Kommunalpolitik und -verwaltung gleichermaßen in die Pflicht. Voraussetzung für einen im Sinne der Flächensparziele wirksamen Einsatz von Flächenentwicklungsberichten sind flächenpolitische Zielorientierungen und Strategien der Siedlungsentwicklung sowie die Bereitschaft zur Transparenz des Flächengeschehens. Ebenso ist die Bereitschaft zum Einsatz von personellen Ressourcen erforderlich. Flächenentwicklungsberichte werden als ein geeignetes Instrument für das Flächensparen angesehen.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☒	☐	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungsinstrumentarium	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

4.1.1.3 Werkzeuge zur Kosten-Nutzen-Betrachtung der Siedlungsentwicklung

PC-gestützte Werkzeuge zur Ermittlung von Kosten und Nutzen bzw. von Einnahmen und Ausgaben von Baugebieten (ex ante oder ex post) ermöglichen den kommunalen Verwaltungen und sonstigen Anwendern die Berechnung der kurz-, mittel- und langfristigen Einnahmen- und Ausgabeneffekte verschiedener Bebauungsvarianten. Dabei können Einnahmen und Ausgaben in den einzelnen Phasen einer Baugebietsentwicklung – von der Planung über die Erschließung, den Bau, die Besiedlung bis hin zum komplett fertiggestellten Gebiet in seiner Nutzungsphase – abgebildet werden. Viele Werkzeuge zur Kosten-Nutzen-Betrachtung integrieren Berechnungsmethoden aus der städtebaulichen Kalkulation und der fiskalischen Wirkungsanalyse. Bislang konzentriert sich die Kostenermittlung der weit entwickelten und in der Praxis angewandten Werkzeuge auf Wohnungsneubau. Während einige Werkzeuge sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite von Flächenentwicklungen betrachten, beschränken sich andere Werkzeuge auf die Analyse der Ausgaben.

Derartige Werkzeuge ermöglichen die Prüfung von Alternativen für verschiedene Baugebiete, den Vergleich von Bebauungsvarianten (variable Bebauungsdichte, Erschließung), die Gegenüberstellung von Strategien der Siedlungsentwicklung (z.B. Nullausweisung, Wiedernutzung oder Neuausweisungen bzw. entsprechende Kombinationen) sowie die Erfassung der kurz-, mittel- und langfristigen Auslastungen von Infrastrukturen (Monitoring). Sie ermöglichen die Bündelung kommunaler Daten u.a. über Kosten der Erschließung von Baugebieten oder von Gestehungs- und Folgekosten von Infrastrukturen. Damit können sie als Monitoring- bzw. Frühwarnsystem eingesetzt werden.

Eine Erstellung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen ist nicht verbindlich verankert. Eingesetzt werden sie bisher im Rahmen der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung, aber auch bei informellen Planungen. Ein flächendeckender Überblick über die Anwendung liegt nicht vor, auszugehen ist aber davon, dass bisher erst wenige Kommunen diese Instrumente nutzen. Die Bundesländer Bayern (auf Basis „Folgekosten Schätzer“), Brandenburg (auf Basis „Folgekosten Schätzer“), Rheinland-Pfalz (eigenes Tool) und Sachsen (auf Basis „Folgekosten Schätzer“) bieten den Kommunen länderspezifische Werkzeuge an. In Baden-Württemberg liegt ein von der STEG Südwest entwickeltes Tool vor (fo-

kosBW®). Weitere Instrumente sind FIA Fiskalische Gesamtbilanz, LEANkom, Regionaler Portfoliomanager und Folgekosten Simulator.

Die Kosten-Nutzen-Betrachtungen sind in die vorbereitende und verbindliche Bauleitplanung integriert. Damit besteht eine hohe Anschlussfähigkeit an bestehendes Planungsinstrumentarium. Auch mit dem neuen Instrument der handelbaren Flächenzertifikate korrespondieren Kosten-Nutzen-Betrachtungen. So kam im Modellversuch zu den handelbaren Flächenzertifikaten eine Fiskalwertermittlung von zu entwickelnden Flächen zum Einsatz, um Zertifikatekauf- und -verkaufsentscheidungen vorzubereiten.

Die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme kann durch Werkzeuge zur Kosten-Nutzen-Betrachtung zwar nicht direkt beeinflusst werden. Das Erreichen von Mengenzielen wird jedoch unterstützt, wenn Werkzeuge zur Kosten-Nutzen-Betrachtung eingesetzt werden, um Strategien der Innenentwicklung zu stärken begründet mit möglichen lang- und mittelfristigen Kostenvorteilen gegenüber der Flächenneuausweisung auf der grünen Wiese. Eng damit im Zusammenhang steht die Steigerung der Effizienz in der Flächennutzung, die im Rahmen von Berechnungen in Form verschiedener Bebauungsdichten abgebildet werden kann. Die Mobilisierung von Flächen wird von Kosten-Nutzen-Betrachtungen eher mittelbar beeinflusst, z. B. wenn die positiven Effekte einer Brachflächenrevitalisierung gegenüber der Erschließung neuer Flächen auf der grünen Wiese besonders deutlich werden.

Fazit

Werkzeuge zur Kosten-Nutzen-Betrachtung der Siedlungsentwicklung unterstützen kommunale Strategien der Begrenzung der Flächenneuausweisung bzw. der vorrangigen Innentwicklung wirksam, indem ausgewählte Siedlungsstrategien oder Bebauungsvarianten hinsichtlich ihrer ökonomisch-fiskalischen Folgen bewertet werden. Voraussetzung hierfür sind u.a. konkrete Ziele in Bezug auf die künftige Siedlungsentwicklung. In der Regel unterliegen Entscheidungen zur Allokation von Flächenneuausweisungen in den Kommunen einer Vielzahl von (rationalen) Kriterien, mittel- und langfristige Folgekosten sind eines davon. Da die Kosten-Nutzen-Betrachtungen dazu beitragen können, flächenpolitische Entscheidungen in den Kommunen im Sinne des Flächensparens sorgfältig vorzubereiten, werden sie als ein geeignetes Instrument für das Flächensparen angesehen.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☐	☒	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungsinstrumentarium	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

4.1.1.4 Nachhaltigkeitschecks im Rahmen einer integrierten Gemeindeentwicklungsplanung

In Nachhaltigkeitsschecks wird die die mittel- und langfristige Tragfähigkeit von Siedlungs- und Infrastruktur im Hinblick auf ihre Demografiefestigkeit und Vitalität bewertet. Relevante Themen mit Blick auf die Innenentwicklung sind u.a. Bevölkerungsentwicklung, Flächennutzung, Siedlungsstruktur und Bodenpolitik, Versorgung und Erreichbarkeit, bürgerschaftliches Engagement sowie Wirtschaft und Arbeitsmarkt.

Nachhaltigkeitschecks können sowohl im Rahmen einer integrierten Gemeindeentwicklungsplanung durchgeführt werden, als auch als Informationsbasis für die Bauleit- und Regionalplanung dienen. Zudem können sie Hinweise für die finanzielle Tragfähigkeit von Investitionen bzw. die Förderung von Vorhaben liefern. Der Nachhaltigkeitscheck dient der Vorbereitung von Entwicklungsszenarien und der Erfassung von Entwicklungsdefiziten bzw. Bedarfsveränderungen. In Bezug auf die Siedlungsflächenentwicklung liefern Nachhaltigkeitschecks Einschätzungen der (zu erwartenden) Leerstände, der Alterung von Wohngebieten und daraus resultierende Anpassungs-, Umbau- und Rückbaubedarfe. Der Einsatz eines Nachhaltigkeitscheck lässt sich mit anderen informatorischen Instrumenten, wie Demografiechecks, Bauflächenkatastern, Kosten-Nutzen-Betrachtungen zur Siedlungsentwicklung, Vitalitätschecks zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden (vgl. Ländliche Entwicklung in Bayern, www.landentwicklung.bayern.de) kombinieren.

Der Einsatz eines Nachhaltigkeitschecks bedarf keiner gesetzlichen Grundlage. Dennoch ist das Instrument bisher in der kommunalen Praxis nur ansatzweise etabliert. Ähnliche Instrumente, wie Vitalitätschecks werden z.B. in Bayern im Rahmen der ländlichen Entwicklung eingesetzt, zu dem wurden von mehreren Landgesellschaften (z.B. Landgesellschaft Sachsen-Anhalt) sogenannte Demografiechecks entwickelt. Im Rahmen des BMBF-Förderprogramms REFINA wurden Praxistests zu einem webbasierten Nachhaltigkeitscheck für eine demografierobuste und flächensparsame Infrastrukturplanung vor dem Hintergrund sich kurzfristig vollziehender demografischer Veränderungen entwickelt und erprobt (http://www.esys-nachhaltigkeitscheck.de/).

Der Nachhaltigkeitscheck ist problemlos in das bestehende Planungsinstrumentarium und in den Flächenzertifikatehandel zu integrieren.

Die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme wird durch den Einsatz eines Nachhaltigkeitschecks nicht direkt beeinflusst. Ein Nachhaltigkeitscheck kann notwendige Informationen über vorhandene Innenentwicklungspotenziale (Berücksichtigung von Flächenmanagement-Datenbank möglich), Leerstände, die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung sowie weitere Aspekte der kommunalen Daseinsvorsorge geben und somit sowohl die Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Bestand als auch die Flächeneffizienz mittelbar unterstützen.

Fazit

Ähnlich wie Baulandkataster und andere informatorische Instrumente können Nachhaltigkeitschecks im Rahmen der Bauleitplanung und der informellen Stadt- bzw. Gemeindeplanung das Monitoring flächenpolitischer Ziele der Siedlungsentwicklung unterstützen. Geeignet sind sie vor allem, um über eine engere Betrachtung flächenbezogener Aspekte hinaus Themen der Daseinsvorsorge zu integrieren. Ihre Bedeutung für das Flächensparen wird jedoch insgesamt als eher gering eingeschätzt.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☐	☒	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungsinstrumentarium	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

4.1.2 Flächenpolitik in Integrierte Stadtentwicklungskonzepte einbetten

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte führen die unterschiedlichen Politik- und Handlungsfelder der Stadtentwicklung konzeptionell zusammen. Sie stellen eine weitsichtige, ressortübergreifende Gesamtentwicklungsstrategie dar und dienen somit als Orientierungsrahmen für alle wichtigen Entscheidungen. Während der Erarbeitung werden alle wichtigen Rahmenbedingungen, Anforderungen und Entwicklungsziele der Kommune zusammengetragen und in einem umfangreichen Abstimmungsprozess mit den unterschiedlichen Stakeholdern der Verwaltung und der Zivilgesellschaft diskutiert. Zielkonflikte und -kongruenzen werden offengelegt, Vor- und Nachteile unterschiedlicher Entwicklungsszenarien abgewogen, kohärente Strategien und Maßnahmen entwickelt und Prioritäten gesetzt. Somit bieten sie eine große Chance, flächenpolitische Ziele in ein – auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes – Gesamtkonzept einzubetten. Dadurch wird verhindert, dass bei flächenrelevanten Fragestellungen Einzelentscheidungen getroffen werden, die festgesetzten flächenpolitischen Zielen zuwiderlaufen.

Auch wenn die Bezeichnung solcher Konzepte variiert, erarbeiten eine Vielzahl von Städten und Gemeinden sogenannte integrierte Entwicklungskonzepte. Gemeinsam ist ihnen ihr freiwilliger und informeller Charakter. Dies ermöglicht eine Integration verschiedener Aspekte der Stadtentwicklung und vielfältige Formen der Partizipation. In der Praxis werden flächenpolitische Aspekte bisher eher „stiefmütterlich“ behandelt und quantifizierte Flächenziele nur selten verankert. Gründe hierfür sind Zielkonflikte mit anderen bedeutenden Themen der Stadtentwicklung, bei denen das Thema Flächensparen häufig geringere Priorität erhält. Um das Potenzial integrierter Stadtentwicklungskonzepte für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nutzen zu können, müssen Ziele, Strategien und Maßnahmen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in ressortübergreifenden Prozessen entwickelt werden. Diese sind frühzeitig mit der Kommunalpolitik abzustimmen und in integrierten Gesamtkonzepten zu verankern. Unerlässlich sind aussagekräftige Datengrundlagen. Vorhandene Konzepte und Planungen sollten ggf. fortgeschrieben werden.

Stadtentwicklungsplanung weist vielfältige Schnittstellen zu allen anderen Planungsinstrumenten auf, da sie zum einen zwischen den verschiedenen Fachplanungen koordiniert und zum anderen zu ihrer Umsetzung die formellen Instrumente der Bauleitplanung oder der Fachplanungen nutzt. Das Instrument hat sich vielerorts als informelles, ziel- und umsetzungsorientiertes strategisches Steuerungsinstrument bewährt. (vgl. Deutscher Städtetag 2013, S.11). Integrierte Stadtentwicklungskonzepte lassen sich problemlos mit dem Flächenzertifikatehandel vereinbaren.

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte können Leitlinien einer sparsamen Flächenpolitik sowie konkrete Maßnahmen und Projekte beinhalten, die auf eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, die Mobilisierung von Flächenpotenzialen oder auch auf Effizienzsteigerungen der Flächennutzungen hinwirken. Sie können auch auf die Förderung der Innenentwicklung ausgerichtet werden (Innenentwicklungskonzepte). Voraussetzung hierfür ist, dass integrierte Stadtentwicklungskonzepte als Grundlage einer nachhaltigen Flächenpolitik Zielvorgaben und Maßnahmen des Flächensparens enthalten.

Fazit

Integrierte Stadtentwicklungskonzepte können die Grundlage einer nachhaltigen Flächenpolitik sein bzw. Zielvorgaben und Maßnahmen hinsichtlich des Flächensparens enthalten. Aufgrund ihrer Umsetzungs- und Projektorientierung sowie aufgrund ihrer Flexibilität bzw. Anpassungsfähigkeit an aktuelle Entwicklungen können sie zielgenau eingesetzt werden. Die Wirksamkeit der Stadtentwicklungsplanung als informelles Planungsinstrument ist abhängig von den Umsetzungsmöglichkeiten der planenden Verwaltung wie auch von entsprechenden kommunalpolitischen Entscheidungen. Insgesamt sind Integrierte Entwicklungskonzepte sehr geeignet, um flächenpolitische Belange in eine kommunale Gesamtstrategie einzubetten.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☒	☐	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungs-instrumentarium	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

4.1.3 Grundsätze der Flächenstrategie politisch beschließen

Grundlegend für eine erfolgreiche Innenentwicklungs- und Flächensparstrategie in den Kommunen ist die Unterstützung durch die gewählten Entscheidungsträger. Im Rahmen eines bodenpolitischen Grundsatzbeschlusses verständigen sich die Ratsmitglieder auf grundsätzliche Leitlinien und Regularien ihrer mittelfristigen Flächenpolitik. Der bodenpolitische Grundsatzbeschluss ist eine freiwillige, selbstbindende Vereinbarung der kommunalen Vertretungskörperschaften ohne verbindliche Außenwirkung, er stellt Handlungssicherheit für die Verwaltung her und informiert Investoren und Eigentümer über die zukünftige Flächenpolitik. (vgl. ifuplan 2008)

Die politischen Gremien der Gemeinde können in unterschiedlichen Phasen in die Strategieentwicklung zum Flächensparen eingebunden werden. So kann etwa ein früher Grundsatzbeschluss über die Zielsetzung und die zu beachtenden Leitlinien den Akteuren in der Verwaltung Klarheit über ihr Mandat geben. Häufig stellt ein bodenpolitischer Grundsatzbeschluss das Ergebnis eines langwierigen Dialogs und einer kommunalen oder regionalen Umorientierung dar. (vgl. Siedentop et al. 2010, S. 3 f.) Die politische Willensbildung und auch der Diskurs mit den interessierten zivilgesellschaftlichen Akteuren erleichtern ein zielgerichtetes, effektives und strategisch angelegtes Vorgehen. Der Beschluss fungiert gewissermaßen als Zwischenziel und wichtiger Meilenstein für die Implementierung einer kommunalen Flächensparpolitik. Er bildet den Ausgangspunkt für die Umsetzung der beschlossenen Ziele. Gestützt auf den Beschluss kann die Verwaltung Maßnahmen ergreifen. Der Beschluss ist damit gewissermaßen die Voraussetzung für ein zielgerichtetes und konsequentes Handeln der Verwaltung.

Besondere Wirkungen haben Grundsatzbeschlüsse mit Blick auf den Prozess der politischen Willensbildung, wenn sich in einer Gemeinde die Mehrheit der gewählten politischen Vertreterinnen und Vertreter zur Umsetzung flächenpolitischer Ziele bekennt. Der Beschluss schafft somit die Basis für ein zielgerichtetes, effektives Handeln der Kommunen. Dadurch kommt dem Instrument sowohl eine programmatische als auch eine informatorische Funktion zu.

Aktuelle Zahlen über die Verbreitung bodenpolitischer Grundsatzbeschlüsse liegen – soweit ersichtlich – nicht vor. Das BBR konstatierte 2004 noch vergleichsweise geringe Umsetzungen (vgl. BBR 2004, S.62). Mittlerweile, mehr als 15 Jahre später, haben eine ganze Reihe von Kommunen (Stadt Kitzingen, Stadt Offenburg etc.) bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse verabschiedet. So formuliert beispielsweise die Stadt Offenburg, dass eine „Abkehr bei neuen Wohngebieten von der angebotsorientierten Baulandentwicklung hin zur bedarfsorientierten Baulandentwicklung“ sowie eine „planungskonforme Nutzung der Baugrundstücke durch Bauverpflichtungen“ erfolgen soll. (Stadt Offenburg 2010)

Der bodenpolitische Beschluss ist Ausgangspunkt für ein strategisches Vorgehen und damit für eine effektive kommunale Flächensparpolitik. Der bodenpolitische Grundsatzbeschluss ergänzt andere Instrumente, die auf das Flächensparen zielen, und ist problemlos in das bestehende Planungsinstrumentarium zu integrieren. Gegenüber Dritten ist ein bodenpolitischer Grundsatzbeschluss nicht bindend. Im Falle der Einführung handelbarer Flächenzertifikate wäre ein derartiger Beschlusse ohne

Einfluss auf die Zuteilung von Flächenkontingenten. Allerdings könnte er als politische Willensbekundung die Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme unterstützen.

Da ein bodenpolitischer Grundsatzbeschluss eine allgemeine, politische Grundsatzerklärung ist, mit der die zuständige Gemeindevertretung Eckpunkte einer kommunalen Strategie zum Flächensparen beschließt und sie sich somit an flächenpolitische Ziele bindet, unterstützt der Beschluss die Verankerung konkreter Maßnahmen zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme. Ebenso kann ein bodenpolitischer Grundsatzbeschluss Maßnahmen zur Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Bestand und zur Effizienz der Flächennutzung beinhalten. Ein solcher Beschluss kann auch Baustein oder Ausgangspunkt umsetzungsorientierter Innenentwicklungskonzepte bzw. Grundlage für räumliche oder zeitliche Entwicklungsprioritäten einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sein. Er kann sowohl Ziele und Maßnahmen zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme, aber auch zur Flächenmobilisierung beinhalten.

Fazit

Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse sind gut geeignet, um politische Willensbekundungen zu einer nachhaltigen Flächenpolitik als Ausgangspunkt flächenpolitischer Aktivitäten zu formulieren und verbindlich zu beschließen. Sie dienen der Sensibilisierung und Information der politischen Akteure, der Verwaltung sowie der Bürgerinnen und Bürger. Die Anwendungshürden erscheinen vergleichsweise gering, auch wenn die Vorbereitung eines solchen Beschlusses zeit- und ressourcenaufwändig ist. Dies ist jedoch nicht dem Instrument anzulasten. Die Bedeutung dieses Instruments für eine nachhaltige Flächenpolitik wird bislang unterschätzt.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☒	☐	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungsinstrumentarium	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

4.1.4 Innenentwicklungspotenziale mobilisieren

In nahezu allen Städten und Gemeinden gibt es umfangreiche Innenentwicklungspotenziale. Dazu zählen Baulücken und mindergenutzte Grundstücke, Brachflächen, leerstehende Gebäude oder nichtausgebaute Dachgeschosse. Zudem können beispielsweise in Zeilenbau-Siedlungen der Nachkriegszeit Gebäude aufgestockt und zusätzliche Gebäude ergänzt werden. Schließlich gibt es zahlreiche, zum Teil bereits erschlossene Wohn- und Gewerbegebiete, vor allem in eher peripheren Lagen, die unter oder ungenutzt sind. Den Kommunen stehen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um im Siedlungsbestand bestehende Potenziale der Innenentwicklung zu mobilisieren.

4.1.4.1 Bodenrechtliche Ansätze zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen verbessern

Für die effektive Nutzung der Potenziale der Innenentwicklung ist die Mitwirkung der Grundstückseigentümer erforderlich. Eine fehlende Verfügungsbefugnis erweist sich häufig als durchschlagendes Entwicklungshemmnis. Das Bodenrecht bietet eine Reihe instrumenteller Ansätze, die zur Mobilisierung der Grundstücke beitragen können. Hierzu zählen etwa das Vorkaufsrecht, das Baugebot, das Modernisierungs- und Instandhaltungsgebot, das Rückbaugebot, die Ausweisung von Sanierungsge-

bieten und von städtebaulichen Entwicklungsgebieten sowie der Erlass einer Satzung nach § 171d BauGB in Stadtumbaugebieten. Die Praxistauglichkeit dieses Instrumentariums wurde mit der BauGB-Novelle 2013 durch die Möglichkeit verbessert, das Vorkaufsrecht unter vereinfachten Voraussetzungen auch zugunsten Dritter auszuüben. Zudem wurde bei dem Rückbaugebot eine Kostenbeteiligung des Eigentümers bis zur Höhe der daraus resultierenden Wertsteigerung eingeführt.

Gleichwohl sind die direkten Zugriffsmöglichkeiten bei Untätigkeit der Eigentümer nach wie vor sehr voraussetzungsvoll. Allein innerhalb von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen besteht die Möglichkeit, die für die städtebauliche Entwicklung notwendige Aktivierung nicht oder untergenutzter Grundstücke im Wege der transitorischen Enteignung zu erzwingen. Bei kleineren in den Siedlungsbestand eingestreuten Brachflächen und Baulücken scheidet die Anwendung des städtebaulichen Entwicklungsrechts derzeit aus. Wichtige Entwicklungsoptionen bleiben so ungenutzt. Um die Potenziale der Innenentwicklung effektiv erschließen zu können, wäre ein erweitertes, auch dispers verteilte Reaktivierungsflächen erfassendes Entwicklungsrecht hilfreich (Apel/Henckel 1995, S. 82 ff.). Daher wird über eine Weiterentwicklung des Rechts der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nachgedacht (BMUB 2015). Es geht um eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme auf kleinteiligere Fälle und um die Schaffung einer der Entwicklungssatzung nachgebildeten eigenständigen Satzung, mit der die Gemeinde Gebiete definieren kann, in denen ihr aus Gründen des Allgemeinwohls der Grunderwerb unter erleichterten Bedingungen bis hin zur Enteignung ermöglicht wird, wenn Grundstückseigentümer eine fehlende Mitwirkungsbereitschaft zeigen (Bunzel/zur Nedden 2016).

Die vorgeschlagenen erweiterten entwicklungsrechtlichen Eingriffsbefugnisse für eine neu einzuführende Innenentwicklungsmaßnahme erfordern ein Tätigwerden des Gesetzgebers im Bereich des BauGB. Soweit ersichtlich fehlt nach Inkrafttreten des Städtebauförderungsgesetzes Anfang der 1970er Jahre eine systematische Analyse der Möglichkeiten zur Erweiterung der bodenrechtlichen Eingriffsbefugnisse. Die vorgeschlagenen Ansätze zur Verbesserung der bodenrechtlichen Zugriffsmöglichkeiten auf Flächenpotenziale der Innenentwicklung sind bislang weder in Fachkreisen noch im politischen Raum eingehend diskutiert. Der Schwerpunkt der rechtswissenschaftlichen und städtebaupolitischen Diskussion zum Bodenrecht lag danach auf der Einführung eines „Planungswertausgleich“. Die Abschaffung der Entwicklungsmaßnahme 1987 und ihre Wiedereinführung 1990 setzten auf den eingeführten Strukturen auf und haben das Instrumentarium maßvoll flexibilisiert. Aus den genannten Gründen ist derzeit von einer geringen Anwendungsreife auszugehen. Diese könnte allerdings bei entsprechender fachlicher Vorbereitung relativ schnell erreicht werden, da zumindest das Entwicklungsrecht auf einem eingeführten und praktisch wie juristisch erprobten Instrumentarium aufbaut und lediglich der Anwendungsbereich erweitert werden müsste. Zu klären wäre die verfassungsrechtliche Machbarkeit mit Blick auf die Eingriffsintensität bei einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen. Grundsätzlich könnte eine entsprechende Ausweitung sich auf die mit den flächenpolitischen Zielen zum Ausdruck kommenden gewichtigen Gründe des Gemeinwohls berufen.

Die Anwendung der Instrumente müsste eingebettet sein in eine strategisch angelegte kommunale Bodenpolitik, die mit ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen untersetzt ist.

Die zusätzlichen Aktivierungsoptionen für Innenentwicklungspotenziale könnten im Falle der Einführung handelbarer Flächenzertifikate dazu beitragen, dass Kommunen weniger Zertifikate für die Ausweisung neuer Baugebiete benötigen.

Die Wirksamkeit dieses Instrumentariums in Bezug auf die Mobilisierung kann mit Blick auf die bisher vorliegenden Erfahrungen mit städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen zumindest eingeschätzt werden, da zu diesen eine Reihe empirischer Untersuchungen vorliegen. Auszugehen ist davon, dass die neuen bodenrechtlichen Instrumente analog zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme vergleichsweise „zurückhaltend“ genutzt werden. Oft fehlen die notwendigen personelle Kapazitäten oder

fachlichen Qualifikation. „Harte“ Eingriffe durch Gebote und Enteignung erfordern zudem Konfliktbereitschaft und (politischen) Willen (Bunzel/zur Nedden 2016).

Für die vollständige Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale werden die vorgeschlagenen Instrumente, insbesondere die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des städtebaulichen Entwicklungsbereichs, auch auf eine Vielzahl nicht funktional oder räumlich zusammenhängender Einzelflächen, als in hohem Maße geeignet bewertet. Die Effizienz der Flächennutzung wird wegen der besseren Einflussmöglichkeit auf der Basis des transitorischen Grunderwerbs ebenfalls unterstützt. Eine direkte Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme wird durch die vorgeschlagenen Instrumente nicht angesteuert.

Fazit

Mit Blick auf eine effektive Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale können bodenrechtliche Ansätze sehr wirkungsvoll sein. Sie sind deshalb trotz der noch geringen Anwendungsreife (bei neuen Instrumenten) oder des vergleichsweise seltenen Einsatzes (bei eigentumsrechtlichen Instrumenten) empfehlenswert und sollten weiterverfolgt werden. In jedem Fall sollte eine fachpolitische Debatte zu Vor- und Nachteilen geführt werden und danach die Umsetzungschancen abgeschätzt werden.

	positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨ Reduzierung	☐	☒	☐
⇨ Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨ Effizienz	☐	☒	☐
⇨ Gesetzlicher Rahmen	☐	☒	☐
⇨ Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨ Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨ Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungsinstrumentarium	☒	☐	☐
⇨ Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

4.1.4.2 Kommunale Förderprogramme für Maßnahmen der Innenentwicklung

Zahlreiche Städte und Gemeinden unterstützen mit eigenen Anreizprogrammen für private Bauwillige die Innenentwicklung durch den Um- und Ausbau von Altimmobilien (z.B. „Jung kauft alt“). Derartige Anreizprogramme adressieren häufig junge Familien, um sie für den Erwerb und Umbau einer alten Immobilie, zumeist in Ortskernen gelegen, zu gewinnen.

Je nach Ausgestaltung der Förderprogramme werden der Erwerb und die Sanierung alter Bausubstanz, die Bebauung von Baulücken sowie der Abriss alter Gebäude und Neubau an gleicher Stelle finanziell unterstützt. Zuschüsse werden häufig im Verhältnis zu bestehenden Darlehensverbindlichkeiten und über einen definierten Zeitraum hinweg gewährt. Viele Programme enthalten Förderboni in Abhängigkeit von der Zahl der in den Familien lebenden Kinder. Die Programme vieler Gemeinden umfassen darüber hinaus eine kostenfreie Erstberatung für (potenzielle) Käuferinnen und Käufer durch ein Architekturbüro.

Insbesondere Gemeinden mit ausgeprägten Schrumpfungs- und Leerstandproblemen verknüpfen derartige Programme mit einem Verzicht auf die Ausweisung neuer Baugebiete (z.B. Verbandsgemeinde Wallmerod, Westerwaldkreis, Rheinland-Pfalz). Flankiert werden die Programme durch Gebrauchtimmobilienbörsen, die Immobilieninteressenten und verkaufsbereiten Immobilieneigentümern eine Kontaktaufnahme ermöglichen.

Besonders erwähnenswert erscheint das sogenannte Crailsheimer Modell (Stadt Crailsheim, LK Schwäbisch Hall, Baden-Württemberg). Hierbei wird von der Kommune ein kostenneutrales Anreizprogramm zur Förderung der Aufbereitung von ungenutzten Bestandsimmobilien (Abbruch alter Bausubstanz und Neubau von Wohnungen) angeboten (Förderprogramm „Innen vor außen"). Finanziert wird dieses Modell durch eine Belastung des Grunderwerbs von Neubauland in anderen Ortslagen mit einem Beitrag von 3,50 €/qm.

Die Anschlussfähigkeit von Förderprogrammen der Innenentwicklung an das bestehende Planungsinstrumentarium sowie den Flächenzertifikatehandel ist gegeben.

Kommunale Förderprogramme für den Abriss bzw. Umbau und Ersatzneubau von ungenutzten oder untergenutzten Wohnimmobilien im Bestand unterstützen zuerst das Ziel der Mobilisierung. Sofern in Programmen zur Förderung des Ersatzneubaus Mindestzahlen für neu zu schaffende Wohnungen verankert sind, ist darüber hinaus von einem wirksamen Beitrag für mehr Effizienz der Flächennutzung auszugehen. Ein direkter Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme steht nicht im Fokus dieser Förderprogramme. Da sie die Wohnflächennachfrage bevorzugt auf Bestandsimmobilien lenken, wirken sie jedoch mittelbar auf eine Verminderung der Flächenneuinanspruchnahme, wenn sich Kommunen bewusst für einen Verzicht der Flächenneuausweisung entscheiden.

Fazit

Kommunale Programme zur Förderung der Innenentwicklung sind ein wichtiges Instrument zur Ergänzung bestehender Programme, z.B. der Städtebauförderung oder der Dorferneuerung. Da sie von den Kommunen selbst ausgestaltet werden, können sie sehr zielgerichtet und bedarfsangepasst wirken. Mit Förderprogrammen für Maßnahmen der Innenentwicklung ist darüber hinaus eine Wertschöpfung vor Ort verbunden u.a. durch die Mobilisierung von privatem Kapital der Bauherren und die Beauftragung baubezogener Leistungen. Positive Effekte einer Stabilisierung der Siedlungsdichte und eines Verzichts auf Flächenneuausweisung entstehen durch die bessere Auslastung von technischen und sozialen Infrastrukturen in Gemeinden oder Ortslagen, die von Wegzug und Funktionsverlusten betroffen sind. Kommunale Förderprogramme für Maßnahmen der Innenentwicklung werden als ein wichtiges Instrument für das Flächensparen insbesondere in kleinen Gemeinden eingeschätzt. Bund und Länder sollten prüfen, mit welchen Maßnahmen die Auflage entsprechender Programme der Innenentwicklung unterstützt und stärker bekannt gemacht werden kann.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	□	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☒	☐	□
⇨	Stand der Praxisanwendung	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungsinstrumentarium	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

4.1.4.3 Vermarktung von Innenbereichsflächen

Vermarktung umfasst zahlreiche Aktivitäten wie aktive Vermarktungsstrategien für Innenbereichsflächen (z.B. über zielgruppenspezifische Vermarktungskonzepte, die Erbringung von Zusatzleistungen wie Finanzierungsvermittlung usw.), die Einbindung der Immobilienwirtschaft in die Vermarktung insbesondere von Bestandflächen und die Schaffung von Anlaufstellen oder Beratungsangeboten für Nachfragende von Bestandsimmobilien. Informationswege für die Vermarktung von Bestandsflächen können z.B. das Internet, Kataloge, Immobilienmarktberichte, Messen, Veranstaltungen oder Bauplatzbörsen sein. Zuständig sind neben den Kommunen Entwicklungsgesellschaften, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Banken, Immobilienmakler, aber auch intermediäre Akteure wie Zwischennutzungsagenturen.

Erfolgreiche Vermarktungsaktivtäten setzen, wenn sie nicht auf neu entwickelte Flächen begrenzt sein sollen, in der Regel eine Erfassung von Bestandsimmobilien für Wohnen und Gewerbe voraus. Durch die meist kleinteilige Eigentümerstruktur müssen bei den Informationen über Innentwicklungspotenziale Datenschutzbestimmungen berücksichtigt werden. Die Bereitstellung flächendeckender Informationen über Innenentwicklungsgrundstücke, Baulücken- und Brachflächenkataster erfordert von Seiten der öffentlichen Hand entsprechende personelle und finanzielle Ressourcen. Entscheidend für Vermarktungsaktivitäten der Immobilienwirtschaft im Hinblick auf Innenentwicklungsflächen sind zudem kommunale Vorleistungen, die die Flächen in einen vermarktungsfähigen Zustand versetzen.

Insbesondere für Gewerbeflächen sollte eine regionale Analyse der Standortqualitäten und Marktchancen der bestehenden und geplanten Gewerbeflächen erfolgen, auf deren Basis dann Entwicklungs- und Vermarktungsaktivitäten und -prioritäten abgeleitet werden können. Gemeinsame Vermarktungsaktivitäten mehrerer Kommunen können z.B. in regionale Gewerbeflächenpools münden. Auch in Bezug auf Wohnflächen kann eine regional aufgestellte Vermarktung von Wohnbauflächen entsprechende interkommunale Entwicklungsstrategien sinnvoll unterstützen.

Vermarktung erfolgt freiwillig. Bei interkommunalen Aktivitäten kann auf bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten zurückgegriffen werden, wie sie in den Ländergesetzen zur kommunalen Zusammenarbeit geregelt sind (z.B. Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG) des Landes Nordrhein-Westfalen). Ansonsten gelten datenschutzrechtliche Bestimmungen in Bezug auf die immobilienbezogenen Informationsangebote.

Vermarktungsaktivitäten begleiten die Umsetzung informeller und formeller Planungen und von Konzepten der Wohn- und Gewerbegebietsentwicklung. Unter der Voraussetzung entsprechender kommunaler Zielformulierungen kann Vermarktung die Innenentwicklung unterstützen und somit auch mittelbar zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme beitragen. Das Instrument ist vereinbar sowohl mit dem bestehenden Planungsinstrumentarium als auch mit den handelbaren Flächenzertifikaten.

Eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme ist durch Vermarktungsaktivitäten alleine nicht direkt zu erreichen. Vermarktungsaktivitäten unterstützen jedoch, sofern ihr Fokus auf Bestandsimmobilien liegt, die Mobilisierung. Auf die Effizienz der Flächennutzung haben sie keinen Einfluss.

Fazit

Vermarktungsaktivitäten sind grundsätzlich geeignet, Maßnahmen bzw. die Mobilisierung von Bestandsflächen und -immobilien zu unterstützen. Sie adressieren Flächeneigentümer und -nachfrager bestehender oder potenzieller Wohn- und Gewerbeflächen und sind damit unverzichtbar für die Lenkung der Flächennachfrage auf Bestandsimmobilien. Vermarktungsaktivitäten werden als wichtiges Instrument für das Flächensparen eingeschätzt.

	positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨ Reduzierung	☐	☒	☐
⇨ Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨ Effizienz	☐	☒	☐
⇨ Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨ Umsetzungsbedingungen	☒	☐	☐
⇨ Stand der Praxisanwendung	☒	☐	☐
⇨ Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungsinstrumentarium	☒	☐	☐
⇨ Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

4.1.5 Siedlungsfläche effektiver nutzen

Die Steigerung der Flächeneffizienz resultiert aus einer höheren Ausnutzung vorhandener Siedlungsflächen und Grundstücke. Dies bedeutet, sie ist in erster Linie Ergebnis einer höheren baulichen Dichte (GRZ, GFZ) – insbesondere bezogen auf das Verhältnis von Wohnfläche zur verkehrlichen Erschließungsfläche. Daneben kann auch eine bessere Ausnutzung der Wohnfläche, das heißt ein geringerer Wohnflächenkonsum zur Steigerung der Flächeneffizienz beitragen. Unverzichtbarer Baustein für eine kompakte, flächensparende und verkehrsreduzierende Siedlungsstruktur ist der Erhalt eines gestuften Netzes von zentralen Versorgungsbereichen. Erforderlich ist deshalb eine konsequente Standortsteuerung des Einzelhandels. Hierfür stehen die Bauleitplanung Zentren- und Einzelhandelskonzepte zur Verfügung.

4.1.5.1 Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen

Die Gemeinden nehmen durch die verbindliche Bauleitplanung (Bebauungspläne) Einfluss auf die Bebauungsdichte. Maßgeblich sind insbesondere der Anteil bzw. die Dimensionierung der Verkehrs- und Grünflächen sowie das festgesetzte Maß der baulichen Nutzung. Während sich eine geringe Dimensionierung der Verkehrs- und Grünflächen unmittelbar reduzierend auf den Flächenverbrauch auswirkt, entfalten die Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung allerdings keine vergleichbare Wirkung. Denn sie legen nur einen rechtlichen Rahmen fest, der bei der Bebauung zu beachten ist.

Das geltende Recht eröffnet die Möglichkeit, Festsetzungen zu treffen, die auf eine effektivere Nutzung der geschaffenen Baurechte zielen und auf diese Weise den Druck auf die zusätzliche Neuausweisung von Bauflächen reduzieren können (LABO 2010, S. 12). So können für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke aus Gründen des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden für Wohnbaugrundstücke auch Höchstmaße festgesetzt werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB). Diese Festsetzungsmöglichkeit ist auf Wohngrundstücke beschränkt. Der Flächenbedarf gewerblicher Betriebe wird – so die Gesetzesbegründung – im Wesentlichen von wechselnden betrieblichen Erfordernissen bestimmt, so dass eine langfristige Festlegung von Höchstmaßen für gewerblich genutzte Grundstücke im Bebauungsplan nicht sachgerecht wäre. Bei Gewerbegrundstücken muss das Gebot des sparsamen Umgangs von Grund und Boden durch andere Festsetzungen verfolgt werden (BT-Drs. 10/4630 zu Nr. 13).

Eine effektive Ausnutzung der Baugrundstücke ist Ergebnis der Festsetzung von Mindestmaßen für die bauliche Nutzung, die ergänzend zur Festsetzung des Höchstmaßes für die Geschoßflächenzahl oder die Größe der Geschoßfläche, für die Zahl der Vollgeschosse und die Höhe baulicher Anlagen im Bebauungsplan möglich ist (§ 16 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Die Zahl der Vollgeschosse kann auch zwingend festgesetzt werden (§ 16 Abs. 4 Satz 1 BauGB). Mit der Festlegung von Mindestmaßen für die Geschossflächenzahl oder die Geschossfläche wird insbesondere das städtebauliche Ziel verfolgt, aus Gründen des Flächen sparenden Bauens eine Mindestausnutzung des vorgesehenen Maßes der baulichen Nutzung zu erreichen und Neuausweisungen von Bauflächen zu vermeiden (EZBK 2009, Rn. 38). Damit soll auch dem Umstand begegnet werden, dass nach Einschätzung des Verordnungsgebers viele

Bauherren das festgesetzte Höchstmaß der baulichen Nutzung nicht ausschöpfen. Die Vorgabe einer Bandbreite der GFZ soll zu einer Mindestausnutzung der zur Bebauung anstehenden Flächen führen (BR-Drucks. 354/89, 62).

Die Festsetzungen wirken sich vor allem auf Ein- und Zweifamilienhäuser aus, da diese häufig selbst genutzt werden und die Größe der zum Wohnhaus gehörenden Gärten auch Ausdruck bestimmter Lebensstile sein kann. Bei Mehrfamilienhäusern steht demgegenüber in der Regel der wirtschaftliche Ertrag aus der Verwertung der Immobilie im Vordergrund, so dass vom Bauträger eine möglichst hohe Grundstücksausnutzung angestrebt wird. Dies gilt sowohl für Mietwohnungen als auch für die Realisierung von Eigentumsmaßnahmen.

Die Gemeinden können im Rahmen der planerischen Abwägung von den genannten Festsetzungsmöglichkeiten Gebrauch machen. Dabei ist die Auseinandersetzung mit der Grundstücksgröße und der Mindestausnutzung von Grundstücken unverzichtbar, um den spezifischen Erfordernissen der jeweiligen Örtlichkeit gerecht zu werden und um zu vermeiden, dass das Erscheinungsbild der Städte von monotonen Baustrukturen geprägt wird. Es geht also auch um eine baukulturell wünschenswerte Vielfalt.

Die Rechtsgrundlagen sind im Grundsatz vorhanden (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB; § 16 Abs. 4 BauNVO, § 17 Abs. 2 BauNVO). Die Abschaffung der Regelung zu den Obergrenzen, welche die Gemeinden bei der Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung zu beachten haben, würde eine Änderung der BauNVO erforderlich machen.

Die Akzeptanz von Festsetzungen, die eine Mindestausnutzung der Grundstücke festschreibt, ist schwer einzuschätzen. Ein empirischer Befund hierzu liegt nicht vor. Insbesondere bei den betroffenen Grundstückseigentümern dürften solche Einengungen ihrer Gestaltungsmöglichkeiten auf geringere Akzeptanz stoßen. Wie sich dies auf die Haltung der Gemeinden auswirkt, kann nicht sicher bestimmt werden.

Auf die handelbaren Flächenzertifikate haben diese Festsetzungsmöglichkeiten keinen direkten Einfluss.

Eine effektive Ausnutzung der Baugrundstücke hat keinen direkten Einfluss auf die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme. Werden Flächen im Bestand mobilisiert, können möglicherweise höhere Dichten festgesetzt werden. Unklar bleibt, inwieweit die Mobilisierung solcher Flächen hierdurch beeinflusst wird. Im Unterschied dazu tragen die beschriebenen Festsetzungen als ergänzendes Instrumentarium zur effizienteren Nutzung der Siedlungsfläche bei, wenn die Nachfrage am Markt nicht ohnehin eine möglichst hohe Grundstücksausnutzung fordert. Eine Überschreitung der über die nach geltendem Recht zu beachtenden Maßobergrenze auch in Fällen, in denen die Voraussetzungen hierfür nicht vorliegen, dürfte in vielen Fällen zu städtebaulich und baukulturell kaum zu rechtfertigenden Brüchen in der Siedlungsstruktur führen. Ob in solchen Fällen eine Reduzierung der Nachfrage nach neuen Bauflächen erreicht werden kann, ist zumindest zweifelhaft. Vielmehr können zu hohe Dichten auch dazu führen, dass Standorte nicht angenommen werden.

Fazit

Die potenziell positive Wirkung auf die flächenpolitischen Ziele führt zu der Empfehlung, die bestehenden Festsetzungsmöglichkeiten zur Mindestausnutzung von Grundstücken und zu Höchstmaßen in Bezug auf die Größe der Baugrundstücke verstärkt zu nutzen. Diese kann durch die Aufbereitung von guten Beispielen und einer Verbesserung des Kenntnisstandes über die Anwendungsbedingungen unterstützt werden. Angesichts der überwiegenden Ablehnung eines Verzichts auf Maßobergrenzen und die erst 2013 vorgenommene Erleichterung der Überschreitungsmöglichkeit sollte die vorgeschlagene Abschaffung der Maßobergrenzenregelung in § 17 BauNVO derzeit nicht weiter verfolgt werden.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☐	☒	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☒	☐	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungs-instrumentarium	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

4.1.5.2 Standortsteuerung für großflächigen Einzelhandel und Einkaufszentren

Großflächiger Einzelhandel an ungeeigneten Standorten generiert zusätzlichen Verkehr und zusätzlichen Flächenverbrauch. Eine auf die vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche ausgerichtete Entwicklung von Einzelhandelsstandorten stärkt im Unterschied dazu eine ausgewogene flächensparende und verkehrsminimierende Versorgung der Bevölkerung (Bunzel 2013; Kruse 2012). Vor diesem Hintergrund kommt der Standortsteuerung für großflächigen Einzelhandel und Einkaufszentren eine erhebliche Bedeutung auch für die Ziele zu, den Flächenverbrauch zu reduzieren und kompakte Siedlungsstrukturen zu stärken. Das planerische und rechtliche Instrumentarium für die Standortsteuerung ist differenziert und weit entwickelt. Dabei findet die Standortsteuerung – unterstützt durch einen sukzessive verbesserten Rechtsrahmen – auf allen Ebenen der räumlichen Planung statt.

In der Raumordnungsplanung erfolgt die Standortsteuerung mittels Konzentrations- und Integrationsgebot sowie Beeinträchtigungsverbot, also durch ein abgestimmtes System unterschiedlicher Ge- und Verbote (Bunzel 2012). Die Flächennutzungsplanung sowie informelle Einzelhandels- oder Zentrenkonzepte haben die räumliche Konzentration des Einzelhandels in einem gestuften System von zentralen Versorgungsbereichen zum Ziel. Verkehr soll auf diese Weise reduziert, der öffentliche Verkehr effizient gestaltet und eine verbrauchernahe Versorgung gewährleistet werden. Im Bebauungsplan können zentrale Versorgungsbereiche festgesetzt werden und die Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben außerhalb dieser Bereiche eingeschränkt oder untersagt werden, um eine Konzentration des zentrenrelevanten Einzelhandels in den Versorgungsbereichen zu gewährleisten (Kuschnerus 2007).

Die gesetzlichen Grundlagen sind wie oben beschrieben vorhanden. Ein Bedarf zur Ergänzung des rechtlichen Instrumentariums zur Einzelhandelssteuerung besteht derzeit allenfalls in Bezug auf das spezielle Problem der Einzelhandelsagglomerationen (hierzu Bunzel et al. 2014a). Das Instrumentarium ist planungs- und rechtswissenschaftlich eingehend diskutiert (Kruse 2012). Die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten sind durch die Gerichte weitgehend geklärt. Erkenntnisse über den Umfang der Flächenspareffekte liegen allerdings bislang nicht vor.

Das beschriebene Instrumentarium wird in der Praxis bereits vielfach sehr konsequent angewandt, es ist praktisch erprobt und weit verbreitet. Die Steuerungsansätze der Raumordnungsplanung werden allerdings vor dem Hintergrund unterschiedlicher Planungstraditionen bzw. Planungskulturen uneinheitlich genutzt.

In Fachkreisen ist das Instrumentarium anerkannt und akzeptiert. Dies gilt auch grundsätzlich für die politische Bewertung. Von den Marktteilnehmern aus der Einzelhandelsbranche wird – kaum verwunderlich – zum Teil Kritik geäußert. Aber auch seitens der einschlägigen Verbände HDE und DIHT wird der Instrumentenkanon grundsätzlich als geeignet akzeptiert.

Zu einer möglichen Einführung des Instrumentes handelbarer Flächenzertifikate verhalten sich die Instrumente der Einzelhandelsstandortsteuerung neutral.

Auch wenn die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch eine Standortsteuerung für großflächigen Einzelhandel nicht direkt beeinflusst wird, besteht ein Zusammenhang zwischen der Standortsteuerung für großflächigen Einzelhandel und einer reduzierten Flächeninanspruchnahme. Die Auswirkungen auf die Flächeninanspruchnahme sind bislang allerdings nicht quantifiziert. Die Ermittlung dieser Zahlen dürfte angesichts der heterogenen Einflussfaktoren grundsätzlich auch schwierig sein. Zugleich wird mit der Konzentration und Integration auf bzw. in zentrale Versorgungsbereiche das Ziel der vorrangigen Innenentwicklung verfolgt. Auf das Effizienzziel wirkt sich die Standortsteuerung genauso wenig aus wie auf das Mobilisierungsziel.

Fazit

Insgesamt handelt es sich um einen wichtigen Baustein einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Als bestehendes und bewährtes Instrumentarium sollte es in der gesamten Bandbreite für die Ziele des Flächensparens genutzt werden. Von Vorteil dürfte dabei sein, dass der Einsatz dieses Instrumentariums auch durch andere öffentliche Belange, insbesondere durch das Interesse an der Sicherstellung einer verbrauchernahen Versorgung getragen wird.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☐	☒	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☒	☐	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungsinstrumentarium	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

4.1.6 Zusätzlichen Flächenverbrauch vermeiden oder begrenzen

Durch die Darstellung von Bauflächen und Baugebieten wird auf Ebene der Flächennutzungsplanung der Umfang des möglichen Siedlungsflächenwachstums festgelegt. Flächenbedarfe für Wohnen und Gewerbe verändern sich in Abhängigkeit von Bevölkerungsentwicklung und -struktur sowie von wirtschaftlicher Konjunktur und branchenspezifischen Nachfragemustern. Derartige Entwicklungen vollziehen sich wesentlich schneller als die relativ lange Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen, so dass die darin dargestellten Flächen in der Regel angepasst werden müssten.

Die Schaffung von Baurecht durch Bebauungsplan oder Baugenehmigung ist grundsätzlich unbefristet und auf Dauer angelegt. Dies wird der Dynamik der Stadt- und Gemeindeentwicklung jedoch nicht immer gerecht. Manchmal gibt es temporäre Spitzen beim Flächenbedarf wie etwa im Zusammenhang mit der (Erst-)Unterbringung von Flüchtlingen. Dies hat der Gesetzgeber im Rahmen des neu geschaffenen Sonderrechtes berücksichtigt und einige Zulässigkeitstatbestände als temporäre Nutzungserlaubnis mit zwingender Rückbauverpflichtung angelegt.

4.1.6.1 Turnusmäßige Regelüberprüfung der Bauflächenkulisse des Flächennutzungsplans

Die Städte und Gemeinden haben als Träger der Bauleitplanung die Aufgabe, im Rahmen der Flächennutzungsplanung für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Durch die Darstellung von Bauflächen und Baugebieten werden der Umfang des möglichen Siedlungsflächenwachstums räumlich verortet, festgelegt und beschränkt. Mit der nochmaligen Akzentuierung des Vorrangs der Innenentwicklung im BauGB durch das Gesetz zur

Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und der weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.6.2013 (BGBl. I S. 1548) wurden die Begründungspflicht für die Umwandlung von landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen unterstrichen. Das Gesetz verlangt in § 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB, dass die Notwendigkeit einer solchen Umwandlung qualifiziert begründet wird: „Dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können." Die geforderte Prüfung und Begründung muss sich auf das ganze Gemeindegebiet beziehen. Denn nur im gesamtgemeindlichen Maßstab lässt sich klären, ob es alternativ zur Umwandlung Möglichkeiten der Innenentwicklung gibt.

Eine wirksame Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen setzt voraus, dass die Gemeinden die zu einem früheren Zeitpunkt vorgenommenen Bauflächenausweisungen vor dem Hintergrund der bestehenden Möglichkeiten zur Innenentwicklung überprüfen. Häufig liegen den älteren Flächennutzungsplänen Flächenbedarfsprognosen zugrunde, die sich auf zwischenzeitlich überholte Prognosen zur wirtschaftlichen und demografischen Entwicklung stützen. Zudem wurden nicht immer die Potenziale der Innenentwicklung (angemessen) berücksichtigt oder diese Potenziale sind durch neue Entwicklung deutlich verändert.

Zur Überprüfung der im Flächennutzungsplan ausgewiesenen „Flächenreserven" für die Siedlungsentwicklung ist nicht zwingend ein neuer Flächennutzungsplan aufzustellen. Vielmehr kann eine solche Überprüfung auch im Rahmen informeller Stadtentwicklungspläne erfolgen, die dann ggf. „Anpassungen" der Flächennutzungspläne erforderlich machen. Zum Teil haben Städte ein differenziertes Monitoring zur Bauflächenentwicklung etabliert, auf das sich eine Überprüfung der „Flächenreserven" stützen kann (Bunzel et al. 2013).

Bereits durch das EAG Bau vom 20.7.2004 (BGBl. I S. 1359) wurde eine Überprüfungspflicht als § 5 Abs. 1 Satz 2 BauGB kodifiziert: „Der Flächennutzungsplan soll spätestens 15 Jahre nach seiner erstmaligen oder erneuten Aufstellung überprüft und, soweit nach § 1 Abs. 3 Satz 1 erforderlich, geändert, ergänzt oder neu aufgestellt werden." Diese Regelung wurde aber bereits vor Ablauf der auf fünf Jahre angelegten Übergangsfrist durch das „Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte" vom 21.12.2006 (BGBl. I S. 3316) ersatzlos aufgehoben.

Die Gemeinden sollten durch die Überprüfungspflicht angehalten werden, regelmäßig darüber Rechenschaft abzulegen, was aus der bisherigen Flächennutzungsplanung für das Gemeindegebiet geworden ist, insbesondere welche Planungen zwischenzeitlich realisiert worden sind und wie diese sich auf die städtebauliche Gesamtordnung ausgewirkt haben. Zu prüfen wäre insoweit auch gewesen, welche Rahmenbedingungen sich geändert haben und welche neuen städtebaulichen Aufgaben bzw. Erfordernisse sich zwischenzeitlich für die städtebauliche Gesamtplanung auf der Ebene der Flächennutzungsplanung stellen (Krautzberger in EZBK Einleitung, Rn. 273). Um unnötigen finanziellen, personellen und zeitlichen Aufwand zu vermeiden, wurde von einer Verpflichtung zur Neuaufstellung abgesehen und eine Überprüfungspflicht als ausreichend erachtet (ebenda).

Eine gesetzliche Regelung zur Überprüfungspflicht müsste in Ergänzung des bestehenden Instrumentariums (§ 1 Abs. 3 und 5, § 1a Abs. 2; § 5 Abs. 1 BauGB) erneut geschaffen werden.

Eine Reihe von guten Beispielen zeigen, wie die neuen gesetzlichen Anforderungen im Sinne des Vorrangs der Innenentwicklung und der Beschränkung der Umwandlung auf notwendige Fälle umgesetzt werden können (Bunzel et al. 2013). Die Überprüfungspflicht ist praktisch erprobt, da zu den Standardaufgaben der Gemeinden die Fortschreibung (Änderung oder Neuaufstellung) des Flächennutzungsplans gehört, sobald dies aus Sicht der Gemeinde städtebaulich erforderlich ist. Jeder Neuaufstellung ist deshalb eine Überprüfung des Neuaufstellungserfordernisses vorausgegangen. Eine systematische und repräsentative Untersuchung zum Stand der Flächennutzungsplanung in Bezug auf die Einhaltung der neuen gesetzlichen Anforderungen fehlt allerdings.

Angesichts des nur geringen zusätzlichen Aufwands und des Umstands, dass die Gemeinden nur an ihren ohnehin bestehenden Planungsauftrag erinnert werden, dürfte die Überprüfungspflicht bei den meisten Kommunen auf grundsätzliche Akzeptanz stoßen. Dies dürfte auch auf die Akteure der Immobilienwirtschaft zutreffen, da ein aktueller Flächennutzungsplan grundsätzlich mehr Markttransparenz über die Entwicklungsabsichten der Gemeinde schafft.

Das Instrument fügt sich in das bestehende Planungsinstrumentarium ein. Es lässt den Kommunen ausreichend Spielraum, die Überprüfungspflicht in bestehende Planungsansätze zu integrieren. Dies legt die entsprechende Praxis in einigen Kommunen nahe. Zusätzlicher Aufwand entsteht, wenn Kommunen auf der Basis alter (überholter) Flächennutzungspläne eine am planerischen Inkrementalismus ausgerichtete Stadtentwicklung betreiben, ohne sich strategisch an einem vorgegeben Rahmen auszurichten. Eine solche „herantastende" Stadtentwicklungspolitik läuft Gefahr, Flächenausweisung „auf Zuruf" zu verfolgen, was weder den Anforderungen des BauGB aus § 1 Abs. 5 BauGB noch denen der Flächensparpolitik entspricht.

Die Regelüberprüfung des Flächennutzungsplans hat – sofern sie nicht einem konkreten Minderungsziel folgt – zwar keinen direkten Einfluss auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Sie kann jedoch zu einer kritischen Überprüfung des tatsächlichen Flächenbedarfs beitragen. Dennoch ist die Überprüfung der Potenziale der Innenentwicklung und der im Flächennutzungsplan ausgewiesenen „Flächenreserven" eine Voraussetzung für eine quantitative Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums auf der grünen Wiese.

Die Flächennutzungsplanung kann neben einer direkten Mengenbegrenzung auch Angaben zur Nutzungsdichte enthalten, wenngleich dies wegen des Planungsmaßstabs allenfalls überschlägig und eher grob möglich ist. Diese können zu entsprechenden Darstellungen zum Maß der Nutzung führen. Auch die Begründung zum Flächennutzungsplan kann programmatische Vorgaben für die nachfolgende Bebauungsplanung enthalten. Somit kann eine Regelüberprüfung des Flächennutzungsplans auch Impulse für das Ziel der Flächeneffizienz setzen. Die Aktivierung von Bestandspotenzialen wird bei einer Überprüfung des Flächennutzungsplans ebenfalls zu reflektieren sein. Auf die Mobilisierung dieser Flächen wirkt sich dies allenfalls sehr vermittelt aus.

Auf den Flächenzertifikatehandel hätte eine regelmäßige Überprüfung der Flächennutzungsplanung keine Auswirkung. Im Falle einer Einführung handelbarer Flächenzertifikate könnte jedoch die Flächenkulisse des Flächennutzungsplans an die zugeteilten Zertifikatemengen angepasst werden.

Fazit

Insgesamt wird die Überprüfungspflicht als notwendige Ergänzung der bestehenden Regelung zum Vorrang der Innenentwicklung bewertet, da sie eine wichtige Grundlage zur Umsetzung einer direkten Mengenbegrenzung und zur Verankerung von Angaben zur Nutzungsdichte ist. Damit ist die Überprüfungspflicht ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der Flächenpolitik.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☐	☒	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☐	☒
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungs-instrumentarium	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

4.1.6.2 Baurecht auf Zeit/ Rückbauverpflichtungen

Im Bebauungsplan kann in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte bauliche und sonstige Nutzungen und Anlagen nur für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind (§ 9 Abs. 2 BauGB). Die Folgenutzung ist festzusetzen. Daneben können Befristungen und Bedingungen in Bezug auf die Nutzung von Grundstücken auch in städtebaulichen Verträgen vereinbart werden (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB).

Diese Regelungsoptionen begründen eine auf besonders gelagerte Fälle beschränkte Flexibilisierung der grundsätzlich (im Regelfall) dauerhaft zu treffenden Entscheidungen über die Art der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke. Sie eröffnen insbesondere die Option, Zwischennutzungen auf brachliegenden Grundstücken zu ermöglichen und so dem langfristigen Brachliegen von Grundstücken zu begegnen. Auf diese Weise können Gemeinden auch unter „Schrumpfungsbedingungen" langfristige Entwicklungsoptionen offen halten, ohne die Flächen einer kurzfristigen Nutzungsoption entziehen zu müssen. Die Flexibilisierung dient der Mobilisierung und kann zur Aktivierung innerstädtischer Brachflächen und damit zur Entlastung der Druck auf die Inanspruchnahme beitragen.

Angesichts der aktuellen Erfordernisse zur Unterbringungen von Flüchtlingen sind u.a. temporäre Lösungen ein vielfach praktizierter Ansatz, um schnell und außerhalb der geordneten Verfahren Unterkünfte in ausreichender Zahl zu schaffen. Der Gesetzgeber hat hierzu 2014 und 2015 in § 246 Abs. 8 bis 17 BauGB ein umfangreiches Sonderrecht geschaffen (Bleicher et al. 2016: Anm. 6.1.1). Auch im Außenbereich können unter den erleichterten Voraussetzungen des § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB u.a. mobile Unterkünfte für Flüchtlinge oder Asylbegehrende errichtet werden (§ 246 Abs. 13 BauGB). Die Errichtung ist allerdings auf drei Jahre zu befristen. Nach Ablauf dieser Frist ist die Anlage zu beseitigen. Die Genehmigung dieser Vorhaben ist mit einer entsprechenden Rückbauverpflichtung zu versehen (Bleicher et al. 2016: Anm. 6.7.5). Eine Rückbauverpflichtung ist auch für den Fall der Nutzungsaufgabe der nach § 246 Abs. 14 BauGB genehmigten Vorhaben aufzugeben. Der Gesetzgeber ermöglicht die Flächeninanspruchnahme damit nur temporär und stellt die Rückführung in den Außenbereich sicher. Ähnliches gilt bereits seit längerem für den Fall der Aufgabe privilegierter Nutzungen im Außenbereich (§ 35 Abs. 5 BauGB) (Deutscher Bundestag 2007, S. 50).

Die gesetzlichen Voraussetzungen liegen vor (Befristetes Baurecht: §§ 9 Abs. 2, 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB; Rückbauverpflichtung: § 35 Abs. 5, § 246 Abs. 13 und 14 BauGB).

Bei befristeten Festsetzungen handelt es sich um ein eingeführtes und praktisch erprobtes Instrument. Gleiches gilt im Grundsatz auch für die Befristungen bei Flüchtlingsunterkünften nach § 246 Abs. 13 und 14 BauGB. Zwar sind diese Vorschriften erst vor kurzem eingeführt worden. Sie verweisen hinsichtlich der Rückbauverpflichtung allerdings auf eine bereits seit längerem zur Anwendung kommende Vorschrift in § 35 Abs. 5 Abs. 5 BauGB. Auf die insoweit vorliegende Anwendungspraxis kann zurückgegriffen werden. Befristete Nutzungsoptionen sind ein freiwilliges Instrument, dessen Anwendung abhängt von den Grundstückseigentümern oder sonstigen Verfügungsbefugten (z.B. Erbbaube-

rechtigten). Diese zu aktivieren benötigt oft ergänzende Instrumente, wie finanzielle Anreize und Informationen

Zwischennutzung wurde vor allem im Zusammenhang mit Maßnahmen des Stadtumbaus erprobt und wissenschaftlich ausgewertet (BMVBS/BBR 2008; SenStadt Berlin 2007). Zwischennutzung ist grundsätzlich eingeführt, wird aber nicht flächendeckend angewendet. Ihre rechtlichen Voraussetzungen und Grenzen sind eingehend in der rechtswissenschaftlichen Literatur erörtert (EZBK 2012: Rn. 240 – 241 q). Ein befristetes Baurecht ergänzt das Instrument der handelbaren Flächenzertifikate, da es das Mengengerüst der Flächennutzungsplanung beeinflusst.

Da die Befristung von baulichen Flächennutzungen verbunden mit einer Rückbauverpflichtung dazu beitragen kann, kurzfristige Flächenengpässe zu beseitigen, ohne die Fläche auf Dauer als Siedlungsfläche „nutzen zu müssen“, wirkt sich dieses Instrument zwar positiv auf das Mengenziel aus. Eine Reduzierung der Siedlungsflächeninanspruchnahme wird durch ein Baurecht auf Zeit jedoch nicht direkt erreicht, da es eher bei temporären Flächenbedarfen angewendet wird. Zudem ist der Anteil befristeter Baurechte an der Summe aller vergebenen Baurechte eher gering. Befristete Nutzungsoptionen tragen zum einen zur Mobilisierung von vorhandenen Bauflächen/ Baugrundstücken bei. Gleichzeitig fördern sie das Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung. Eine direkte Wirkung auf die Effizienz der Flächennutzung ist nicht vorhanden.

Fazit

Als Instrument, das vor allem vom Strukturwandel betroffene Kommunen unterstützen kann, sind das Baurecht auf Zeit und die Rückbauverpflichtungen gut geeignet zur Mobilisierung von Innenentwicklungsoptionen. Es ist daher in den Kanon der Instrumente einer Flächensparstrategie aufzunehmen. Gleiches gilt für die Rückbauverpflichtung, die unmittelbar Einfluss auf den Umfang der Flächennutzung hat.

	positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨ Reduzierung	☐	☒	☐
⇨ Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨ Effizienz	☐	☒	☐
⇨ Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨ Umsetzungsbedingungen	☒	☐	☐
⇨ Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨ Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨ Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

4.1.7 Mit kommunaler Bodenpolitik Spielräume erweitern

Die in der Regel fehlende eigentumsrechtliche Verfügungsbefugnis der zu entwickelnden Flächen erweist sich als großes Hemmnis für die Städte und Kommunen. Planerische Instrumente greifen häufig zu kurz, wenn Innenentwicklungspotenziale mobilisiert oder städtebauliche Ziele umgesetzt werden sollen. Eine aktive kommunale Bodenpolitik, die gezielt die Liegenschaftspolitik sowie unterschiedliche Ansätze kooperativer Baulandentwicklung nutzt, ist das bei weitem wirksamste Mittel, Stadtentwicklung zu steuern. In der Vergangenheit führten allerdings oft Zielkonflikte zwischen Haushaltskonsolidierung und nachhaltiger Stadtentwicklung, aber auch kurzfristig orientiertes Denken dazu, dass viele Gemeinden auf dieses Instrumentarium verzichtet haben.

Kommunale Bodenpolitik ist die Summe aller von einer Gemeinde im Sinne einer integrierten Gesamtstrategie vorgesehenen Maßnahmen, mit denen die Nutzung des Bodens geregelt oder beeinflusst werden soll. Dabei wird insbesondere auch die eigentumsrechtliche Verfügbarkeit der zu entwickelnden Flächen in den Blick genommen. Kommunale Baulandmodelle sind Ausdruck einer solchen strategisch angelegten Bodenpolitik.

Neben dem klassisch städtebaurechtlichen (bodenrechtlichen) Instrumentarium gehört zu den wesentlichen Säulen einer strategisch angelegten kommunalen Bodenpolitik, die Liegenschaftspolitik für die Zwecke der Stadtentwicklung zu nutzen und entsprechend vorausschauend auszugestalten. Durch den Ankauf der zu entwickelnden Flächen erschließen sich die Kommunen die deutlich über die hoheitlichen Gestaltungsmöglichkeiten hinausgehenden Befugnisse des Eigentümers. Städtebauliche Ziele können auf dieser Basis sehr viel zielgenauer und mit deutlich geringerem Aufwand umgesetzt werden. Vor allem kann auf diese Weise auch unmittelbar auf die vollständige Mobilisierung des bereitgestellten Baulandes hingewirkt werden. Hierauf basiert der bodenordnende Ansatz des Rechts der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165-171 BauGB). Auch dieses sieht den transitorischen Erwerb aller Grundstücke im städtebaulichen Entwicklungsbereich vor, wobei hier notfalls auf das Mittel der Enteignung zurückgegriffen werden kann.

In der Praxis gibt es eine breite Palette unterschiedlicher Ansätze bzw. kommunaler Baulandmodelle, die sich die Vorteile eines Zwischenerwerbs bei der städtebaulichen kommunalen Entwicklung nutzbar machen. Aktuell werden entsprechende Baulandmodelle vermehrt im Zusammenhang mit einer sozialen Wohnraumversorgung diskutiert. Diese Impulse sollten für eine generelle Belebung der strategischen kommunalen Bodenpolitik genutzt werden. Die Gemeinde kann dabei selbst vorausschauend Flächen erwerben. Häufig handeln die Kommunen allerdings auch durch Entwicklungsgesellschaften, an denen sie maßgeblich beteiligt ist. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind vielfältig und können an den örtlichen Voraussetzungen (z.B. fehlende Spielräume im Haushalt der Gemeinde) ausgerichtet werden.

Neben Zwischenerwerbsmodellen kommt städtebaulichen Verträgen als instrumentelle Grundlage kommunaler Baulandmodelle eine wichtige Bedeutung zu. Die Eckpunkte einer darauf basierenden kooperativen Baulandentwicklung sind häufig in allgemeinen Leitlinien und Richtlinien als politisch gesetzter Orientierungsrahmen gefasst. Städtebauliche Verträge können ebenfalls genutzt werden, um die Ausschöpfung der geschaffenen Baurechte auf vertraglicher Basis zu sichern (Bunzel/Coulmas/ Schmidt-Eichstädt 2013).

Eine vorausschauende, strategisch angelegte kommunale Bodenpolitik kann zu einer effizienten Umsetzung städtebaulicher Ziele und insbesondere auch zur vollständigen Mobilisierung der geschaffenen Baurechte beitragen. Das entscheidende Mobilisierungshemmnis, die fehlende Verfügungsbefugnis über die Baugrundstücke können wirksam überwunden werden.

In der kommunalen Praxis finden sich eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze kommunaler Bodenpolitik, die für sich betrachtet – zumindest teilweise – ausgereift erscheinen (Dransfeld/Kiehle 2014; Forum Baulandmanagement 2002; Schäfer/Lau/Specovius 2001). Ein allgemein anerkannter Standard einer kommunalen Bodenpolitik fehlt allerdings. Viele Kommunen verfügen über keine explizit formulierte kommunale Bodenpolitik. Aktuell erfährt kommunale Bodenpolitik in vielen Städten mit Wohnraumversorgungsproblemen eine Renaissance und wird als wichtiger Baustein für die soziale Wohnraumversorgung gesehen (DVW 2014). So verweist bspw. die AG Aktive Liegenschaftspolitik im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen auf die Bedeutung kommunaler Baulandmodelle (BMUB 2015).

Eine solche Bodenpolitik erfordert zum einen eine langfristige, strategische Ausrichtung des kommunalen Handelns. Zum anderen sind das integrative Zusammenwirken der relevanten Stellen in den Kommunalverwaltungen (insbesondere Liegenschaften, Stadtentwicklung, Stadtplanung, Justitiariat,

Kämmerei) sowie eine nachhaltige politische Rückendeckung erforderlich. Es handelt sich deshalb um einen zwar effektiven, aber in der Entwicklung durchaus anspruchsvollen und aufwändigen Steuerungsansatz.

Grundsätzlich setzt kommunale Bodenpolitik auf dem bestehenden Rechtsrahmen auf und kann an lokale Erfordernisse angepasst werden. Kommunale Bodenpolitik berührt die wirtschaftlichen Interessen der am Bodenmarkt Beteiligten und stößt deshalb nicht nur auf Zustimmung. Grundsätzlich ist allerdings davon auszugehen, dass die Marktteilnehmenden eine auf Kontinuität und Verlässlichkeit angelegte Bodenpolitik honorieren. Praktisch erweisen sich allerdings häufig vor allem die fehlenden finanziellen Spielräume der Kommune als erhebliche Hürden, wenn eine vorausschauende Liegenschaftspolitik entwickelt und für städtebauliche Ziele genutzt werden soll. Dies gilt nicht nur für Haushaltssicherungskommunen. Zum Teil stehen fundamentale Vorbehalte der „Finanzer“ im Wege. Auf die zum Teil ausgeprägten Vorbehalte der kommunalen „Haushälter“ und die Notwendigkeit die langfristige Rentabilität von städtebaulich motivierten Immobilienankäufen zu verdeutlichen, erweisen sich als Hemmnisse.

Aufklärung und Anreize könnten wichtige Impulse sein, um die Rahmenbedingungen insb. für eine entsprechende vorausschauende Liegenschaftspolitik zu verbessern. Ein wichtiges neu zu schaffendes Anreizinstrument könnte die Freistellung von der Grunderwerbsteuer oder zumindest die Senkung der Steuersätze gegenüber dem Regelsatz sein (siehe 6.2.4 Reform der Grunderwerbsteuer). Ein anderer an die Kommunalaufsichten in den Bundesländern gerichteter Verbesserungsvorschlag betrifft die haushaltspolitische Bewertung von strategischen Immobilienankäufen. Diese erweist sich bei einer – häufig ausbleibenden – langfristigen Betrachtung als kostensparender Ansatz.

Die Einführung von handelbaren Flächenzertifikaten könnte sich – je nach Ausgestaltung – auf die Gestaltungsspielräume einer kommunalen Liegenschaftspolitik und auf die Bewertung kooperativer, auf städtebaulichen Verträgen basierender Baulandmodelle auswirken. Diese Folgen wurden – soweit ersichtlich – bislang nicht untersucht.

Die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme wird durch kommunale Bodenpolitik in der gängigen Praxis nicht direkt beeinflusst. Bei entsprechenden quantitativer und qualitativer Zielorientierung der Kommune trägt kommunale Bodenpolitik jedoch dazu bei, dass die aus stadtentwicklungspolitischer Sicht besonders geeigneten Flächen einer baulichen Nutzung zugeführt werden. Kommunale Bodenpolitik kann Hemmnisse einer effektiven Mobilisierung vorhandener Baurechte beseitigen. Basierend auf einer vorausschauenden Liegenschaftspolitik können sich die Kommunen durch transitorischen Erwerb von zu entwickelnden Flächen selbst die eigentumsrechtlichen Verfügungsoptionen erschließen, die zur effektiven Umsetzung der verfolgten städtebaulichen Ziele notwendig sind. Die systematische Nutzung städtebaulicher Verträge bietet im Ergebnis ähnliche Möglichkeiten. Zur Effizienz in der Flächennutzung wird durch die Entwicklung von Neubauflächen an maßvoll und an städtebaulich sinnvollen Standorten beigetragen.

Fazit

Die (Weiter-)Entwicklung strategisch angelegter kommunaler Bodenpolitiken ist ein wichtiger und wirksamer flächenpolitischer Steuerungsansatz. Dieses Instrument wird als wichtiger Beitrag zur Flächenpolitik eingeschätzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass kommunale Bodenpolitik nicht allein zur Umsetzung der flächenpolitischen Ziele geeignet ist. Sie bietet zudem die Möglichkeit, unterschiedliche Ziele zu integrieren und eine kommunale Flächenpolitik zu etablieren.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☒	☐	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungs-system	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

4.2 Instrumentenbündel II: Aktiv handeln in der und für die Region

Wirkungszusammenhänge enden nicht an den Gemeindegrenzen. Vielfältige strukturelle und wirtschaftliche Verflechtungen wirken innerhalb der Regionen und darüber hinaus. Daher beeinflusst das politische Wirken einer Kommune nicht nur die eigene sondern auch die Entwicklung in anderen Kommunen. Diese aufeinander abzustimmen und zu koordinieren ist eine Kernaufgabe sowohl interkommunaler Zusammenarbeit als auch der regionalen und überregionalen Raumordnung. Besonders deutlich wird dies bei den flächenpolitischen Zielen. Solange kommunale Eigeninteressen und interkommunale Konkurrenzen um Arbeitsplätze, Gewerbesteuer oder neue Einwohnerinnen und Einwohner ein entscheidender Treiber dafür sind, dass gerade in ländlichen Gebieten weiterhin Siedlungsflächen „auf der grünen Wiese“ ausgewiesen werden, entstehen in Städten und Gemeinden, die große Baulandpotenziale und niedrige Bodenpreisen aufweisen, Siedlungsstrukturen mit sehr geringer Flächeneffizienz, wie großzügig erschlossene Einfamilienhaus- und Gewerbegebiete. Vor allem Gewerbestandorte, die in großer Zahl vorsorglich ausgewiesen werden, entwickeln sich aufgrund des großen Flächenüberhanges anschließend in vielen Fällen schleppend.

Aber auch Eigeninteressen einzelner Gebietskörperschaften be- und verhindern notwendige Siedlungsentwicklungen: So stoßen stark wachsende Großstädte zunehmend auf Probleme, den gestiegenen Wohnungsbedarf an geeigneten Standorten innerhalb der eigenen Gemeindegrenze zu realisieren. Gleichzeitig zeigen die Nachbargemeinden in den „Speckgürteln“ nur wenig Kooperations- und Mitwirkungsbereitschaft. Die Region ist also auch mit Blick auf Flächensparen eine unverzichtbare Planungs- und Handlungsebene vor allem dort, wo entweder enge Stadt-Umland-Verflechtungen bestehen oder in peripheren Siedlungsbereichen eine starke Konkurrenz zwischen den Gemeinden herrscht. Erforderlich für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ist zum einen eine regionale und überregionale Koordination der Raumentwicklung, zum anderen verantwortungsvolles regionales Denken in den Kommunen.

Beim Flächensparen auf der regionalen Ebene sind zwei Handlungsebenen relevant. Zum einen ist die Raumordnung angesprochen mit ihren Instrumenten, vor allem mit der landesweiten und regionalen Raumordnungsplanung (vgl. Kap 4.2.1.). Zum anderen sind wiederum die Kommunen adressiert, deren Zusammenarbeit in der Region auf vielfältiger Weise förmlich und nicht förmlich, rechtlich bindend oder unverbindlich und in unterschiedlichem Maße institutionalisiert erfolgen kann (vgl. Kap 4.2.2.). Auch der regionale Instrumentenkasten ist gut gefüllt, aber viele der Handlungsoptionen werden noch nicht hinreichend genutzt. Auch hier geht es darum, dass die handelnden Akteure den regionalen Erfordernissen und Potenzialen entsprechend aktiv Strategien weiterentwickeln, Strukturen verbessern und Maßnahmen umsetzen, um zu einer zukunftsorientierten und Landschaft schützenden Siedlungsentwicklung zu kommen.

In der Instrumentenanalyse wurden insgesamt zehn Instrumente vertieft betrachtet und bewertet. (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Instrumentenbündel II: Aktiv handeln in der und für die Region

Handlungsbereich	Instrument	Instrumententyp
Regionale Raumordnungsplanung	Räumliche und quantitative Steuerung der Siedlungsflächen : a) Darstellung von Siedlungsbereichen als gebietsscharfe (nicht parzellenscharfe) Vorgabe für die Bauleitplanung	regulativ
	b) Mengenziele als quantitative Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen für die Siedlungsentwicklung	regulativ
	c) Beschränkung auf die Eigenentwicklung bei Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion	regulativ
	d) Festlegung von Dichtewerten als Orientierung für die Bauleitplanung.	regulativ
	Turnusmäßige Regelüberprüfung der Raumordnungspläne	regulativ
	Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zum Freiraumschutz	regulativ
Interkommunale und regionale Kooperation	Informelle Formen der Kooperation	strukturierend
	Interkommunale Kooperation bei der Flächennutzungsplanung	strukturierend
	Finanzieller Vorteil-Lasten-Ausgleich	strukturierend
	Interkommunale Gewerbeflächenentwicklung und Wirtschaftspolitik	strukturierend

Quelle: eigene Darstellung

4.2.1 Regionale Raumordnungsplanung: Ziele schärfen und Instrumente nutzen

Aufgabe der Regionalen Raumordnungsplanung ist es, die unterschiedlichen und zum Teil konkurrierenden Anforderungen an den Raum zu koordinieren und einen Rahmen für nachgeordnete Planungen festzulegen. Im Interesse einer nachhaltigen Entwicklung des Raumes kann sie – mit überörtlichem Blick – Ziele, die von den Kommunen zwingend zu beachten sind, und Grundsätze formulieren, die in der Abwägung Berücksichtigung finden müssen. Solche Vorgaben ermöglichen es, Neuausweisungen von Baugebieten auf geeignete Raumkorridore zu lenken, aber auch unmittelbar quantitativ zu begrenzen.

Die Setzung von gemeindebezogenen Mengenvorgaben für Neuausweisungen könnte im Hinblick auf das 30-Hektar-Ziel enorm wirksam sein, wird in der Praxis aber nicht in diesem Sinne genutzt. Die Festlegung von potenziellen Siedlungsbereichen und angestrebter Freiraumstruktur wirkt vor allem qualitativ auf die regionale Entwicklung. Orientierungswerte für die Siedlungsdichte können ergänzend festgelegt werden und fördern die Flächeneffizienz, aber dieses Instrument wird nur in einigen Bundesländern eingesetzt.

Die Ursachen für die Zurückhaltung der Regionalplanung sind vielfältig: Oft fehlt der politische Wille bei den regionalen Entscheidungsträgern oder ist die Problemwahrnehmung nicht hinreichend ausgeprägt. Auch lässt der Widerstand von Kommunen in Verbindung mit einer „kommunalfreundlichen Grundhaltung“ der Landesplanung die Regionen zögerlich agieren. Der Grad der raumordnerischen Steuerung variiert dabei von Bundesland zu Bundesland stark.

Die regionale Ebene ist im Verhältnis zur kommunalen Ebene politisch und administrativ wenig ausgebildet. Nicht nur deshalb sind interkommunale Aushandlungsprozesse und Kooperationsansätze für eine zukunftsfähige und flächensparende Siedlungsentwicklung besonders wichtig. Diese können von der Regionalplanung unterstützt werden, wenn diese Impulse für intraregionale bzw. interkommunale Kooperationen in der Region setzt. So könnte die Regionalplanung beispielsweise enge Grenzen für die Siedlungs- oder Gewerbeflächenentwicklung setzen und gleichzeitig – im Falle einer interkommunalen Kooperation – Spielräume für Abweichungen eröffnen.

4.2.1.1 Räumliche und quantitative Steuerung der Siedlungsflächen

Da kommunale Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen sind (vgl. 1 Abs. 4 BauGB), bieten Raumordnungspläne die Möglichkeit, die kommunalen Entscheidungsspielräume im Rahmen der Bauleitplanung über festgelegte Ziele im Umfang der Neuausweisung von Bauflächen und deren Lage im Raum zu steuern. Einschränkungen der Planungshoheit sind allerdings nur dann zulässig, wenn überörtliche Interessen von höherem Gewicht dies rechtfertigen (Bunzel 2012). Entsprechende Gründe liegen im Ressourcenschutz, einer effektiven und effizienten Entwicklung der verkehrlichen, technischen und sozialen Infrastruktur sowie einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Dienstleistungen. Diese bedürfen einer überörtlichen Koordination und rechtfertigen deshalb grundsätzlich eine restriktive Steuerung des Siedlungsflächenverbrauchs im Wege der Raumordnungsplanung.

Mit Blick auf die flächenpolitischen Zielsetzungen verfügt die Raumordnung über ein ausdifferenziertes Instrumentarium, um mit regionalplanerischen Festlegungen den Umfang und die Lage zukünftiger Siedlungsflächen unmittelbar zu beeinflussen (vgl. Deutscher Bundestag 2007, S. 47, BBSR 2007, S. 27 und LABO 2010, S. 11). Betrachtet werden deshalb im Rahmen der Instrumentenanalyse folgende mit Blick auf die flächenpolitischen Ziele besonders relevant bewertete Festsetzungen:

a) Gebietsscharfe (nicht parzellenscharfe) Darstellung von Siedlungsbereichen als Vorgabe für die Bauleitplanung,
b) Mengenziele als quantitative Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen für die Siedlungsentwicklung,
c) Beschränkung auf die Eigenentwicklung bei Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion,
d) Festlegung von Dichtewerten als Orientierung für die Bauleitplanung.

zu a) Die gebietsscharfe Festlegung von Siedlungsbereichen definiert als Vorgabe für die Bauleitplanung solche Gebiete, die unter raumstrukturellen Erwägungen grundsätzlich für die Siedlungserweiterungen infrage kommen. Die Festlegung von Siedlungsbereichen in regionalen Raumordnungsplänen hat zur Folge, dass eine Ausweisung neuer Baugebiete außerhalb der im Raumordnungsplan festgelegten Siedlungsbereiche nicht zulässig ist. Ausnahmen sind jedoch aufgrund der Verhältnismäßigkeit für kleinere Gebiete zulässig. Da den Gemeinden begründet mit der kommunalen Planungshoheit ein substanzieller Gestaltungsspielraum für die vorbereitende Bauleitplanung verbleiben muss, wird die Rechtmäßigkeit dieser Festlegung immer wieder infrage gestellt (Runkel 2012, S. 95). Eine regionalplanerische Festlegung von Erweiterungsgebieten der vorhandenen Siedlungsbereiche erfolgt z.B. in Nordrhein-Westfalen und Hessen (Siedentop 2012, S. 70).

Eine räumliche Beschränkung und die damit einhergehende Verengung der Gestaltungsspielräume der Gemeinden bei der Baulandentwicklung können erhebliche Nachteile für eine nachhaltige und effiziente Baulandentwicklung mit sich bringen. Dabei ist entscheidend, dass die Gemeinde bei der Baulandentwicklung auf die Mitwirkung der Eigentümer der auszuweisenden Flächen angewiesen ist. Je enger der räumliche Rahmen für die Siedlungsentwicklung gesetzt wird, desto größer ist die Marktmacht der Eigentümer dieser Flächen. Dies hat Auswirkungen auf die Preisbildung, was dem Ziel, preiswerten Wohnraum bereitzustellen, grundlegend entgegensteht. Zudem können Blockadehaltungen die für notwendig erachtete Baulandentwicklung generell zum Scheitern bringen.

zu b) Die Festlegung regionaler und daraus abgeleiteter gemeindebezogener Mengenziele, ein weiteres regionales Instrument zur quantitativen Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen für die Siedlungsentwicklung, schränkt die Planungshoheit der Gemeinden in geringerem Maße ein, da sie über die zukünftigen Standorte der Siedlungsentwicklung im Rahmen der im Raumordnungsplans ausgewiesenen Siedlungsflächen eigenständig entscheiden können. Eine solche Mengensteuerung erfolgt bislang – soweit ersichtlich – jedoch lediglich für Gemeinden, denen keine zentralörtliche Funktion zukommt.

Grundsätzlich hängt die Wirksamkeit solcher Mengenziele davon ab, wie großzügig diese ausgelegt sind und wie stringent sie durchgesetzt werden. Zwischen Plansetzung und Planvollzug gibt es mitunter große Unterschiede (Siedentop 2012, S. 75). Vorbehaltlich einer effektiven Umsetzung und einer eng am prognostizierten Bedarf orientierten Vorgabe, kann eine Festlegung gemeindebezogener Mengenziele die quantitativen Ziele zur Reduzierung der Siedlungsflächenneuinanspruchnahme sehr genau ansteuern. Die Festlegungen können auch zeitlich gestaffelt oder in mehreren Stufen an bestimmte Entwicklungen gekoppelt konzipiert und so flexibel ausgestaltet werden.

zu c) Die Möglichkeiten zur Neuausweisung von Baugebieten von Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion werden in der Regionalplanung auf den Bedarf der Eigenentwicklung beschränkt. Dieser ergibt sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse sowie den Flächenansprüchen einer ortsangemessenen Entwicklung von Gewerbebetrieben und Dienstleistungseinrichtungen. Ermittelt wird dieser endogene Bedarf auf unterschiedlichen Wegen. Die rechtliche Zulässigkeit entsprechender Bindungen wird zwar nicht generell infrage aber doch unter einen erheblichen Rechtfertigungsbedarf gestellt (OVG Brandenburg, 27.08.2003 - 3 D 5/99.NE). Fraglich ist indes, ob diese Form der Eigenentwicklung auch für stark von sinkenden Einwohnerzahlen gekennzeichnete Gemeinden gelten sollte.

zu d) Regionalplanerische Dichtevorgaben, ein weiterer instrumenteller Ansatz, können als Ziele oder als Grundsätze formuliert werden. Sie wirken auf eine intensivere Ausnutzung der ausgewiesenen Baugebiete und reduzieren damit den Flächenbedarf. Dabei ist allerdings grundsätzlich zu berücksichtigen, dass höhere Dichterwerte nicht zu Lasten einer Ausstattung mit wohnungsnahen Freiflächen führen und ein so genannter „Dichtestress“ entsteht. Mitunter werden sogenannte Orientierungswerte für die anzustrebende Siedlungsdichte formuliert, ohne strikte Bindung (Runkel 2012, S. 92 f.; Bunzel u.a. 1994). Im Sinne von § 3 Abs. 1 ROG handelt es sich dann um Grundsätze der Raumordnung, die in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Die Kommunen werden auf diese Weise dazu angehalten, im Rahmen der Bauleitplanung höhere Dichten zu prüfen. Grundsätzlich ist das städtebaulich vertretbare Maß der baulichen Nutzung aber von Gemeinden bei der Aufstellung von Bebauungsplänen unter Beachtung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung festzulegen.

Die beschriebenen Instrumente werden von der Landes- und Regionalplanung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten eingesetzt, sie sind eingeführt und erprobt. Der Grad der raumordnerischen Steuerung variiert dabei stark zwischen den Bundesländern (Siedentop 2008, ders. 2012). Das mögliche Steuerungspotenzial hinsichtlich der flächenpolitischen Ziele wird vielfach nicht ausgeschöpft. Als Ursachen werden u.a. fehlender politischer Handlungswillen, eine begrenzte Problemwahrnehmung bei den Entscheidungsträgern der regionalen Raumordnungsplanung (Siedentop 2012), eine politisch motivierte „kommunalfreundliche“ Grundhaltung der Landesplanung sowie die kommunale Verfasstheit der regionalen Raumordnungsplanung (Blotevogel 2012, 27) benannt. Zudem kritisieren Städte und Gemeinden regelmäßig mit Verweis auf eine zu weitgehende Beschränkung der kommunalen Planungshoheit eine als zu rigide wahrgenommene raumordnerische Steuerung.

Fazit

In der Zusammenschau verfügt die regionale Raumordnung über ein ausgereiftes Instrumentarium, das zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele in erheblichem Maße beitragen könnte. Zunächst ist dabei die Festlegung gemeindebezogener Mengenvorgaben für die Ausweisung neuer Baugebiete zu nennen. Dies hätte eine direkte Wirkung auf die effiziente Umsetzung der bundesweiten Mengenziele und somit auf das 30-Hektar-Ziel. Eine ergänzende Festlegung konkreter Siedlungsbereiche wirkt eher qualitativ, weil sie die Siedlungsentwicklung auf raumstrukturell geeignete Flächen lenkt. Orientierungswerte zur Dichte zielen auf eine verbesserte Effizienz der Flächennutzung und unterstützen gleichzeitig die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, da eine höhere Dichte den Druck auf eine Neuinanspruchnahme von Flächen verringern kann. Als in einigen Regionen bereits eingeführtes Instrument erweist sich die Festlegung von Mengenzielen in Raumordnungsplänen (d.h. Kontingentierung) als sehr gut geeignetes Instrument, sowohl für das Erreichen der Mengenziele, als auch um die Qualitätsziele effektiv zu fördern. Die Festlegung von Mengenvorgaben in Raumordnungsplänen ist das zentrale Element einer effektiven Flächensteuerung. Es setzt allerdings einen entsprechenden politischen Willen voraus.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☐	☒	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☐	☒
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungsinstrumentarium	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

4.2.1.2 Turnusmäßige Regelüberprüfung der Raumordnungspläne

Da die Raumordnungsplanung zentrale Rahmenbedingungen für die Bauleitplanung der Gemeinden setzt und so die Flächeninanspruchnahme beeinflussen kann, sollten Raumordnungspläne analog zum Vorschlag einer Regelüberprüfung der Bauflächenkulisse des Flächennutzungsplans (vgl. Kap. 4.1.6.1) insbesondere mit Blick auf den Umfang der neuen Siedlungsflächen (Mengenvorgeben) regelmäßig überprüft und angepasst werden. Bundesrechtlich ist derzeit eine solche turnusmäßige Überprüfung nicht vorgesehen. § 7 Abs. 1 ROG formuliert, dass Raumordnungspläne für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, festlegen. Eine eindeutige Regelung zur Überprüfung der Raumordnungspläne könnte notwendige Anpassungen an veränderte Bedarfe zeitnah ermöglichen. Damit wäre eine Überprüfungspflicht eine wichtige Ergänzung der bestehenden Regelungen.

Eine Regelüberprüfung der landes- und regionalplanerischen Festlegungen würde die oben beschriebenen Wirkungen der raumordnerischer Festlegungen erhöhen und damit die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und eine effizientere Flächennutzung unterstützen.

Eine Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung der Raumordnungspläne könnte leicht in die bestehende Regelung zur Raumordnungsplanung in § 7 ROG integriert werden. Damit erscheint der Aufwand für eine Einführung dieser Neuregelung moderat, zumal eine Regelüberprüfung mit der Raumbeobachtung bzw. dem Flächenmonitoring verknüpft werden könnte und es nicht mit der Pflicht zur Neuaufstellung verbunden wird. Die vorgeschlagene Ergänzung der gesetzlichen Grundlagen ist bislang –

soweit ersichtlich – kaum diskutiert (LABO 2010. S. 11). Bei der Einführung handelbarer Flächenzertifikate würde die Relevanz eine Überprüfungspflicht davon abhängen, welche Rolle der Raumordnungsplanung bei der Festlegung der handelbaren Kontingente zukommen soll.

Fazit

Die turnusmäßige Regelüberprüfung der Raumordnungspläne ist eine sinnvolle Ergänzung des raumordnungsrechtlichen Instrumentariums, die mit geringem Aufwand eingeführt werden könnte. Damit ist die Überprüfungspflicht ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der Flächenpolitik.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☐	☒	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☐	☒
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

4.2.1.3 Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zum Freiraumschutz

Raumordnungspläne enthalten im Rahmen der Festlegungen zur Raum- und Freiraumstruktur sowohl Aussagen zur Siedlungsentwicklung als auch zu regional bedeutsamen Freiräumen und dem Freiraumschutz. Hierzu gehört vor allem die Ausweisung von Gebieten für den Freiraumschutz als Vorranggebiete im Sinne von § 8 Abs. 5 ROG. In Vorranggebieten werden andere raumbedeutsame Nutzungen ausgeschlossen, soweit diese mit dem Freiraumschutz nicht vereinbar sind. Die Ausweisung entsprechender Vorranggebiete hat Bindungswirkung gegenüber der kommunalen Bauleitplanung und anderen nachgeordneten Planungsvorhaben. Gebiete für den Freiraumschutz können auch als Vorbehaltsgebiete im Sinne von § 8 Abs. 5 Nr. 2 ROG ausgewiesen werden. In diesem Fall entfällt die Bindungswirkung. Dem Freiraumschutz ist im Rahmen der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen aber weiterhin ein besonderes Gewicht beizumessen.

Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zum Freiraumschutz sind unverzichtbarer Bestandteil von regionalen Raumordnungsplänen (Deutscher Bundestag 2007, S. 47; Siedentop 2012, S. 67 ff.; Runkel 2012, S. 91 f.). Sie tragen dazu bei, die Landschaftszersiedlung zu begrenzen und schutzwürdige Freiräume vor Bebauung zu bewahren. Eine quantitative Beschränkung des Siedlungsflächenwachstums ist damit allerdings nur sehr bedingt erreichbar, da in der Regel erhebliche Spielräume für die Siedlungsentwicklung bleiben. Empirische Untersuchungen konnten nachweisen, dass Freiraum schützende Darstellungen im Raumordnungsplan nicht zur Verknappung zukünftiger Siedlungsflächen führten (Fina/Siedentop 2011; Siedentop 2012. S. 76). Auf Effizienz der Flächennutzung und die Mobilisierung von Flächenpotenzialen hat der Freiraumschutz keine Auswirkungen.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Anwendung freiraumschützender Festlegungen in Raumordnungsplänen sind im ROG enthalten. Ihre Darstellung in regionalen Raumordnungsplänen ist in der Praxis bewährt. Auch zu den Wirkungen liegen bereits eine Reihe empirischer Untersuchungen vor (BMVBS 2012; Fina/Siedentop 2011; Siedentop 2012). Die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zum Freiraumschutz würde den neu eingeführten Flächenzertifikatehandel problemlos ergänzen.

Fazit

Als in der Praxis eingeführtes und bewährtes Instrument des Freiraumschutzes sind die angesprochenen Festlegungen in Raumordnungsplänen gut geeignet, der Zersiedlung entgegen zu wirken und großräumigen Schutz von Flächen vor Besiedlung sicherzustellen. Die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zum Freiraumschutz ist ein Baustein für die Umsetzung der flächenpolitischen Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Dabei wirkt sie sich indirekt auf das Erreichen der Flächensparziele aus, da diese Gebiete nicht für die Siedlungsentwicklung zur Verfügung stehen.

	positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨ Reduzierung	☐	☒	☐
⇨ Mobilisierung	☐	☒	☐
⇨ Effizienz	☐	☒	☐
⇨ Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨ Umsetzungsbedingungen	☒	☐	☐
⇨ Stand der Praxisanwendung	☒	☐	☐
⇨ Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungsinstrumentarium	☒	☐	☐
⇨ Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

4.2.2 Interkommunal und regional kooperieren

Neben den planerischen Instrumenten der Raumordnung ist für die Umsetzung der flächenpolitischen Ziele die interkommunale Zusammenarbeit in der Region von besonderer Bedeutung. Instrumenten der intraregionalen bzw. interkommunalen Kooperation zu einer gemeinsamen Flächennutzungsplanung, einer kooperativen Siedlungsentwicklung, einer gemeinsamen Gewerbeflächenentwicklung oder Wirtschaftspolitik kommt eine wichtige ergänzende Funktion zu.

Eine kooperative Siedlungsflächenentwicklung ist eine sehr weitgehende Form der Zusammenarbeit. Sie kann den kontraproduktiven Wettbewerb um Wohnbevölkerung und Betriebe eindämmen und dazu beitragen, kostengünstigere arbeitsteilige Strukturen zu entwickeln. Eine wichtige Funktion hat eine kooperative Siedlungsflächenentwicklung auch in Stadt-Umland-Regionen. Von Seiten der Regionalplanung sollte es dabei verbindliche Mengenvorgaben für die Neuausweisung von Flächen geben. Andernfalls ist die Verlockung groß, Konsens dadurch zu erzielen, dass alle Siedlungserweiterungswünsche der Kommunen quasi summarisch umgesetzt werden. Auf dem Weg zu solchen „harten" Kooperationen spielen informelle Ansätze eine wichtige Rolle. Die Königsdisziplin ist dann, einen gerechten Vorteil-Lasten-Ausgleich auszuhandeln. Dies ist gleichzeitig ein wichtiger Lernprozess. Er kann dazu beitragen, gemeinsame Interessen herauszuarbeiten, sinnvolle Arbeitsteilungen zu erkennen und einen Mehrwert zu erreichen, von dem alle Kooperierende profitieren. In der Praxis hat es sich bewährt, notwendige Verzichte an einer Stelle durch Zugeständnisse an anderer Stelle, insbesondere auch in anderen Themenfeldern als der Flächenentwicklung, auszugleichen (z.B. Projekt-Ausgleichsfonds oder Strukturfonds, bei denen sich die Einzahlungen an Einwohner- oder Steuerkraftzuwächsen orientieren). Direkte monetäre Ausgleichsmechanismen bzw. Transfers sind sehr viel schwieriger auszuhandeln.

4.2.2.1 Informelle Formen der Kooperation

Voraussetzung für eine interkommunale Kooperation bei der Flächennutzungsplanung sind informelle Kooperationsansätze, wie z.B. regionale Entwicklungskonzepte, Regionalkonferenzen, Städtenetze und kommunale Arbeitsgemeinschaften. Sie basieren auf Freiwilligkeit, Konsensbildung und einvernehmlichen Vertragsregelungen. Dabei entfalten sie ihre Wirksamkeit durch Selbstbindung der Beteiligten (vgl. UFZ 2004, S. 8; Bunzel et al. 2002, S. 314). Zentraler Erfolgsfaktor jeder Kooperation ist Vertrau-

en, das in der Regel schrittweise aufgebaut werden muss. Informellen Kooperationsansätzen kommt deshalb oft eine entscheidende Bedeutung auf dem Weg zu einer erfolgreichen formellen Zusammenarbeit zu. Zunächst geht es um Konsensbildung und die Entwicklung einvernehmlicher Regularien. Die Instrumente entfalten ihre Wirksamkeit durch Selbstbindung der Beteiligten. Interkommunale Arbeitsgemeinschaften und Städtenetze sind eine niedrigschwellige Form der Kooperation. Regionalkonferenzen binden häufig einen breiten Kreis regional relevanter Akteure ein – Kommunen, Kreise, Vertreterinnen und Vertreter von Kammern und Verbänden – und zielen darauf ab, einen Meinungsbildungsprozess in Gang zu setzen und eine bessere Vernetzung der regionalen Planungsträger herzustellen. Sie sind häufig themenübergreifend angelegt (Wirtschaft, Verkehr, Flächenentwicklung etc.). Regionale Entwicklungskonzepte (REK) können das Ergebnis erfolgreicher Kooperationsprozesse sein. Sie enthalten Entwicklungsziele und Handlungsfelder sowie detaillierte, abgestimmte Lösungsansätze für die koordinierte Entwicklung des Kooperationsraums. Zentrale Handlungsfelder sind neben einer umfassenden kooperativen Siedlungsentwicklung eine gemeinsame Gewerbeflächenentwicklung und Wirtschaftspolitik.

Freiwillige Kooperationen sind auch mit Blick auf das Flächensparen von Bedeutung, da sie Grundlage für eine gemeinsame, aufeinander abgestimmte Raumentwicklung sind. Diese bietet die Möglichkeit, Flächenbedarfe aber auch finanzielle Verwaltungskapazitäten zu bündeln und aufeinander abzustimmen. „Für die Raumentwicklung bedeutet dies konkret, dass im Idealfall Konkurrenzen abgemildert und verkehrlich wie raumstrukturell optimale Standorte erschlossen werden“ (Koch 2001, S. 30). Informelle Kooperationsansätze tragen deshalb je nach Ausgestaltung (Selbstbindung, Akzeptanz, Konsens etc.) und Zielsetzung der Zusammenarbeit mehr oder weniger stark zur Erreichung von quantitativen Flächensparzielen bei. Da sie häufig der erste Schritt zur Kooperation und somit die Voraussetzung für Vertrauensaufbau und verbindlichere Kooperationsformen bilden, sind sie zwar ein wichtiger Baustein, reichen aber alleine nicht aus, um flächenpolitische Ziele wirksam umzusetzen (vgl. BBR 2007, S. 108 zu kommunalen Arbeitsgemeinschaften; Spektrum der Wissenschaft Verlagsgesellschaft mbH o. J.).

Insbesondere regionale Entwicklungskonzepte weisen Potenziale für eine verstärkte planerische Steuerung der Flächeninanspruchnahme in quantitativer und qualitativer Hinsicht auf, da sie im Unterschied zu Flächennutzungs- und Regionalplänen einen stärkeren Umsetzungsbezug haben und konkrete Handlungsfelder sowie Maßnahmen und Projekte enthalten (vgl. BBR 2004, S. 64 f.). Im Rahmen von Regionalkonferenzen können flächenpolitische Ziele interkommunal ausgehandelt werden und in die regionale und kommunale Planungspraxis transferiert werden. Bislang fehlen jedoch systematische, wissenschaftliche Erhebungen zu der Effektivität von Regionalkonferenzen hinsichtlich von ihnen ausgehender Aktivitäten zur Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme (vgl. Bunzel et al. 2002, S. 319 f.; BBR 2004, S. 20). Auch Städtenetze verfolgen – vor dem Hintergrund schwacher, stark rückläufiger öffentlicher Haushalte – insbesondere die Kostenreduktion und den Ressourcenschutz, inkl. der Nutzung vorhandener Raumpotenziale (vgl. Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2004, S.9 ff.).

Informelle Formen der Zusammenarbeit sind niedrigschwellig und weitverbreitet. Sie werden dann gewählt, wenn sich die Beteiligten Vorteile von einer engeren Zusammenarbeit versprechen und sich darauf verständigen, bei verschiedenen Themen zu kooperieren (vgl. Würges 1999, S.185). Gleichzeitig bleiben jedoch interkommunale Absichtserklärungen oft unverbindlich und daher ohne konkrete Wirkung. Zudem können bei einer Änderung einzelner Interessenslagen die Kooperationen jederzeit beendet werden. Diese Offenheit ist einerseits die Voraussetzung für Kooperationsbereitschaft und gleichzeitig ihre große Schwäche. Zur Überwindung lokaler Egoismen müssen die Kooperationsprozesse im Sinne eines freien, ergebnisoffenen Diskurses und der gleichwertigen Berücksichtigung der Interessen der verschiedenen Akteure ausgestaltet werden. Die einschlägige Forschung konstatiert insoweit erhebliche Defizite (vgl. Wilske 2007, S. 47; BBR 2007b, S: 47). Wie generell bei interkommu-

naler Kooperation kommt einem fairen Vorteil-Lasten-Ausgleich eine entscheidende Funktion zu (vgl. Kap. 4.2.2.4.).

Es gibt zahlreiche Beispiele informeller interkommunaler Kooperationen, allerdings vergleichsweise wenige, die sich konkret einer abgestimmten oder gar gemeinsamen Siedlungsflächenentwicklung widmen, da dieses Thema tendenziell als konflikt- und konkurrenzbehaftet gilt (vgl. Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2004, S. 11). Im Rahmen informeller Kooperationen können Instrumente des Flächensparens, wie beispielsweise bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse und regionale oder gemeinsame Flächennutzungspläne etc. umgesetzt werden (vgl. Einig 2003, S. 116). Im Falle einer gemeinsamen Bewirtschaftung von Flächenkontingenten oder Flächenzertifikaten durch mehrere Gemeinden könnte ein finanzieller Vorteil-Lasten-Ausgleich als ergänzendes Instrument eingesetzt werden. Informelle Kooperationen können die Basis für eine gute interkommunale Kommunikation und Zusammenarbeit darstellen, was wiederum auch einem abgestimmten Flächenzertifikathandel zugutekommt.

Fazit

Interkommunale Kooperationen sind unabdingbare Voraussetzung für den Aufbau formalisierter Kooperation zwischen mehreren Kommunen, ohne sie wird es selten zu formellen Kooperationen und einer verbindlichen Flächenpolitik kommen. Je nach Ausgestaltung der Kooperation und dem Konkretisierungsgrad und der Verbindlichkeit gemeinsamer flächenpolitischer Zielsetzungen wirken sie mehr oder weniger stark auf die Flächensparziele hin.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☐	☒	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

4.2.2.2 Interkommunale Kooperation bei der Flächennutzungsplanung

Interkommunale Kooperation bei der Flächennutzungsplanung betrifft die Abstimmungspflicht von Bauleitplänen, gemeinsame Flächennutzungspläne, die von Planungs-, Nachbarschafts-, Gemeinde-, Zweck- oder Stadt-Umland-Verbänden erstellt werden, sowie Modelle interkommunaler Kooperation bei der Wohnflächenentwicklung. Vorauszuschicken ist, dass ein Mindestmaß an interkommunaler Abstimmung bei der Flächennutzungsplanung grundsätzlich immer stattzufinden hat, da gemäß § 2 Abs. 2 BauGB benachbarte Gemeinden zur Abstimmung ihrer Flächennutzungspläne und damit zu einem Mindestmaß an interkommunaler Kooperation verpflichtet sind. Das sich hieraus ergebende Gebot interkommunaler Rücksichtnahme sowie das Verbot unzumutbarer Auswirkungen auf Nachbargemeinden führen jedoch nicht zu einer konsistenten, auf das Flächensparziel ausgerichteten Zusammenarbeit. Zudem ist die Zahl der gemeinsamen Flächennutzungspläne gering. Dies liegt einerseits an den eher unscharf formulierten Voraussetzungen, dürfte andererseits aber auch kommunalpolitisch motivierten Autonomiebestrebungen („Kirchturmdenken“) geschuldet sein.

Das BauGB ermöglicht es darüber hinaus den Ländern, bestimmte, den Gemeinden nach dem BauGB zugewiesene Aufgaben einer anderen Gebietskörperschaft zuzuweisen. Auf dieser Grundlage erstellen z.B. die Nachbarschaftsverbände in Baden-Württemberg und Verbandsgemeinden oder Ämter in an-

deren Ländern Flächennutzungspläne für ihre Mitgliedsgemeinden. Zudem besteht die Möglichkeit, dass Gemeinden freiwillig gemeinsam einen Flächennutzungsplan aufstellen. Nach § 204 BauGB sollen benachbarte Gemeinden einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, „wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird“ und insbesondere dann, wenn die Ziele der Raumordnung eine gemeinsame Planung erfordern. Dies kann entweder als gemeinsamer Flächennutzungsplan nach den Bestimmungen des § 204 Abs. 1 BauGB erfolgen oder die beteiligten Gemeinden übertragen diese Aufgabe auf einen bereits bestehenden oder noch zu schaffenden Planungs- oder Zweckverband (§ 206 BauGB). Planungsverbände sind ein spezifischer kommunaler Zweckverband, der für das Aufgabenfeld der Bauleitplanung eingesetzt werden kann.

Übertragen werden kann die gemeinsame Flächennutzungsplanung auch auf einen Stadt-Umland-Verband. In Verdichtungsräumen liegt der Fokus von Stadt-Umland-Verbänden vor allem auf der Steuerung des sich in das Umland ausdehnenden Wachstums der (großen) Städte. Der Verband übernimmt dann die gemeinsame Flächennutzungsplanung anstelle der Gemeinden wahr, d.h. Entscheidungen erfolgen möglicherweise transparenter, so dass eine geschlossene Außendarstellung der Region ermöglicht wird (BBR 2007, S. 34). Die Verbandsstruktur sorgt aber gleichwohl dafür, dass das maßgebliche Beschlussorgan die beteiligten Gemeinden repräsentiert. Die Mitglieder der Verbandsversammlung sind an die Weisungen der sie entsendenden Gemeinden gebunden. Da die Abstimmungsprozesse mit einem hohen Aufwand verbunden sind, scheitern sie oft daran, dass die beteiligten Kommunen mögliche Win-win-Situationen nicht erkennen und aufgrund eines fehlenden Vorteil-Lasten-Ausgleichs keine Einigung erzielt werden kann (vgl. BBR 2007, S. 115). Voraussetzung für den Erfolg dieses instrumentellen Ansatzes ist deshalb die Schaffung eines von den beteiligten Kommunen als gerecht empfundenen Ausgleichs der Vorteile und Lasten (vgl. Kap. 4.2.2.4.).

Wenn Kommunen lediglich die Eckpunkte einer gemeinsamen Flächennutzungsentwicklung abstimmen wollen, gibt es derzeit keine Möglichkeit, dies auf vertraglicher Basis verbindlich zu gestalten. Die Rechtsprechung hat unter Berufung auf die kommunale Planungshoheit und das Verbot, sich vertraglich zur Aufstellung eines Bebauungsplans zu verpflichten (§ 1 Abs3 BauGB), entsprechende Vereinbarungen als unwirksam erachtet. Vor diesem Hintergrund wird angeregt, die gesetzlichen Grundlagen weiterzuentwickeln, um entsprechende Verträge zu ermöglichen.

Die Wirksamkeit der Flächennutzungspläne endet an den Gemeindegrenzen, so dass möglichen Fehlentwicklungen, die sich aus dem Wettbewerb benachbarter Gemeinden einer Region ergeben, mit diesem Instrument allein nicht wirkungsvoll begegnet werden kann. Zudem erfolgt die Ausweisung von Wohnbauland interkommunal weitgehend unkoordiniert und entspricht in erster Linie gemeindlichen Einzelinteressen. Das bedeutet, dass eine konsequent am Vorrang der Innenentwicklung ausgerichtete Flächennutzungspolitik nur dann erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn benachbarte Gemeinden die gleichen flächenpolitischen Ziele verfolgen und ihre Innen- und Außenentwicklung miteinander abstimmen (BBR 2007, S. 32; BBR 2004, S. 70 f.; Forum Bauland 2010, S. 2).

Die gesetzliche Grundlage für interkommunale Kooperationen in der Flächennutzungsplanung ist – wie beschrieben – vorhanden. Dabei können die Kommunen die Bildung von Schwerpunkten der Wohn- bzw. Gewerbeflächenentwicklung aushandeln und diese mit vertraglichen Vereinbarungen bzw. Regelungen zum finanziellen Vorteil-Lasten-Ausgleich verbinden. In diesem Zusammenhang ließe sich im Falle der Einführung handelbarer Flächenzertifikate ebenso die gemeinsame Bewirtschaftung von Zertifikaten vereinbaren.

Interkommunale Kooperation zur Flächennutzungsplanung ist bisher eher selten. Die Praxis zeigt zudem, dass im gemeinsamen Flächennutzungsplan die Flächenausweisungen der einzelnen Gemeinden zumeist lediglich addiert werden, ein Verzicht auf einzelne Flächen zu Gunsten einer anderen erfolgt nicht. Inwieweit die Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne oder der Zusammenschluss zu Verbänden bisher dazu beitragen konnte, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrs-

zwecke zu reduzieren und einen Interessenausgleich herbeizuführen, lässt sich auf Basis der bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen nicht abschließend beurteilen. Allemal gewährleisten gemeinsame Flächennutzungspläne aber eine intensivere Beratung (Aushandlung und Abwägung) als die bloße Abstimmungspflicht nach § 2 Abs. 2 BauGB, die eher eine Kenntnisnahme der von der Nachbargemeinde durchgeführten Planung darstellt. (vgl. Jörissen et al. 2007, S. 149 ff.).

In gemeinsamen Flächennutzungsplänen könnten regional bzw. interkommunal abgestimmte für die einzelnen Gemeinden verbindliche Vorgaben für die Neuinanspruchnahme von Flächen für die Siedlungsentwicklung enthalten sein. Bei einem solchen Vorgehen hätte ein gemeinsamer Flächennutzugsplan direkte Auswirkungen auf die Reduzierung der Siedlungsflächeninanspruchnahme. Umfang und Lage zukünftiger Siedlungsflächen könnten auf der Basis eines Mengenzieles gemeindeübergreifend festgelegt werden. Die Ziele der Mobilisierung und Effizienz werden mittelbar erreicht, wenn gemeindeeigene Brachflächen als Bauland ausgewiesen sowie Nachverdichtungspotenziale dargestellt werden (vgl. Bunzel et al. 2002; BBR 2004, S. 71; UFZ 2004, S. 31; Heinz 2000, S. 205).

Fazit

Kooperationen in der Flächennutzungsplanung bieten allein keine realistische Perspektive für die Implementierung einer nachhaltigen Flächenpolitik. Sie können allerdings eine sinnvolle Ergänzung regionalplanerischer Mengenbegrenzungen darstellen. Die notwendige Begrenzung der Neuausweisung von Bauflächen führt dazu, dass die Kommunen in unterschiedlichem Maße hiervon profitieren. Unbedingt erforderlich ist deshalb die Gewährleistung eines als gerecht empfundenen Ausgleichs der Vorteile und Lasten zwischen den einzelnen im Rahmen ihrer Planungshoheit agierenden Gemeinden. Planungsverbände können eine abgestimmte Siedlungsentwicklung durchsetzen, da hier Entscheidungen von Mehrheiten getragen werden und somit die Gefahr einer einfachen Addition der Flächenausweisungen der einzelnen Gemeinden abnimmt. „Ob die Entscheidungen eines Planungsverbandes tatsächlich unabhängiger von den lokalen Mehrheitsmeinungen in den Gemeinden sind“, ist jedoch fraglich. Ohne einen tragfähigen Vorteil-Lasten-Ausgleich ist eine interkommunal abgestimmte Bauleitplanung schwierig zu erreichen (vgl. BBR 2007, S. 34).

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☐	☒	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

4.2.2.3 Interkommunale Kooperation bei Gewerbeflächenentwicklung und Wirtschaftspolitik

In der Regel ist jede Gemeinde bemüht, genügend Gewerbeflächen bereitzustellen, um zum einen expansionswilligen, ortsansässigen Unternehmen Erweiterungsperspektiven zu bieten und zum anderen neuen Betrieben Ansiedlungsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Folge ist, dass Kommunen aus Konkurrenz um Arbeitsplätze und Steuereinnahmen die letzten verfügbaren Flächen auf der eigenen Gemarkung erschließen, auch wenn diese schlecht angebunden oder aus ökologischer Sicht bewahrenswert sind und andere Kommunen in der Region geeignetere Flächen zur Verfügung hätten (vgl. ILS 2011, S. 9). Diese Konkurrenz um finanziell attraktive Flächennutzungen ist eine der Ursachen des hohen Flächenverbrauchs.

Diese Mechanismen können durchbrochen werden, wenn Kommunen bei der Gewerbeflächenentwicklung miteinander kooperieren und eine gemeinsame Ansiedlungs- und Wirtschaftsförderungspolitik betreiben (vgl. IBoMa 2004, S. 37 f. nach Jörissen et al. 2007, S. 148). Interkommunale Gewerbegebiete und interkommunale Gewerbeflächenpools sind dabei ein wichtiger Baustein. Bei gemeinsamen Gewerbegebieten handelt es sich um eine zusammenhängende Gewerbefläche, die grenzüberschreitend auf der Gemarkung mehrerer Gemeinden liegt. Gemeinsame Gewerbegebiete können auch nur in einer Gemeinde liegen, werden dann aber auf der Basis einer Kooperationsvereinbarung von mehreren Gemeinden gemeinsam betrieben (vgl. Jörissen et al. 2007, S. 150 f.). Von einem interkommunalen Gewerbeflächenpool spricht man schließlich, wenn die beteiligten Kommunen mehrere separate Einzelflächen in einen Pool einbringen, die nach gemeinsamen Regeln bewirtschaftet werden. Planung, Entwicklung, Nutzung und Vermarktung des Areals bzw. der Areale werden von mehreren Kommunen gemeinsam, ggf. auch mit Dritten, übernommen (vgl. IBoMa 2004, S. 33; UFZ 2004, S. 32).

Eine kooperative Gewerbeflächenentwicklung, Ansiedlungs- und Wirtschaftsförderungspolitik wirkt auf eine höhere Flächeneffizienz und die Senkung der Neuinanspruchnahme von Flächen hin. Gleichzeitig sind damit in der Regel viele offensichtliche Vorteile für die beteiligten Kommunen verbunden. Durch eine intraregionale Zusammenarbeit werden vorhandene Infrastrukturen besser ausgelastet, die Vermarktungschancen erschlossener Gewerbeflächen verbessern sich, Flächenengpässen einzelner beteiligter Gemeinden kann begegnet werden. Zudem wird das Angebot oft flexibler, weil die Gemeinden in der Summe auf mehr Flächen unterschiedlicher Ausprägung zurückgreifen können. Gleichzeitig wird sich der Umfang der Gewerbeflächenausweisung in der Regel stärker an dem tatsächlichen Bedarf in der Region orientieren und deshalb geringer ausfallen. All dies spart den beteiligten Kommunen erhebliche Entwicklungskosten und erhöht die Chancen im Wettbewerb der Regionen. Deshalb sind diese Ansätze auch als Einstieg in „härtere“ Kooperationsformen wie eine gemeinsame Flächennutzungsplanung geeignet.

Diese Wirkungen bleiben naturgemäß bei punktuellen Kooperationsansätzen, die sich z.B. nur auf die Entwicklung eines einzelnen Industrie- und Gewerbegebiets beziehen, geringer als wenn alle Gewerbeflächen einbezogen werden. Interkommunale Gewerbegebiete sind deshalb oft nur ein erster Schritt. Anzustreben ist eine abgestimmte regionale oder teilregionale Wirtschafts- und Gewerbeflächenpolitik. In interkommunale Gewerbeflächenpools bringen die beteiligten Kommunen eine Vielzahl von Einzelflächen ein, die nach gemeinsamen Regeln bewirtschaftet werden. Planung, Entwicklung, Nutzung und Vermarktung werden gemeinsam übernommen.

Interkommunale Kooperation kann auch positive Effekte auf das Mobilisierungsziel haben, sofern sie die Revitalisierung von Konversionsflächen oder Industrie- und Gewerbebrachen beinhaltet. Sie kann auch zu einer Effizienzsteigerung der Flächennutzung beitragen, wenn bestehende Gewerbegebiete durch eine Konzentration regionaler Gewerbenutzungen auf diesen Standort stärker ausgenutzt werden. Dem Effizienzziel kann schließlich auch eine einheitliche Vermarktungsstrategie dienen, die auf eine möglichst intensive Ausnutzung der Gewerbeflächen setzt. Die Zusammenarbeit führt zudem tendenziell zu einer größeren Flexibilität der Angebote, da die Gemeinden in der Summe auf mehr Flächen zurückgreifen können. Kontraproduktiv wirkt die Kooperation jedoch, wenn sie dazu führt, dass gemeinsame Standorte im Außenbereich möglichen Standorten z.B. auf Brachflächen vorgezogen werden (vgl. Holtel et al. 2002, S. 26 nach Deutscher Bundestag 2007, S. 74).

Die Umsetzungsbedingungen für interkommunale Gewerbegebiete und Gewerbeflächenpools sind als gut zu bewerten. Bund und Länder unterstützen explizit die Entwicklung von interkommunalen Gewerbegebieten, die Raumordnungspläne der meisten Länder fordern sogar aktiv deren Einrichtung. Umsetzungsschwierigkeiten von interkommunalen Gewerbegebieten resultieren aus den längeren Abstimmungsverfahren sowie dem höheren Verwaltungsaufwand, wodurch sich schnelle und sichtbare Erfolge verzögern. Diese sind wiederum wichtig für die Akzeptanz bei Unternehmen und der Bürgerschaft (vgl. Bunzel et al. 2002, S. 242 ff.). Auch erweisen sich Befürchtungen der Kommunen, bei der

Kooperation übervorteilt zu werden, häufig als Kooperationshemmnis. Regelungen zum materiellen Lastenausgleich sind daher eine unverzichtbare Voraussetzung für eine erfolgreiche Kooperation (vgl. IBoMa 2004, S. 73 nach Deutscher Bundestag 2007, S. 78; Jörissen et al. 2007, S. 161). Anreize für interkommunale Kooperation bei der Gewerbeflächenentwicklung kann die regionale Raumordnungsbehörde setzen, in dem z.B. Abweichungen von Zielfestlegungen an entsprechende Kooperationen gebunden werden. Auch kann eine aktive Regionalpolitik durch Regionalkonferenzen, regionale Entwicklungskonzepte oder andere informelle Ansätze der Zusammenarbeit wichtige Impulse für entsprechende Kooperationen geben (vgl. Kap. 4.2.2.1.).

Mittlerweile gibt es zahlreiche interkommunale Kooperationen bei der Gewerbegebietsentwicklung in Deutschland, z.B. im Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm (http://stadtentwicklungsverband.ulm.de/gewerbeflaechen/gewerbeflaechen) sowie, wenn auch in geringerem Umfang, weitergehende Modelle, wie etwa regionale Pools für die gemeinsame Gewerbeflächenentwicklung, z.B. der virtuelle Gewerbeflächenpool im Kreis Kleve (https://www.gewerbeflaechenpool.com/). Diese in der Regel gut funktionierenden Referenzvorhaben geben Anhaltspunkte und Orientierung für die weitere Implementierung entsprechender Modelle.

Die Bewirtschaftung von gemeinsamen Gewerbegebieten ist problemlos mit einem Flächenzertifikatehandel zu vereinbaren. Die Variante „virtueller Flächenpool“ weist enge systematische Bezüge zu (regionalisierten) Ansätzen der Kontingentierung auf.

Fazit

Zahlreiche Beispiele belegen, dass durch die Ausweisung interregionaler Gewerbegebiete die Nachfrage nach Gewerbeflächen auf Standorten befriedigt werden kann, die ökonomisch und ökologisch besser geeignet sind als solche, die den kooperierenden Kommunen auf ihrem eigenen Gemeindegebiet zur Verfügung gestanden hätten. Die interkommunale Kooperation bei der Gewerbeflächenentwicklung wirkt deshalb in der Regel vor allem positiv auf das Mengenziel. Durch eine möglicherweise effizientere Flächenverwertung und der Einbeziehung von Brachflächen werden das Effizienz- und Mobilisierungsziel mittelbar unterstützt.

Grundsätzlich ist für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen Kommunen die Bereitschaft zur Überwindung lokaler Egoismen erforderlich. Die Voraussetzungen hierfür sind allerdings vergleichsweise günstig, da Referenzvorhaben die ökologischen und ökonomischen Vorteile für die beteiligten Kommunen plausibel belegen. Damit ist auch die Frage nach einem angemessenen Interessenausgleich im Falle von Interessengegensätzen verbunden (hierzu Kap. 4.2.2.4. zum finanziellen Vorteil-Lasten-Ausgleich). Insofern ist das Instrument der sektoralen Kooperation bei der Flächenentwicklung voraussetzungsvoll, aber geeignet (vgl. BBR 2007, S. 64).

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☐	☒	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☒	☐	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

4.2.2.4 Finanzieller Vorteil-Lasten-Ausgleich

Voraussetzung für jede interkommunale Zusammenarbeit, die auf eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung zielt, ist die Entwicklung eines gerechten Vorteil-Lasten-Ausgleichs. Kooperationsbereitschaft wird nur zu erreichen sein, wenn alle Beteiligten auf eine faire Verteilung von Vorteilen und Lasten vertrauen können. In der Praxis hat es sich bewährt, Verzichte durch Zugeständnisse an anderer Stelle, insbesondere auch in anderen Themenfeldern als der Flächenentwicklung, auszugleichen. Monetäre Ausgleichsmechanismen sind sehr viel schwieriger auszuhandeln. Ein direkter monetärer Transfer ist in der Regel zu konfliktreich und sollte deshalb das „letzte Mittel" sein. Erfolg versprechender erweist sich der Weg über einen Projekt-Ausgleichfonds; die Einzahlungen orientieren sich dabei zum Beispiel an Einwohner- und Steuerkraftzuwächsen (vgl. BBR 2007, S. 36; Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2004, S. 43 f.). Wenn es nicht möglich ist, einen Ausgleich über kooperationseigene Projekte zu schaffen, kann auch ein Strukturfonds eingerichtet werden, der auch andere kommunale Handlungsfelder einbezieht und dort Projekte (mit-)finanziert. Ein Vorteil-Lasten-Ausgleich wird vertraglich bzw. in den einschlägigen Satzungen der Körperschaften geregelt.

Das Ringen um einen als angemessen empfundenen, fairen Interessenausgleich (Vorteil-Lasten-Ausgleich) ist gleichzeitig ein wichtiger Lernprozess. Er kann dazu beitragen, gemeinsame Interessen herauszuarbeiten, sinnvolle Arbeitsteilungen zu erkennen und einen Mehrwert zu entwickeln, von dem alle Beteiligten profitieren können.

Gelingt die Einigung auf einen konzipierten Vorteil-Lasten-Ausgleich bei der interkommunalen Siedlungsentwicklung, trägt dieser bei gleichzeitig vereinbarten Mengenzielen erheblich dazu bei, diese Mengenziele auch zu erreichen. Durch die Verknappung wird zudem die Mobilisierung von Flächen unterstützt. Zudem können sich Kommunen darauf verständigen, bestimmte Mindeststandards – Flächeneffizienzgesichtspunkten folgend – bei der Ausweisung von Bauland zu verfolgen. Ein angemessener, von den beteiligten Kommunen akzeptierter Ausgleich der Vor- und Nachteile ist damit Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit interkommunaler Kooperation beim Flächensparen. Dementsprechend kann sich der Vorteil-Lasten-Ausgleich auf alle flächenpolitischen Ziele positiv auswirken, die Gegenstand der interkommunalen Kooperation sind. Im Vordergrund stehen dabei zweifellos Fragen der Verteilung von Flächenentwicklungsmöglichkeiten (Mengenziel). Aber auch die Wiedernutzung von Brachen im Rahmen eines interkommunalen Gewerbegebietes oder Gewerbeflächenpools werden durch einen adäquaten Vorteil-Lasten-Ausgleich erst ermöglicht.

Ein Vorteil-Lasten-Ausgleich muss regelmäßig vertraglich geregelt werden. Bei institutionalisierten Formen der Kooperation wie Beteiligungsgesellschaften oder Planungs- oder Zweckverbänden könnte dies in den einschlägigen Satzungen der Körperschaften aufgenommen werden. Die vorhandenen Gestaltungsmöglichkeiten müssen im Rahmen der geltenden rechtlichen Bestimmungen nicht ergänzt werden. Bei der interkommunalen Kooperation im Kontext der Flächensparpolitik, wie z.B. bei interkommunalen Gewerbegebieten, sind Regelungen zum Ausgleich von Vorteilen und Lasten notwendig.

Ein Vorteil-Lasten-Ausgleich, welcher die fiskalischen Folgen einer verabredeten Mengenbegrenzung ausgleichen soll, könnte mit dem Flächenzertifikatehandel kombiniert werden. Denkbar wäre, dass von den Gemeinden erzielte Erlöse aus dem Verkauf von Flächenzertifikaten in einen finanziellen Vorteil-Lasten-Ausgleich einfließen.

Mit der Konzeption eines Vorteil-Lasten-Ausgleichs könnte in der Praxis – meistens im Rahmen informeller interkommunaler Kooperationen – ohne weiteres begonnen werden. Wie erfolgreich dann jedoch verbindliche Regelungen entwickelt und verankert werden können, die bei allen Beteiligten auf Akzeptanz stoßen, gestaltet sich in der Praxis sehr unterschiedlich (vgl. BBR 2007, S. 37), da die Etablierung eines Vorteil-Lasten-Ausgleichs äußerst voraussetzungsvoll ist. Sie setzt z.B. eine gemeinsame Bewertung von Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung voraus. Zudem erfordert ein vertraglich vereinbarter Kosten-Nutzen-Ausgleich die Bereitschaft zum teilweisen Verzicht auf kommunale Ent-

wicklungspotenziale. Umgesetzt werden Modelle eines Vorteil-Lasten-Ausgleichs deshalb bisher eher selten. Umgesetzt wurde er bspw. als „Strukturfonds“ in dem Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg (Stadt-Umland-Kooperation), der Metropolregion Hamburg und in Bremen/Niedersachsen. Der Strukturfond bezieht im Sinne eines multisektoralen Ansatzes mehrere kommunale Handlungsfelder in den Vorteil-Lasten-Ausgleich ein. Hierzu zählt die quantitative und qualitative Steuerung der Flächenentwicklung durch flächensparendes Bauen, die Förderung der Innenentwicklung und die Stärkung der wohnbaulichen Entwicklung in den beteiligten Städten (Institut Raum & Energie 2010). In der Folge lässt sich in der Region Rendsburg eine verstärkte Innenentwicklung beobachten (vgl. ebd.). Eine weitere Möglichkeit zum Vorteil-Lasten-Ausgleich ist die Etablierung eines regionalen Flächenpools. Hier werden Gewerbeschwerpunkte interkommunal entwickelt und betrieben, um so den Flächenverbrauch zu steuern.

Fazit

Die Verankerung eines fairen Vorteil-Lasten-Ausgleichs ist Grundvoraussetzung für eine langfristige interkommunal abgestimmte Flächensparpolitik. Ein Vorteil-Lasten-Ausgleich kann flächensparende Entwicklungsvorhaben unterstützen, so dass sie auch unter ökonomischen Gesichtspunkten eine Alternative zu flächenintensiven Vorhaben darstellen können. Wichtige Rahmenbedingungen für einen Vorteil-Lasten-Ausgleich sind ein externer Impuls zur Einführung (Fördermaßnahmen oder Regulierungen), die Entwicklung belastbarer Organisationsstrukturen, der Aufbau von Vertrauen (gemeinsamer, idealtypisch moderierter Lernprozess) sowie das Vorhandensein transparenter Informationsgrundlagen (z.B. Bedarfsprognosen, Potenzialerhebung und -bewertungen). Das Gelingen entsprechender freiwilliger Regelungen in der Praxis ist äußerst voraussetzungsvoll und erfordert politischen Willen und Ausdauer.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

4.3 Instrumentenbündel III: Aktiv in Bund und Ländern

Neben den Instrumenten, die von Kommunen (Instrumentenbündel I) oder auf regionaler Ebene von interkommunalen Kooperationen bzw. regionalen Institutionen (Instrumentenbündel II) eingesetzt werden, werden in dem dritten Bündel die Instrumente zusammengeführt, die in der Zuständigkeit von Bund und Ländern liegen. Bei der Analyse dieser Instrumente wird zwischen den bereits heute zum Einsatz kommenden und den neuen Instrumenten unterschieden, um zwischen den bestehenden Handlungsmöglichkeiten einerseits und den notwendigen Nachsteuerungsbedarfen andererseits zu differenzieren.

Bund und Länder sind in unterschiedlichen Feldern der Flächenpolitik direkt angesprochen. So nehmen sie sehr direkten Einfluss auf das Baugeschehen bzw. die Flächenneuinanspruchnahme, indem sie etwa als Bauherren große Infrastrukturprojekte umsetzen. In den vergangenen Jahren wurden bei-

spielsweise im Bundesverkehrswegeplan Weichen neu gestellt, aber auch durch zahlreiche Forschungsvorhaben und umfangreiche Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit die Diskussion vorangebracht.

Noch stärker nehmen Bund und Länder Einfluss, indem sie planerisch-programmatisch oder in der Gesetzgebung einen Rahmen setzen für die Siedlungsentwicklung. Sie können beispielsweise restriktive Vorgaben machen, Instrumente der kommunalen Planung schärfen und ergänzen oder mit Förderprogrammen Investitionen auf bestimmte Handlungsfelder lenken. Zudem setzen sie fiskalische Anreize für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und beeinflussen damit ökonomische Wirkungszusammenhänge. Das bedeutet, dass die meisten der Instrumente, die von den Städten, Gemeinden und Regionen eingesetzt werden, von Bund und Ländern gesetzgeberisch verankert und/oder in Förderprogrammen finanziell unterstützt werden.

Auch die Länder verfügen über Steuerungsmöglichkeiten. Schon jetzt könnten die Länder einen stärkeren Beitrag leisten, indem sie in den landesweiten Raumordnungsplänen konkretere flächenpolitische Ziele setzten. Sie haben – bei entsprechender Anpassung der Landesplanungsgesetze – die Möglichkeit, quantitativ gefasste Mengenziele für die regionale Raumordnungsplanung in den einzelnen Regionen vorzugeben. Auch sollten sie die Vorgaben für die Berechnungen in den Bedarfsnachweisen oder die Anforderungen an die dafür erforderlichen Datengrundlagen schärfen. Hierbei sollte eine verbindliche Anrechnung von Flächenpotenzialen im Bestand erfolgen. Auch Vorgaben zu Dichtewerten sollten in allen Landesentwicklungsplänen verankert werden.

Weiterhin bedarf ein erfolgreiches Flächenmanagement eines aussagekräftigen Flächenmonitorings auf den unterschiedlichen räumlichen Ebenen. Die Datenqualität muss weiter verbessert und das bisherige Monitoring um aussagekräftige Indikatoren erweitert werden.

Neue Instrumente, die diskutiert werden und für deren notwendige Rechts- sowie Fördergrundlagen gleichfalls Bund und Länder zuständig sind, werden in Kapitel 6 eingehend dargestellt und bewertet. In diesem Kapitel wird – als Ergebnis der Instrumentenanalyse – eine konzertierte Aktion Flächensparen aller flächenpolitisch relevanter Akteure vorgeschlagen, die insbesondere den Bund und die Länder adressiert und damit vor allem auch die neu einzuführenden Instrumente umfasst.

5 Was folgt aus der Instrumentenanalyse?

Aus der Zusammenstellung vorhandener Instrumente zum Flächensparen, ihrer Bündelung entlang der zuständigen Akteure und der Analyse ihres jeweiligen Beitrags zum Flächensparen lassen sich wichtige Schlussfolgerungen im Hinblick auf erforderliche Maßnahmen zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele ableiten. So umfassend die Palette der Instrumente ist, so vielfältig die informatorischen, regulativen, strukturierenden sowie fiskalischen/ökonomischen Instrumente auf kommunaler und regionaler Ebene ausgestaltet und so umfangreich die Erfahrungen mit ihrer Umsetzung in der Praxis sind, ist doch zu konstatieren, dass mit ihrem Einsatz die flächenpolitischen Ziele bislang noch nicht erreicht werden konnten und bis zum Jahr 2020 auch nicht erreicht werden.

Auf kommunaler und regionaler Ebene wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Projekte und Modellvorhaben durchgeführt, um den Flächenverbrauch zu senken. Forschungsprojekte und Förderprogramme des Bundes und der Länder unterstützten Ansätze der Innenentwicklung in den Gemeinden, Städten und Regionen. So wurden im Rahmen der Landeentwicklungsplanungen, in Koalitionsverträgen auf der Ebene der Bundesländer oder in politischen Grundsatzvereinbarungen (siehe Kap. 2.1.) vereinzelt Mengenziele in Form von Grundsätzen verankert. Auch der Bund hat beispielsweise im Zuge der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2030 das Kriterium Flächeninanspruchnahme projektbezogen ermittelt und dargestellt sowie anschließend auf Gesamtplanebene bewertet. Um die Kommunen bei der Umsetzung ihrer flächenpolitischen Ziele zu unterstützen, wurden und werden

zudem Instrumente nachjustiert und Anstöße für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gegeben. Die amtliche Flächenstatistik zeigt jedoch, dass das 30-ha-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bis 2020 trotz der bisherigen Aktivitäten mit großer Wahrscheinlichkeit nicht erreicht werden wird (vgl. Kap. 2.2.).

Drei Ursachen scheinen dabei besonders relevant. Die Vielfalt vorhandener Instrumente und ihr möglicher positiver Beitrag zu den Flächenzielen zeigen, dass es nicht an unzureichenden oder gar fehlenden instrumentellen Ansätzen liegen kann (vgl. Kap. 5.1.). Vielmehr ist die weiterhin hohe Flächeninanspruchnahme ein Ergebnis lokaler und regionaler Rahmenbedingungen, die nicht ausgeblendet werden dürfen (vgl. Kap. 5.2.). Zudem ist der sparsame Umgang mit der Fläche eine planerische Zielsetzung, die im Kontext der Abwägung mit anderen Zielen (u.a. der Siedlungs-, Wirtschafts- und Infrastrukturentwicklung) in die Waagschale geworfen wird und nicht immer gewinnt (vgl. Kap. 5.3). Und schließlich werden die in der Raumordnung liegenden Möglichkeiten der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme bei weitem nicht ausgeschöpft, da langfristige Spielräume für die Bereitstellung von Wohnbauflächen und Wirtschaftsflächen vorgesehen werden (vgl. Kap. 5.4). Diese Aspekte müssen in Überlegungen zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele nicht nur einbezogen, sondern hinsichtlich einer Weiterentwicklung des flächenpolitischen Ansatzes auch stärker berücksichtigt werden. Nur so kann es gelingen, gute Instrumente und eine flächenpolitische Zielperspektive zusammenzuführen, um im Hinblick auf das 30-ha-Ziel einen Schritt weiter zukommen.

5.1 Gut gefüllter Instrumentenkasten – aber unzureichende Zielgenauigkeit

Die umfassende Analyse vorhandener Planungs- und Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zeigt deutlich, dass den verschiedenen Ebenen der räumlichen Planung ein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung steht, mit welchem der Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke prinzipiell wirksam gesteuert werden kann. Sowohl für die kommunale als auch die regionale Ebene liegen ausgereifte Instrumente vor, die von den jeweils verantwortlichen Akteuren angewendet werden können. In zurückliegenden Forschungsarbeiten konnte zudem nachgewiesen werden, dass ein Mix der vorhandenen Instrumente zur Schonung des Außenbereichs durch Begrenzung der Neuinanspruchnahme, zur verstärkten Innenentwicklung durch die Nutzung von Flächenpotenzialen im Bestand sowie zur Nachverdichtung und qualitativen Aufwertung von Siedlungsflächen beitragen kann (vgl. ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, BMVBS, BBR 2007). Die in Vorgängerstudien und in diesem FuE-Vorhaben untersuchten und bewerteten Instrumente unterstützen die Flächenkreislaufwirtschaft, den zentralen Strategieansatz zur Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung im Handlungsfeld Fläche. Verstanden wird darunter ein kommunaler oder regionaler Flächenbewirtschaftungsansatz, der vorrangig und systematisch die Ausschöpfung von Potenzialen im Bestand sowie die Inwertsetzung von Baulücken und Brachflächen und die Renaturierung absehbar baulich nicht nutzbarer Bestandflächen verfolgt, gleichwohl jedoch unter bestimmten Bedingungen auch die notwendige Inanspruchnahme neuer Flächen zulässt.

Der Umgang mit bestehenden Instrumenten zeigt jedoch, dass die politischen Verantwortungsträger auf kommunaler und regionaler Ebene ihre Entscheidungsspielräume nicht so nutzen, dass das Steuerungspotenzial der Instrumente im Hinblick auf das Flächensparen ausgeschöpft wird. Grenzen und Defizite des Instrumenteneinsatzes verdeutlichen, dass von den Instrumenten per se keine ausreichenden Anreize für Flächeneigentümer und -nutzer für ein flächensparendes Verhalten ausgehen. Zudem werden Mechanismen für einen interkommunalen Lasten- und Nutzenausgleich in der Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung kaum genutzt. Darüber hinaus gibt es vielerorts unzureichende Informationen über bestehende Flächenpotenziale. Wenngleich bei vielen Gemeinden ein wachsendes Bewusstsein für die Problematik der Flächeninanspruchnahme zu verzeichnen ist, kann nicht erwartet werden, dass Flächenbewusstsein alleine zur wirksamen Beschränkung der Flächenneuinanspruchnahme führt. Rahmenbedingungen der Gemeindefinanzierung, vergleichsweise hohe personelle und finanzielle Aufwände für Maßnahmen der Innenentwicklung sowie mangelnde Zugriffsmöglichkeiten

auf Bestandsimmobilien hindern Städte und Gemeinden – mit Ausnahme von Städten mit hoher Flächennachfrage und hohem Bodenpreisniveau – an einer aktiven Innenentwicklung.

Die Instrumentenanalyse verdeutlicht, dass die Ursache des anhaltenden Flächenverbrauchs nicht im Baurecht liegt und ausreichend Instrumente vorhanden sind, mit denen die Flächeninanspruchnahme wirksam gesteuert werden könnte – auch wenn einige Ansatzpunkte für eine Nachjustierung identifiziert werden konnten. Bezieht man die fiskalischen Rahmenbedingungen in die Betrachtung ein, zeigt sich, dass diese zum Teil kontraproduktiv auf die flächenpolitischen Ziele wirken. Auch mit den in der Diskussion befindlichen Reformen z.B. der Grundsteuer B oder mit der inzwischen erfolgten Einführung der Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet" als weitere Baugebietskategorie der BauNVO kann eine wirksame Umsteuerung nicht erreicht werden. Das bedeutet, dass eine wirksame Flächensparpolitik einen Schritt weiter gehen muss. Es reicht nicht, den Zielerreichungsgrad, die Praxis und die Kompatibilität einzelner Instrumente und Instrumentenbündel zu betrachten, vielmehr bedarf es einer stringenten Umsetzung der quantitativen flächenpolitischen Ziele. Erst wenn das 30-ha-Ziel als verbindliche Zielmarke für alle flächenrelevanten Entwicklungen zum Tragen kommt, werden die einzelnen Instrumente in diesem Sinne erfolgreich eingesetzt werden können. Damit erweitert sich die Betrachtungsperspektive zum Flächensparen von der reinen Betrachtung von Instrumenten auf die notwendige Veränderung der Rahmenbedingungen für die lokale bzw. regionale Flächenpolitik.

5.2 Die lokalen Rahmenbedingungen

Die quantitativen und qualitativen Fehlentwicklungen sind vor allem auf die lokalen und regionalen Rahmenbedingungen zurückzuführen, unter denen Kommunen Instrumente einsetzen und Entscheidungen treffen. Die folgenden Beobachtungen zum Umgang mit Fläche im Rahmen der Siedlungsentwicklung illustrieren dies exemplarisch:

In wachsenden Städten wirken hohe Boden- und Immobilienpreise auf eine effektive Ausnutzung von Grundstücken hin. Entsprechende Festsetzungen in B-Plänen sind nicht notwendig. Die Akzeptanz der Bevölkerung und die Nachfrage gegenüber verdichteten Wohnformen ist vergleichsweise hoch. Ein hoher Siedlungsdruck und die in der Regel sehr begrenzten Erweiterungsspielräume im Außenbereich befördern die Mobilisierung von Baulücken und Brachflächen sowie den sparsamen Umgang mit neuem bzw. im Bestand neu gewonnenem Bauland.

In stagnierenden oder schrumpfenden Gemeinden im ländlichen Raum führen niedrige Bodenpreise dazu, dass Flächenneuinanspruchnahme und Effizienz der Flächennutzung einen geringeren Stellenwert besitzen. Festsetzungen zu höheren Bebauungsdichten in Bebauungsplänen können nicht getroffen werden, weil sich die ansässige Bevölkerung wehrt, es vor allem aber keine Nachfrage nach dichteren Wohnformen gibt. Das freistehende „selbstgebaute" Einfamilienhaus bleibt die bevorzugte Wohnform, es ist bei niedrigen Bodenpreisen für viele finanzierbar und die Größe des Grundstücks gilt als Statussymbol. Die Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Bestand stößt oft auf eigentumsrechtliche Hürden, wie z.B. kontroverse Eigentümerinteressen oder unrealistische Kaufpreisvorstellungen. Den Kommunen mangelt es häufig an finanziellen Ressourcen für den Zwischenerwerb von Flächen bzw. die Flächenaufbereitung und Baureifmachung, so dass vor allem finanzschwache Kommunen in erheblichem Maße von passenden Förderprogrammen abhängig sind. Im Unterschied dazu sind Flächenentwicklungen auf der grünen Weise häufig mit geringerem Aufwand und schneller zu realisieren. Dies ist einer der Gründe für das scheinbar unauflösbare Paradoxon von mangelnder Flächenmobilisierung bei gleichzeitigem Neubau auf der „grünen Wiese". Die Werkzeuge der Planung sind vor diesem Hintergrund stumpf.

Allerdings gibt es vielerorts auch einfach zu wenige oder keine Innenentwicklungsflächen (mehr) oder diese sind nicht mobilisierbar. Auch wenn Kommunen ein sehr großes Interesse daran haben, die Wunden im Siedlungskörper zu heilen, Brachen und Baulücken neu zu entwickeln und damit neue Qualitäten zu schaffen, scheitern sie oft an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerin-

nen und Eigentümer. Durch hohe Kosten für die Beseitigung von Gebäuden und Altlasten sowie für die Freimachung sind die Vorhaben der Innenentwicklung für Kommunen oder marktwirtschaftliche Akteure nicht rentierlich, insbesondere dann, wenn auf der grünen Wiese günstigere Bauland-Alternativen zur Verfügung stehen. Vielen Kommunen fehlt Geld und Personal für eine aktive Bodenpolitik, die so wichtige Entwicklungsschritte wie den Zwischenerwerb von Flächen umfasst.

5.3 Zielkonflikte auf lokaler Ebene

Die losgelöste Betrachtung und Bewertung einzelner Instrumente verhindert, dass die grundsätzlichen Rahmenbedingungen kommunaler Flächenpolitik und die damit in Zusammenhang stehenden komplexen raumwirksamen Entscheidungen berücksichtigt werden, die Kommunalpolitik- und Verwaltung vor besondere Herausforderungen stellen. Die Umsetzung flächenpolitischer Ziele mit dem Fokus Flächensparen scheitert bisher oft an ihrer Unvereinbarkeit mit anderen kommunalen Zielen, wie z.B. der Profilierung als Wohnstandort oder der Ansiedlung von Unternehmen. Solange diese Zielkonflikte bestehen und beispielsweise in schrumpfenden Kommunen der Zuwachs an neu entwickelten Flächen für Wohnen und Gewerbe als Investitionen in die Zukunft begriffen werden, rückt die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme vor Ort als Ziel in den Hintergrund. Instrumente mit Potenzial zum Flächensparen werden folgerichtig nicht entlang von Zielen zum Flächensparen eingesetzt.

Das Einnahmensystem von Kommunen in Deutschland orientiert sich sehr stark an der Einwohnerzahl (u.a. anteilige Einkommensteuer, einwohnerbezogene Finanzzuweisungen). Weitere Einnahmen können durch die Gewerbesteuer erzielt werden, Unternehmen am Ort wiederum können Einwohner binden bzw. neue Einwohnerinnen und Einwohner anziehen. Dies führt dazu, dass sich insbesondere wirtschaftlich schwache Gemeinden in peripheren Räumen oft darauf angewiesen sehen, mit der Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten Betriebe oder Einwohnerinnen und Einwohner „anzulocken“ und sich damit neue Perspektiven zu eröffnen. Sie verbinden damit die Hoffnung, dass die Haushalte konsolidiert, Arbeitsplätze geschaffen, Infrastrukturen erhalten, die Nahversorgung gesichert und einer Überalterung oder Abwanderung entgegengewirkt werden kann. Je geringer die Entwicklungsdynamik und je größer die Problemlage ist, desto „erpressbarer“ wird die Kommune. Die Wünsche der Nachfrager – seien es Einfamilienhausbauende oder raumgreifende Unternehmen – werden, wenn irgend möglich, erfüllt. Der Neubau von Wohnungen und Gewerbeflächen wird somit zum weit verbreiteten Wohlstandsversprechen, das sich keinesfalls in allen Gemeinden einlösen lässt, insbesondere nicht in strukturschwachen Regionen bzw. in Gemeinden mit einer besonders negativen Prognose der Bevölkerungsentwicklung.

Dabei treten Städten und Gemeinden im Rahmen von Angebotsplanungen in einen teils ruinösen Wettbewerb. Die Erschließung neuer Flächen und die Schaffung neuer Infrastrukturen rechnet sich für viele Gemeinden insbesondere dann nicht, wenn die Ansiedlung neuer Einwohnerinnen und Einwohner bzw. neuer Unternehmen nicht oder nur teilweise gelingt. Nicht oder gering ausgelastete Infrastrukturen führen zu mittel- und langfristigen Folgekosten, denen keine oder nur unzureichende kommunale Mehreinnahmen gegenüber stehen.

Zielkonflikte treten auch in wachsenden Städten und Gemeinden auf, zum Beispiel wenn der Wohnungsmarkt unter einem hohen Nachfragedruck steht und in sehr kurzer Zeit geeignete Fläche für den Wohnungsneubau bereitgestellt werden müssen. Neubau und Nachverdichtung gehen in Kommunen mit begrenzten Erweiterungsmöglichkeiten vielerorts zu Lasten von Freiräumen bzw. der Freiraumqualität. Bürgerinnen und Bürger wehren sich insbesondere dann gegen die Ausweisung neuer Baugebiete in ihrer Nachbarschaft, wenn sich dadurch die Qualitäten der Bestandgebiete z.B. durch zusätzlichen Verkehr oder Lärm verschlechtern. Daher sollte bei Projekten der Nachverdichtung darauf geachtet werden, dass Standortqualitäten im Bestand im Sinne der Bewohnerinnen und Bewohner verbessert werden. Hierzu zählt neben der Wohnumfeldqualität auch der Schutz vor einer schleichenden Verdrängung durch steigende Mieten. Insbesondere große Baugebiete erfordern zugleich den Neubau

technischer und sozialer Infrastrukturen, die den Kommunalhaushalt belasten. Auch wachsende Städten und Gemeinden vollziehen einen Strukturwandel in Gewerbe und Industrie, wenn große ortsansässige Unternehmen schließen. Der fortlaufende Konzentrationsprozess im Einzelhandel erzeugt stets neue Flächenbedarfe und Konkurrenzen mit bestehenden Einzelhandelsstrukturen. Die Bereitstellung neuer Flächen im Außenbereich ist meist einfacher, schneller und kostengünstiger zu realisieren als die Revitalisierung alter Industriebrachen, da die Zugriffs- und Entwicklungsmöglichkeiten seitens der Kommunen hier oft begrenzt sind. Im Hinblick auf die Ansiedlung von Gewerbe oder Einzelhandel sind solche Städte kaum weniger „erpressbar“ als schrumpfende Kommunen.

Da sie keine verbindlichen Vorgaben zum Flächensparen erfüllen müssen, kann von den betroffenen kommunalpolitischen Akteuren in vielen Fällen nicht erwartet werden, dass sie die auftretenden Zielkonflikte in der Abwägung zu Gunsten der Flächensparziele entscheiden. Häufig sind sie gefordert, ihren Städten oder Gemeinden kurzfristig neue Perspektiven zu eröffnen und zusätzliche Spielräume für Wohnen und Gewerbe zu verschaffen. Sie haben den Auftrag, im Sinne der Kommune bzw. der Wählerschaft zu handeln und sie müssen so entscheiden, dass sie „wählbar“ bleiben. Ein langfristig ausgerichtetes vorausschauendes Handeln im Sinne des Flächensparens dagegen bedarf neben intensiver kommunalpolitischer Debatte geeigneter Rahmenbedingungen und Anreize.

Betrachtet man diese Rahmenbedingungen und die Handlungslogiken der Kommunen wird deutlich, dass der Schlüssel für eine am Flächensparen ausgerichtete Flächenpolitik in der Festlegung verbindlicher quantitativer und qualitativer Ziele auf kommunaler Ebene liegt. D.h. ein Instrument oder ein Bündel an Instrumenten werden – losgelöst von verbindlichen Zielen – nicht dazu beitragen, die flächenpolitischen Ziele zu erreichen. Den Kommunen steht bereits heute ein umfangreicher Werkzeugkasten zur Verfügung, der alleine nicht ausreichen wird, um die flächenpolitischen Ziele zu erreichen. Vielmehr muss eine nachhaltige Flächensparstrategie sich eng an operationalisierten quantitativen und qualitativen flächenpolitischen Zielen ausrichten.

5.4 Rahmenbedingungen und Zielkonflikte der Raumordnung

Nicht nur die Kommune, sondern auch die Region ist bisher nicht die Ebene, die die übergeordneten flächenpolitischen Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wirksam umsetzt. Die hier möglichen Gestaltungs- und Steuerungsspielräume werden gleichfalls kaum genutzt. Eine an operationalisierten quantitativen Zielen ausgerichtete Landes- und Regionalplanung könnte wichtige Leitplanken für das Handeln der Städte und Gemeinden setzen. Zudem könnten qualifizierte Bedarfsnachweise in Kenntnis auch kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale, die Festlegung von Dichtewerten für alle Siedlungsstrukturtypen und ein Umdenken in Bezug auf die Eigenentwicklung nicht zentraler und insbesondere schrumpfender Orte erfolgen. Quantitative Ziele der Flächenneuinanspruchnahme und der Vorrang der Innenentwicklung könnten als Ziele und nicht nur als Grundsätze der Landes- und regionalen Raumordnung verankert werden. Ein umfassendes Flächenmonitoring mit Schnittstellen zu den Kommunen ist erforderlich, um die Flächenkulisse von Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung konsequent an Flächensparzielen ausrichten zu können.

Bislang überwiegt bei der Landes- und Regionalplanung die Aufgabe, bedarfsgerecht Flächen für Wohnen, Gewerbe und sonstige Bedarfe bereitzustellen. Flächenbedarfe werden jedoch oft nicht im Zusammenspiel mit Flächensparzielen definiert.

Eine Schwäche der Raumordnung liegt darin, dass Regionalversammlungen, die auf Ebene der Regionalplanung über Belange der Siedlungsentwicklung entscheiden, sich überwiegend aus delegierten Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen zusammen setzen. Sie vertreten also kommunale Einzelinteressen und stehen oft nicht hinreichend für eine übergeordnete regionale Sichtweise. Hier liegt ein institutionelles Hemmnis. Darüber hinaus bestimmen auch auf dieser Ebene die oben skizzierten Rahmenbedingungen den Handlungsspielraum, auch hier bestehen Interessenskonflikte zwischen flächenpolitischen und anderen regionalen Entwicklungszielen. Somit ist nicht zu erwarten, dass regi-

onale oder gemeindebezogene Mengenvorgaben gesetzt werden und eine stringente Steuerung des Flächenverbrauchs im Sinne des 30-Hektar-Ziels erfolgt.

Selbst die Bundesländer beginnen erst allmählich damit, sich in ihren Nachhaltigkeitsstrategien oder in Koalitionsverträgen von Landesregierungen quantitative Flächenziele zu setzen. Diese werden aber bislang nicht verbindlich als Ziele der Landesplanung operationalisiert. Somit fehlen verbindliche quantitative Ziele auch auf Ebene der Regionalplanung. Mit Verweis auf die kommunale Planungshoheit scheuen die Bundesländer vor verbindlichen Zielsetzungen und damit verbundenen Konflikten mit den nachgeordneten Ebenen zurück. Somit setzen auch auf Ebene der Bundesländer die sektoral ausgerichteten Fachpolitiken und Förderinstrumentarien sowie die damit verbundenen Ziele enge Grenzen für ein am Flächensparen ausgerichtetes Handeln.

6 Aktionsplan Flächensparen – strategische Bausteine

Die Instrumentenanalyse zeigt, dass das 30-ha-Ziel mit den vorhandenen Instrumenten ohne grundsätzliche Veränderungen in den verbleibenden 3 bis 4 Jahren nicht erreicht wird. Ebenso werden die räumliche Umsteuerung des Flächenverbrauchs auf wirtschaftlich besonders tragfähige Standorte und eine effizientere Flächenausnutzung nicht in diesem kurzen Zeitraum erreicht werden. Deshalb sollten Bund und Länder ein aktives Umsteuern mit einem konsequenten strategischen Flächenmanagementansatz beginnen. In einem Aktionsplan Flächensparen sollten deshalb als konzertierte Aktion aller flächenpolitisch relevanten Akteure die Voraussetzungen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung formuliert werden. Die notwendigen Schritte betreffen insbesondere eine forcierte Innenentwicklung als gemeinschaftlich zu bewältigende Aufgabe unterschiedlicher öffentlicher und privater Akteure.

Bund und Länder werden im Aktionsplan im Besonderen adressiert, da sie einerseits sehr direkt das Baugeschehen bzw. die Flächenneuinanspruchnahme beeinflussen, indem sie beispielsweise als Bauherren große Infrastrukturprojekte z.B. im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung umsetzen. Noch bedeutsamer ist jedoch ihre Rolle, planerisch-programmatisch oder in der Gesetzgebung den Rahmen für die Siedlungsentwicklung zu setzen. Sie können beispielsweise restriktive Vorgaben formulieren, Instrumente der kommunalen Planung schärfen und ergänzen oder mit Förderprogrammen Investitionen auf bestimmte Handlungsfelder lenken. Zudem können sie fiskalische Anreize für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung setzen und damit ökonomische Wirkungszusammenhänge beeinflussen. In einigen Handlungsfeldern können Bund und Länder vergleichsweise einfach durch Nutzung vorhandener Spielräume oder durch kleinere Nachjustierungen auf einen sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche wirken. So könnten und sollten Bund und Länder durch die Nachjustierung von Werkzeugen und ökonomischen Anreizen die Akteure vor Ort stärker dabei unterstützen, die Potenziale der Innenentwicklung zu nutzen. Gleichzeitig muss jedoch mit geeigneten Mitteln die Ausweitung von Siedlungs- und Verkehrsflächen wirksam begrenzt werden, um das 30-Hektar-Ziel zu erreichen.

Notwendig ist ein integrierter Politik- und Handlungsansatz auf allen Ebenen der räumlichen Planung, in welchem die Ziele der Umwelt-, Stadtentwicklungs-, Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- oder Agrarpolitik zusammengedacht werden und Flächenpolitik kein singuläres Handlungsfeld darstellt. Auf allen Ebenen der räumlichen Planung ist dafür die ressortübergreifende Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung also unerlässlich. Dieses Zusammenwirken muss von der Festlegung von Zielen der Flächeninanspruchnahme über den Einsatz geeigneter Instrumentenbündel und Werkzeuge bis hin zu Maßnahmenumsetzung reichen und auch ein systematisches Monitoring einschließen.

Konsequentes Flächensparen und der Übergang zur Flächenkreislaufwirtschaft bedarf außerdem eines Bewusstseins- und Kulturwandels. Durch stetige Information, Kommunikation und Beteiligung sollte eine breite gesellschaftliche Debatte über nachhaltige Siedlungsentwicklung unter den Vorzeichen des demografischen Wandels geführt werden. Diese Debatte ist insbesondere auch im Hinblick auf zukunftsfähige kompakte Bauweisen und Strukturen notwendig, für die private Akteure – Flächen-

eigentümer, Investorinnen, Bauherren, Betriebe, Verbraucherinnen und Verbraucher bzw. Interessensvertreter – sensibilisiert werden sollten.

Für eine konzertierte Aktion zum Flächensparen ist es somit wichtig und notwendig, dass Instrumente des Bundes und der Länder das vorhandene flächenpolitische Instrumentarium ergänzen, d.h. vorhandene Instrumente müssen nachjustiert und in der Diskussion befindliche neue Instrumente eingeführt werden (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Instrumentenbündel III: Aktiv handeln in Bund und Ländern – neue Instrumente

Strategiebaustein		
Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand	Einführung eines zoniertes Satzungsrechts	ökonomisch
	Weiterentwicklung des städtebauliches Entwicklungsrecht in Streulagen	regulativ
	Erleichterung der Innenentwicklung in lärmvorbelasteten Gebieten – Einführung der Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“	regulativ
	Reform der Grunderwerbsteuer – Ersatz durch Neuerschließungsabgabe	ökonomisch
	Weiterentwicklung revolvierender Brachflächenfonds	ökonomisch
	Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs	ökonomisch
	Neue Finanzierungsinstrumente für qualifizierte Renaturierung	ökonomisch
Neujustierung von Förderprogrammen	Weiterentwicklung der Städtebauförderung	ökonomisch
	Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)	ökonomisch
	Unterstützung der Anreizprogramme der Städte und Gemeinden	ökonomisch

Quelle: eigene Darstellung

Nachfolgend werden diese Instrumente notwendigen Strategiebausteinen einer konzertierten Aktion zum Flächensparen zugeordnet, vorgestellt und bewertet:

- Strategiebaustein „Wirksame Begrenzung und Steuerung des Flächenverbrauchs“ (vgl. Kap. 6.1),
- Strategiebaustein „Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand“ (vgl. Kap. 6.2.),
- Strategiebaustein „Erhöhung der der Effizienz der Flächennutzung“(vgl. Kap. 6.3.).

Unterstützt werden diese drei Strategiebausteine durch eine notwendige Neujustierung von Förderprogrammen (vgl. Kap. 6.4.)

Umsteuern bedeutet, dass alle Strategiebausteine des Flächensparens zugleich und in Kombination in den Blick zu nehmen sind, um die drei ambitionierten flächenpolitischen Ziele umzusetzen. So wird eine stringente Reduzierung und Steuerung des Flächenverbrauchs nur dann gelingen, wenn gleichzeitig der Weg für die Innenentwicklung erleichtert wird. Umgekehrt können viele Städte und Gemeinden nur dann Innenentwicklung betreiben, wenn gleichzeitig das Angebot der Flächen im Außenbereich beschränkt bzw. um ein Deutliches verteuert wird.

6.1 Strategiebaustein „Wirksame Begrenzung und Steuerung des Flächenverbrauchs“

Kern eines strategischen Flächenmanagementansatzes ist die Operationalisierung von Zielen, um mit den maßgeblichen Akteuren sowie geeigneten Instrumenten und Verfahren die richtigen Maßnahmen für das Flächensparen zu entwickeln und zielgenau umzusetzen. Nur mit einem solchen Ansatz kann die Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zieladäquat begrenzt und gesteuert werden. Dies lenkt den Blick in besonderem Maße auf das Mengenziel. Es gilt, den nationalen Zielwert von 30 Hektar neuer Flächeninanspruchnahme pro Tag quantitativ auf die Länder und von dort aus weiter auf die Regionen und Kommunen umzulegen. Die Einführung eines solchen Kontingentierungssystems muss vom Bund ausgehen und setzt einen Aushandlungsprozess mit den Ländern voraus. Königsdisziplin ist es, einen Verteilungsschlüssel zu entwickeln, der einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung Rechnung trägt und als gerecht empfunden wird.

Im Folgenden werden die für den Strategiebaustein „Neuinanspruchnahme begrenzen und steuern“ nachzujustierenden Instrumente und einige Vorschläge zu gänzlich neuen Instrumenten diskutiert. Besondere Bedeutung kommt dabei der Festlegung von verbindlichen Flächenkontingenten und der Einführung handelbarer Flächenzertifikate zu. Im Unterschied zur Weiterentwicklung und Nachsteuerung bestehender Werkzeuge sind die neuen Instrumente meist noch mit großen Fragezeichen verbunden, zum Beispiel im Hinblick auf ihre Zulässigkeit oder Wirkung. Ihrer Einführung müssten tiefergehende Untersuchungen vorausgehen.

6.1.1 Festlegung von bundesweiten Flächenkontingenten (Kontingentierung)

Mit der Festlegung von Kontingenten für die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke wird eine Höchstmenge von Bauland festgelegt, die in einem definierten Zeitraum beansprucht werden darf. Die Kontingentierung ist somit eine Voraussetzung, um verbindlich ein flächenpolitisches Ziel anzusteuern. Eine Kontingentierung auf 30 ha am Tag würde bedeuten, dass sich im Vergleich zur aktuellen Flächenneuinanspruchnahme (66 ha/d im Zeitraum 2012 bis 2015) die Menge des neu verfügbaren Baulands in etwa halbieren würde. Eine Kontingentierung würde insbesondere für Gemeinden im Umland von Kernstädten sowie für schrumpfende Gemeinden bedeuten, dass ihre Siedlungstätigkeit sehr viel stärker als bisher im Wege der Innentwicklung im baulichen Bestand erfolgen müsste. Somit würden Spielräume für wachsende Kommunen entstehen, durch hohe

Nachfrage und Wirtschaftlichkeit gerechtfertigte Neuinanspruchnahme über einen „Mittelwert“ hinaus zu realisieren.

Zwingend erforderliche Voraussetzung einer Kontingentierung ist zunächst ein Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern, um einen gerecht empfundenen Schlüssel für die Verteilung des Flächenkontingents auf die Länder zu erstellen.

Bei einer Kontingentierung ist zu beachten, dass die Kommunen nur für einen Teil der Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche verantwortlich sind. Flächenneuinanspruchnahme resultiert auch aus Bauvorhaben des Bundes und der Länder, z.B. Bundesverkehrswege, UVP-pflichtige Vorhaben oder privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB. Bei der Berechnung und Verteilung der Flächenkontingente ist deshalb vorab ein zu definierender Betrag abzuziehen, der nicht von Gemeinden beansprucht wird.

Die Kontingentierung dient unmittelbar der Operationalisierung eines flächenpolitischen Mengenziels (z.B. 30-ha-Ziel). Da die Menge der neu für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu beanspruchenden Flächen begrenzt wird, ist das Instrument der Schlüssel für das Erreichen von Mengenzielen. Die Einführung der Kontingentierung hätte direkte Auswirkungen auf die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen, deren Nutzung im Falle einer Begrenzung der Ausweisung von neuem Bauland höhere Priorität erhalten müsste. Auch die Flächeneffizienz würde positiv beeinflusst werden, weil bei einer Verknappung des Baulandangebots vielerorts mit der Realisierung höherer baulicher Dichten gerechnet werden kann.

Zuständig für eine Kontingentierung sind Bund und Bundesländer gemeinsam. Für die Kontingentierung gibt es bisher keine gesetzliche Grundlage. Entsprechende Regelungen sind im ROG zu verankern. Darüber hinaus ist ein als gerecht empfundener Verteilschlüssel auf die Bundesländer zu entwickeln (vgl. Geschäftsstelle der KBU - Kommission Bodenschutz des Umweltbundesamtes 2009, S.10ff.). Die Umsetzung einer Kontingentierung setzt ein flächendeckendes und kleinteiliges Monitoring sowohl neu beanspruchter Flächen als auch von Innenentwicklungspotenzialen voraus.

Die Einführung eines Kontingentierungssystems ist anschlussfähig an das bestehende Planungsinstrumentarium. Es ist zudem eine elementare Voraussetzung für die Einführung eines Handels mit Flächenzertifikaten.

Fazit

Die Kontingentierung der Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist das entscheidende Instrument für die Ansteuerung eines flächenpolitischen Ziels wie z.B. dem 30-ha-Ziel der Bundesregierung. Die Operationalisierung des Mengenziels in Form eines Kontingentierungssystems würde die Rahmenbedingungen der handelnden Akteure grundlegend verändern. Zu erwarten sind deshalb erhebliche Widerstände der Kommunen und anderer Akteure. Von Seiten der Immobilienwirtschaft dürften Befürchtungen bestehen, dass das Instrument die Baulandpreise verteuert. Kommunen, insbesondere im Speckgürtel größerer Städte, sehen eine Verknappung des Angebots neuer Bauflächen kritisch.

Da die verbindliche Kontingentierung der Neuinanspruchnahme von Flächen zugleich eine forcierte Innenentwicklung in den Gemeinden erforderlich macht, sind flankierende Instrumente und Förderprogramme notwendig, die sowohl den Zugriff der Gemeinden auf Bestandgrundstücke erleichtern und eine Deckung nicht rentierlicher Kosten bei der Mobilisierung von Bestandflächen ermöglichen.

Die Kontingentierung der Neuinanspruchnahme gilt als Schlüsselinstrument für die Erreichung flächenpolitischer Ziele und sollte daher mit höchster Priorität verfolgt werden.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☐	☒
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☐	☒
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☐	☒
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungs-system	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

6.1.2 Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für die Raumordnungsplanung

Die Zahlen zur täglichen Flächenneuinanspruchnahme zeigen, dass die freiwilligen Mechanismen zur Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme in Kommunen bzw. Regionen bisher keine hinreichende Wirkung entfalten. Die Analyse der vorhandenen Instrumente verdeutlicht, dass die Länder schon jetzt einen stärkeren Beitrag leisten könnten, wenn sie in den landesweiten Raumordnungsplänen konkretere Ziele setzten. Sie haben durchaus – bei entsprechender Anpassung der Landesplanungsgesetze – die Möglichkeit, quantitativ gefasste Mengenziele für die regionale Raumordnungsplanung in den einzelnen Regionen vorzugeben. Die Träger der regionalen Raumordnung müssten dann diese Zielvorgaben aufgreifen und die regional definierte Menge auf die Kommunen der Planungsregion umlegen. Das Siedlungsflächenwachstum könnte auf diese Weise stringent und mit bindender Wirkung für die Kommunen reduziert und vor allem auf tragfähige Standorte umgelenkt werden.

Derzeit gibt es auf Länderebene solche Festlegungen nur zum Teil und allenfalls ansatzweise. Einige Länder haben sich in Nachhaltigkeitsstrategien und Koalitionsverträgen quantitative Ziele gesetzt (vgl. Kap. 2.1.). Diese werden jedoch in Landesentwicklungsplänen nicht als verbindliche Ziele formuliert, sondern finden allenfalls als Grundsatz Eingang in die Raumordnung, so dass keine Umsetzung verbindlicher Ziele auf Ebene von Regionen oder Gemeinden stattfindet.

An diesem Defizit könnte der Bund ansetzen und den Rechtsrahmen für die Raumordnungsplanung im ROG weiterentwickeln, damit entsprechende Mindestinhalte in die landesweiten Raumordnungspläne einfließen könnten. Ziel wäre es, ein vom Bund festgesetztes Kontingent für die Neuinanspruchnahme von Fläche für Siedlungs- und Verkehrsfläche – derzeit läge dies bei 30 ha pro Tag – nach einem als gerecht empfundenen Schlüssel verbindlich auf die Länder umzulegen. Abzuwarten wäre, inwieweit die Länder von ihrer Abweichungskompetenz Gebrauch machen würden (Artikel 72 Absatz 3 Grundgesetz).

Ein weiterentwickelter Rechtsrahmen für die Raumordnungsplanung unterstützt die Operationalisierung flächenpolitischer Ziele im Rahmen der Landes- und regionalen Raumordnungsplanung. Auf diesem Wege könnten Landesentwicklungspläne sowie Regionalpläne der Bauleitplanung der Gemeinden einen bindenden Rahmen für das Flächensparen vorgeben. Auch hier läge eine Voraussetzung in der Einführung eines kleinteiligen Flächenmonitorings, das Schnittstellen zwischen den Ebenen Bund, Länder sowie innerhalb der Länder zwischen den Ebenen Land, Planungsregion und Gemeinden aufweist.

Die gesetzliche Grundlage müsste durch entsprechende Zielfestlegungen im ROG sowie im Landesplanungsrecht geschaffen werden. Damit sind Bund und Länder als verantwortliche Akteure angesprochen.

Verbindliche Zielfestlegungen im Raumordnungsrecht stehen im engen Kontext mit einer Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme. Ähnlich wie bei Kontingenten bestehen bei den Kommunen Befürchtungen, ihre Handlungsfähigkeit im Rahmen der Siedlungsentwicklung würde eingeschränkt.

Im Frühjahr 2017 wurde im Rahmen einer ROG-Novelle die Möglichkeit vorgesehen, durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme den Flächenverbrauch zu reduzieren und die Innenentwicklung zu fördern (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG). Als Grundsatz der Raumordnung unterliegen derart quantifizierte Vorgaben der Abwägung. Um im Rahmen der Raumordnungsplanung verbindliche Mengenvorgaben festzulegen, müssten diese im ROG jedoch als Ziel der Raumordnung verankert werden.

Die Festlegung quantitativer Ziele der Raumordnung lässt sich unproblematisch in das bestehende Planungsinstrumentarium einfügen. Sie können die Basis für eine Kontingentierung bilden, wobei der Flächenzertifikatehandel ein Instrument für eine Allokation der kontingentierten Flächenausweisungsmöglichkeiten wäre.

Fazit

Da die verbindliche Festlegung quantitativer Ziele der Raumordnung zur Operationalisierung flächenpolitischer Ziele beiträgt, wird die zielgenaue Steuerung der Allokation der Flächenneuinanspruchnahme unterstützt. Die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für die Raumordnungsplanung, insbesondere die Festlegung von quantitativen Zielen der Raumordnung sollte daher mit hoher Priorität verfolgt werden.

	positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨ Reduzierung	☒	☐	☐
⇨ Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨ Effizienz	☒	☐	☐
⇨ Gesetzlicher Rahmen	☐	☒	☐
⇨ Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨ Stand der Praxisanwendung	☐	☐	☒
⇨ Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨ Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☒	☐	☐

6.1.3 Einführung handelbarer Flächenzertifikate

Der Handel mit Flächenzertifikaten ist ein umweltökonomischer Ansatz. Das Instrument geht davon aus, dass die Inanspruchnahme des Umweltgutes Fläche begrenzt und in Teilnutzungsansprüche aufgeteilt wird. Diese werden als handelbare Rechte, d.h. Zertifikate an die Interessenten ausgegeben. Das Prinzip des bundesweiten Flächenhandels basiert darauf, dass den Kommunen sogenannte Flächenausweisungsrechte in Form von Zertifikaten zugeteilt werden. Diese benötigen sie, wenn durch einen Bebauungsplan im Außenbereich neues Baurecht geschaffen werden soll. Die Anzahl der Zertifikate muss dann dem Umfang der erstmals für Siedlungs- und Verkehrszwecke gewidmeten Fläche entsprechen. Hat eine Kommune nicht (mehr) ausreichend Zertifikate zur Verfügung, um ein geplantes Vorhaben umzusetzen, muss sie zusätzliche Zertifikate von anderen Kommunen kaufen. Zusätzlich gibt es die Möglichkeit, sogenannte Weiße Zertifikate zu erhalten, wenn Brachflächen renaturiert bzw. Baurechte auf unbebauten Angebotsflächen zurückgenommen werden. Auch Weiße Zertifikate können verkauft oder an anderer Stelle für Ausweisungen eingesetzt werden.

Bundesweit wird die Fläche, die im Außenbereich für Siedlung und Verkehr neu in Anspruch genommen werden darf, begrenzt (z.B. bundesweit auf 30 ha pro Tag). Dieses Kontingent wird in handelbare Zertifikate aufgeteilt und nach einem bestimmten Schlüssel den Ländern und von dort über die Regio-

nen den Städten und Gemeinden zugeteilt (vgl. Kap 6.1.1). Der Schlüssel wird sich in erster Linie an der Einwohnerzahl orientieren, kann aber auch andere Kriterien berücksichtigen.

Ausgegangen wird davon, dass Gemeinden mit geringer Flächennachfrage ihre Zertifikate tendenziell verkaufen und damit zusätzliche Einnahmen generieren. Kommunen in Wachstumsregionen mit geringen Innenentwicklungspotenzialen werden, falls es sich ökonomisch rechnet, Zertifikate dazukaufen. So könnte der Flächenverbrauch nicht nur zielgenau begrenzt werden, sondern auch auf solche Orte gelenkt werden, wo er den größten Nutzen stiftet.

Handelbare Flächenzertifikate steuern zielgenau die Allokation der Flächenneuinanspruchnahme. Durch die Erstzuteilung von Flächenzertifikaten können alle Städte und Gemeinden neues Bauland für Wohnen und Gewerbe entwickeln. Zusätzliche Zertifikate können von den Kommunen erworben werden, die ihre eigenen Zertifikate nicht ausschöpfen. Insofern eröffnet der Zertifikatehandel insbesondere schrumpfenden oder stagnierenden Gemeinden die Möglichkeit, Einnahmen zu generieren, die bei entsprechender Zweckbindung für Maßnahmen der Innenentwicklung eingesetzt werden könnten. Damit bietet das Instrument einen neuen Ansatz für die Allokation begrenzter Flächenkontingente, einen Mechanismus für die Bepreisung der Flächenneuinanspruchnahme sowie die Möglichkeit zur Generierung von finanziellen Mitteln für Maßnahmen der Innenentwicklung.

Fazit

Der Handel mit Flächenzertifikaten würde – ausgehend von einem zuvor festgelegten Kontingent – die Allokation von Flächenneuausweisungen besonders auf solche Flächen lenken, auf denen sich die Siedlungsentwicklung aus fiskalischer Sicht besonders lohnt. Das Instrument wirkt unmittelbar auf die Begrenzung der Neuinanspruchnahme. Der Flächenzertifikatehandel würde zugleich die Innenentwicklung unterstützen, da die Mobilisierung von Bestandflächen zertifikate- und damit kostenfrei wäre. Ebenso ist zu erwarten, dass in Anbetracht der Flächenverknappung positive Effekte in Bezug auf die Flächeneffizienz eintreten.

Bisher ist keine gesetzliche Grundlage für den Flächenhandel vorhanden, d.h. entsprechende Regelungen sind im BauGB und eventuell im ROG zu verankern. Voraussetzung für einen Zertifikatehandel wäre zudem die Einrichtung einer Handelsstelle beim Bund.

Geprüft werden müssten in einem weiteren Schritt die vorliegenden Bedenken verschiedener Akteure hinsichtlich einer möglichen Einschränkung ihrer Handlungsfähigkeit im Rahmen der Siedlungsentwicklung. Diese Bedenken fußen in vielen Fällen auf der irrtümlichen Annahme, dass das Instrument des Zertifikatehandels gleichbedeutend mit der Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme sei.

Positive Entwicklungsmöglichkeiten werden vor allem für schrumpfende oder stagnierende Kommunen gesehen, da diese aus dem Verkauf nicht benötigter Zertifikaten bzw. der Generierung Weißer Zertifikate Einnahmen erzielen können. Ergebnisse dazu brachte ein bundesweiter Modellversuch mit etwa 90 beteiligten Städten und Gemeinden, in dem die Wirkungsweise des Flächenhandels detailliert untersucht wurde (vgl. Umweltbundesamt 2016b). Im Ergebnis des Modellversuchs wird das Instrument als praxistauglich bewertet. Gleichwohl steht eine Praxisanwendung noch bevor.

Der Zertifikatehandel ist anschlussfähig an das bestehende Planungsinstrumentarium. Bestehende Instrumente der räumlichen Planung bleiben von einem Zertifikatehandel unberührt.

Zuständig für die Einführung handelbarer Flächenzertifikate und die notwendige Anpassung bestehenden Planungsrechts ist der Bund. Unmittelbare Voraussetzung für einen Handel mit Flächenzertifikaten ist die vorherige Festlegung von Kontingenten (vgl. Kap. 6.1.1)

Im Vorfeld der Einführung des Zertifikatehandels sollte geprüft werden, inwieweit eine Zweckbindung für die Verwendung von Einnahmen aus dem Verkauf von Zertifikaten für Maßnahmen der Innenentwicklung möglich wäre.

Der Weg des Flächenzertifikathandels sollte aufgrund seiner Erfolgsaussichten mit hoher Priorität weiterverfolgt werden.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☐	☒
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☐	☒
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungs-system	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☐	☐

6.1.4 Prüfung einer Baulandausweisungsumlage

Alternativ zum Instrument der handelbaren Flächenzertifikate wird die Einführung einer Baulandausweisungsabgabe bzw. -umlage im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs diskutiert. Allerdings ist dieses Instrument noch mit Klärungsbedarf verbunden und kann somit noch nicht als umsetzungsreif eingestuft werden. Es liegen verschiedene Modelle zur Ausgestaltung der Baulandausweisungsabgabe vor, z.B. Freistellungen, Redistributionsschlüssel (vgl. Krumm 2003), die jedoch noch nicht in der Praxis erprobt wurden.

Idee ist es, Baulandneuausweisungen mit besonderen Kosten zu verbinden und damit den Städten und Gemeinden einen Anreiz für einen sorgfältigen Umgang mit Fläche zu geben. Grundlage ist ein festzulegender Umlagesatz pro qm Bauland. Dabei sind Differenzierungen des Umlagesatzes (z.B. nutzungsspezifisch) sowie Freibetragsregelungen denkbar (vgl. Krumm 2003; Deutscher Bundestag 2007, S. 103). Vorgesehen ist, dass die Baulandausweisungsabgaben zunächst an die jeweiligen Länder fließen, welche die Gelder dann nach einem bestimmten Umlageschlüssel zweckgebunden wieder an die Kommunen zurückverteilen, z.B. nach einem einfachen Einwohnerschlüssel oder einem kombinierten Einwohner-Erwerbstätigenschlüssel. Profitieren würden Kommunen mit einer zurückhaltenden Flächenneuinanspruchnahme. Vorgeschlagen wird in diesem Zusammenhang, die Umlagemittel teilweise in „Innenentwicklungsfonds“ (z.B. zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen) oder „Ökofonds“ (z.B. zur Renaturierung von Brachflächen) einzuspeisen.

Die Steuerungswirkung dieses Instruments wäre vermutlich hoch, eine Erprobung für den Fall der Nicht-Einführung handelbarer Flächenzertifikate wird deshalb empfohlen. Geprüft werden sollten die für eine Einführung einer Baulandausweisungsumlage notwendigen gesetzlichen Grundlagen ebenso wie die von Seiten der Länder erforderlichen Änderungen der Finanzausgleichs- bzw. Gemeindefinanzierungsgesetze. Zudem sind die Zulässigkeit und die Grenzen des Instrumentes zu klären.

Fazit

Durch die gestiegenen Kosten für die Flächenneuinanspruchnahme dient eine Baulandausweisungsumlage als Anreiz für eine sparsame Siedlungsflächenentwicklung. Damit werden flächenpolitische Mengenziele unmittelbar unterstützt. Da die Einnahmen aus der Baulandausweisungsumlage mittels eines Innenentwicklungsfonds direkt der Innenentwicklung zugutekommen, wirkt sie sich mittelbar auf die Mobilisierung von Flächen aus. Eine direkte Auswirkung auf die Effizienz der Flächennutzung ist nicht erkennbar.

Es gibt bisher keine gesetzliche Grundlage für die Einführung einer Baulandausweisungsumlage. Notwendig wäre eine Änderung der Finanzausgleichs- bzw. Gemeindefinanzierungsgesetze der Länder. Da sie als Teil des Kommunalen Finanzausgleichs anzusehen ist (Umlage als Finanzierungsseite für „ökologische“ Zweckzuweisungen), wird das Instrument im Zusammenhang mit einer Ökologisierung des Kommunalen Finanzausgleichs (vgl. Kap. 6.2.6.) diskutiert (vgl. LABO 2010, S. 16).

Vor der Einführung sind vor allem die von den Kommunen formulierten Vorbehalte hinsichtlich einer Verteuerung der Neuinanspruchnahme von Flächen für Wohnen und Gewerbe zu berücksichtigen. Zudem ist zu prüfen, inwiefern eine Lenkung der kommunalen Baulandausweisung durch Einführung eines Kostentatbestandes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichssystems systemkonform wäre (vgl. Spannowsky/ Hofmeister o.J.). Des Weiteren leiten sich Grenzen aus der Finanzausstattungsgarantie der Kommunen ab.

Eine Baulandausweisungsabgabe/ -umlage erscheint anschlussfähig an das bestehende Planungsinstrumentarium. Da sie dieselbe – wenn auch schwächere – Wirkweise wie der Flächenzertifikatehandel aufweist – beide Instrumente verknüpfen die kommunale Flächenneuausweisung mit Kosten –, ist das Instrument keine sinnvolle Ergänzung zum Flächenzertifikatehandel, die Baulandausweisungsabgabe/ -umlage könnte allenfalls als deutlich schwächeres Instrument alternativ eingesetzt werden.

Die Baulandausweisungsumlage kann einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme leisten durch die Verteuerung von Flächeninanspruchnahme und die Möglichkeit, durch einen Fonds Mittel für die Innenentwicklung zur Verfügung zu stellen oder Kommunen für die Vorhaltung von Natur- und Erholungsflächen zu belohnen.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☐	☒	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☐	☒
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☐	☒
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☐	☒
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☐	☒

6.1.5 Prüfung einer Neuerschließungsabgabe bzw. Neubesiedlungssteuer

Auch die Neuerschließungsabgabe ist ein neues Instrument, das die Flächenneuinanspruchnahme verteuert. Sie setzt – wie die Baulandausweisungsumlage und der Handel mit Flächenzertifikaten (sofern nach der Erstzuweisung zusätzliche Flächenzertifikate erworben werden müssen) – auf die Erhöhung der Kosten der Entwicklung im Außenbereich. Während handelbare Flächenzertifikate und eine Baulandausweisungsumlage (zumindest zunächst) die Gemeinden betreffen, richtet sich die Neuerschließungsabgabe direkt an die Bauherren.

Die Neuerschließungsabgabe wird als Alternative zur Grunderwerbsteuer diskutiert (vgl. Kap. 6.2.4.). Ein Wegfall der Grunderwerbsteuer mit Einführung einer Neuerschließungsabgabe würde die Wiedernutzung von Bestandsimmobilien gegenüber neu erschlossenen Flächen im Außenbereich zusätzlich begünstigen. Die Neuerschließungsabgabe oder Neubesiedlungssteuer könnte auch unabhängig von einer Reform der Grunderwerbsteuer eingeführt werden. Bauherren hätten bei Neubebauung bzw. Neuerschließung eines Grundstücks einen fixen Betrag pro Quadratmeter zu entrichten, ggf. differenziert nach versiegelter und unversiegelter Fläche. Abhängig von der Höhe der Abgabe könnte

dieses Instrument dazu beitragen, periphere Standorte mit geringer Ertragserwartung unattraktiver zu machen und somit den Flächenverbrauch zu reduzieren.

Da die Neuerschließungsabgabe einen fixen Abgabenbetrag pro Quadratmeter beinhaltet, ist mit diesem Instrument kein hoher Bewertungsaufwand verbunden. Laut einer Modellrechnung des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung e.V. (RWI) zu einem Reformvorschlag einer kombinierten Neubesiedlungs- und Neuversiegelungssteuer würde der Flächenverbrauch bei einem Abgabesatz von 50 Euro/m² versiegelter Fläche (25 Euro/m² neu besiedelter Fläche) um rund 16 ha/Tag zurückgehen (UBA 2004, S. 104 zitiert nach Deutscher Bundestag 2007, S. 85).

Fazit

Da die Neuerschließungsabgabe die Flächenneuinanspruchnahme – insbesondere in peripheren Lagen – verteuert, unterstützt sie sowohl die Reduzierung des Flächenverbrauchs als auch die Innenentwicklung. Ein unmittelbarer Einfluss auf die Effizienz der Flächennutzung ist nicht erkennbar. Die Steuerungswirkung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist von der Höhe der Abgabe abhängig. Auszugehen ist davon, dass sich die Abgabe auf die Entwicklung peripherer Standorte mit geringer Ertragserwartung stärker auswirken würde als auf hochpreisige zentrale Standorte mit hohen Bodenwerten (Difu 2007).

Für die Einführung einer Neuerschließungsabgabe fehlen die gesetzlichen Grundlagen. Denkbar wäre ihre Einführung als Teil einer reformierten Grunderwerbsteuer. Eine Praxiserprobung des Instrumentes hat bisher nicht stattgefunden.

Im Falle einer Kopplung an die Reform der Grunderwerbsteuer liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund, während die Finanzverwaltungen der Länder mit ihrer Verwaltungskompetenz die Möglichkeit zur Gestaltung des Steuersatzes besitzen.

Die Neuerschließungsabgabe ist ein vergleichsweise einfacher Ansatz der Reform der Grunderwerbsteuer. Hinsichtlich ihrer Wirkweise besteht jedoch Untersuchungsbedarf. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass ihre Steuerungswirkung zur Verminderung der Flächenneuinanspruchnahme im Vergleich zu kontingentbasierten Instrumenten geringer ausfallen würde. Dennoch kommt sie als ein für das Flächensparen wirksames Instrument in Betracht.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☐	☒
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☐	☒
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☐	☒
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☐	☒

6.2 Strategiebaustein „Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand“

Wichtige Stellschraube der Innenentwicklung ist die Mobilisierung von Flächen im Bestand. Dabei geht es um vormals bebaute Flächen wie Baulücken und Brachflächen, um erschlossene unbebaute Grundstücke des beplanten oder unbeplanten Innenbereichs, aber auch um aus der Nutzung gefallene Gebäude und Großimmobilien, die einer neuen Nutzung zugeführt werden können. Im Fokus stehen sowohl kleinteiliges Einzeleigentum als auch größere Flächen meist institutioneller Eigentümer. Dies

summiert sich auf enorme Innenentwicklungspotenziale, vom BBSR auf ca. 120.000 bis 165.000 Hektar beziffert, von denen etwa ein Fünftel als kurzfristig aktivierbar eingeschätzt werden (BBSR 2013). Diese Flächen müssen aktiv genutzt werden, bevor neue Flächen beansprucht werden. Allerdings gibt es zahlreiche Hemmnisse, die es zu überwinden gilt, zum Beispiel die fehlende Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer oder hohe Kosten für Flächenerwerb und -aufbereitung. Fehlende Mittel und personelle Ressourcen in den Kommunen verhindern oft die aktive Eigentümeransprache sowie die aufwändige Überplanung und Baureifmachung dieser Flächenpotenziale.

In einer noch stärkeren Fokussierung auf Maßnahmen der Innenentwicklung liegen für Bund und Länder die Ansatzpunkte für eine Schärfung und Ergänzung der Instrumente sowie die Nachjustierung und Neuauflage von Förderprogrammen. Im Folgenden werden die für den Strategiebaustein „Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand“ nachzujustierenden Instrumenten und einige Vorschläge zu gänzlich neuen Instrumenten diskutiert.

6.2.1 Einführung eines Zoniertes Satzungsrechts

Ein Hemmnis für die Mobilisierung innerörtlicher Grundstücke ist die fehlende Bereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer, ihre Grundstücke zu entwickeln. Gründe hierfür können in der Spekulation mit Grund und Boden oder dem Vorhalten von Grundstücken für Kinder oder Enkel liegen. Das Eigentum derartiger Flächen ist mit der derzeit gültigen Grundsteuer B kaum belastet. Vorgeschlagen wird deshalb, die Grundsteuer B für baureife, aber unbebaute Grundstücke anzuheben. In diesem Zusammenhang könnte Kommunen das Recht eingeräumt werden, im Wege der Satzung für Teile des Gemeindegebietes die Grundsteuer B mittels eines gesonderten Hebesatzes zu erhöhen (Zoniertes Satzungsrecht). Dies würde das Vorhalten von Grundstücken für die Eigentümerinnen und Eigentümer verteuern. Wenn die Steuerbelastung hinreichend hoch wäre, könnte dies eine Bebauung forcieren.

Seitens des Bundes müssten dafür die entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Klärungsbedürftig sind die planungsrechtlichen Voraussetzungen zur Abgrenzung der mit einem erhöhten Hebesatz zu belastenden Teile der Gemeinde, die konkrete Ausgestaltung von Hebesätzen sowie mögliche Ausnahmetatbestände bzw. der Umgang mit institutionellen Eigentümern, die im öffentlichen Auftrag Flächen bevorraten. Klärungsbedürftig sind weiterhin die Schnittstellen zur bisherigen Praxis der Erhebung der Grundsteuer B (u.a. Öffnungsklausel) sowie Schnittstellen zu den Planungsinstrumenten u.a. der Bauleitplanung.

Betrachtet man die flächenverbrauchssteuernde Wirksamkeit der bisherigen Grundsteuer B sowie die zu erwartende begrenzte Wirksamkeit einer reformierten Grundsteuer B, muss das zonierte Satzungsrecht als ein die Grundsteuer B ergänzender instrumenteller Ansatz bewertet werden, um zumindest bebaubare aber unbebaute Grundstücke in eine bauliche Nutzung zu bringen. Fortbestehen würde das Dilemma der nicht wirksamen Besteuerung der Bodennutzung von bebauten Wohn- oder Gewerbeimmobilien (vgl. Löhr 2008).

Fazit

Das zonierte Satzungsrecht würde das Halten bebaubarer aber unbebauter Grundstück verteuern. Bei entsprechend hoher Belastung ist mit einer Mobilisierung von Bestandflächen zu rechnen. Eine Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung ist von einem zonierten Satzungsrecht nicht zwangsläufig zu erwarten. Es ist davon auszugehen, dass nur eine sehr hohe Steuerbelastung eine spürbare Wirkung im Hinblick auf eine Flächenmobilisierung erwarten lässt. Da sich in den Kommunen je nach Umfang der in Betracht kommenden Flächen Spielräume für eine sparsame Siedlungsflächenentwicklung eröffnen, ist zumindest ein mittelbarer Einfluss auf das Erreichen von Mengenzielen erkennbar.

Da das zonierte Satzungsrecht an die Grundsteuer angelehnt ist, müsste es bundesgesetzlich geregelt werden (Art. 106 Abs. 6 GG, GrStG). Das Instrument ist von der Umsetzung noch weit entfernt. Das zonierte Satzungsrecht wurde bislang nicht in der Praxis erprobt. So liegen auch noch keine belastba-

ren Erkenntnisse u.a. über die planungsrechtlichen Voraussetzungen (Ausgestaltung einer rechtssicheren Satzung) vor. Klärungsbedürftig sind u.a. mögliche Ausnahmentatbestände bzw. der Umgang mit institutionellen Eigentümern, die in öffentlichem Auftrag Flächen z.B. für den Wohnungsbau bevorraten.

Das Instrument würde sich in das bestehende Planungsinstrumentarium einfügen. Ergänzend zum Zertifikatehandel, der die Flächenneuinanspruchnahme wirksam steuern kann, würde das zonierte Satzungsrecht zu einer Mobilisierung bebaubarer, aber unbebauter Grundstücke im Bestand führen.

Zu klären sind Fragen einer rechtlichen Zulässigkeit des Instruments. Unabhängig von den genannten Unsicherheiten wäre das zonierte Satzungsrecht in erster Linie mit der Grundsteuer B zu verzahnen. Im Weiteren sind die Verknüpfung mit baurechtlichen Regelungen sowie die Abgrenzung entsprechender Satzungsbereiche zu klären. Zu prüfen ist das Verhältnis zur Grunderwerbsteuer insofern, als der Erwerb eines bebaubaren aber unbebauten Grundstücks mit Blick auf die Innenentwicklung wünschenswert, jedoch durch die Erhebung der Grunderwerbsteuer gleichzeitig belastet werden würde.

Während der Bund den gesetzlichen Rahmen der Grundsteuer vorgibt, verfügen die Kommunen über ein Hebesatzrecht zur Ausgestaltung der Höhe der Besteuerung. Die Kommunen würden das zonierte Satzungsrecht in Kooperation mit der Finanzverwaltung vollziehen.

Das zonierte Satzungsrecht könnte einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme leisten – durch die Verteuerung des Besitzes von bebaubaren aber unbebauten Grundstücken. Die Praxistauglichkeit kann jedoch erst nach Vorliegen weiterer Erkenntnisse zur Wirkweise des Instruments sicher bewertet werden.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☐	☒
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☐	☒
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☐	☒
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

6.2.2 Weiterentwicklung des städtebauliches Entwicklungsrecht in Streulagen

Der einzige Weg, die Aktivierung von Flächen im Zuge des transitorischen Grunderwerbs effektiv zu erzwingen, ist bislang die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 - 171 BauGB). Dieser Weg scheidet derzeit aber aus, wenn es sich um kleinere und dispers in den Siedlungsbestand eingestreute Grundstücke handelt. Die Weiterentwicklung des städtebaulichen Entwicklungsrechts könnte einen spürbaren Beitrag dazu leisten, dass auch solche Potenziale der Innenentwicklung effektiv erschlossen werden. Zurzeit wird über eine entsprechende Weiterentwicklung des Rechts der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nachgedacht (BMUB 2015). In einem von der Gemeinde durch Satzung festzulegenden Innenentwicklungsmaßnahmengebiet würde zunächst eine generelle Bauverpflichtung für unbebaute Baugrundstücke entstehen. Soweit dieser Verpflichtung nicht fristgerecht nachgekommen wird, soll die Gemeinde die Grundstücke vorrangig freihändig, als letzte Möglichkeit aber auch im Wege einer Enteignung gegen Entschädigung zum Verkehrswert erwerben (Bunzel 2017). Die Mobilisierung könnte gegenüber dem herkömmlichen Instrumentarium erheblich erleichtert werden (Bun-

zel/zur Nedden 2016). Das Instrument soll an die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB) angelehnt und mit einer enteignungsrechtlichen Vorwirkung ausgestattet sein.

Zur Ausgestaltung eines derartigen neuen Instruments bestehen noch Klärungsbedarfe. Deshalb hat im Jahr 2017 unter Federführung des BBSR ein Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmengebiet“) in das Baugesetzbuch begonnen.

Fazit

Eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs des städtebaulichen Entwicklungsbereichs auf nicht funktional oder räumlich zusammenhängende Einzelflächen ist in hohem Maße dazu geeignet, Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren. Mengenziele und das Effizienzziel werden nur mittelbar unterstützt.

Für die notwendige Änderung der gesetzlichen Grundlagen im Bereich des BauGB ist der Bund, für die Umsetzung der einzuführenden geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen sind die Gemeinden zuständig. Wie schon die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme bislang, so wird voraussichtlich auch dieses neue bodenrechtliche Instrument vergleichsweise „zurückhaltend“ genutzt werden. Oft fehlen personelle Kapazitäten oder fachliche Qualifikation zur sachgerechten Anwendung. Die „harten“ Eingriffe durch Gebote und Enteignung erfordern zudem Konfliktbereitschaft und (politischen) Willen (Bunzel/zur Nedden 2016). Geklärt werden muss die verfassungsrechtliche Machbarkeit mit Blick auf die Eingriffsintensität bei einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen. Die Anwendung der Instrumente müsste eingebettet sein in eine strategisch angelegte kommunale Bodenpolitik, die mit ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen untersetzt ist.

Mit Blick auf eine effektive Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale handelt es sich um einen sehr wirkungsvollen und deshalb empfehlenswerten Ansatz. Trotz der geringen Anwendungsreife ist ein Weiterverfolgen empfehlenswert.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☒	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

6.2.3 Erleichterung der Innenentwicklung in lärmvorbelasteten Gebieten – Einführung der Baugebietskategorie „Urbanes Gebiet“

Die für die Innenentwicklung in Betracht kommenden Flächen befinden sich häufig in lärmvorbelasteten Lagen. Diese Lärmvorbelastungen schränken die Entwicklungsoptionen, insbesondere für Wohngebiete und andere störempfindliche Nutzungen ein. Unabhängig von der Lärmquelle sind die den unterschiedlichen Baugebietstypen in der BauNVO zugewiesenen, gestaffelten Immissionsgrenz- oder Richtwerte zu beachten. Den Kommunen könnte zumindest ein größerer Spielraum für einzelfallbezogene Entscheidungen eingeräumt werden. Das Lärmschutzniveau, welches generell für die Zulässigkeit von Wohnnutzung und für gesunde Lebensbedingungen zu Grunde zu legen ist, soll damit nicht in Frage gestellt werden.

Der Gesetzgeber hat mit der BauGB-Novelle 2017 mit dem „Urbanen Gebiet“ eine neue Baugebietskategorie in die Baunutzungsverordnung eingeführt und damit u.a. auch auf die angesprochenen, sich aus der TA Lärm ergebenden Innenentwicklungshemmnisse reagiert und die Immissionsrichtwerte am Tag mit 63 dB(A) drei dB(A) über denen des Mischgebietes angesetzt. Die Nachtwerte entsprechen denen für das Mischgebiet. Ob damit die beschriebenen Entwicklungshemmnisse bei Heranrücken einer Wohnbebauung an gewerbliche Lärmquellen ausgeräumt sind, ist fraglich. Denn für die in der Praxis vor allem relevanten Nachtwerte hat sich nichts geändert. Und nicht immer sollen Stadtstrukturen entwickelt werden, die denen eines urbanen Gebietes entsprechen.

Verschiedene Initiativen und Positionspapiere widmen sich der Frage, wie in lärmvorbelasteten Gebieten neue Gestaltungsspielräume für kommunale Planungen geschaffen werden können. Hierzu zählt auch eine Empfehlung der AG Aktive Liegenschaftspolitik im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen, wonach den Kommunen „ … zum einen die Möglichkeit eingeräumt werden soll, wie im Bereich des Verkehrslärmschutzes auch gegenüber gewerblichem Lärm passive Lärmschutzmaßnahmen anzuwenden … Zum anderen sollten die Kommunen in bestimmten städtebaulichen Konstellationen die Zuordnung von Lärmschutzrichtwerten zu den einzelnen Baugebietskategorien nachvollziehbar und korrigierend abwägen können, wenn ansonsten eine vorgesehene Wohnbebauung nicht realisiert werden kann.“ (BMUB 2015)

Fazit

Die vorgeschlagene Änderung des Rechtsrahmens ist für das Erreichen des Mengenziels nur mittelbar von Bedeutung. Die Mobilisierung der Potenziale der Innenentwicklung kann jedoch erleichtert und beschleunigt werden. Auf die Effizienz der Flächennutzung wirkt sich das „Urbane Gebiet“ nur mittelbar aus.

Es ist nicht davon auszugehen, dass die angeregten Änderungen zu einer substanziellen Erhöhung der Lärmbelastungen in den Städten führen werden, da bei jedem Planungsvorhaben prinzipiell der Schutz gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewährleistet werden muss. Wesentlich weitreichendere Effekte für den Lärmschutz sind durch Maßnahmen im Altbaubestand bzw. im Bereich des Verkehrs zu erzielen. Zudem wird der bei Neuplanungen einzuhaltende Standard trotz der angeregten Änderungen deutlich strenger sein als der im Altbaubestand akzeptierte.

Für eine über die angesprochene Einführung des urbanen Gebiets hinausgehende Änderung der gesetzlichen Grundlagen ist der Bund, für die Umsetzung der einzuführenden geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen sind die Gemeinden sowie die Immissionsschutzbehörden zuständig. Die Änderungen haben keinen Einfluss auf handelbare Flächenzertifikate.

Die Herstellung neuer Gestaltungsspielräume in lärmvorbelasteten Gebieten wird als Voraussetzung für eine effektivere Nutzung der Potenziale der Innenentwicklung betrachtet. Insofern werden die derzeit laufenden Aktivitäten zur Einführung des „Urbanen Gebiets“ begrüßt.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☐	☒
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☐	☒
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☐	☒
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	□	☒	☐

6.2.4 Reform der Grunderwerbsteuer – Ersatz durch Neuerschließungsabgabe

Die Grunderwerbssteuer wird beim Erwerb von Grundeigentum fällig und steht den Ländern zu. Bemessungsgrundlage ist der Kaufpreis. Das Steueraufkommen steht den Ländern zu. Je nach Bundesland schwankt der Hebesatz zwischen 3,5% und 6,5% der Bemessungsgrundlage.

Im Hinblick auf das Flächensparziel werden verschiedene negative Wirkungen der Grunderwerbsteuer vermutet (Deutscher Bundestag 2007; RWI 2012; UBA 2014). Es gibt jedoch für Deutschland keine empirischen Studien zu den Verteilungswirkungen und negativen Anreizen der Grunderwerbsteuer (DIW 2014). Da sie sowohl auf das Grundstück als auch auf das Gebäude fällig wird, wird der Erwerb einer Bestandsimmobilie – und auch der Zwischenerwerb bei der Revitalisierung von Brachflächen – gegenüber dem Neubau auf der „grünen Wiese“ benachteiligt. Da Immobilienpreise und damit auch die anteilige Grunderwerbsteuer im Umland geringer sind als in Zentren, fördert die Grunderwerbsteuer (und die weiteren vom Kaufpreis abhängigen Verkaufsnebenkosten) die Suburbanisierung und indirekt das Verkehrsaufkommen und die Pendlerströme. Des Weiteren werden der Grunderwerbsteuer negative sozialpolitische (erschwerte Wohneigentumsbildung für Schwellenhaushalte und junge Familien) und arbeitsmarktpolitische Auswirkungen (Behinderung der Arbeitskräftemobilität) zugerechnet. Schon seit vielen Jahren wird deshalb über verschiedene Varianten einer Reform der Grunderwerbssteuer diskutiert.

Eine positive Wirkung auf die flächenpolitischen Ziele verspricht vor allem die Umwandlung der Grunderwerbsteuer in eine Neubesiedelungs- bzw. Neuversiegelungssteuer (vgl. auch Kap.6.2.4.). Auf diesem Weg würden Bestandsobjekte oder der kommunale Zwischenerwerb von der Steuer befreit; gleichzeitig würde der Erwerb von Grundstücken, die aufgrund eines Bebauungsplans oder Vorhabens- und Erschließungsplans erstmals Baurecht erhalten, entsprechend höher besteuert. Dies könnte nicht nur die Neuinanspruchnahme von Flächen reduzieren und zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen beitragen, sondern – falls der Steuersatz hoch genug ist – auch Anreize für eine effektivere Ausnutzung des Grundstücks setzen. An Reformvorschlägen werden derzeit diskutiert (Deutscher Bundestag 2007, S. 85 mit weiteren Nachweisen):

- völlige Abschaffung der Grunderwerbssteuer
- Reduzierung des Steuersatzes (z.B. auf 2 Prozent)
- Steuerfreistellung spezifischer Grundstückstransaktionen (z.B. Erwerb im Bestand, von Brachflächen, kommunaler Zwischenerwerb)
- Spreizung der Steuersätze nach Lage und Bodenqualität (z.B. höhere Steuersätze für den Erwerb von Grundstücken an der Peripherie)
- Ersatz durch eine Umsatzsteuer auf Baugrundstücke und Neubauten bzw. Umwandlung in eine Flächenverbrauchsteuer
- Ersatz durch eine Neuerschließungsabgabe (mit entsprechenden Auswirkungen auf Charakter und Aufkommensverteilung) (vgl. Kap. 6.2.4.)
- Ersatz durch eine Neubesiedelungssteuer und/oder Neuversiegelungssteuer (für Grundstücke, die aufgrund eines Bebauungsplanes oder Vorhabens- und Erschließungsplans erstmals Baurecht erhalten).

Fazit

Der Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme variiert je nach Reformmodell. Alle Reformmodelle beeinflussen die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme deutlicher als die bestehende Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer. Entweder stärken sie die Innenentwicklung, z.B. durch die Steuerbefreiung entsprechender Grundstückstransaktionen oder Verteuern die Flächeninanspruchnahme. Besonders große Steuerungswirkungen dürfte die Umwandlung der Grunderwerbsteuer in eine Neubesiedelungs- und Neuversiegelungssteuer haben. Eine Steuerbefreiung für Bestandsobjekte und kommunalen Zwischenerwerb würde ebenso wie höhere Steuersätze für den Erwerb von Grund-

stücken an der Peripherie Innenentwicklungsprojekte befördern. Somit hätte sie direkten Einfluss auf die Mobilisierung von Flächen. Gleiches gilt für den Ersatz durch eine Neubesiedelungssteuer und ähnliche Steuerarten. Zudem sind je nach Höhe der je Quadratmeter Neubauland zu entrichtenden Steuer Lenkungseffekte in Bezug auf die Effizienz der Flächennutzung zu erwarten. Insgesamt hätte eine Grundsteuer B mit flächenbezogener Lenkungswirkung einen weitaus größeren Anreiz zum Flächensparen als eine einmalig erhobene Neubesiedelungs- und Neuversiegelungssteuer.

Der Bund verfügt in Bezug auf die Grunderwerbsteuer über die Gesetzgebungskompetenz. Die Finanzverwaltungen der Länder können aufgrund ihrer Verwaltungskompetenz den Steuersatz gestalten. Ein Hemmnis bei der Reform der Grunderwerbsteuer dürfte sein, dass die Einnahmen der Länder unterdessen ein sehr großes Volumen erreicht haben (12,4 Mrd. Euro im Jahr 2016) und bei einer Reform keine Aufkommensneutralität garantiert werden kann. Der Bund sollte die Einführung einer Neuerschließungsabgabe im Zusammenhang mit einer Reform der Grunderwerbsteuer dennoch prüfen.

Für die meisten Reformmodelle liegen nur erste Abschätzungen über die Wirkungsweise vor. Die Reformmodelle unterscheiden sich im Aufwand bezüglich Programmierung und Implementation. So ginge beispielsweise die Abschaffung der Grunderwerbsteuer mit einer Reduzierung von Verwaltungsaufwand einher. Eine Spreizung der Steuersätze nach Lage und Bodenqualität würde hingegen den Aufwand bei der Grundstücksbewertung erhöhen und eine aufwändigere Implementation mit sich bringen. Dies dürfte auch für die meisten anderen Reformvorschläge gelten.

Eine Reform der Grunderwerbsteuer mit dem Ziel, die Mobilisierung von Bestandsflächen zu erleichtern, wird trotz zu erwartender Reformhindernisse als wichtiges Instrument für das Flächensparen bewertet.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☐	☒
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☐	☒
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☐	☒
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

6.2.5 Weiterentwicklung revolvierender Brachflächenfonds

Die Revitalisierung von Brachflächen ist als Bestandteil der Innenentwicklung vor allem dann aufwändig und kostenintensiv, wenn die Beseitigung von Gebäuden, Anlagen oder Altlasten notwendig ist. Oftmals können die ehemaligen Betriebe nicht mehr in die Pflicht genommen werden. Sind die Renditeerwartungen niedrig und die Risiken groß, werden in der Regel öffentliche Gelder bzw. Fördermittel benötigt, um die Flächen einer neuen Nutzung zuzuführen.

Als Finanzierungsinstrument können in derartigen Fällen revolvierende Brachflächenfonds eingesetzt werden. Ein Fonds ermöglicht die Sammlung von Kapital von verschiedenen privaten und öffentlichen Akteuren und Fondsanlegern, die Diversifikation von Risiken sowie die Einbindung von Expertise in ein professionelles Fondsmanagement. Revolvierende Brachflächenfonds investieren die Rückflüsse aus den finanzierten Grundstücksentwicklungen zur Finanzierung neuer Revitalisierungsprojekte (vgl. Holstenkamp/Degenhart 2011). Durch einen fortgesetzten Wiedereinsatz des Primärkapitals wirkt einmal eingelegtes Kapital langfristig und effizient.

Während der Einsatz öffentlicher Grundstücksfonds in Deutschland auf eine jahrzehntelange Tradition zurückblickt (beispielsweise der Grundstücksfonds NRW, der in den 1980er Jahren zur Revitalisierung von Brachen der Montanindustrie gegründet wurde), gibt es privatwirtschaftliche Brachflächenfonds, die sich nur bei rentierlichen Projekten mit überschaubaren Entwicklungsrisiken engagieren, vor allem in den USA, Kanada und Belgien (vgl. Holstenkamp/Degenhart 2011).

Als öffentlich-private Instrumente sind die Stadtentwicklungsfonds konzipiert, die auf Grundlage der JESSICA-Initiative der EU seit 2007 in verschiedenen europäischen Ländern entstanden sind. Hier ist die Brachflächenrevitalisierung eines von mehreren möglichen Handlungsfeldern (vgl. BBSR 2011, EIB 2014). Öffentlich-private Brachflächenfonds eignen sich besonders für teilrentierliche Projekte der Brachflächenentwicklung, die zwar in ausreichendem Maße finanzielle Rückflüsse erzielen, aber zu geringe Renditen und/oder zu hohe Projektrisiken bergen, um von den Marktakteuren realisiert zu werden und gleichzeitig mit positiven externen Effekten („Stadtrendite“) zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen zu können (BBSR 2011; S. 11). Öffentliche Grundstücksfonds – wie beispielsweise der Grundstücksfonds NRW – benötigen Zuschüsse der öffentlichen Hand.

Grundsätzliche Vorteile von öffentlichen Grundstücksfonds und Stadtentwicklungsfonds mit öffentlicher Beteiligung liegen darin, dass die Fondsrückflüsse eine kontinuierliche Investitionsförderung erlauben. Zudem stehen Projekte mit Zuschüssen der öffentlichen Hand – im Vergleich zu privat finanzierten Fonds – weniger unter Effizienzdruck seitens der Projektnehmer. Öffentlich-private Konstrukte ermöglichen einerseits den Einbezug privaten Know-hows, u.a. in der Projektentwicklung, der Bau- und Finanzwirtschaft, dem Vertrieb und Marketing und erlauben andererseits der öffentlichen Hand Einfluss auf eine (nachhaltige) Projektplanung zu nehmen.

In Deutschland gibt es bisher kaum konkrete Erfahrungen mit revolvierenden öffentlich-privaten und keine Erfahrungen mit privaten Brachflächenfonds. Wünschenswert wären Förder- und Forschungsprogramme, welche die Anschubfinanzierung, Etablierung und Weiterentwicklung dieser Instrumente in den Blick nehmen.

Fazit

Revolvierende Brachflächenfonds können die Revitalisierung rentierlicher oder teilweise rentierlicher Brachflächen unterstützen. Damit leisten sie einen Beitrag zur Innenentwicklung durch die Unterstützung der Mobilisierung von Bestandsflächen. Sie haben keinen Einfluss auf eine verbindliche Umsetzung von Mengenzielen und auf die Flächeneffizienz.

Die Regulierung geschlossener und offener Investmentfonds erfolgt in Deutschland auf Grundlage des im Jahr 2013 verabschiedeten Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB). Seit 2007 können EU-Fördermittel für integrierte Stadtentwicklungsprojekte (u.a. die Revitalisierung und Bebauung von Brachflächen) in Form sogenannter Stadtentwicklungsfonds auch als Garantien, Darlehen und Eigenkapital ausgereicht werden. Aus kommunaler Perspektive sind revolvierende Instrumente – im Vergleich zur konventionellen Zuschussförderung – mit einem hohen Verwaltungs- und Abrechnungsaufwand verbunden. Zu öffentlich-privaten Brachflächen- bzw. Stadtentwicklungsfonds bestehen zudem offene Rechtsfragen, insbesondere in Bezug auf europäische Vorschriften (BBSR 2011).

Revolvierende Brachflächenfonds, die in größerem Maße privates Kapital beinhalten, könnten potenziell zumindest rentierliche und teilrentierliche Flächenentwicklungen befördern und damit einen Beitrag zur Innenentwicklung leisten. Allerdings liegen für Deutschland noch keine anwendungsreifen Beispiele vor. Auch der Impuls seitens der EU, Mittel des EFRE für revolvierende Stadtentwicklungsfonds einzusetzen wurde in Deutschland kaum aufgegriffen, was in Teilen mit hohem Verwaltungs- und Abrechnungsaufwand und rechtlichen Unsicherheiten begründet ist.

In Bezug auf revolvierende Brachflächenfonds besteht zwar weiterer Klärungs- und Untersuchungsbedarf, angesichts bestehender finanzieller Hürden bei der Mobilisierung von Brachflächen sollte das Instrument aber dennoch weiterverfolgt werden.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☒
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

6.2.6 Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs

In seiner jetzigen Ausformung dient der kommunale Finanzausgleich dazu, „Finanzbedarf und Finanzkraft der Kommunen in Balance zu bringen und Finanzkraftunterschiede zwischen Gemeinden abzumildern. Er dient nur in zweiter Linie dazu, Kommunen im Sinne der Landespolitik zu lenken." (vgl. Deutscher Bundestag 2007, S. 96). Dabei beinhaltet die gegenwärtige Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) Anreize für Kommunen, großzügig Wohnbauland auszuweisen, um durch Einwohnerzuwachs die einwohnerbezogenen Finanzzuweisungen (Schlüsselzuweisungen, kommunaler Einkommenssteueranteil) zu erhöhen (Deutscher Bundestag 2007, S. 95). Die Vorhaltung von Freiflächen für ökologische Funktionen und Erholungszwecke oder die ökologische Aufwertung von Siedlungsflächen werden nicht honoriert. Eine „Ökologisierung" des KFA solle deshalb Einnahmeverluste von Kommunen, die durch den Verzicht auf die Ausweisung von Bauland entstehen, kompensieren und Maßnahmen zum Erhalt ökologischer Funktionen und zur ökologischen Aufwertung der Siedlungsflächen belohnen. Dies könnte beispielsweise durch Zweckzuweisungen für die Revitalisierung von Brachen, Zwischennutzung oder die Renaturierung bisher bebauter Flächen erfolgen (vgl. Difu 2007, S. 49).

An diesem Punkt setzen die Überlegungen an, den KFA im Sinne einer „Ökologisierung" generell – das heißt weitergehender als dies mit der Baulandausweisungsumlage (vgl. Kap. 6.1.4.) angedacht ist – fortzuentwickeln. Vorgeschlagen wird, den KFA um eine Zuweisung zu erweitern, welche die Vorhaltung von Flächen für ökologische Funktionen und Erholungszwecke oder die ökologische Qualifizierung von Siedlungsflächen honoriert. Als Schlüssel sind pragmatische Flächennutzungsansätze (z.B. Verhältnis naturverträglich genutzte Fläche zur Gesamtfläche der Kommune) wie auch Ökopunktsysteme im Gespräch. Dadurch könnten Kommunen ggf. entgangene Einnahmen in Verbindung mit dem Verzicht auf Wohngebietsentwicklungen kompensieren. Interessant scheint vor allem eine Zweckzuweisung, die für die Revitalisierung oder Renaturierung von Brachflächen eingesetzt werden kann. Somit könnte dieses Instrument nicht nur den Flächenverbrauch reduzieren, sondern auch einen Beitrag zur Mobilisierung von Bauland leisten. Insbesondere in schrumpfenden Kommunen, in denen trotz zurückgehender Bevölkerungs- und Haushaltszahlen weiterhin neue Baugrundstücke erschlossen werden, während eine Mobilisierung von Bestandsimmobilien häufig wegen der hiermit verbundenen nicht rentierlichen Kosten misslingt, könnten derartige Zweckzuweisungen die Innenentwicklung unterstützen.

Fazit

Eine Ökologisierung des KFA trägt dazu bei, die Anreize für die Flächenneuinanspruchnahme zugunsten von Maßnahmen für die Innenentwicklung zu reduzieren. Dabei wird die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme mittelbar beeinflusst. Denkbare Zweckzuweisungen für die Revitalisierung von Brachen würden einen direkten Beitrag zur Mobilisierung von Bestandsflächen leisten. Auf die Effizienz der Flächennutzung hätte das Instrument keinen Einfluss. Mit einer Ökologisierung des KFA könnten negative fiskalische Anreize für eine Flächenneuinanspruchnahme auf kommunaler Ebene reduziert und Maßnahmen der Innenentwicklung und ökologischen Aufwertung von Siedlungsflächen honoriert und damit gefördert werden. Das Instrument scheint also grundsätzlich sehr geeignet, flächenpolitische Ziele zu erreichen. Für eine solche Reform müssten allerdings verfassungsrechtliche und beträchtliche verfahrenspraktische Hürden überwunden werden.

Verantwortlich sind die Länder, die entsprechende Änderungen in den Landesgesetzen (Gemeindefinanzierungs- und Finanzausgleichsgesetze) vornehmen müssten. In Bezug auf die Prüfung des verfassungsrechtlichen Rahmens und verfahrenspraktischer Aspekte für eine Umgestaltung des KFA ist der Bund angesprochen. Gesetzliche Grundlage ist Art. 106 Abs. 7 GG, wonach die Länder einen prozentualen Anteil der ihnen zustehenden Gemeinschaftssteuern an die Kommunen weiterleiten müssen. Die Länder regeln jeweils in eigenen Landesgesetzen (Gemeindefinanzierungs- bzw. Finanzausgleichsgesetze) die Verteilung von Landesmitteln an die Kommunen. Hier müssten die Länder mit der Ausgestaltung entsprechender Zweckzuweisungen für Maßnahmen der Innenentwicklung ansetzen.

Weitergehender Klärungsbedarf leitet sich vor allem aus dem grundlegenden Systemwechsel ab, der sich aus der Abkehr von der Einwohnerzahl als maßgeblicher Bezugsgröße ergibt. Schwierigkeiten ergeben sich auch daraus, dass geeignete ökologische Kriterien für entsprechende Finanzzuweisungen gefunden werden müssen. Zudem müssten entsprechende Reformschritte seitens aller Länder erfolgen, um eine bundesweit einheitliche Regelung zu finden. Darüber hinaus gilt für den KFA der Grundsatz der Bedarfsdeckungsfinanzierung. Voraussetzung für Zuweisungen können nur reale Finanzbedarfe für ökologische Aufgaben sein, die durch den Einwohnermaßstab nicht gedeckt sind. In diesem Zusammenhang besteht das Problem, dass der Verzicht auf eine Siedlungsflächenentwicklung für Kommunen in der Regel nicht mit besonderen Kosten verbunden ist. Damit verbundene Opportunitätskosten (also möglicherweise entgangener Steuermehreinnahmen) sind nicht exakt bestimmbar und können so keine Berechnungsgrundlage darstellen (vgl. Wohltmann 2002 in Deutscher Bundestag 2007, S. 96).

Generell erscheint ein ökologisierter KFA anschlussfähig an das bestehende Planungsinstrumentarium. Die Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel hängt stark von der konkreten Ausgestaltung ab und lässt sich daher nicht einschätzen.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☐	☒
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☐	☒
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☐	☒
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

6.2.7 Neue Finanzierungsinstrumente für qualifizierte Renaturierung

Rückbau und Renaturierung vormals bebauter Flächen sind wichtige Bestandteile einer Flächenkreislaufstrategie, die neben der vorrangigen Innenentwicklung auf eine Entlassung baulich nicht mehr nutzbarer Flächen aus dem Wirtschaftskreislauf setzt. Beide Maßnahmen sind ressourcenaufwändig und verursachen – betrachtet aus einer an Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten ausgerichteten Perspektive – nicht rentierliche Kosten für Herstellung und Unterhaltung. Daher bedarf es noch zu entwickelnder Finanzierungsinstrumente für eine qualifizierte Renaturierung vormals bebauter Flächen. Bislang kommen vor allem Ersatzzahlungen aus der naturschutzfachlichen Ausgleichregelung für Eingriffe in Natur und Landschaft in Betracht, die gezielt für die Renaturierung aufwertungsfähiger Flächen mit vormaliger Bebauung eingesetzt werden, z.B. im Rahmen von Kompensationsflächenpools. Ergänzend sollte die Auflage gezielter Förderprogramme für den Zweck dauerhafter Renaturierung vormals bebauter Flächen geprüft werden. In diesem Zusammenhang ist noch nicht abschätzbar, welchen Effekt das 2017 beginnende Programm „Zukunft Stadtgrün“ im Rahmen des Städtebauförderprogramms für den Zweck Renaturierung haben wird.

Für den Zweck der Renaturierung könnten zudem neue Finanzierungsquellen zur Verfügung gestellt werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die entsprechenden Instrumente vorab eingeführt würden:

- Erlöse aus dem Verkauf Weißer Zertifikate beim Flächenzertifikatehandel, die durch die Umwidmung vormals bebauter Flächen zu Agrar-, Wald- oder Ausgleichsflächen erzielt werden könnten (Ferber, Henger, Schmidt 2015, S. 6),
- Einnahmen aus neuen fiskalischen bzw. ökonomischen Steuerungsinstrumenten wie Baulandausweisungsabgabe oder einem ökologisierten kommunalen Finanzausgleich (Nebenansatz für den Zweck Renaturierung/ Innenentwicklung).

Instrumente zur Renaturierung würden eine Finanzierungslücke schließen, die vielerorts nach der Finanzierung des Abrisses von Gebäuden aus bestehenden Förderprogrammen bestehen bleibt. Insbesondere in den schrumpfenden Regionen gibt es eine Vielzahl von Flächen, die für eine dauerhafte Renaturierung in Frage kommen. Es liegen aber keine eingehenden Untersuchungen vor, welches finanzielle Aufkommen für eine Renaturierung dieser Flächen erforderlich wäre und inwieweit dieses aus den o.g. Einnahmequellen gedeckt werden könnte.

Fazit

Die qualifizierte Renaturierung vormals bebauter Flächen trägt zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bei, wenn sie dazu führt, Flächen dauerhaft aus dem Kreislauf baulicher Nutzung bzw. siedlungsbezogener Funktionen zu entziehen. Dies schlägt sich auch im Saldo der SuV-Statistik nieder. Insbesondere eine Lenkung von Ausgleichszahlungen auf Projekte der Renaturierung vormals bebauter Flächen würde darüber hinaus die Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Nutzflächen für Maßnahmen des Ausgleichs und Ersatzes von Eingriffen in Natur und Landschaft spürbar reduzieren. Somit unterstützen geeignete Finanzierungsinstrumente neben der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme auch die Mobilisierung von vormals bebauten Flächen für eine naturbezogene Nutzung. Zu erwarten sind zudem Auswirkungen auf die Effizienz der Nutzung von Flächen, wenn diese im Rahmen einer gesteuerten Um- und Rückbaustrategie für eine bauliche Weiternutzung entsprechend qualifiziert werden. Auch im Sinne einer doppelten Innenentwicklung (vgl. Kap 3.1.1.) erscheint ein qualifizierter Um- und Rückbau unter Einschluss der Renaturierung vormals bebauter Flächen wünschenswert.

Zuständig für die neuen Finanzierungsinstrumente zur qualifizierten Renaturierung sind Bund und Länder. Da für die naturschutzfachliche Eingriffsregelung eine Neuausrichtung sowohl mit Blick auf die Auswahl aufwertungsfähiger Flächen als auch in Bezug auf die zu finanzierenden Maßnahmen er-

forderlich ist, sind aus naturschutzfachlicher Sicht Einwände zu erwarten, die sich auf die zumindest teilweise notwendige Abkehr von der bislang vorwiegenden Praxis der Sicherung und Entwicklung von Flächen mit hoher Bedeutung für den Biotop- und Artenschutz beziehen. Klärungsbedürftig sind die planerische oder sonstige Sicherung als Freiflächen bzw. Flächen für den Naturschutz sowie Fragen einer möglichen Offenheit und Flexibilität des Renaturierungsprozesses. Zudem ist eine sinnvolle Kopplung renaturierungsbezogener Finanzierungsinstrumente mit bestehenden Instrumenten für einen Rückbau von Gebäuden und Anlagen anzustreben.

Bisher gibt es keine gesetzlichen Grundlagen bzw. Förderprogramme für eine qualifizierte Renaturierung vormals bebauter Flächen. Gleiches gilt für Weiße Zertifikate, die im Zusammenhang mit handelbaren Flächenzertifikaten eingeführt werden sollen, für die Baulandausweisungsabgabe oder einen ökologisierten kommunalen Finanzausgleich.

Ob und wie sich diese Instrumente in das bestehende Planungssystem integrieren lassen, ist abhängig von ihrer Ausgestaltung. Einen möglichen Anknüpfungspunkt bietet die naturschutzfachliche Eingriffsregelung. Eine Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel bieten die Weißen Zertifikate.

Eigens für eine qualifizierte Renaturierung vormals bebauter Flächen eingesetzte Finanzierungsinstrumente sind ein wichtiger Baustein zur Erreichung der flächenpolitischen Mengenziele. Mit Blick auf den notwendigen gesetzlichen Rahmen sind sie jedoch recht voraussetzungsvoll. Empfohlen wird, Finanzierungsinstrumente für eine Renaturierung vormals baulich genutzter Flächen zu entwickeln und einzusetzen.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☒	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

6.3 Strategiebaustein „Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung“

In Städten und Gemeinden mit großer Flächennachfrage, insbesondere in stark wachsenden Groß- und Mittelstädten, wirken Marktkräfte, Nachfrage und kommunale Akteure in der Regel bereits auf eine hohe Ausnutzung der Flächen und damit auch der vorhandenen Infrastrukturen. Aber auch in Kommunen mit weniger wirksamen Marktkräften lässt sich die Effizienz der Flächennutzung steigern, wenn gleichzeitig die Neuinanspruchnahme von Flächen begrenzt wird. Angemessen hohe bzw. maßvolle bauliche Dichten im Neubau und die Ausschöpfung von Nachverdichtungspotenzialen im baulichen Bestand bieten – auch in kleineren Städten und ländlichen Gemeinden – die Chance für die Ansiedlung von Betrieben, die Schaffung von Wohnraum, die Entwicklung nutzungsgemischter Strukturen und eine hohe Wohn- und Lebensqualität in Quartieren mit kurzen Wegen. Die „doppelte Innenentwicklung“, d.h. die Qualifizierung und Erweiterung von Grün- und Freiflächen, der Erhalt von Frischluftbahnen oder von mikroklimatisch wirksamem Grün sollte nicht als Grenze der Nachverdichtung, sondern als ihre Voraussetzung diskutiert werden.

Der Instrumentenkasten der Kommunen ist in diesem Strategiebaustein prinzipiell gut gefüllt, vor allem durch die vorhandenen Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen (vgl. Kap. 4.1.5.1.).

Einen wichtigen Ansatzpunkt zur Nachjustierung bietet insbesondere die Reform der Grundsteuer B. Darüber hinaus lassen aber auch Instrumente, die den beiden ersten Strategiebausteinen zugeordnet wurden, eine Steigerung der Effizienz der Flächennutzung erwarten – etwa die Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme (vgl. Kap. 6.1.1.).

6.3.1 Reform der Grundsteuer B – Weiterentwicklung zu einer Bodenwertsteuer

Die Grundsteuer B in ihrer bisherigen Form ist eine Realsteuer, die sich auf die Beschaffenheit und den Wert eines Grundstücks und der vorhandenen Bebauung bezieht (Difu 2007, S. 37). Die bisherige Ausgestaltung der Grundsteuer begünstigt flächenzehrende Siedlungsformen, da bei Ein- und Zweifamilienhäusern Grundstücksflächen bis zur Größe von 1.500 qm nicht in die Bewertung einbezogen werden und auch die Steuermesszahlen niedriger sind (Deutscher Bundestag 2007, S. 86). Die Grundsteuer B in ihrer jetzigen Ausgestaltung konterkariert damit die flächenpolitischen Ziele. Ihr Gesamtvolumen beläuft sich (2015) auf 12,8 Mrd. Euro pro Jahr.

Die politische Debatte um die Reformbedürftigkeit der Grundsteuer – angestoßen durch eine Entscheidung des Bundesfinanzhofs – macht sich vor allem an den veralteten Einheitswerten fest. In den vergangenen Jahren wurden verschiedene Reformvorschläge diskutiert (Deutscher Bundestag 2007, S. 87; IW 2014; Henger, Schaefer 2016):

- Verkehrswertmodell: Berechnung der Grundsteuer nach dem Verkehrswert einer Immobilie. Mit diesem Modell ist ein hoher Verwaltungsaufwand (Immobilienbewertung) verbunden. Zudem belastet das Verkehrswertmodell Grundstücke in zentralen Lagen mit hohen Immobilienpreisen.
- Wertunabhängiges Modell: Grundsteuerberechnung auf Grundlage der Fläche und der Geschosszahl eines Gebäudes. Kennzeichnend ist der geringe Verwaltungsaufwand, allerdings gibt es keine Anreize zur effizienten Bodennutzung, da die Größe des Grundstücks, auf dem sich die Immobilie befindet, unberücksichtigt bleibt.
- Gebäudewertunabhängiges Kombinationsmodell: Die Grundsteuerberechnung basiert auf der Bruttogrundfläche des Gebäudes sowie dem Bodenwert des zu besteuernden Grundstücks. Da Bodenrichtwerte flächendeckend vorliegen (Gutachterausschüsse), ist das Verfahren einfach durchzuführen. Einfamilienhäuser in besseren Lagen werden deutlich stärker belastet als im wertunabhängigen Modell.
- Bodenwertmodell („Bodenwertsteuer“): Nur der Bodenwert eines Grundstücks wird zur Steuerberechnung herangezogen – und zwar unabhängig davon, ob es bebaut ist oder nicht. Größere und teurere Grundstücke werden somit stärker besteuert als kleinere und günstigere. Bebaute Grundstücke werden entlastet, unbebaute Grundstücke belastet. In die Variante „Flächensteuer“ geht nur die Grundstücksgröße in die Berechnung ein.

Im Juni 2016 haben die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder mehrheitlich beschlossen, eine Bundesratsinitiative für eine bundesweite Neubewertung aller bebauten und bebaubaren Grundstücke zu starten. Diese soll im Jahr 2023 beginnen und ab dann regelmäßig aktualisiert werden. Ab ca. 2027 sollen diese Neubewertungen zur Neufestsetzung der Grundsteuer herangezogen werden. In die Bewertung der Gebäude sollen die Herstellungskosten, die Gebäudeart und das Baujahr einfließen (vgl. BR-Drs. 515/16 in Verbindung mit 514/16). Der vom Bundesrat im Herbst 2016 hierzu beschlossene Gesetzentwurf zur Änderung des Bewertungsgesetzes und des Grundgesetzes (als erste Stufe der Grundsteuerreform) liegt dem Bundestag seit Dezember 2016 vor. Damit wird ein Verkehrswertmodell favorisiert, das in Bezug auf das Flächensparen verschiedene kontraproduktive Wirkungen entfalten würde wie die Erhöhung der Steuerlast nach Maßnahmen für eine effizientere Grundstücksausnutzung sowie eine Nicht- bzw. Geringbelastung erschlossener, aber unbebauter und teilbebauter Grundstücken bzw. leerstehender Immobilien.

Fazit

Da deutliche Auswirkungen auf die Flächeneffizienz nur von einer reformierten Grundsteuer B mit rein flächenbezogener Lenkungswirkung (Bodenwert- bzw. Bodensteuer) oder von einem Modell, das sowohl Bodenwert als auch beanspruchte Fläche berücksichtigt, ausgehen, beziehen sich die folgenden Bewertungen nur auf diese Modelle. Von einer reformierten Grundsteuer B, die den aktuellen Beschlüssen des Bundesrats folgt, sind in Bezug auf das Flächensparen keine positiven lenkenden Effekte zu erwarten.

Der Bodenwert- bzw. Bodensteuer liegt eine gebäudeunabhängige Berechnung zugrunde, so dass ein Anreiz für eine hohe Grundstücksausnutzung geschaffen werden kann. Einfamilienhäuser und unbebaute Grundstücke würden deutlich stärker belastet als bisher. Beide Verfahren sind einfach durchzuführen, weil Flächenangaben vorliegen und Bodenrichtwerte flächendeckend verfügbar sind (Gutachterausschüsse). Im kombinierten Verfahren werden Grundstücke in besseren Lagen höher besteuert. Im rein flächenbezogenen Modell verschiebt sich das Steueraufkommen stark zu Lasten peripherer Regionen, in denen flächenzehrende Bauweisen vorherrschen und die Flächenneuinanspruchnahme besonders hoch ist. Allerdings müsste eine Lösung für die inflationsbedingte Erosion des Aufkommens gefunden werden. Unabhängig vom Reformmodell sind – vor allem bei einer Erhöhung des Gesamtvolumens – positive Wirkung auf eine effektive Flächennutzung und die Mobilisierung von unbebauten Grundstücken zu erwarten. Bei Aufkommensneutralität verfügen alle Reformmodelle grundsätzlich über geringe Lenkungswirkungen.

Die Gesetzgebungskompetenz für die Grundsteuer B liegt beim Bund. Die Kommunen verfügen über ein Hebesatzrecht zur Ausgestaltung der Höhe der Besteuerung. Zu den meisten Reformmodellen liegen Studien bzw. Referenzbeispiele aus dem europäischen Ausland vor (vgl. IW 2014). Ungeklärt ist der Umgang mit dem Zielkonflikt zwischen der Administrierbarkeit (z.B. über pauschalisierte Wertansätze) und der Verfassungsfestigkeit einer zu groben Pauschalisierung (Deutscher Städtetag 2014). Zum jetzigen Zeitpunkt ist davon auszugehen, dass eine reformierte Grundsteuer mit flächenbezogener Lenkungswirkung nicht anwendungsreif ist.

Eine reformierte Grundsteuer, die die Kosten der Flächenneuinanspruchnahme erhöht, ist mit den handelbaren Flächenzertifikaten vereinbar, sie unterstützt deren Lenkungswirkung.

Die Grundsteuer B kann dann als geeignetes Instrument für das Flächensparen angesehen werden, wenn als Ergebnis einer nicht aufkommensneutralen Reform der Grundsteuer B eine kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer bzw. Bodenwertsteuer eingeführt wird. Der laufende Aushandlungsprozess sollte deshalb genutzt werden, um Ziele des Flächensparens im Sinne eines fiskalischen Anreizsystems zu implementieren.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☒	☐	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☐	☐	☒
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☐	☒
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☐	☒
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

6.4 Neujustierung von Förderprogrammen

Förderprogramme können grundsätzlich alle drei Strategiebausteine des Flächensparens unterstützen. Entsprechende Förderprogramme sind seit geraumer Zeit etabliert und werden von den Städten und Gemeinden für Zwecke der Siedlungsentwicklung eingesetzt. Explizit auf das Flächensparen ausgerichtete Förderprogramme gibt es allerdings nicht, auch wenn verschiedene Förderprogramme Maßnahmen der Innenentwicklung unterstützen. Häufig jedoch zielen Förderprogramme auf eine Struktur- und Wirtschaftspolitik, die auf eine weitere Neuausweisung von Flächen setzt.

Viele Städte und Gemeinden können aufgrund ihrer begrenzt verfügbaren finanziellen Ressourcen nur mit Fördermitteln Maßnahmen der Innenentwicklung realisieren. Insbesondere eine verbindliche Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme sollte einhergehen mit einer Weiterentwicklung der Förderprogramme der EU, des Bundes und der Länder. Diese sollten stärker in Richtung Innenentwicklung ausgerichtet werden und gleichzeitig von einer Förderung der Außenentwicklung absehen. Schließlich können Kommunen auch eigene Förderprogramme auflegen oder neu justieren, die auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung zielen.

6.4.1 Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Bund und Länder stellen auf der Basis von jährlich neu zu vereinbarenden Verwaltungsvereinbarungen Finanzhilfen für die Städtebauförderung zur Verfügung. Gesetzliche Grundlage der Städtebauförderung ist Artikel 104b Grundgesetz (GG), wonach „der Bund den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen“ auf Landes- und Gemeindeebene gewähren kann. Die Gewährung von Städtebauförderungsmitteln setzt eine Eigenbeteiligung der geförderten Kommunen voraus. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Maßnahmen grundsätzlich mit 33 1/3 v. H. der förderfähigen Kosten; Ländern und Kommunen haben die verbleibenden zwei Drittel der Finanzmittel bereitzustellen. Die Aufteilung der Mittel zwischen Land und Kommune wird von den Ländern geregelt. Die Länder können die Förderung von Maßnahmen in Gemeinden in Haushaltssicherung bzw. Haushaltsnotlage auf 20 v. H. absenken. (vgl. VV Städtebauförderung 2016).

Ziel dieser Förderung ist es, die Städte und Gemeinden bei der Bewältigung des wirtschaftlichen und demografischen Strukturwandels und bei der Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen zu unterstützen. Aktuell sind folgende Programme verfügbar: Soziale Stadt, Stadtumbau Ost, Stadtumbau West, Städtebaulicher Denkmalschutz Ost, Städtebaulicher Denkmalschutz West, Aktive Stadt- und Ortsteilzentren, Kleinere Städte und Gemeinden und erst kürzlich verabschiedet das Programm „Zukunft Stadtgrün“.

Besondere Bedeutung für die Innenentwicklung weist das Stadtumbauprogramm auf. Es besteht aus zwei Fördersäulen – dem „Stadtumbau Ost“ und dem „Stadtumbau West“. Stadtumbaugebiete werden dann ausgewiesen, wenn stadträumliche Gebiete von erheblichen Funktionsverlusten betroffen sind und Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen erforderlich sind. „Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen insbesondere vor, wenn ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist.“ (BBR 2007a, S. 42 f.) Das Stadtumbauprogramm gliedert sich in vier Handlungsfelder: den Umgang mit städtischer Infrastruktur, die Bestandsentwicklung (Rückbau, Zwischennutzung etc.), den Umgang mit Brachen sowie die Mobilisierung der Akteure. Hauptanliegen ist dabei die gleichberechtigte Förderung von Aufwertungs- und Rückbauinvestitionen, weshalb viele Maßnahmen des Programms „Stadtumbau“ gerne als „städtebauliche Qualitätsoffensive im Bestand“ bezeichnet werden. (vgl. Städtebauförderung o.J.)

Das Städtebauförderungsprogramm „Stadtumbau“ nimmt Bezug auf §§ 171 a bis d BauGB und enthält zahlreiche Ansatzpunkte zur Förderung der Innen- vor Außenentwicklung. Gemäß § 171 a Abs. 3 BauGB sollen u.a. innerstädtische Bereiche gestärkt und brachliegende oder freigelegte Flächen

einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung zugeführt werden. Zu den förderfähigen Aktivitäten gehören u.a. Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung von Grundstücken mit leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden und von Brachflächen einschließlich städtebaulich vertretbarer Zwischennutzung (VV Städtebauförderung 2016). Laut Artikel 8 der Verwaltungsvereinbarung werden Städtebaufördermittel auch für kleinere Städte und Gemeinden sowie überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke gewährt. Hier zielen die Mittel auf die Sicherung und Stärkung der öffentlichen Daseinsvorsorge in Städten und Gemeinden in dünn besiedelten, ländlichen, von Abwanderung bedrohten oder vom demographischen Wandel betroffenen Räumen. So sollen kleine Städte und Gemeinden als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge bzw. in ihrer zentralörtlichen Funktion für die Zukunft handlungsfähig gemacht werden.

Fazit

Grundsätzlich unterstützen Förderprogramme eine nachhaltige Stadtentwicklung, einige Programme zielen darüber hinaus auf Aspekte des Flächensparens. Insbesondere die Stadtumbauprogramme und das Programm zur Förderung von aktiven Stadt- und Ortsteilzentren haben sich zu einem wichtigen Instrument der Innenentwicklung herauskristallisiert. Die bevorzugte Nutzung von Flächenpotenzialen im Bestand, z.B. die Aufbereitung von Brachflächen für eine bauliche Nachnutzung mit dem Einsatz von Mitteln der Städtebauförderung, trägt zur Reduzierung der Neuausweisung von Flächen bei (vgl. BMVBS 2012, S. 112). Auch Maßnahmen wie Renaturierungen führen dazu, dass dem Naturhaushalt Flächen zurückgeführt und die Flächenbilanz positiv verändert wird. Unterstützt wird zudem die Mobilisierung von Bestandsflächen. Da die Städtebauförderung größere Vorhaben des Flächenrecyclings unterstützt, insbesondere dann, wenn sich ein Großteil der Investitionen nicht am Markt refinanzieren lässt, beeinflusst sie zudem die Effizienz der Flächennutzung. (vgl. SRU 2002, S. 162; BBR 2004, S. 83; BBR 2007b, S. 43). Da das Instrumentarium der Städtebauförderung bereits große Akzeptanz und eine langjährige, erfolgreiche Praxiserprobung aufweist, ist es hinsichtlich der Verfolgung des Qualitätsziels der Innenentwicklung als äußerst wirkungsvoll und hinsichtlich des Mengenziels als hilfreich zu bezeichnen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Wirksamkeit auch von der finanziellen Situation der einzelnen Kommunen abhängt. Nicht alle sind in der Lage, die kommunale Selbstbeteiligung zu übernehmen, so dass entsprechende Nachsteuerungsmöglichkeiten geprüft werden sollten.

Die Städtebauförderungsprogramme lassen sich problemlos mit anderen flächenpolitischen Instrumenten sowie mit dem Flächenzertifikatehandel kombinieren.

Für eine mögliche, noch stärkere Fokussierung der Förderprogramme auf das Brachflächenrecycling, die Renaturierung von Brachflächen, die Schließung von Baulücken etc. müssten Bund und Länder die jährlich fortzuschreibende Verwaltungsvereinbarung entsprechend ausgestalten. Zudem sollte darauf hingewirkt werden, dass in den Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepten – als verpflichtende Grundlage der Städtebauförderung – Flächensparziele formuliert sowie mit konkreten Strategien und Maßnahmen unterlegt werden (vgl. Kap. 4.1.2.)

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☒	☐	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☒	☐	☒
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

6.4.2 Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)

Mit der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)“ fördern Bund und Länder gemeinschaftlich die Wirtschaftsentwicklung in strukturschwachen Regionen. Neben der Revitalisierung von Industrie- und Gewerbebrachen werden unter anderem auch Erschließung und Ausbau neuer Industrie- und Gewerbegebiete gefördert. Die nationale Regionalförderung im Rahmen der GRW wird durch die europäische Struktur- und Kohäsionspolitik und deren Fonds, insbesondere den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) ergänzt. Diese Subventionen führen vielerorts zur erheblichen Neuinanspruchnahme von Flächen. Zudem ist gerade in strukturschwachen Regionen die Nutzungsintensität der Gewerbegebiete in der Regel gering. Insofern ist aus flächenpolitischer Sicht ein Umdenken erforderlich (vgl. Umweltbundesamt 2016a, S. 55ff.) Für eine Reform der GRW wird daher ein Vorrang des Brachflächenrecycling gegenüber der Neuerschließung von Gewerbeflächen, die Förderung der Innenentwicklung und die Ertüchtigung bestehender Infrastrukturen sowie eine fundierte Bedarfsanalyse als Voraussetzung für die Förderung von Neuerschließungen gefordert (vgl. UBA 2016a; S. 56).

Seit 2007 können Mittel aus den Struktur- und Investitionsfonds der EU (ESIF) für integrierte Stadtentwicklungsprojekte (u.a. die Revitalisierung und Bebauung von Brachflächen) in Form sogenannter Stadtentwicklungsfonds auch als Garantien, Darlehen und Eigenkapital ausgereicht werden. Diese sind jedoch in Deutschland kaum erprobt (BBSR 2011).

Fazit

Eine Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur kann die Revitalisierung rentierlicher und teilrentierlicher Brachflächen unterstützen und damit durch die Mobilisierung von Bestandsflächen einen Beitrag zur Innenentwicklung leisten. Mittelbare Effekte hat sie auf die Verminderung der Flächenneuinanspruchnahme und die Effizienz der Flächennutzung.

Eine gesetzliche Grundlage bietet das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. Eine Anpassung der Förderrichtlinien ist mit einem absehbaren Mehraufwand in der Abwicklung der Förderprogramme verbunden. Dabei ist in strukturschwachen Gebieten mit Widerständen gegen einen Verzicht auf die Förderung von Neuerschließungen für die gewerbliche Wirtschaft zu rechnen.

Da die Förderung von Neuerschließungen für die gewerbliche Wirtschaft unter Umständen die Preissignale von Flächenzertifikaten unterlaufen, unterstützt ihre Abschaffung den Steuerungsansatz des Flächenzertifikatehandels.

Mit einer Neuausrichtung der Regionalförderung könnten zusätzliche Impulse für eine Innenentwicklung sowie eine Begrenzung der Flächeninanspruchnahme für die gewerbliche Wirtschaft gesetzt werden. Das Instrument sollte daher weiter verfolgt und angepasst werden.

		positiv (+)	neutral (o)	negativ (-)
⇨	Reduzierung	☐	☒	☐
⇨	Mobilisierung	☒	☐	☐
⇨	Effizienz	☐	☒	☐
⇨	Gesetzlicher Rahmen	☒	☐	☐
⇨	Umsetzungsbedingungen	☐	☒	☐
⇨	Stand der Praxisanwendung	☐	☒	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an das bestehende Planungssystem	☒	☐	☐
⇨	Anschlussfähigkeit an den Flächenzertifikatehandel	☐	☒	☐

7 Perspektive: drei Aktionsfelder, um Zukunft zu gestalten

Die tatsächliche Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme (vgl. Kap. 2.2), aber auch die Analyse der Ursachen (vgl. Kap. 2.4) haben gezeigt, dass es auf dem bisherigen Weg und mit dem vorhandenen Instrumentarium (vgl. Kap. 4 bis 6) nicht gelingen kann, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren oder gar perspektivisch eine Netto-Null-Inanspruchnahme zu erreichen. In Zusammenführung dieser Ergebnisse werden abschließend Schritte einer notwendigen Umsteuerung abgeleitet, näher erläutert und in einem Aktionsplan zusammengefasst (siehe Anhang).

Eine wirkliche Umsteuerung in Richtung ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltiger Strukturen erfordert es, dass Bund und Länder den Rahmen für das Handeln der beteiligten Akteure deutlich verändern: Die Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme auf einen Zielwert kann zuverlässig nur mit einer konsequenten Kontingentierung gelingen. Die damit verbundene verbindliche Festlegung und Zuweisung von Flächen, die neu in Anspruch genommen werden können, wird im Bestand und im Neubau auch auf eine effektivere Ausnutzung wirken. Gleichzeitig müssen Bund und Länder die Kommunen stärker bei der Innenentwicklung, insbesondere bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen unterstützen (vgl. Kap. 6).

Bund und Länder müssen – gleichzeitig – in drei Aktionsfeldern aktiv werden, sie müssen ein Kontingentierungssystem einführen (vgl. Kap. 7.1.), die Innenentwicklung stärken (vgl. Kap. 7.2.) und die Fehlanreize abbauen (vgl. Kap. 7.3.).

7.1 Aktionsfeld „Kontingentierung einführen“

Kern des strategischen Flächenmanagementansatzes ist es, die flächenpolitischen Ziele zu operationalisieren, sie also in Maßnahmen und Prozesse zu übersetzen, mit denen sie punktgenau erreicht werden können. Dies ist originäre Aufgabe von Bund und Ländern. Die Ergebnisse nicht nur dieser Studie zeigen, dass nur ein Kontingentierungssystem gewährleisten kann, dass die gesetzten Mengenziele erreicht werden. Dazu muss die Kontingentierung verbindlich bis in die kommunale Bauleitplanung wirken. Entsprechende Regelungen sind im ROG zu verankern.

Zwingend erforderliche Voraussetzung der Einführung einer Kontingentierung ist zunächst ein Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern. Dieser Dialog muss jetzt zielführend begonnen werden, denn die Zeit bis zum Jahr 2020 drängt. Ziel ist es, nach einem als gerecht empfundenen Schlüssel das Flächenkontingent (derzeit 30 Hektar pro Tag) auf die Länder zu verteilen. Hierbei kann auf die Ergebnisse des Planspiels Flächenhandel zurückgegriffen werden. Der Verteilungsschlüssel muss in Verbindung mit der Entscheidung verhandelt werden, welcher Weg nach der Kontingentierung eingeschlagen werden soll. Die Ergebnisse dieser Studie zeigen zwei mögliche Wege: den Handel mit Flächenzertifikaten einführen oder den Weg der klassischen Raumordnung.

7.1.1 Erster Weg: Handel mit Flächenzertifikaten – umweltökonomischer Ansatz

Der erste Weg zur Umsetzung einer Kontingentierung liegt in der Einführung eines Systems der handelbaren Flächenzertifikate (vgl. Kap. 7.1.3.). Hierzu muss der Bund das bestehende Planungsrecht (ROG und BauGB) ergänzen. Der Handel mit Zertifikaten basiert auf einem ökonomischen Ansatz, er erlaubt eine quantitativ zielgenaue Steuerung und ist somit ein sicherer Weg, das 30-Hektar-Ziel zu erreichen. Zudem lenkt er Neuausweisungen bevorzugt auf Bereiche, in denen Investitionen langfristig rentierlich sind. Er belohnt Kommunen, die ihre Kontingente nicht nutzen, da sie diese veräußern können. Durch die Möglichkeit des Handels und die Möglichkeit, durch die Rücknahme von Baurechten „Weiße Zertifikate“ zu generieren, lässt er den Kommunen – innerhalb der Grenzen der Raumordnung – vergleichsweise große Entscheidungsspielräume.

Die Wirksamkeit und grundsätzliche Praxistauglichkeit des Systems wurden in einem Planspiel mit 87 Kommunen bereits nachgewiesen. Eine Herausforderung liegt jedoch darin, dass die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für den bundesweiten Einsatz dieses Instrumentes noch geschaffen werden müssten.

7.1.2 Zweiter Weg: Der Weg der klassischen Raumordnung – regulatorischer Ansatz

Der zweite Weg knüpft an die Kompetenzen der Raumordnung an. Der Bund entwickelt den Rechtsrahmen für die Raumordnungsplanung im ROG entsprechend weiter und verankert eine Kontingentierung in der klassischen Raumordnung. Auch so kann das 30-Hektar-Ziel punktgenau umgesetzt und der Flächenverbrauch auf tragfähige Standorte gelenkt werden.

Der Vorteil dieses Weges liegt darin, dass auf vorhandene Strukturen, Prozesse und Instrumente zurückgegriffen bzw. aufgebaut werden kann. In einzelnen Ländern liegen bereits Erfahrungen mit verbindlichen Mengenzielen vor. Diese könnten die Grundlage für eine bundesweite Verständigung auf eine Stärkung der klassischen Raumordnung sein.

Der Nachteil gegenüber dem Handel mit Zertifikaten ist, dass Kommunen, die ihre Kontingente nicht in Anspruch nehmen, daraus keine direkten monetären Vorteile ziehen. Dies könnte durch begleitende Förderprogramme aufgefangen werden. Die im Vergleich zu dem Zertifikate-Handel geringere Flexibilität für die handelnden Akteure sollte durch geeignete Mechanismen wie interkommunale oder intraregionale Abstimmungen erweitert werden. Schon heute werden Aushandlungs- und Verständigungsprozesse vor allem auf regionaler Ebene umgesetzt. Ausgleichsmechanismen und Tauschprozesse sind erprobt.

7.2 Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken“

Die Ergebnisse zeigen, dass eine nationale Strategie alle Möglichkeiten nutzen muss, die Innenentwicklung und Nachverdichtung zu befördern – unabhängig von dem gewählten Szenario der Kontingentierung. Die Nutzung der vorhandenen Flächen und leerstehenden Gebäude im Siedlungszusammenhang ist in der Regel die Voraussetzung dafür, auf Neuausweisungen verzichten zu können.

Der vorhandene Instrumentenkasten ist gut, sollte aber von Bund und Ländern zielgerichtet weiterentwickelt und ergänzt werden. Die Instrumentenanalyse hat gezeigt, dass vor allem ökonomisch wirksame Anreize und Förderkulissen neu zu justieren sind. Hierzu gehören folgende Aspekte:

- Fiskalische Instrumente müssen konsequent auf den Prüfstand gestellt und dahingehend weiterentwickelt werden, die Mobilisierung und Verdichtung im Innenbereich zu unterstützen. Mindestens sollte der *Zwischenerwerb von Kommunen im Innenbereich von der Grunderwerbsteuer befreit* und die *Grundsteuer B* – sie begünstigt in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zum Beispiel flächenzehrende Einfamilienhäuser, aber auch nicht bebaute gegenüber bebauten Grundstücken – in Richtung einer Bodenwertsteuer oder reinen Flächensteuer weiterentwickelt werden. Der laufende Aushandlungsprozess zur Reform der Grundsteuer B sollte in jedem Falle genutzt werden, um Ziele des Flächensparens zu implementieren. Der vorliegende Entwurf der Länder (Stand Januar 2017 - Kostenwertmodell) ist kontraproduktiv, weil dadurch die effektive Ausnutzung von Grundstücken „bestraft“ und nicht befördert wird. Zudem wirkt die Grundsteuer B in dieser Ausgestaltung nicht gegen eines der wichtigsten Mobilisierungshemmnisse, die Bodenspekulation.
- Falls eine solche Reform nicht gelingt, könnte *ein zoniertes Satzungsrecht* (Anhebung der Grundsteuer für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke innerhalb eines abgegrenzten Gebietes mittels eines gesonderten Hebesatzes) bei ausreichend hoher Belastung die Bereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer erhöhen, die Grundstücke zu bebauen oder an Bauwilli-

ge zu veräußern. In Bezug auf das Instrument besteht allerdings noch Klärungsbedarf, es kann noch nicht als anwendungsreif gelten.

- Die *Weiterentwicklung des städtebaulichen Entwicklungsrechts* würde es den Kommunen erleichtern, auch bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer baureife unbebaute Grundstücke in Streulagen zu mobilisieren. Denkbar ist die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 – 171 BauGB) auf Fallgestaltungen, in denen es um kleine, dispers in den Siedlungskörper eingestreute Grundstücke geht. Es könnte aber auch eine – der Entwicklungssatzung nachgebildete – eigenständige Satzung geschaffen werden. Die Kommune könnte dann Gebiete definieren, in denen ihr aus Gründen des Allgemeinwohls der Grunderwerb unter erleichterten Bedingungen bis hin zur Enteignung möglich wird und so eine Aktivierung erzwingen.
- Innenentwicklung, Um- und Rückbau benötigen Ressourcen. *Städtebauförderung und EFRE-Mittel* können schon jetzt für die Innenentwicklung oder Brachflächenrevitalisierung genutzt werden, jedoch sollten sie stärker als bisher an Flächensparziele gekoppelt werden. So sollten beispielsweise die Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepte als verpflichtende Grundlage der Städtebauförderung auch Flächensparziele enthalten, die mit konkreten Strategien und Maßnahmen unterlegt sind. An die Flächensparziele könnten Mindestanforderungen gestellt werden. Zudem erreichen Mittel der Städtebauförderung zwar Klein- und Mittelstädte in ländlichen, dünn besiedelten Räumen. In Anbetracht sich manifestierenden Schrumpfungsprozesse in vielen kleinen Gemeinden muss jedoch hinterfragt werden, ob Um- und Rückbau und der Erhalt von Dorfzentren inklusive einer gesteuerten Wiedernutzung von Flächenpotenzialen im Bestand mit den zur Verfügung stehenden Programmen der Dorferneuerung und ländlichen Entwicklung in der Fläche gelingen können. Die Entwicklung von neuen Perspektiven für schrumpfende Räume muss unterstützt werden. Bestehende Programme sollten entsprechend nachjustiert, gegebenenfalls neue Programme – auch ressortübergreifend – aufgelegt werden. Schwerpunkte könnten auch die Entwicklung und Qualifizierung der inneren Peripherie, der Aufbau von (ggf. revolvierenden) Brachflächenfonds bzw. die Mobilisierung von „Schrottimmobilien“ sein. Zu prüfen ist, ob *neue Programme, die umfassende Transformationsprozesse unterstützen*, stärker in der Fläche wirken sollten, d.h. größere räumliche Kulissen brauchen. Zudem sind innovative kommunale Förderprogramme zum Beispiel durch Wettbewerbe zu unterstützen und bekannt zu machen.
- Die Einführung einer *turnusmäßigen Überprüfungspflicht von Flächennutzungsplänen und regionalen Raumordnungsplänen* durch den Bundesgesetzgeber ist notwendig, damit Bauflächenkulissen regelmäßig auf der Grundlage aktueller Daten zu Entwicklungsdynamiken, Innenentwicklungspotenzialen etc. angepasst werden.
- Für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen ist eine *aktive Liegenschaftspolitik der Kommunen* erforderlich, die in vielen Städten vor allem vor dem Hintergrund fiskalpolitischer Erwägungen unterentwickelt oder weitgehend eingestellt ist. Bund und Länder sollten die Kommunen deshalb bei der (Neu-)Initiierung einer solchen aktiven Liegenschaftspolitik unterstützen. Dies könnte z.B. durch die Bereitstellung von Anschubfinanzierungen für die Einrichtung kommunaler Liegenschaftsfonds aber auch durch direkte Förderung des Grunderwerbs im Zusammenhang mit Maßnahmen des Stadtumbaus erfolgen.
- Auch Instrumente und *Konzepte für bezahlbaren Mietwohnungsbau* können flächenpolitische Ziele unterstützen. Diskussionen zur generellen Stärkung der Gemeinwohlverpflichtung des Bodeneigentums dürfen kein Tabu sein.
- Darüber hinaus bleibt eine wichtige Aufgabe, eine breite Debatte über das Wohnen und Arbeiten der Zukunft anzustoßen und damit auch einen *Bewusstseinswandel* einzuleiten. Überzeugen kann man dabei nur mit Qualitäten eines urbanen Wohnens, Arbeitens und Lebens. Dafür müssen Argumente und gute Beispiele einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

7.3 Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen!“

Flankierend sollten folgende Aktivitäten von Bund und Ländern ökonomische Fehlanreize abbauen:

- Insgesamt sollten alle relevanten *Förderprogramme* systematisch auf ihre Vereinbarkeit mit flächenpolitischen Zielstellungen überprüft und *Fehlanreize abgebaut* werden. So werden mit GRW-Mitteln (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) neben Innenentwicklungsprojekten noch immer neue Industrie- und Gewerbegebiete auf der „grünen Wiese“ subventioniert. Hier ist – gerade in den strukturschwachen Gebieten – ein grundsätzliches Umdenken erforderlich. Mindestens müssten belastbare Bedarfsprognosen und Innenentwicklungspotenzialanalysen sowie ggf. eine interkommunale Zusammenarbeit eingefordert werden.
- Darüber hinaus sollten auch alle relevanten *fiskalischen Instrumente* (u.a. Grunderwerbsteuer, Grundsteuer B etc.) mit Fokus auf die *Vermeidung von Fehlanreizen* systematisch überprüft und ggf. nachjustiert werden. Vorschläge zu neuen Instrumenten – zum Beispiel der Neuerschließungsabgabe – sollten offen diskutiert werden.

8 Ausblick

Bis 2020 ist die Neuinanspruchnahme von Flächen auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren und auf diejenigen Orte zu lenken, wo sie wirklich notwendig und sinnvoll ist. Gleichzeitig wird die Diskussion geführt, wie diese Ziele weiterentwickelt werden. Das Ziel der jüngst fortgeschriebenen Nachhaltigkeitsstrategie lautet 30-x Hektar pro Tag bis 2030. Umweltverbände und die Europäische Union kommunizieren ambitionierte langfristige Flächensparziele. Das Integrierte Umweltprogramm 2030 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) nennt folgendes Ziele: Senkung des Flächenverbrauchs auf 20 Hektar pro Tag bis 2030. Die Vision für 2050 lautet dort: Der Flächenverbrauch tendiert gegen Null. Im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung (2016) sieht die Bundesregierung vor, den Flächenverbrauch durch einen Übergang zur Flächenkreislaufwirtschaft bis spätestens 2050 zu erreichen. In Übereinstimmung mit dem „Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa“ der Europäischen Union ist vorgesehen, den Flächenverbrauch bis dahin auf Netto Null zu senken. Entscheidend für einen Erfolg ist und bleibt dabei die Notwendigkeit, die Rahmenbedingungen der relevanten Akteure für das Flächensparen deutlich zu verändern.

Einzelne Instrumente oder singuläre Maßnahmenpakete reichen in dieser Situation nicht aus. Sie werden dann erfolgreich zur Umsetzung flächenpolitischer Ziele eingesetzt werden können, wenn quantitative und qualitative Ziele der künftigen Siedlungsentwicklung verbindlich operationalisiert sind. Wirksam können nur eine schlüssige Gesamtstrategie und das Zusammenspiel vieler Werkzeuge und Maßnahmen auf allen Ebenen der Planung sein. Bund und Länder sollten vorangehen und sich gemeinsam auf eine konsistente Flächenpolitik und ein System der Kontingentierung entsprechend dem 30-ha-Ziel verständigen, das über die Regionen bis auf die kommunale Ebene wirkt. Dies ist mit – sicherlich schwierigen – Aushandlungsprozessen verbunden, eröffnet aber die Chance auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und trägt zudem aktiv zur Bewältigung der demografischen Herausforderungen in Deutschland bei.

Die Widerstände auf allen Ebenen können nur überwunden werden, wenn es gelingt, die Debatte in einen größeren Zusammenhang zu stellen. Die Umsteuerung auf eine konsequente Innenentwicklung und auf kompakte Strukturen ist nicht nur aus flächenpolitischen Gründen notwendig, sondern auch im Hinblick auf soziale, volkswirtschaftliche, baukulturelle, energetische und ökologische Ziele in einer Gesellschaft, die schrumpft, bunter und älter wird. Letztlich geht es um Lebensqualität, um einen Kultur- und Wertewandel, der eingeleitet und unterstützt werden muss.

Insofern sind die Schärfung des Bewusstseins und eine intensive Öffentlichkeitsarbeit entscheidende Bausteine einer Nationalen Strategie. Es gilt Verbraucherinnen und Verbraucher, Investorinnen und Projektentwickler, Unternehmen wie auch kommunale und regionale Akteure zu sensibilisieren. Gute Beispiele für alters- oder familiengerechtes Wohnen und nachhaltige gewerbliche Standortentwicklung zu transportieren ist ebenso wichtig, wie die eine offene Diskussion über qualitative Entwicklungsperspektiven schrumpfender Städte und Gemeinden zu führen. Zum Erfolg führen kann nur eine konzertierte Aktion, in die alle Akteure, öffentliche wie private, eingebunden sind. Ein erster Schritt dahin wird mit der Informations- und Kommunikationsplattform Aktion Fläche gegangen (www.aktion-fläche.de). Dieses Internet-Portal des Bundes, das seit dem Jahr 2016 kontinuierlich ausgebaut wird, bietet Informationen über Strategien, Instrumente und Werkzeuge, die auf einen sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche zielen. Praxisbeispiele zeigen, wie Flächensparen vor Ort umgesetzt werden kann. Angesprochen werden Akteure in Städten und Gemeinden – von der Kommunalpolitik über die Verwaltung bis zu Flächeneigentümern und interessierten Bürgerinnen und Bürgern.

9 Quellenverzeichnis

Adrian, Luise; Bock, Stephanie, Preuß, Thomas (2017): Flächeninanspruchnahme: Ziele und Herausforderungen, in: Nachrichten der ARL 3-4/2016; S. 24-27

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016): Planungsverband. http://www.arl-net.de/lexica/de/planungsverband?lang=en [22.02.2016].

Apel, Dieter, Dietrich Henckel u.a. (1995): Flächen sparen. Verkehr reduzieren, Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung Band 16, Berlin.

Arbeitskreis Baulandmanagement (2001): Kommunen und Bauland. Chancen durch Kommunales Baulandmanagement, Dortmund.

Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) (2015): Kommunales Baulandmanagement: Aktive Stadtentwicklung durch Liegenschaftspolitik. http://www.aknw.de/aktuell/detailansicht/artikel/kommunales-baulandmanagement-aktive-stadtentwicklung-durch-liegenschaftspolitik/ [08.10.2015].

Badische Zeitung (2016): Pilotprojekt soll Freiburgs Wohnungsnot lindern. http://www.badische-zeitung.de/pilotprojekt-soll-freiburgs-wohnungsnot-lindern [22.03.2016].

Bekanntmachung der Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2016) vom 18. Dezember 2015/15. März 2016.

Bertelsmann Stiftung (2003): Reform der Gemeindefinanzen – ein Vorschlag, Gütersloh.

Blotevogel, Hans Heinrich (2012): Herausforderungen für die Raumordnungsplanung heute. Neue Zielsetzungen, harte und weiche Steuerungsmodi. In: Christian O. Steger und Arno Bunzel (Hrsg.): Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff. Freiherr-vom-Stein-Akademie f. Europ. Kommunalwiss., Schriftenreihe, Bd. 2. Wiesbaden: Kommunal- und Schul-Verlag. S. 11-41.

Böhme, Christa; Arno Bunzel (2014): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum. Expertise „Instrumente zur Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit“. Berlin.

Bonny, Hanns-Werner, Jürgen Glaser (2005): Standort- und Gewerbeflächenmonitoring – Ein Instrument zur Beobachtung und zum Management der regionalen Gewerbeflächenentwicklung, in: DISP 161 2/2005, S. 28-39.

Borchard, Klaus (2008): Flächenhaushaltspolitik – ein Blick zurück in die Zukunft, in: Informationen zur Raumentwicklung 11/12.2008, S. 676-681.

Berndgen-Kaiser, Andrea (2015): Die Zukunft von Einfamilienhausgebieten der 1950er bis 1970er Jahre – Befunde und Handlungsoptionen für Kommunen. Mannheim, S.49–83 = Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, Nr. 14.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ – eine Sonderveröffentlichungsreihe des ExWoSt-Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“, Band 2; Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik (Thomas Preuß, Stephanie Bock, Christa Böhme, Arno Bunzel, Gregor Jekel, Ulrike Meyer, Manuela Rottmann) in Kooperation mit: Projektgruppe Stadt und Entwicklung (Uwe Ferber, Peter Rogge, Ariane Ruff), Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) (Kilian Bizer, Georg Cichorowski), BBR (Fabian Dosch u.a.), Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2007a): Flächenkreislaufwirtschaft. Was leisten bestehende Instrumente? Band 2. Difu-Verlag, Berlin.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR] (2007b): Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung. Praxis Heft 51, Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006): Flächenkreislaufwirtschaft. Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption. Band 1 der Sonderveröffentlichungsreihe zum ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, Bearb.: Deutsches Institut für Urbanistik u.a., Preuß, Thomas u.a.; BBR, Dosch, Fabian u.a., Bonn.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2004): Instrumente und Akteure in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise); Bearb.: Bizer, Kilian, Arno Bunzel, Georg Cichorowski und Manuela Rottmann, Bonn, http://www.flaeche-im-kreis.de/veroeffentlichungen/expertisen/flik-expertise-instrumente-akteure.pdf.

Bundesfinanzhof Urt. v. 19.04.1968, Az.: III R 78/67

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2013): Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung, Bonn..

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (1999): Modellvorhaben „Städtenetze“ – Neue Konzeptionen der interkommunalen Kooperation. Werkstatt: Praxis Heft 3/1999 http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/WP/1998_2006/1999_Heft3.html?nn=395966 [02.11.2015].

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (o.J.): Aktionsprogramm "Modellvorhaben der Raumordnung". http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Programm/programm_node.html [02.11.2015].

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) (1995): „Städtenetze“; in: Raumordnungspolitische Handlungsrahmen; Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung in Düsseldorf am 8.3.1995; S. 13-21.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2016): Den ökologischen Wandel gestalten, Integriertes Umweltprogramm 2030, Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB); Bündnis für bezahlbares Wohnen (2015): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Empfehlungen der Arbeitsgruppen, Berlin. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_arbeitsgruppen_handlungsempfehlungen_bf.pdf

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB); Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (2015): Bündnis für bezahlbares Wohnen. Kernempfehlungen und Maßnahmen, Berlin. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_kernempfehlungen_massnahmen_bf.pdf (abgerufen am 13.3.2017)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMUB (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, BMVBS-Online-Publikation, Nr. 20/2012 http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2012/DL_ON202012.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [BMVBS] (2012): Stadtumbau West Evaluierung des Bund-Länder-Programms. http://www.bmvi.de//cae/servlet/contentblob/93406/publicationFile/65141/stadtumbau-west-evaluierung-des-bund-laender-programms.pdf [17.02.2016].

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg) (2011): Stadtentwicklungsfonds in Deutschland, BMVBS-Online-Publikation, Nr. 14/2011 http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Online/2011/DL_ON142011.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR) (Hrsg.) (2009): Renaturierung als Strategie nachhaltiger Stadtentwicklung (Werkstatt Praxis Heft 62), Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2008): Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Werkstatt Praxis, Heft 57. Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Raumordnung und Bauwesen (BBR) (Hrsg.) (2008): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Ein Projekt des Forschungsprogramms Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Kreislaufwirtschaft in der städtischen/ stadtregionalen Flächennutzung (Werkstatt: Praxis Heft 51), Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Raumordnung und Bauwesen (BBR) (Hrsg.) (2007): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche, Bonn.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015): Statistischer Überblick zur Regionalförderung http://www.bmwi.de/DE/Themen/Wirtschaft/regionalpolitik,did=557752.html (Abruf 15.03.2015).

Bundesrat (2016): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes, Antrag der Länder Hessen, Niedersachsen BR-Drs. 515/16 vom 23.09.2016 in Verbindung mit Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 105) BR-Drs. 514/16 vom 23.09.2106.

Bundesrat (2011): Beschluss des Bundesrates. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Fahrplan für ein ressourcen-schonendes Europa, Drucksache 590/11 (Beschluss) vom 25.11.11 http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0501-0600/590-11%28B%29.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Abruf 13.3.2017)

Bundesregierung (Hrsg.) (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016, Berlin

Bundesregierung (Hrsg.) (2012): Fortschrittsbericht 20128 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Für ein nachhaltiges Deutschland, Berlin,

Bundesregierung (Hrsg.) (2008): Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Für ein nachhaltiges Deutschland, Berlin,

Bundesregierung (Hrsg.) (2004): Fortschrittsbericht 2004. Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für ein nachhaltiges Deutschland, Berlin.

Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Strategie „Perspektiven für Deutschland“, Berlin.

Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) (2010): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Bericht der Umweltministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes. Stand: 30.03.2010.

Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) (2009): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Bericht der Umweltministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes, erstellt von der Bericht der LABO Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO), 30.3.2010.

Bunzel, Arno (2017): Die Innenentwicklungsmaßnahme. Idee für ein neues Instrument zur Baulandmobilisierung, in: Beseke, Anja, Josiane Meier, Ricarda Pätzold und Susanne Thomaier (Hrsg.), Stadtökonomie – Blickwinkel und Perspektiven, Berlin

Bunzel Arno, Martin zur Nedden (2016): Plädoyer für eine aktive Bodenpolitik der Kommunen, Difu-Berichte 1/2016.

Bunzel/Finkeldei/Engel/Bleicher/Klingel/Wecker: Baurecht, Kommentar, Loseblattwerk, 126. Ergänzungslieferung; Kommentierung zu § 246 BauGB, Kronach, München, Bonn, Potsdam 2016.

Bunzel, Arno, Detlef Landua, Wolf-Christian Strauss (2014 a): Studie zur städtebaulichen Wirkungsweise des § 11 Absatz 3 Baunutzungsverordnung, Difu-Sonderveröffentlichung, Berlin. http://www.difu.de/publikationen/2014/studie-zur-staedtebaulichen-wirkungsweise-des-11-absatz-3.html

Bunzel, Arno, Franciska Frölich-v. Bodelschwingh, Wolf-Christian Strauss (2014 b): Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung, Studie im Auftrag des ehemaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, vertreten durch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Berlin.

Bunzel, Arno et al. (2013): Planspiel zur Novellierung des Bauplanungsrechts. Entwurf des „Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“, Berlin. http://www.difu.de/publikationen/2013/endbericht-planspiel-zur-novellierung-des-bauplanungsrechts.html

Bunzel, Arno (2013): Einzelhandel prägt den Raum – eine Daueraufgabe für die Raumordnung, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Urbane Räume in Bewegung, Berlin, S. 383-391.

Bunzel, Arno, Diana Coulmas, Gerd Schmidt-Eichstaedt (2013): Städtebauliche Verträge - ein Handbuch, Berlin.

Bunzel, Arno (2012): Grenzen der Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnungsplanung im Lichte der kommunalen Planungshoheit, in: Steger, Christian O. und Arno Bunzel (Hrsg.), Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff, Stuttgart 2012, S. 42 – 62.

Bunzel, Arno, Daniela Michalski, Robert Sander, Wolf Christian Strauss (2012) Der Flächennutzungsplan als räumlicher Ordnungsrahmen der Stadtentwicklung. Reichweite und Aktualität am Beispiel Berlin, Berlin.

Bunzel, Arno (2012): Steuerung von Einzelhandelsstandorten durch Raumordnungsplanung, in: Kruse, Stefan (Hrsg.), Handbuch Einzelhandel, Berlin, S. 89-134.

Bunzel, Arno (2010): Novellierungsbedarf bei der BauNVO Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetages, Sonderveröffentlichung, Berlin. http://www.difu.de/publikationen/2010/novellierungsbedarf-bei-der-baunvo.html

Bunzel, Arno, Robert Sander, Heidede Becker, Dietrich Henckel, Paul von Kodolitsch, Jens Libbe, (2003): Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, Stuttgart.

Bunzel, Arno, Frank Reitzig, Frank, Robert Sander (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu-Beiträge zur Stadtforschung 34), Berlin.

Bunzel, Arno, Thomas Elsner, Jochem Lunebach (1994): Flächen sparen in der räumlichen Planung. Ergebnisse einer Untersuchung von Bebauungsplänen, Flächennutzungsplänen und Regionalplänen, Difu-Materialien 3/1994, Berlin.

Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, S. 26.

Crailsheimer Modell [http://www2.mvi.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/107440]

Deutscher Baugerichtstag (2014a): Thesenpapiere zum Arbeitskreis VIII – Öffentliches Recht, in Deutscher Baugerichtstag e.V., 5. Deutscher Baugerichtstag - Thesenpapiere der Arbeitskreise, Hamm/Westf. 2014, S. 48 -59. Download: http://www.baugerichtstag.de/mp-content/user_upload/dateien/thesen2104.pdf?PHPSESSID=e8461461a82592b49752d550dd1f7041 (Zugriff am 9.3.2015).

Deutscher Baugerichtstag (2014b): Empfehlungen des 5. Deutscher Baugerichtstag, Arbeitskreis VIII – Öffentliches Recht, Download: http://www.baugerichtstag.de/mp-content/user_upload/dateien/empfehlungen2014.pdf?PHPSESSID=e8461461a82592b49752d550dd1f7041 (Zugriff am 9.3.2015).

Deutscher Bundestag (2007): Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss) gemäß § 56a der Geschäftsordnung. Technikfolgenabschätzung-Projekt: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Maßnahmen, Wirkungen. http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/045/1604500.pdf [06.11.2015].

Deutscher Bundestag (2007): Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung; TA-Projekt: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Maßnahmen und Wirkungen (Drucksache 16/4500) vom 02.03.2007.

Deutscher Bundestag (2004): TAB (Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag: Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. TAB-Hintergrundpapier Nr. 10, Berlin.

Deutscher Bundestag (1998): Abschlussbericht der Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung", Drucksache 13/11200 S. 167.

Deutscher Städtetag (2014): Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft. Positionspapier des Deutschen Städtetages.

Deutscher Städtetag (2014): Finanzbeziehungen neu regeln. Städte Stärken. Schlaglichter aus dem Gemeindefinanzbericht 2014 des Deutschen Städtetages.

Deutscher Städtetag (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung, Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages
http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat_beteiligungskultur_2013_web.pdf

Deutscher Städtetag (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Positionspapier des Deutschen Städtetages.
http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/mat_integrierte_stadtentwicklungsplanung_2013_web.pdf [09.03.2016].

Deutsches Institut für Urbanistik (Bearb.) (2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Band 3: Neue Instrumente für neue Ziele, Berlin.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (2014): Acht Jahre nach der Reform der Grunderwerbsteuer: Bundesländer nutzen ihre Spielräume für Steuererhöhungen (= DIW Wochenbericht Nr. 50/2014).

Diefenbacher, Hans (2007): Stellungnahme zum Thema „Nachhaltigkeitsprüfung“ in der öffentlichen Anhörung des Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung. http://webarchiv.bundestag.de/cgi/show.php?fileToLoad=1283&id=1134

Dransfeld, Egbert, Wolfgang Kiehle (2014): Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick; Diskussionspapier zur Werkstatt am 17.1.2014 in Berlin.

DVW (2014): Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum?

ECOLOG GmbH (2010): Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover. Realisierungsbedingungen für einen Brachflächen-Fonds. Endbericht (Verfasser: Behrendt, Dieter; Fiedrich, Gesa, Kleinhückelkotten, Silke), Hannover.

Einig, Klaus (2003): Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement. Interkommunaler Wettbewerb und Baulandproduktion. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung [BBR]: Bauland- und Immobilienmarktbericht. Bonn, S. 111-140.

Einkommensteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8.10.2009 (BGBl. I S. 3366, 3862)

Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg (AöR) (o.J.): Über die Entwicklungsagentur.
http://www.entwicklungsagentur-rendsburg.de/ueber-die-entwicklungsagentur.html) [20.11.2015].

Europäische Investitionsbank (EIB) (2014): Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt.

Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch (2015): Einleitung, 91. Ergänzungslieferung, München, Stand 4/2009

Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch (2012): Kommentierung zu § 9 BauGB von Wilhelm Söfker, 105. Ergänzungslieferung, München, Stand 6/2012.

Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch (2009): Kommentierung zu § 16 BauNVO von Wilhelm Söfker, 93. Ergänzungslieferung, München, Stand 10/2009.

Ferber, Uwe, Ralph Henger, Tom Schmidt (2015): Weiße Zertifikate für Rückplanungs- und Rückbauflächen (Flächenhandel-Informationspapier Nr. 5), o.O.

FIA: http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de

Fina, Stefan, Stefan Siedentop (2011): Beurteilung der Wirksamkeit des regionalen Freiraumschutzinstrumentariums mit Hilfe der Baulandpotenzialanalyse. In: Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion: Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung, eds. K. Bizer, K. Einig, W. Köck & S. Siedentop. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Förderprogramm „Jung kauf alt“ [http://www2.hiddenhausen.de/Hiddenhausen/Wohnen/Jung-kauft-Alt]

fokos bw: http://www.fokosbw.de

FolgekostenSchätzer: http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de/werkzeuge/folgekostenschaetzer.html

FolgekostenSchätzer Bayern (Version 4.0):
http://www.bestellen.bayern.de/application/applstarter?APPL=STMUG&DIR=stmug&ACTIONxSETVAL%28artdtl.htm,APGxNODENR:292384,AARTxNR:03500147,USERxBODYURL:artdtl.htm,KATALOG:StMI,AKATxNAME:StMI,ALLE:x%29=X

FolgekostenSchätzer Brandenburg (Version 5.0):
http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.363973.de?highlight=folgekostensch%C3%A4tzer

FolgekostenSchätzer Sachsen (Version 5.0): http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/boden/40195.htm

Folgekostenrechner Rheinland-Pfalz: http://www.folgekostenrechner-rlp.de/pg/allgemein.php

Forum Baulandmanagement (2002): Baulandmanagement auf neuen Wegen; strategisch – kooperativ – finanzierbar, ohne Datum http://www.forum-bauland.nrw.de/downloads/bauland-sw.pdf

Fraunhofer IRB (2005): Gebietsentwicklungsplanung für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg. https://www.irb.fraunhofer.de/bauforschung/baufolit/projekt/Gebietsentwicklungsplanung-f%C3%BCr-den-Lebens-und-Wirtschaftsraum-Rendsburg/20041285 [20.11.2015].

Freie- und Hansestadt Hamburg (2014): Großstadtstrategie. Anforderungen an eine durchmischte, soziale und flexible Stadt von morgen, Skript vom 24.11.2014

Freie Hansestadt Bremen (2010): Senatorin für Finanzen, Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten. Machbarkeitsstudie. Bericht der Arbeitsgruppe, Bremen.

Geschäftsstelle der KBU - Kommission Bodenschutz des Umweltbundesamtes (Hrsg.) (2009): Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln. Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt; Dessau-Roßlau.

Geschäftsstelle Städtenetz EXPO-Region (2010): 15 JAHRE Städtenetz EXPO-Region. http://www.peinemarketing.com/de-wAssets/docs/werbung/doku_15jahrestaedtenetz.pdf [02.11.2015].

Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23. Mai 2017, BGBl 2017 Teil I Nr. 30 vom 29. Mai 2017.

Greiving, Stefan (1998): Planung zwischen Rechtsstaatlichkeit und Praktikabilität - Entwicklung einer Strategie für eine planmäßige, effektive und effiziente Bauleitplanung, Dortmund.

Heinz, Werner (2000): Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Heinz, Werner (Hrsg.): Stadt & Region. Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Difu 93, Stuttgart, S. 169.274.

Henger, Ralph, Thilo Schaefer (2015): Mehr Boden für die Grundsteuer - Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle, S. 27 (IW policy paper 32/2015).

Hinzen, Ajo, Thomas Preuß (2011): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und nachhaltiges Flächenmanagement, In: Bock, Stephanie, Ajo Hinzen, Jens Libbe (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 41–50.

Holstenkamp, Lars, Heinrich Degenhart (2011): Fonds zur Revitalisierung von Brachflächen. Überblick und Analyse von Ansätzen öffentlich-privater Kooperation. Leuphana Universität Lüneburg. Arbeitspapiere Wirtschaft & Recht, Nr. 9.

Holtel, U., Wuschansky, B. (2002): Interkommunale Gewerbegebiete, Public Private Partnership. Schriftenreihe des ILS 182, Dortmund.

IBoMa (Institut für Bodenmanagement) (2004): Möglichkeiten zur Verbesserung der interkommunalen Kooperation: Beispiele aus der Praxis, Erfahrungen, Handlungsbedarf (Autoren: Dransfeld, E., Boele-Keimer, G., Pfeiffer, P.). Dortmund.

ifuplan - Institut für Umweltplanung, Landschaftsentwicklung und Naturschutz (2008): Nachhaltiges Flächenressourcenmanagement. München.

Institut der deutschen Wirtschaft (IW) (2014): Eine überfällige Reform, In: IW Dienst (iwd), Nr. 6/2014, S. 6-7.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland. http://www.ils-forschung.de/files_publikationen/pdfs/Interk%20Gewerb%20BRD%20110825_opt.pdf [14.01.2016].

Institut Raum & Energie (2010): Regionale Entwicklung durch Strukturfonds – ein Praxisbeispiel aus dem Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg/Schleswig-Holstein, o.O.

Institut Raum und Energie (2007): Fachkonferenz innerregionale Vernetzung. Institut Raum und Energie (o.J.): Städtenetz EXPO-Region. http://www.raum-energie.de/index.php?id=50 [08.01.2016].

Institut Raum und Energie (o.J.): Städtenetz EXPO-Region. http://www.raum-energie.de/index.php?id=50 [02.11.2015].

Jörissen, Juliane, Reinhard Coenen (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung: Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. Berlin: Edition Sigma.

Jurczek, Peter, Marion Wildenauer (1999): Städtenetze – ein neues Instrument der Raumornung.http://archiv.nationalatlas.de/wp-content/art_pdf/Band1_70-71_archiv.pdf [02.11.2015].

Koch, Robert (2001): Regionales Flächenmanagement im Städtedreieck am Saalebogen – Konzeption, Handhabe und Weiterentwicklung. Dissertation. http://d-nb.info/980098513/34

Köhler, Johannes (1963): Die Baulandsteuer (Grundsteuer C) : Eine Darstellung der wirtschaftlichen und verfassungsrechtlichen Problematik dieser Steuer, Studieninstitut für Angewandte Haushalt- und Steuerpolitik e.V., München.

Kötter, Theo (2007): Sozialgerechte Bodennutzung durch kommunale Baulandmodelle?. In: FuB, 00. Jg. 2007, Heft FORUM-Sonderheft, S. 6 - 12.

Krumm, Raimund (2003): Die Baulandausweisungsumlage als flächenpolitisches Instrument, In: Wirtschaftsdienst 6/2003, S. 409-415.

Kruse, Stefan (Hrsg.) (2012): Handbuch Einzelhandel, Berlin, S. 89-134

Kuschnerus, Ulrich (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Bonn.

Landeshauptstadt München (o.J.): Moro-Arbeitsgemeinschaft Siedlungsentwicklung. http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Regionale-Themen/MORO.html [12.01.2016].

Landkreis Regensburg (o.J.): Interkommunale Zusammenarbeit. http://www.projekt-iz.de/navi_oben/rechtsgrundlagen/kommzg/ [12.01.2016].

LEANkom: http://www.mit-zukunft-rechnen.de

Löhr, Dirk (2008): Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform, in Wirtschaftsdienst 2/2008, S. 121-129.

Löhr, Rolf-Peter, Thorsten Wiechmann (2005): Flächenmanagement, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 317.

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (o.J.): Darstellung von Kosten-Nutzen-Modellen der Allianz für die Fläche in Nordrhein-Westfalen http://www.flaechenportal.nrw.de/index.php?id=46

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt [MLU] (2014): Zusammenwirken von Instrumenten der Städtebauförderung und Landentwicklung. http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/MLU/Abteilung_5/53_Gestaltung_laendl_Raum/1-1_IGEK_Zusammenwirken.pdf [Zugriff: 17.11.2015].

Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (o.J.): Regionale Entwicklungskonzepte. http://www.mwkel.rlp.de/Landesplanung/Programme-und-Verfahren/Regionale-Entwicklungskonzepte/ [30.11.2015].

Nachbarschaftsverband Karlsruhe (2015): Der Nachbarschaftsverband Karlsruhe. http://www.nachbarschaftsverband-karlsruhe.de/b1.de [11.01.2016].

Nachhaltigkeitscheck ESYS: http://www.irs-net.de/forschung/forschungsabteilung-1/esys/UebersichtESYS.pdf

Netzwerk Erweiterter Wirtschaftsraum Hannover [NEWH] (o.J.): Foren. http://de.netzwerk-ewh.de/de/foren/index.php [02.11.2015].

Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München (2016): Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München. http://www.pv-muenchen.de/index.php?id=210,2 [22.02.2016].

Preuß, Thomas, Holger Floeting (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Berlin (Beiträge aus der REFINA-Forschung, Reihe REFINA, Bd. III).

Preuß, Thomas (2015): Folgekosten der Flächeninanspruchnahme, hrsg. vom Sächsischen Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, Dresden (LfULG Schriftenreihe, Heft 22/2015).

Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (2002): Für eine Stärkung und Neuorientierung des Umweltschutzes. Sondergutachten. Drucksache des Deutschen Bundestages 14/9852).

Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Empfehlungen des Rats für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung, Berlin.

Reidt, Olaf (2014): Ist eine Integration immissionsschutzrechtlicher Regelungen in das Baurecht möglich und sinnvoll? Thesenpapier zum Arbeitskreis öffentliches Baurecht im Rahmen des V. Deutschen Baugerichttags am 23. und 24.05.2014 in Hamm/Westf., in Deutscher Baugerichtstag e.V., 5. Deutscher Baugerichtstag - Thesenpapiere der Arbeitskreise, Hamm/Westf. 2014, S. 56 -59. Download: http://www.baugerichtstag.de/mp-content/user_upload/dateien/thesen2104.pdf?PHPSESSID= e8461461a82592b49752d550dd1f7041 (Zugriff am 9.3.2015).

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2012): Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder. Endbericht, Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI). Essen.

ROG, Raumordnungsgesetz. Vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986. Zuletzt geändert durch Artikel 124 der Verordnung vom 31.8.2015 (BGBl. I S. 1474). http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/ [06.11.2015].

Runkel, Peter (2012): Raumordnungsplanung zur Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung – neue und alte Instrumente und deren juristische Bewertung, in: Steger, Christian O. und Arno Bunzel (Hrsg.), Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff, Stuttgart 2012, S. 42 – 62.

Schäfer, Rudolf, Petra Lau, Christina Specovius (2001): Baulandbereitstellung - Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse" Fallstudien, Dokumentation, Anwendungshinweise. Berlin.

Schimpfermann, Christine (2014): Wo be-/verhindert das geltende Bau- und Immissionsschutzrecht die gewünschte stärkere Nutzungsmischung? in Deutscher Baugerichtstag e.V., 5. Deutscher Baugerichtstag - Thesenpapiere der Arbeitskreise, Hamm/Westf. 2014, S. 51 -52. Download: http://www.baugerichtstag.de/mp-content/user_upload/dateien/thesen2104.pdf?PHPSESSID= e8461461a82592b49752d550dd1f7041 (Zugriff am 9.3.2015).

SenStadt Berlin (2007): Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.), Urban Pioneers: Stadtentwicklung durch Zwischennutzung, Berlin.

Siedentop, Stefan (2012): Wirksamkeit raumordnerischer Instrumente zur Erhaltung einer ressourcenschonenden Siedlungsstruktur – Versuche einer Bilanz, in: Steger, Christian O. und Arno Bunzel (Hrsg.), Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff, Stuttgart 2012, S. 63 – 83.

Siedentop, Stefan, Gotthard Meinel (2010): Helfen informatorische Instrumente beim Flächensparen? Anforderungen an ein Informationsmanagement zur Unterstützung einer flächensparsamen Entwicklung. Berlin: Rhombos-Verlag, S. 3 ff. In: Meinel, Gotthard; Schumacher, Ulrich (2010): Flächennutzungsmonitoring II. Konzepte – Indikatoren – Statistik.

Siedentop, Stefan (2008): Anforderungen aus raumplanerischer Sicht. In: Köck, W. et al. (Hrsg.), Handelbare Flächenausweisungsrechte, Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2008, S. 110-157.

Simon-Philipp, Christina (2012): Auf der Klaviatur der Städtebauförderung. Der Rahmen für die Aufwertung des öffentlichen Raums. In: Kuhn, Gerd, Dürr, Susanne, Simon-Philipp, Christina (2012): Raum & Energie (o.J.): Monetärer und projektbezogener Interessenausgleich. http://www.raum-energie.de/index.php?id=216 [Zugriff: 11.11.2015].

Spannowsky, Willy, Andreas Hofmeister (o.J.): Rechtsfragen zur Implementierung einer Baulandausweisungsumlage zum Zwecke der Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung in das kommunale Finanzausgleichssystem. Expertise im Rahmen des REFINA-Projekts Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement in der Stadtregion Gießen-Wetzlar.

Spektrum der Wissenschaft Verlagsgesellschaft mbH (o.J.): Lexikon der Geographie. Städtenetze. http://www.spektrum.de/lexikon/geographie/staedtenetz/7520 [02.11.2015].

Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt (2006): Stadt-Umland-Verbände um Halle und Magdeburg sollen per Gesetz gebildet werden. http://www.asp.sachsen-anhalt.de/presseapp/data/stk/2006/535_2006.htm [09.03.2016].

Stadt Hameln (o.J.): Rückblick auf das Städtenetz EXPO-Region. http://www.hameln.de/stadtportal/rathaus/kooperationen/staedtenetz.htm [02.11.2015].

Stadt Gronau (Hrsg.) (2013): Flächenbericht 2012 Stadt Gronau, im Rahmen des Projektes „Region in der Balance – Nachhaltiges Flächenmanagement im Kreis Borken unter Berücksichtigung von Klimaschutz und Klimaanpassung“.

Stadt Offenburg (2010): Beschlussantrag (Vorschlag der Verwaltung). http://www.offenburg.de/html/media/dl.html?v=16238 [19.11.2015].

Städtebauförderung o.J.: Programm. http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/programm_node.html;jsessionid=7438522633926CE49DAB8C53C66BAD78.live2051 [Zugriff: 17.11.2015].

Statistisches Bundesamt (2017): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2016, Wiesbaden.

Steger, Christian O., Arno Bunzel (Hrsg.) (2012): Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff, Stuttgart.

Stüer, Bernhard (2014): Städtebaurecht und Immissionsschutzrecht. Zugleich Bericht über den Arbeitskreis VIII des 5. Deutschen Baugerichtstags in Hamm, in DVBl. 2014, Heft 14

SUK Elmshorn (2009): Kooperationsvereinbarung des Stadt-Umland-Konzeptes (SUK) für die „Stadtregion Elmshorn“. http://suk.elmshorn.de/media/custom/2202_4_1.PDF?1352284471 [09.03.2016].

TU Berlin (2002): Typen und Fallbeispiele kommunaler Baulandbeschlüsse. https://www.planungsrecht.tu-berlin.de/fileadmin/fg276/02_Lehre/Schriftreihe_des_DVW_Band¬_76-2014__Kap._6.pdf

UFZ (Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH) (2004): Möglichkeiten zur Verbesserung der interkommunalen Kooperation: Beispiele aus der Praxis, Erfahrungen, Handlungsbedarf (Autor: Gawron, T.). Leipzig.

Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2016b): Planspiel Flächenhandel. Ziele und Erkenntnisse, Dessau-Roßlau.

Umweltbundesamt (UBA) (2014): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Fachbroschüre (Autoren: Lea Köder, Dr. Andreas Burger, Dr. Frauke Eckermann).

Umweltbundesamt (UBA) (2004): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr. Strategiepapier des Umweltbundesamtes, Berlin.

Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH (UFZ) (2004): Möglichkeiten zur Verbesserung der interkommunalen Kooperation: Beispiele aus der Praxis, Erfahrungen, Handlungsbedarf. Leipzig.

Verbandsgemeinde Wallmerod [http://www.aktion-flaeche.de/das-wallmeroder-modell]

Vitalitäts-Check 2.0 - Ein Analyseinstrument zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden: http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/landentwicklung/dokumentationen/dateien/vc_leitfaden_web.pdf

Wilske, Sebastian (2007): Flächenmanagement in Verdichtungsräumen - zur Rolle der Regionalplanung in der Innenentwicklung. Dissertation, Karlsruhe. digbib.ubka.uni-karlsruhe.de/volltexte/documents/3925 [20.11.2015].

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (1982): Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 31, Bonn, S. 98-109.

Wissenschaftsladen Bonn e.V., Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (Hrsg.) (2013): Flächenbericht Kreis Borken, im Rahmen des Projektes „Region in der Balance – Nachhaltiges Flächenmanagement im Kreis Borken unter Berücksichtigung von Klimaschutz und Klimaanpassung“.

Wirtschaftslexikon Gabler (o.J.): Zweckverband. http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/zweckverband.html [30.11.2015].

Wohltmann, Matthias (2002): Rechtsfragen der Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft, S. 169-179.

Würges, Jochen (1999): Städtenetze als Perspektive der Interkommunalen Zusammenarbeit. http://www.dlib.si/stream/URN:NBN:SI:doc-BHDQAPEQ/bfb62cdd-e969-412b-a98e-062c9acee5e9/PDF [02.11.2015].

Wüstenrot Stiftung (Hrsg.) (2012): Zukunft von Einfamilienhausgebieten aus den 1950er bis 1970er Jahren – Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige Nutzung, bearbeitet von der Hochschule für Technik Stuttgart (HFT), dem Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund (ILS) und dem Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung der Universität Stuttgart (irens), Ludwigsburg

Zweckverband Raum Kassel (o.J.): Kooperationen für die Region. http://www.zrk-info.de/zrk/index.php/fnp [09.03.2016].

Anhang 1
Fachgespräche und Expertenkreis

Fachgespräche: Protokolle

Protokoll des Workshops zu Szenario 1 (mit Flächenzertifikaten) am 16.04.2015

Ort und Zeit:

UBA, 14193 Berlin, Bismarckplatz 11, Raum 1134, 13:30 Uhr bis 16:30 Uhr

Anwesende:

- Dr. Wolfgang Besch-Frotscher, Stadt Halle (Saale)
- Rolf Bräuer, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- Torsten Brune, Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung Bauordnung, Hauptabteilung I Stadtentwicklungsplanung
- Ulrich Burmeister, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
- Maike Hauschild, Projektträger Jülich (PtJ)
- Christoph Hümmeler, Stadt Leipzig
- Detlef Grimski, Umweltbundesamt (UBA)
- Dr. Ralph Henger, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW)
- Karl-Josef Jansen, Stadt Ostfildern
- Dr. Ulrich Kriese, Naturschutzbund Deutschland (NABU)
- Dr. Birgit Metz, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)
- Andrea Lagemann, Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz
- Jürgen Lübbers, Samtgemeinde Barnstorf
- Gertrude Penn-Bressel, Umweltbundesamt (UBA)
- Michael Reink, Handelsverband Deutschland HDE e.V.
- Wolfgang Schmieder, Stadt Dessau-Roßlau
- Jürgen Solms, Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE)
- Dr. Johannes Timmel, Deutscher Bauernverband e.V.
- Prof. Dr. Lothar Ungerer, Stadt Meerane
- Dr. Sebastian Wilske, Regionalverband Mittlerer Oberrhein
- Dr. Stephanie Bock, Prof. Dr. Arno Bunzel, Thomas Preuß, Susann Prietz (alle Deutsches Institut für Urbanistik (Difu))

Begrüßung (Gertrude Penn-Bressel, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau)

- ► Frau Penn-Bressel begrüßt die Anwesenden und erläutert die mit dem Forschungsvorhaben verbundenen Ziele sowie die Querbezüge zum Teilrojekt 2 „Instrument Flächenzertifikatehandel - Modellversuch“.
- ► In Bezug auf den Workshop betont sie, dass in Szenario 1 die Einführung des Flächenzertifikatehandels eine gesetzte Rahmenbedingung ist und daher das Instrument nicht im Mittelpunkt

etwaiger Diskussionen stehen sollte. Vielmehr solle auf Instrumente fokussiert werden, die notwendigerweise mit dem Handel von Flächenzertifikaten verknüpft werden müssten.

TOP 1 Vorstellung des Projekts „Aktionsplan Fläche“ und des Instrumentenbündels zu Szenario 1 (mit Flächenzertifikaten) (Thomas Preuß, Difu, Berlin)

- Herr Preuß stellt das Projekt „Aktionsplan Fläche“ insbes. das Arbeitspaket zur Instrumentenanalyse vor und fokussiert dabei auf das Instrumentenbündel zu Szenario 1 (mit Flächenzertifikaten) (vgl. pptx-Präsentation).

TOP 2 Kurzpräsentation des Projekts „Instrument Flächenzertifikatehandel - Modellversuch“: (Dr. Ralph Henger, IW Institut der deutschen Wirtschaft Köln)

- Herr Dr. Henger gibt einen Überblick über Konzept und Sachstand des Projekts „Instrument Flächenzertifikatehandel - Modellversuch“ und verweist dabei auf den kurz bevorstehenden ersten Handelstag mit 85 beteiligten Modellkommunen (vgl. pptx-Präsentation).

TOP 3 Nachfragen und Diskussion zu TOP 1 und 2 im Plenum

Zum Beitrag zum Flächenzertifkatehandel wurden direkt Statements abgegeben:

- Bei der Aufstellung der B-Pläne ist der Nachweis vorhandener Flächenzertifikate erforderlich, hierfür bedürfe es einer Regelung im BauGB (Lagemann, Kriese),
- Der Ankauf zusätzlicher Flächenzertifikate würde ausweisungswilligen Kommunen die Aufstellung rechtkräftiger B-Pläne im gewünschten Umfang ermöglichen (Ungerer),
- Flächenzertifikate könnten sich insbesondere für Kommunen mit schwacher Entwicklungsdynamik zu einem Mittel entwickeln, um finanzielle Defizite über den Verkauf der Flächenzertifikate an stark dynamische Kommunen auszugleichen. Dadurch würden diese Gemeinden mit schlechter Zukunftsperspektive den kommunalen Haushalt (punktuell) entlasten; somit besteht jedoch die Gefahr, dass durch den Handel mit Flächenzertifikaten gewünschte Entwicklungen in schwachen Gemeinden zunehmend erschwert werden; gewünschte Entwicklung in diesen Gemeinden würde durch die Notwendigkeit des Neuankaufs von Flächenzertifikaten zusätzlich erschwert werden; da davon auszugehen ist, dass diese Gemeinden nicht über die Mittel zum Neuankauf verfügen, würden voraussichtlich den Investoren diese Kosten zusätzlich aufgebürdet. Das kann die finanzielle Tragfähigkeit gewünschter Entwicklungen unterminieren (Reink),
- Kommunen in Nothaushaltslage stünden unter dem Druck, den Ankauf von Flächenzertifikaten im Rahmen der B-Plan-Aufstellung vorzufinanzieren (Burmeister),
- der Druck zur Vorfinanzierung ist eher gering, da eine kostenlose Erstzuteilung von Flächenzertifikaten in ausreichendem Umfang erfolgen wird (Henger)

Zum Instrumentenbündel des Difu wurden folgende Diskussionsbeiträge eingebracht:

- Es muss darauf fokussiert werden, wie die Raumordnung die Voraussetzungen für den Zertifikatehandel schafft (Bunzel)
- Wachstumsstädte sollten in ihrer Flächenentwicklung nicht durch Flächenzertifikate in ihrer Entwicklung behindert werden, da ansonsten Bauwillige in die Umlandgemeinden ausweichen; das Land Baden-Württemberg hat ein Hinweispapier zu den Bauflächenbedarfsnachweisen herausgebracht, dessen Anwendung nun stark dämpfend auf Ausweisungen über den Bedarf hinaus wirkt (Wilske)
- Problematisch erscheint die Quantifizierung des Bedarfs für Gewerbebauland, hierfür fehlen die geeigneten Verfahren/ Methoden (Wilske)

- Es sollte ein einheitliches Modell für die Erfassung von Innentwicklungspotenzialen (Beispiel Schweiz) eingeführt werden (Wilske)
- Im Rahmen der Vergabe der Flächenzertifikate sind auch nicht von Gemeinden induzierte Flächenbedarfe z.B. für Landes- und Bundesstraßen zu berücksichtigen (Reink); hierfür wird im Projekt „Flächenzertifikate“ eine 20prozentige Reserve, gemessen am gesamten Flächenkontingent, vorgesehen (vgl. Präsentation) (Henger)
- Die vom Difu vorgeschlagenen Instrumentenbündel können entschlackt werden, insbesondere dort, wo mehrere gleich gerichtete Instrumente vorgesehen sind z.B. Kommunikationsinstrumente, Effizienzinstrumente; außerdem sollten Vorrang- und Vorbehaltsgebiete mit freiraumschützender Funktion auch in schrumpfenden Regionen möglich bleiben; Grundsteuerreform wird für sehr wichtig erachtet (hierbei Festlegung auf kombinierte Bodenwert- und Flächensteuer prüfen) (Kriese)
- Grundsteuerreform ist ein wesentliches Instrument; darüber hinaus sollte für Wachstumsregionen als gesondertes Instrument ein zoniertes Satzungsrecht/ Grundsteuer C eingeführt werden, um spekulativ unbebaute, aber bebaubare Grundstücke zu mobilisieren; zudem sollte den Kommunen der Zugriff auf potenzielle Bauflächen erleichtert werden; darüber hinaus bedarf es eines geeigneten Instruments für die nicht-bauliche Nachnutzung vormals bebauter Grundstücke (Penn-Bressel)
- Durch den Handel mit Flächenzertifikaten erübrigen sich nicht notwendige Instrumente zur Beeinflussung der Effizienz der Flächennutzung, insbesondere wenn Kommunen die Möglichkeit erhalten, Flächenzertifikate hinzuzukaufen (Lagemann)
- Der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung sollte Ziel der Landesplanung werden (Lagemann); Dieser Vorrang ist bereits Bestandteil des BauGB, umso wichtiger ist es, eine verpflichtende Überprüfung der Bauflächenkulisse des FNP zu verankern (Bunzel)

Vertieft diskutiert wurde die Frage, ob die Kontingentierung als strategischer Baustein einer Flächenspar-Gesamtstrategie bei den Anwesenden auf Akzeptanz stößt.

- Quantitative Vorgaben sind insbesondere bei Gewerbeflächen schwierig, da hier die Bedarfe schwer prognostizierbar sind (lokaler Bedarf relativ leicht prognostizierbar, Standortverlagerungen schwer prognostizierbar, Großansiedlungen nicht prognostizierbar), da das methodische Werkzeug fehlt (Wilske)
- Bei der Frage, ob Kontingentierung mit der Bereitstellung von preiswertem Wohnraum in hochpreisigen Wachstumsregionen vereinbar sei, ist zu berücksichtigen, dass es wohl zu einer Verteuerung der Baulandpreise führt; generell sei es schwierig, die richtigen Kriterien für eine gerechte Zuteilung von Flächenzertifikaten zu bestimmen, ohne Zuteilungsprobleme zu auszulösen (Brune)
- Die quantitative Begrenzung der Flächeninanspruchnahme sollte Ziel in Raumordnungsprogrammen bzw. in Landesentwicklungsplänen werden, die weitere Aufteilung von Kontingenten unterhalb der Landesebene sei methodisch problematisch (Burmeister)

Mit Blick auf die Zuordnung zu unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken wurden folgende Aspekte diskutiert:

- Warum wird Baurecht auf Zeit nur für schrumpfende Städte favorisiert? (Grimski); es wurde davon ausgegangen, dass Zwischennutzungen und zeitlich befristete Nutzungen in schrumpfenden Städten häufiger sind (Preuß)
- Der Zertifikatehandel würde insbesondere in Umlandgemeinden wirken, da er das Bauland verteure, große Städte dagegen würden kaum betroffen sein (Henger)
- Von besonderer Bedeutung für das Instrumentenbündel sind die Schnittstellen zwischen Zertifikatehandel und „konventioneller“ Planung um u.a. folgende Fragen zu klären: Welches sind

die geeigneten Bauflächen? Wie werden Flächen vorgehalten für Gemeinbedarf bzw. übergeordneten Bedarf (u.a. Straßen)? (Penn-Bressel)

- Die Untergliederung des Instrumentenbündels nach drei Entwicklungsdynamiken bereitet Probleme insbesondere bei Städten oder Stadtregionen, die sich schwer zuordnen lassen oder sich im Übergang befinden; so hat sich in Halle die Bevölkerungszahl nach ca. 20 Jahren Rückgang inzwischen stabilisiert (Besch-Frotscher)
- Wer übernimmt die Federführung beim Flächenmonitoring, das für einen Zertifikatehandel notwendig wäre? Sollten das die Träger der Regionalplanung leisten, müssten diese entsprechend verstärkt werden; kleine Gemeinden sind außerstande, das Flächenmonitoring alleine zu bewältigen (Besch-Frotscher)

Zu einzelnen Instrumenten bzw. deren Verknüpfung wurden folgende Aspekte thematisiert:

- Die Vorgehensweise bei der Kontingentierung ist grundsätzlich klärungsbedürftig; Wie wird verfahren angesichts der oft großen Baulandreserven in den FNPs, die voraussichtlich größer sind als die zu erwartenden Kontingentzuteilungen? (Kriese)
- Flächenpolitisches Mengenziel muss raumverträglich umgesetzt werden, kaskadenähnlich von der Landesplanung über die Regionalplanung bis hinunter in die Kommunen (Kriese)
- Grundsteuer C ist entbehrlich, wenn es eine reformierte Grundsteuer generell ohne Gebäudekomponente gibt (Kriese)
- Es sind geeignete Instrumente erforderlich, darunter insb. eine Grundsteuer ohne Gebäudekomponente, um leerstehende Immobilien zu mobilisieren (Kriese)
- Mit der Zuordnung der Zertifikate zur Ebene der verbindlichen Bauleitplanung (B-Plan) werden viele methodische Probleme und Konflikte mit der bestehenden Kompetenzverteilung zwischen kommunaler und regionaler Planungsebene vermieden. Es bedarf darum weiterhin einer regionalen Rahmensetzung für die Ausweisungspolitik der Kommunen, die aus der überörtlichen und überfachlichen Perspektive der Regionalplanung entwickelt wird. Dies sind die regionalplanerischen Mengenziele für die Flächennutzungsplanung. Innerhalb dieser können die Kommunen ihre Flächenausweisungen verwirklichen. Mit dem neuen Instrument der Zertifikate würde (nur) sichergestellt, dass die quantitativen Ziele des Bundes für den Flächenverbrauch erreicht werden. Die qualitativen Aspekte der Flächenentwicklung würden mit den eingespielten Planungsverfahren sichergestellt. Die Stärken der Zertifikate (Mengensteuerung) und der räumlichen Planung (planerische Abwägung zu künftiger Flächennutzung) würden sinnvoll kombiniert (Wilske)
- Es stellt sich die Frage, ob eine Kontingentzuteilung (Zertifikatezuteilung) für die Gemeinden nach regionalplanerisch festgestelltem Bedarf nicht gerechter ist als die vom Projekt „Zertifikatehandel“ präferierte Zuteilung nach der Einwohnerzahl. Die Zuteilung sollte durch die Regionalplanung erfolgen (Lagemann)
- Die Diskussion um den richtigen Zuteilungsmodus bildet sowohl planerische als auch ökonomische Logiken ab, der Zuteilungsschlüssel ist eine Kernfrage, die letztlich politisch entscheiden werden muss und mit Sicherheit zu Auseinandersetzungen führen würde (Bräuer)
- Regionalplanung sollte nicht darüber entscheiden dürfen, wo die Gemeinden eine Gewerbegebiet realisieren (Hümmeler)
- Das Verhältnis der Flächenzertifikate bei Zuteilung nach Einwohnerzahl zur Bedarfsplanung der Gemeinden ist in erster Linie kein Flächenproblem, denn die Flächenzertifikate verkörpern keine Flächen sondern lediglich einen Geldwert (Penn-Bressel)
- Gerechtigkeit zwischen den Gemeinden bei der Zertifikatezuteilung wird nicht bei der kostenlosen Erstzuteilung hergestellt sondern erst im Handelsprozess (Burmeister)
- Es muss auch die Bauflächenkulisse der B-Pläne in den Blick genommen werden und es bedarf mehr Anreize für eine interkommunale Kooperation (Burmeister)

- Effizienz des Zertifikatehandels ist vom Preissignal abhängig, im Falle eine starken Preissignals könnte man auf viele begleitende Instrumente verzichten (Burmeister)
- Die Hemmnisse zur Umnutzung und Umstrukturierung von Flächen sowie zur baulichen Nachverdichtung müssen abgebaut werden z.B. durch veränderte BauNVO-Obergrenzen sowie durch Anpassungen der TA Lärm (Brune)
- Es ist zu klären, wie Kommunen aktiv am Bodenmarkt agieren können, um bodenpreisdämpfend zu wirken, vgl. Beispiele Hamburg und Wien, als Beispiel wird die Bodenbevorratung genannt (Brune)
- Ein internationaler Instrumentenvergleich wird empfohlen: Die Prüfung des Modells der übergeordneten Definition von Bauzonen und Freibereichen (wie in der Schweiz auf kantonaler Ebene), z.B. für die Landes- und Regionalplanung (Brune)
- Fazit (Prof. Dr. Arno Bunzel):

    - Wichtiger Knackpunkt in Bezug auf Flächenzertifikate ergänzende (bzw. den Zertifikatehandel vorbereitende) Instrumente ist der Modus einer „gerechten" Erstzuteilung von Flächenzertifikaten (wobei aus Sicht der Gemeinden mit dem Begriff der „Gerechtigkeit" sowohl mit einer „ausreichenden" Menge an Flächenzertifikaten als auch mit dem Modus der Zuteilung (nach Einwohnerzahl oder nach regionalplanerisch festgestelltem Bedarf) verbunden wird). So wird z.B. die Notwendigkeit ergänzender Instrumente für mehr Flächeneffizienz u.a. davon abhängen, inwieweit Zertifikateknappheit eine effiziente Flächennutzung induziert oder ob eine großzügige Zertifikatezuteilung eine effiziente Flächennutzung nicht unbedingt notwendig macht.
    - Kontrovers beurteilt wird im Rahmen der Diskussion um Kontingentierung das zukünftige Verhältnis von Regionalplanung und Zertifikatehandel.
    - Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob eine Ausdifferenzierung des Instrumentenbündels nach Entwicklungsdynamiken notwendig und sinnvoll ist.
    - Die Debatte im Workshop fokussierte sehr stark das Instrument Flächenzertifikate an sich, aufgrund dessen kam die Diskussion um geeignete Instrumente für Effizienz und Mobilisierung etwas zu kurz. Diese sollte im Workshop am 12.5.2015 geführt werden.

TOP 4 Schlussworte (Dr. Stephanie Bock, Difu, Berlin)

- Frau Dr. Bock dankt allen Teilnehmer/innen für die engagierte Diskussion und die große Offenheit gegenüber dem methodischen Ansatz, Instrumente unter der Annahme einer Einführung von Flächenzertifikaten zu erörtern.
- Im kommenden Workshop am 12.5.2015, an welchem viele Teilnehmer/innen des ersten Workshops mitwirken werden, soll das Instrumentenbündel zu Szenario 2 (ohne Flächenzertifikate) vorgestellt und diskutiert werden. Hier wird es auch Raum geben für eine intensivere Auseinandersetzung mit Instrumenten für Effizienz und Mobilisierung.

Protokoll des Workshops zu Szenario 2 (ohne Flächenzertifikate) am 12.05.2015

Ort und Zeit:

Difu, 10969 Berlin, Zimmerstr. 13-15, Freiherr-vom-Stein-Raum, 13:30 Uhr bis 16:30 Uhr

Anwesende:

- Dr. Stephanie Bock, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
- Rainer Bohne, SRL Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.
- Rolf Bräuer, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- Valeska Braun, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
- Kai Braun, Stadt Leipzig
- Prof. Dr. Arno Bunzel, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
- Ulrich Burmeister, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
- Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie, Wedel
- Renate Daurer, Stadt Esslingen am Neckar, Stadtplanungs- und Stadtmessungsamt
- Dr. Uwe Ferber, Projektgruppe Stadt & Entwicklung
- Peter Fritsch, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- Detlef Grimski, Umweltbundesamt (UBA)
- Karl-Josef Jansen, Stadt Ostfildern
- Thomas Kiwitt, Verband Region Stuttgart
- Dr. Ulrich Kriese, Naturschutzbund Deutschland (NABU)
- Olaf Kummer, Stadt Halle (Saale), Stadtentwicklung und Umwelt (GB II)
- Andrea Lagemann, Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz
- Dr. Michael Melzer, Institut Raum & Energie, Wedel
- Dr. Birgit Metz, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)
- Eva Maria Niemeyer, Deutscher Städtetag, Dez. für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr
- Gertrude Penn-Bressel, Umweltbundesamt (UBA)
- Steffen Pingen, Deutscher Bauernverband e.V., Ref. Umweltpolitik / Nachhaltigkeit
- Thomas Preuss, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
- Michael Reink, Handelsverband Deutschland HDE e.V.
- Stephan Reiß-Schmidt, Landeshauptstadt München, Ref. für Stadtplanung und Bauordnung, Leiter Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung
- Michael Schier, Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V., Finanz- und Immobilienmärkte, Wohnungspolitik und Immobilienökonomik

- Wolfgang Schmieder, Stadt Dessau-Roßlau
- Volker Stöppler, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)
- Anna Stratmann, BVLEG – Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften e.V.
- Christina von Seckendorff-Aberdar, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Ref. 59 – Bodenschutz, Altlasten und Geologie
- Dr. Sebastian Wilske, Regionalverband Mittlerer Oberrhein
- Daniel Zwicker-Schwarm, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH

Begrüßung

- ► Frau Penn-Bressel, UBA, unterstreicht in ihrer Begrüßung den Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA), einen „Aktionsplan Fläche“ vorzubereiten, damit das 30 ha-Ziel bis zum Jahre 2020 noch erreicht werden kann. Die Unterstützung dieses Prozesses sei Gegenstand des laufenden Forschungsvorhabens. Da noch nicht sicher sei, ob der Handel mit Flächenzertifikaten eingeführt wird, wird der Aktionsplan alternative Maßnahmenbündel auf der Basis der Szenarien – mit und ohne Flächenzertifikate – beinhalten.
- ► Herr Bräuer, BMUB, hebt in seiner Begrüßung das Interesse seines Hauses an einer politischen Umsetzung eines Aktionsplanes hervor. Er zeigt sich erfreut über die große Resonanz und Beteiligung an diesem Workshop zur Qualifizierung der im laufenden Forschungsvorhaben entwickelten Maßnahmenbündel.
- ► Frau Dr. Bock begrüßt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und stellt die Struktur sowie die Leitfragen des Workshops vor.

TOP 1 Vorstellung des Projekts „Aktionsplan Fläche“ und des Instrumentenbündels zu Szenario 2 (ohne Flächenzertifikaten) (Thomas Preuß, Difu, Berlin)

- ► Herr Preuß stellt das Projekt „Aktionsplan Fläche“ insbes. das Arbeitspaket zur Instrumentenanalyse vor und fokussiert dabei auf das Instrumentenbündel zu Szenario 2 (ohne Flächenzertifikate) (vgl. pptx-Präsentation).

In der Diskussion werden die folgenden Punkte angesprochen:

- ► Herr Dr. Melzer regt an, das Thema interkommunale Kooperation als einen vierten Strategiebaustein aufzunehmen, um im Aktionsplan der Bedeutung und den spezifischen Bedingungen des Themas gerecht zu werden.
- ► Herr Reiß-Schmidt empfiehlt, im Aktionsplan bei der Auswahl der Instrumente auch auf die sozialen, wirtschaftlichen und technologischen Treiber der Flächennachfrage der nächsten Jahre einzugehen. Beispielsweise seien im Bereich der Logistikflächen durch veränderte Nachfragebedingungen zukünftig steigende Bedarfe zu erwarten, während die Nachfrage nach Büroflächen vermutlich zurückgehen werde. Ansonsten drohe ein Aktionsplan die falschen Antworten zu liefern.
- ► Herr Burmeister fragt nach den substanziellen Unterschieden zwischen den beiden Szenarien.
- ► Herr Dr. Wilske regt an, den Umsetzungsaufwand für die vorgeschlagenen Instrumente auf der kommunalen Ebene, beispielsweise bei der Einführung verpflichtender Brachflächenkataster, mit zu berücksichtigen und im Aktionsplan auch diesbezügliche Unterstützungsbedarfe zu benennen.
- ► Herr Dr. Ferber fragt, inwieweit die politische Akzeptanz und die Umsetzungsperspektiven einzelner Instrumente für die Diskussion und Empfehlung in einem Aktionsplan eine Rolle spielen.

- Herr Fritsch führt aus, dass das Baurecht möglicherweise einen neuen Denkrahmen benötige: das Baugesetzbuch sei seiner Genese nach ein „Aufbaugesetzbuch“, das beispielsweise die Angebotsplanung als Regelfall ansehe – notwendig sei nun ein „Um- und Rückbaugesetzbuch“, das den neuen Anforderungen gerecht wird.
- In seiner Antwort auf die in der Diskussion aufgeworfenen Fragen unterstreicht Herr Preuß die Tatsache, dass durch den Einbezug einer breiten Expertise beispielsweise im Rahmen der Workshops auch die wichtigsten Nachfragetrends erfasst werden sollen. Zudem werde sich der Aktionsplan aus unterschiedlichen Kapiteln zusammensetzen, die auch Treiber, Prognosen und Trends der Siedlungsflächenentwicklung beinhalten. Der Fokus des Forschungsvorhabens liege jedoch auf der Aufbereitung und Systematisierung der in Wissenschaft und Praxis bereits diskutierten Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Für beide Szenarien sei aus Sicht des Difu die Kontingentierung der Flächeninanspruchnahme der zentrale Ausgangspunkt – daher gebe es auch große Übereinstimmungen zwischen den beiden Szenarien.
- Frau Dr. Bock stellt heraus, dass für die Bearbeitung der Instrumentenbündel noch ein Zeitraum bis Ende 2015 vorgesehen sei. Daher könnten alle Anregungen aus dem Workshop von den Bearbeitern auch noch reflektiert werden.

TOP 2: Vertiefte Diskussion in Arbeitsgruppen

AG 1 „Kontingentierung“

These: Eine Kontingentierung der Neuinanspruchnahme-Mengen ist erforderlich, um das 30-ha-Ziel zu erreichen.

Folgende Fragen sollten geklärt werden:

- Ist eine Kontingentierung notwendige Voraussetzung zur Erreichung des 30 ha Zieles?
- Wer ist für die Kontingentierung zuständig? Raumordnung, Regionalplanung, etc.?
- Wie könnte eine Kontingentierung erfolgen?

Zu Beginn stand die grundsätzliche Frage nach dem Stellenwert und der Sinnhaftigkeit des 30 ha-Ziels im Vordergrund. Einigkeit bestand in der Notwendigkeit der Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme und der verbindlichen Festlegung eines „Deckels“ (der Begriff „Kontingentierung“ sei negativ besetzt). Festgehalten werden solle, so die übereinstimmende Einschätzung, an dem politisch gesetzten Ziel, da die fachliche Herleitung eines Mengenzieles als nicht umsetzbar eingeschätzt wurde. Das Ziel müsse top-down formuliert und auch umgesetzt werden (Bund – Länder – Regionen - Kommunen). Das bedeutet, dass eine Kontingentierung eine notwendige und unverzichtbare Voraussetzung darstelle. Zu berücksichtigen sei, dass Flächen für den übergeordneten Bedarf (z.B. Bundesstraßen, Gewerbe- /Industriestandorte mit übergeordneter Bedeutung) von Seiten Bund, Länder, Regionen Flächen zurückgehalten werden müssen. Unabhängig von der 30-ha-Debatte sei anzustreben, dass so wenig wie möglich Flächen neu in Anspruch genommen werden. Wachsende Städte und Regionen dürften durch eine Kontingentierung nicht ihrer Handlungsspielräume, die aufgrund aktueller Entwicklungen wie Zuwanderung und z.T. wachsenden Bedarf für Industrie- und Logistikflächen notwendig sind, beraubt werden. Häufig seien dort die Flächenreserven ohnehin schon vergleichsweise gering. Es muss stärker darauf geachtet werden, dass Neuausweisungen dort erfolgen, wo sie richtig sind. Es sei ein Rahmen für die Flächen(neu)inanspruchnahme erforderlich, der sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Regionen den tatsächlichen Bedarfen entsprechend sinnvoll ausgefüllt wird. Das Flächenausweisungsgeschehen dürfe sich einer volkswirtschaftlichen Betrachtung in Bezug auf die Flächenallokation nicht entziehen.

In der anschließenden Diskussion um die Zuständigkeit für die Kontingentierung wurde überwiegend auf die Raumordnung und Regionalplanung verwiesen. Dabei wurde jedoch auf die Problematik der fehlenden Flexibilität einer top-down Zuordnung durch die Regionalplanung hingewiesen. Im Unter-

schied zum Instrument des Flächenhandels, bei dem nach der Erstzuteilung ausreichend Möglichkeiten der Nachsteuerung (im Wege des Verkaufs bzw. Zukaufs von Zertifikaten) bestehen, berge die regionalplanerische Zuteilung die Gefahr, unzureichend auf veränderte Bedarfe reagieren zu können und als starres Korsett den Kommunen bei notwendigen Anpassungsprozessen keine Spielräume zu bieten. Der Flächenhandel stelle somit das weichere Instrument dar. Notwendig seien im Falle einer Zuständigkeit von Raumordnung und Regionalplanung klare Verteilschlüssel, die die tatsächlichen Flächenbedarfe widerspiegeln. Regionalplanerische Zuteilungsschlüssel stoßen insbesondere bei Gewerbeflächen auf Grenzen, daher bedarf es verbindlicher kooperativer Abstimmungs-/ Aushandlungsprozesse zwischen den Gemeinden.

Um die möglichen Nachteile einer starren Mengenvorgabe zu vermeiden, sollten, so die weitere Diskussion, Anreize zur interkommunalen Kooperation und Regulation nicht nur geschaffen sondern vor allem auch gefördert werden. Interkommunale Kooperationsformen könnten den Umgang mit Flächenkontingenten flexibilisieren, sofern diese innerhalb der regionalplanerischen Vorgaben verbleiben. D.h., die Regionalplanung macht klare Mengenvorgaben für die Region und bestimmt die Spielregeln, nach denen auf kommunaler Ebene verteilt wird. Es bedürfe geeigneter Governance- und Steuerungsansätze auf interkommunaler Ebene. Ein Ansatz könnte in interkommunalen Aushandlungsprozessen unterhalb regionalplanerischer Kontingente liegen, was einen Lasten-Nutzen-Ausgleich in Bezug auf die Ausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen einschließen kann. Hier seien allerdings noch rechtliche Finanzierungshemmnisse z.B. in Bezug auf die gemeinsame Finanzierung von interkommunal/ regional bedeutsamen Infrastrukturen durch mehrere Gemeinden zu überwinden (Bsp. Finanzierung von Kultur-Infrastruktur). Integriert werden könnten hier auch Kosten-Nutzen-Betrachtungen der Siedlungsentwicklung, um die am besten geeigneten Standorte für Wohnen und Gewerbe zu ermitteln. Hierbei sind allerdings Flächenallokationen nur im Rahmen der regionalplanerischen Vorgaben möglich. Die Träger der Regionalplanung würden in Bezug auf Flächenkontingente der Kommunen dann nur in Fällen reglementierend agieren, wo keine zwischengemeindlichen Lösungen zustande kommen. Derartige Verfahren setzten allerdings voraus, dass kleinere Gemeinden mit Manpower unterstützt werden.

AG 2 „Effizienz und Mobilisierung“

These: Um die Effizienz der Flächennutzung und die Mobilisierung von Flächenpotenzialen zu befördern, sind neue bzw. verbesserte regulatorische, informatorische und fiskalische Instrumente aber auch die stringente Anwendung vorhandener Instrumente im Rahmen einer aktiven (inter-) kommunalen Liegenschaftspolitik notwendig.

In der Diskussion wurden folgende übergreifende Aspekte angesprochen:

- Grundsätzliche Fragen des statistischen Umgangs mit Flächenrenaturierung in der Flächenstatistik.
- Die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels in der Planung, wichtige Stichworte: neues Bodenrecht, neuer Eigentumsbegriff.

Das Instrumentenbündel wurde in der Diskussion um zahlreiche neue Vorschläge ergänzt. Zu anderen Instrumenten wurden differenzierende Anmerkungen gemacht.

Zu den **regulativen Instrumenten** wurden folgende Aspekte angemerkt:

- Stärkung der Regionalplanung
- Verbindlichere Ausgestaltung der vorbereitende Bauleitplanung (z.B. Aufwertung nach dem Vorbild des Schweizer „Richtplans“; Folge wäre unmittelbare Drittwirkung)
- Weiterentwicklung des Rechts der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (besserer kommunaler Zugriff auf private Grundstücke)

- Stärkung des kommunales Vorkaufsrechts (z.B. im Hinblick auf „Share Deals“ bei der Privatisierung von Wohnungsbeständen)
- Konsequentere Umsetzung von Anforderungen des Baugesetzbuches (z.B. im Hinblick auf sparsamen Umgang mit Boden)
- Höhere Flächeneffizienz z.B. durch zwingende zweigeschossige Bauweise (z.B. im großflächigen Einzelhandel). Herr Reiß-Schmidt verweist auf die negativen städtebaulichen Wirkungen und die hohe Flächeninanspruchnahme des großflächigen Einzelhandels und der zugehörigen ebenerdigen Kfz-Stellplätze insbesondere an nicht integrierten Standorten, z. B. an Stadteinfahrten. Er schlägt hierzu konkret eine Ergänzung von § 11 BauNVO um einen neuen Absatz 4 vor: „In Sondergebieten gem. Abs. 3 sind nur Gebäude mit mindestens zwei Vollgeschossen zulässig. Die in Sondergebieten gem. Abs. 3 zulässigen Stellplätze dürfen höchstens zur Hälfte ebenerdig angeordnet werden.“
- Neuausrichtung des BIMA-Gesetzes; Neuordnung der Gemeindehaushaltsordnung (Abschläge vom Verkehrswertverpflichtung; Reprivatisierungsgebote abschaffen)…
- Standardisierte Flächenbedarfsberechnungen
- Erhaltungsgebot für Landwirtschaftsflächen (analog Waldgesetz)
- Reduzierung der privilegierten Vorhaben im Außenbereich

Zu den **fiskalischen Instrumenten und Förderinstrumenten** wurde angemerkt:

- Raumwirksame Förderprogramme auf Wirkung Flächenverbrauch, ÖPNV-Anschlussqualität/ Anschlussfähigkeit und notwendiger langfristiger Folgeinvestitionen kritisch überprüfen (KfW-Förderung, Bau-Riester, Strukturfonds etc.)
- Zweckbindung von Einnahmen (z.B. Eingriffs-Ausgleichs-Mechanismus bei Außenbereichsmaßnahmen)
- Grundsteuerreform (ohne Gebäudekomponente), Auswirkungen zu Wirksamkeit untersuchen
- Anreize für Innenentwicklung, z.B. über differenzierte Hebesätze/ zoniertes Satzungsrecht

Zu den **informatorischen Instrumenten** wurde angemerkt:

- Brachflächenkataster verpflichtend einführen
- Kostenschätzer als Standard nutzen

Zu den **strukturierenden Instrumenten (Organisation und Kooperation)** wurde angemerkt:

- Revolvierende Flächenfonds (auch auf regionaler und Landesebene; differenzierte Ansätze je nach Raumtyp; Halten der Flächen in kommunalem Besitz, z.B. über Erbbaurecht)
- Etablierung eines „Flächenkümmerers“ auf kommunaler Ebene
- Differenzierte Ansätze für revolvierende Fonds/Flächenagenturen (analog frz. Vorbild)

TOP 3: Fortsetzung Diskussion im Plenum

Frau Dr. Bock stellt die Ergebnisse der AG Kontingentierung vor. Dazu gibt es im Plenum noch folgende Anregungen:

- Herr Reiß-Schmidt weist darauf hin, dass die sozialen Wirkungen und die Wirkungen auf die Einkommensverteilung einer Flächenkontingentierung untersucht werden müssten. Bei der Einführung einer Flächenkontingentierung seien parallel verstärkte Anstrengungen in die Mobilisierung von Flächen wichtig, sonst bestehe die Gefahr einer Festschreibung der Ungleichheit der Vermögensverteilung.
- Frau Niemeyer unterstützt die Notwendigkeit, sich mit den Auswirkungen eventuell steigender die Bodenpreise infolge einer Flächenkontingentierung auseinanderzusetzen.

- Herr Bräuer gibt zu bedenken, dass die herkömmlich Baulandentwicklung auf der „grünen Wiese“ zu einer Entwertung von Bestandsflächen führe. Es benötige ökonometrischer Berechnungen, um die Auswirkungen abzuschätzen. Für die Entwicklung der Bodenpreise gebe es unterschiedliche Treiber, nach denen differenziert werden müsse.
- Herr Kiwitt führt zur aufgeworfenen Frage nach der Umsetzung der Kontingentierung an, dass die Regionalplanung bereits jetzt eine Mengenfestlegung für jede Kommune durchführe und die Kommune im Rahmen ihrer Planungshoheit entscheide, auf welchen konkreten Flächen diese Kontingente ausgeschöpft werden sollen.
- Frau Penn-Bressel merkt an, dass die Auswirkungen einer Verknappung regional unterschiedlich zu erwarten seien.
- Herr Pingen bemerkt, dass auch im Falle einer Kontingentierung Entwicklungsspielräume für Gemeinden im ländlichen Raum bestehen bleiben müssten.

Herr Dr. Bunzel stellt die Ergebnisse der AG „Effizienz und Mobilisierung“ vor. Dazu gibt es im Plenum noch folgende Anregungen:

- Herr Dr. Wilske schlägt vor, das Instrumentenbündel einer stadtregionalen Betrachtung zu unterziehen: Wo vollziehen sich gegenwärtig Ausweicheffekte ins Umland, die bei einer Flächenkontingentierung zukünftig nicht mehr möglich sind?
- Herr Bohne stellt heraus, dass er die politische Zielsetzung des Aktionsplans für wichtig hält. Die qualitative und inhaltliche Zielsetzung des Flächensparens müsse nach vorne gestellt werden, z.B. die Förderung der Innenentwicklung.
- Herr Dr. Ferber regt an, den Aktionsplan auch dazu zu nutzen, Impulse in die Länder zu transportieren. Dort stelle er eine nachlassende Dynamik im Engagement gegen die Flächeninanspruchnahme fest.
- Zum Thema Kooperationen merkt Herr Bräuer an, dass dabei auch etablierte Kooperationsformen berücksichtigt werden müssten, z.B. Kreise, regionale Zusammenschlüsse oder Zweckverbände.
- Herr Reiß-Schmidt regt an, im Aktionsplan auch die Flächeninanspruchnahme für Verkehrsflächen mit in den Blick zu nehmen.
- Frau Penn-Bressel stellt dar, dass das UBA die Verkehrsflächen im Blick habe. Für diesen Flächentypus finde im Kontext der Bundesverkehrswegeplanung eine Definition von Flächensparzielen statt.
- Verschiedenen Diskutanten/innen verweisen u.a. auf folgendes:

    - Klärung zum Umgang der amtlichen Flächenstatistik mit aus dem Nutzungskreislauf herausgenommenen Flächen notwendig,
    - Ist eine Paradigmenwechsel/ eine neue Bodenordnung notwendig oder sollte an bestehenden Instrumentenvorschlägen angeknüpft werden?
    - Aktuellen Stand der Debatte um Grundsteuerreform aufgreifen,
    - Rolle der informatorischen Instrumente in Bezug auf eine Vorbereitung des Umsteuerns bei der Flächeninanspruchnahme klären,
    - Betrachten, inwieweit Erbbaurechtsverträge geeignet sind, die gestaltenden Rolle der Gemeinden in Bezug auf die Flächenausweisungen zu erhalten,
    - Rolle von Flächenagenturen (Bsp. Frankreich) betrachten.

- Herr Reiß-Schmidt weist auf das Positionspapier des Deutschen Städtetages „Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft“ hin, das auf den Internetseiten des Städtetages ab-

gerufen werden kann.
(http://www.staedtetag.de/fachinformationen/stadtentwicklung/068915/index.html)

Frau Dr. Bock fasst die Ergebnisse der Diskussion zusammen:

- Die drei Strategiebausteine des Aktionsplans haben sich als tragfähig herausgestellt – allerdings müssen diese gegebenenfalls um einen Baustein Kooperation ergänzt werden.
- Die bisher im Aktionsplan vorgesehene Differenzierung der Instrumentenbündel nach drei Raumkategorien sollte aufgehoben werden. Stattdessen sollte ggf. auf Ebene der einzelnen Instrumente auf raumbezogene Besonderheiten eingegangen werden.

TOP 4: Ausblick

Frau Dr. Bock stellt die nächsten Schritte im Vorhaben „Aktionsplan Fläche“ dar:

- Die Fertigstellung der Instrumentenbündel ist für Anfang 2016 vorgesehen.
- Weiter fortgeführt wird die Begleitung des Planspiels Flächenhandel (insbesondere Auswertung der regionalen Workshops).
- Für das Jahr 2016 ist die Ausarbeitung des Aktionsplans geplant.
- Das nächste Treffen des Expertenbeirats ist für Anfang 2016 vorgesehen (Diskussion der Instrumentenbündel).
- Ggf. findet ein weiterer Workshop statt – diesbezüglich befinde man sich in Absprachen mit dem Auftraggeber.

Projektbegleitender Expertenkreis: Sitzungsprotokolle

Protokoll der ersten Sitzung des projektbegleitenden Expertenkreises am 16.04.2015

Ort und Zeit:

UBA, 14193 Berlin, Bismarckplatz 11, Raum 1134, 10:30 Uhr bis 12:30 Uhr

Anwesende:

- Rolf Bräuer, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)
- Torsten Brune, Landeshauptstadt München
- Ulrich Burmeister, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
- Detlef Grimski, Umweltbundesamt (UBA)
- Maike Hauschild, Projektträger Jülich (PtJ)
- Dr. Ulrich Kriese, Naturschutzbund Deutschland (NABU)
- Andrea Lagemann, Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz
- Dr. Birgit Metz, Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)
- Gertrude Penn-Bressel, Umweltbundesamt (UBA)
- Michael Reink, Handelsverband Deutschland HDE e.V.
- Wolfgang Schmieder, Stadt Dessau-Roßlau
- Jürgen Solms, Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE)
- Dr. Johannes Timmel, Deutscher Bauernverband e.V.
- Dr. Stephanie Bock, Prof. Dr. Arno Bunzel, Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Entschuldigt:

- Rainer Bohne, SRL Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.
- Dr. Fabian Dosch, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
- Eva Maria Niemeyer, Deutscher Städtetag
- Steffen Pingen, Deutscher Bauernverband
- Stephan Reiß-Schmidt, Landeshauptstadt München
- Sarah Richter, Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)
- Christina von Seckendorff-Aberdar, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit
- Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop, Institut für Landes und Stadtentwicklungsforschung
- Volker Stöppler, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)
- Anna Stratmann, BVLEG - Bundesvereinigung der Landesentwicklungsgesellschaften e.V.

TOP 1 Begrüßung (Detlef Grimski, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau)

- begrüßt die Mitglieder des projektbegleitenden Expertenkreises
- erläutert die Einbettung des Vorhabens in die laufenden Aktivitäten des BMUB zum Thema Flächensparen sowie die Veranlassung zur Erarbeitung eines Aktionsplans Flächensparen durch den Staatssekretärs-Ausschuss
- verweist auf die korrespondierenden Projekte „Instrument Flächenzertifikatehandel - Modellversuch“ und „Informations- und Kommunikationsplattform Fläche“
- weist auf die Vorarbeiten im Projekt sowie die Vorlagen für den Workshop hin (u.a. Instrumentenbündel für Szenario 1)

TOP 2 Einführung (Dr. Stephanie Bock, Difu, Berlin)

- umreißt kurz Ziele und Aufgaben des Projekts und beschreibt die Rolle des Expertenkreises: inhaltliche Begleitung und Beratung des Projekts, Multiplikatorwirkung in den entsendenden Organisationen. In der Projektlaufzeit werden vier Treffen des Beirats stattfinden, zudem sind die Mitglieder herzlich eigeladen, an den begleitenden Projektworkshops teilzunehmen.

TOP 3 Vorstellungsrunde der Mitglieder des Expertenkreises

Die Expertenkreis-Mitglieder stellen ihren eigenen Bezug zum Thema Flächensparen dar und äußern Erwartungen in Bezug auf das Vorhaben. Hierbei werden folgende Stichworte genannt:

- Verankerung der Innen- vor Außenentwicklung als Ziel der Raumordnung im Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (LEP IV) im Jahr 2008
- die Träger der Flächennutzungsplanung in Rheinland-Pfalz haben durch die Regionalplanung vorgegebene Obergrenzen für weitere Wohnbauflächen als Ziele der Raumordnung zu beachten
- Zunehmende Digitalisierung des Einzelhandels führt zu zurückgehender Flächeninanspruchnahme beim Handel, auch bei Bau- und Möbelmärkten, allerdings hoher Flächenbedarf für Lagerkapazitäten, Flächeninanspruchnahme schwerer quantifizierbar
- Kommunikation zum Thema Fläche verstärken
- Reform der Grundsteuer voranbringen
- Rolle des FNP in Bezug auf Flächensparen stärken
- Wegweisende Aktivitäten in NRW z.B. Flächenpool NRW, Bahnflächen-Entwicklungsgesellschaft (BEW)
- Brachflächenrevitalisierung stärken
- 5-ha-Ziel NRW
- Schrumpfung auf kommunaler Ebene organisieren und steuern u.a. mit Hilfe eines STEK 2025 sowie Überarbeitung FNP (Handlungsoption: Weiße Zertifikate)
- Flächensparen in der wachsenden - und unter Flächenknappheit – leidenden Stadt realisieren
- Skepsis gegenüber Flächenzertifikaten
- Über neue Ansätze wie z.B. verstärkte Anwendung von Erbbaupacht nachdenken

TOP 4 Vorstellung des Projekts „Aktionsplan Fläche“ (Thomas Preuß, Difu, Berlin)

- stellt das Projekt „Aktionsplan Fläche“ insbes. Ziele, Arbeitspakete und den erreichten Arbeitstand vor (vgl. pptx-Präsentation)
- gibt einen kurzen Ausblick auf das Instrumentenbündel, das im Workshop am Nachmittag diskutiert werden wird

Diskussion:

- Inwiefern erfolgt eine Abstimmung des im Projekt zu erarbeitenden Aktionsplans mit den Fachministerkonferenzen? (Lagemann) Der politische Prozess inkl. der notwendigen Abstimmungen erfolgt nicht im Rahmen des FuE-Vorhabens sondern parallel zum FuE-Vorhaben durch das BMUB (Bräuer). Im FuE-Vorhaben geht es um eine Sichtung und Sondierung bisheriger instrumenteller Ansätze bzw. Vorschläge aus einschlägigen Papieren und Forschungsvorhaben, hierbei unterliegt das Projekt keinerlei Beschränkungen aus politischer Sicht. (Penn-Bressel)
- Einführung des Handels mit Flächenzertifikaten würde bei durchgehend strikter Einhaltung der Kappungsgrenzen automatisch zu höherer Flächeneffizienz führen (Kriese); Grad an Effizienz wäre auch vom Umfang der Erstzuteilung und vom Preis für Zertifikate abhängig. (Preuß)
- Die Annahme, dass das 30-ha-Ziel verbindlich ist, ist leitend für jegliche Aktivitäten in Richtung Flächensparen; es kristallisieren sich zwei Wege für eine Zielerreichung heraus: a) strikte Raumplanung und b) zielführender Preismechanismus. (Penn-Bressel)
- Flächenpolitik sollte stärker mit Standortpolitik verknüpft werden, so könnte innerhalb einer Gemeinde der Gewerbesteuer-Hebesatz so ausdifferenziert werden, um Gewerbeansiedlungen zu lenken. (Reink)
- In NRW wird über eine Justierung des Flächensparziels in Richtung Null Neuversiegelung diskutiert; notwendig ist in jedem Fall ein Preismechanismus, der einen dauerhaften Rückbau vormals genutzter Flächen ermöglicht (Burmeister)
- Für den Handel mit Flächenzertifikaten ist ein striktes Cap erforderlich, für den Zeitraum nach 2020 ist über Nachhaltigkeitsindikatoren im Bereich Fläche neu zu diskutieren mit der Perspektive von 30-x-Hektar bis 2030. (Bräuer)
- Bei der Erarbeitung des Aktionsplans sollte adressatenbezogen vorgegangen werden. (Lagemann)
- Steuerungsmöglichkeiten sind zu wahren; die Umsetzung des Flächensparziels darf in Anbetracht der Wohnungssituation in Hochpreisregionen nicht zu einer weiteren Verteuerung des Bodens führen. (Brune)

TOP 4 Schlussworte (Dr. Stephanie Bock, Difu, Berlin)

- Frau Dr. Bock dankt allen Mitgliedern des Expertenkreises für die engagierte Diskussion und verweist auf die sich am Nachmittag anschließende fachliche Diskussion des Instrumentenbündels zu Szenario 1.

Protokoll der 2. Sitzung des projektbegleitenden Expertenkreises am 07.03.2016

Ort und Zeit:

Difu, 10969 Berlin, Zimmerstr. 13-15, Ernst-Reuter-Raum, 11:00 Uhr bis 15:30 Uhr

Anwesende:

- Rainer Bohne, SRL - Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.
- Robert Böhnke, Rat für Nachhaltige Entwicklung
- Rolf Bräuer, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
- Dr. Markus Brohm, Deutscher Landkreistag
- Torsten Brune, Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung Bauordnung, Hauptabteilung I Stadtentwicklungsplanung
- Gerolf Bücheler, Deutscher Bauernverband
- Deliana Bungard, Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Ulrich Burmeister, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
- Beate Domin, Staatskanzlei Schleswig-Holstein – Landesplanung
- Katrin Fahrenkrug, Institut Raum & Energie
- Karl-Heinz Goetz, Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften
- Detlef Grimski, Umweltbundesamt
- Heiko Hingst, Bundesministerium der Finanzen
- Dr. Michael Melzer, Institut Raum & Energie
- Dr. Birgit Metz, Bundesministerium für Bildung und Forschung
- Eva Maria Niemeyer, Deutscher Städtetag
- Dr. Erik Nowak, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
- Gertrude Penn-Bressel, Umweltbundesamt
- Michael Reink, Handelsverband Deutschland HDE e.V.
- Wolfgang Schmieder, Stadt Dessau-Roßlau
- Christina von Seckendorff, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
- Dr. Stephanie Bock, Prof. Dr. Arno Bunzel, Stefanie Hanke, Thomas Preuß, Magdalene Rakel (alle Deutsches Institut für Urbanistik)

Entschuldigt:

- Dr. Fabian Dosch, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
- Peter Fritsch, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
- Dr. Ralph Henger, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW)
- Dr. Ulrich Kriese, Naturschutzbund Deutschland
- Stephan Reiß-Schmidt, Landeshauptstadt München

- Andrea Lagemann, Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz
- Steffen Pingen, Deutscher Bauernverband e.V.
- Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
- Jens Staats, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
- Volker Stöppler, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
- Anna Stratmann, Bundesvereinigung der Landes- und Stadtentwicklungsgesellschaften e.V.
- Dr. Johannes Timmel, Deutscher Bauernverband e.V.

Begrüßung (Detlef Grimski, Umweltbundesamt)

- ► Herr Grimski (UBA) begrüßt die Anwesenden und erläutert die mit dem Forschungsvorhaben „Aktionsplan Flächensparen“ verbundenen Ziele sowie Querbezüge zum Teilprojekt 2 „Instrument Flächenzertifikatehandel - Modellversuch“. Für das UBA und auch für das BMUB steht in dem Projekt „Aktionsplan Flächensparen“ insbesondere das 30-ha-Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im Vordergrund. Das 30-Hektar-Ziel hat in den vergangenen Jahren auf der Basis einiger Positionspapiere von politischen Gremien (z. B. Staatssekretärsausschuss Nachhaltige Entwicklung, Parlamentarischer Beirat Nachhaltige Entwicklung, Positionspapiere und Berichte der Fachministerkonferenzen) in Verbindung mit den Aussagen zum 30 Hektar Ziel in den Koalitionsverträgen der Bundesregierungsparteien von 2009 und 2013 auch durch Projekte des Umweltressorts an Fahrt aufgenommen. Nach der fachlichen Vorbereitung des überregionalen Modellversuchs zum Flächenzertifikatehandel (Projekt FORUM) wird seit 2013 der Modellversuch mit 87 Kommunen als Projekt des UBA durchgeführt; weiterhin wurde die Internetplattform „Aktion Fläche“ – abrufbar unter www.aktion-flaeche.de – ins Leben gerufen. Um nun den Schritt in die Praxis zu gehen, wurde 2015 ein weiteres Projekt ins Leben gerufen: „Implementierung von Flächensparinstrumenten“. Das Projekt soll 2017 abgeschlossen werden.
- ► In Bezug auf den heutigen Workshop weist Herr Grimski darauf hin, dass das Instrument des Flächenzertifikatehandels angesichts des gleichzeitig laufenden Vorhabens heute nicht im Mittelpunkt der Diskussionen stehen sollte. Vielmehr solle man sich in der aktuellen Debatte auf Instrumente fokussieren, die mit dem Handel von Flächenzertifikaten verknüpft werden können oder auch eigenständig wirken.
- ► Herr Bräuer (BMUB) berichtet, dass im Prozess zur Novellierung des ROG das Thema Flächensparen in Form möglicher quantitativer Flächenziele diskutiert werde. Zudem gehe das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ – trotz der hohen Flüchtlingszuwanderung – von keiner weiteren erforderlichen Flächeninanspruchnahme aus und formuliere ein Votum für die Innenentwicklung.

TOP 1 Zwischenstand zum Teilvorhaben 1: Aktionsplan Fläche mit Vorstellung der überarbeiteten Instrumentenbündel

- ► Herr Preuß stellt das Projekt „Aktionsplan Fläche“ – insbes. das Arbeitspaket zur Instrumentenanalyse – vor. Insgesamt werden vier Instrumentenbündel vorgeschlagen. Bündel 1 bis 3 sind auf die unterschiedlichen räumlichen Handlungsebenen und Akteure (Gemeinde/Stadt, interkommunale Kooperation und Raumordnung) zugeschnitten, während das Bündel 4 fiskalische sowie Finanzierungs- und Förderinstrumente beinhaltet. In der praktischen Anwendung der Instrumente bestehen Schnittstellen zwischen den räumlichen Handlungsebenen.
- ► Die Aufbereitung des Instrumenten-Sets (insgesamt rund 40 Instrumente) erfolgt in Form von Steckbriefen auf der Grundlage von Sekundärliteratur und Erfahrungen aus der Anwendungs-

praxis. Die Steckbriefe zeigen auf, was die unterschiedlichen Instrumente zu leisten vermögen, ob sie unmittelbar oder mittelbar auf die Flächensparziele hinwirken, welcher gesetzlicher Rahmen und welche Anwendungsreife vorliegen sowie ob sie anschlussfähig sind an das bestehende Planungssystem und an den Flächenzertifikatehandel.

Anmerkungen und Rückfragen zu den Instrumentenbündeln

- Herr Dr. Brohm erkundigt sich, ob es innerhalb der ausgewählten Instrumente eine Wertung, ein politisches Votum gebe.
- Laut Herrn Preuß seien zunächst im Rahmen der Planspiele die praktische Anwendung sowie die Nebenwirkungen zu prüfen. Dann erst wird entschieden, ob die Instrumente mit in den Aktionsplan einfließen; zunächst handle es sich nur um Empfehlungen. Wenn es zu einer Fehlsteuerung kommen könnte, werde dies im Aktionsplan Erwähnung finden („Nebenwirkungen"); abzuwägen sei, ob kleinere Nachteile, die manche Instrumente mit sich bringen, hingenommen werden könnten/ sollten, wenn diese das 30-ha-Ziel maßgeblich unterstützen.
- Es wird angeregt, die Instrumente, die derzeit im Aktionsplan vorgesehen sind, unter Vorbehalt zu stellen und die Ergebnisse der Planspiele abzuwarten.
- Herr Reink führt aus, dass zwar bis 2020 die Bevölkerung stabil bleibe, sich danach aber eine Bevölkerungsabnahme vollziehen wird. Er erkundigt sich, wie kompatibel die Instrumente mit einer Bevölkerungsschrumpfung seien.
- Laut Herrn Preuß finden bereits jetzt in zahlreichen Regionen Schrumpfungsprozesse statt, bis 2020 werde es diesbezüglich zu keiner drastischen Veränderung kommen. Es sei sehr wichtig, schon heute Instrumente – sowohl an Schrumpfungs- als auch an Wachstumsregionen angepasst – zu entwickeln.
- Herr Bräuer merkt an, dass nicht allein der demographische Faktor eine Rolle spiele. Die Frage sei vielmehr, wie es nach 2020 weitergehe? Auf europäischer Ebene werde bis 2050 ein Netto-Null-Wachstum angestrebt.
- Laut Frau Penn-Bressel setzten insbesondere die fiskalischen Instrumente an dem zukünftigen Erfordernis der deutlichen Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme an.
- Herr Schmieder betont, dass nicht die fiskalischen Instrumente, sondern zunächst die konkrete Vermarktung von Innenbereichsflächen absoluten Vorrang haben müsse. So seien regulative und informatorische Instrumente besonders bedeutsam, allerdings bleibe die Frage offen, wie die anspruchsvolle Mobilisierung von Baulandreserven – auch z.B. bei geringer werdendem Verwaltungspersonal – erreicht werden könne. Herr Bunzel schätzt die Chancen für eine Weiterentwicklung gesetzlicher Rahmenbedingungen als gut ein.
- Gemäß Herrn Dr. Nowaks Einschätzung kann insbesondere auch die derzeitige Flüchtlingszuwanderung dazu beitragen, vorhandene Gebäude zu mobilisieren. Derzeit fänden allerdings 75 % der Neuausweisungen auf landwirtschaftlichen Flächen statt. Er möchte ferner erfahren, wo sich bei welchen Instrumenten der Schutz landwirtschaftlicher Flächen wiederfinde. Gemäß Herrn Preuß erfolgt dies vor allem indirekt, z.B. über Kompensationsflächenpools, mit Hilfe derer der erhebliche Bedarf an Kompensationsflächen auf bestimmte Flächen (Brachflächen) und weg von landwirtschaftlichen Flächen gelenkt werden könne. Innenentwicklung bedeute immer auch den Schutz landwirtschaftlicher Flächen, insbes. wenn keine naturschutzfachlichen Ausgleichserfordernisse bestehen.
- Herr Goetz verwies auf immense Flächenbedarfe durch den Verkehrswegebau, insbesondere auf den hohen Flächenbedarf für die Kompensation von Eingriffen. Hierdurch würden der Landwirtschaft zwei – bis dreimal mehr Flächen als die eigentlichen Eingriffsflächen entzogen. Er bemängelt, dass im Planspiel nicht auf § 15 Abs. 3 BNatSchG Bezug genommen werde, wonach innovativer, agrarstrukturverträglicher Ausgleich (zumindest) zu prüfen sei. Somit würden innovative Ansätze zum Sparen von Ausgleichsflächen im Aktionsplan außen vorgelassen.

Zur Vertiefung der Problematik verweist Herr Goetz auf eine entsprechende Stellungnahme des BLG zum aktuellen Bundesverkehrswegeplan vom 29.4.2016 (Anm.: Zeitpunkt der Stellungnahme liegt nach dem Termin der Sitzung des projektbegleitenden Arbeitskreises am 07.03.2016).

- Herr Reink führt an, dass nicht nur die Reduzierung des Flächenverbrauchs insgesamt wichtig sei, sondern auch eine Differenzierung der Flächen in Regionen, in denen zukünftig Bedarf bestehe oder nicht – also eine räumliche Steuerung. Er betrachtet es als hilfreich, wenn der Aktionsplan darüber Auskunft geben würde, welche Instrumente sich auf das 30-ha-Ziel und welche sich auf die räumliche Steuerung beziehen.
- Frau Niemeyer kritisiert, dass der Bund als Akteur in dem Aktionsplan fehle. Anreize des Bundes, zum Beispiel das Ausweisen von Photovoltaikanlagen, trügen dazu bei, dass ein Fehlanreiz zum Flächenverbrauch entstünde, der schließlich zu Lasten landwirtschaftlicher Flächen gehe. Außerdem beiße sich das Thema Flächensparen mit der Energiewende: es komme zu konkurrierenden Flächenansprüchen, weshalb Zielkonflikte genauer betrachtet werden müssen - zumindest im einleitenden Teil. Herr Preuß entgegnet, dass hier und anderswo Zielkonkurrenzen offensichtlich seien, dies werde im Rahmen des Auftrags des Forschungsvorhabens im Aktionsplan Erwähnung finden, aber nicht in Gänze behandelt werden können, der Bund solle aber in jedem Fall als Gesetzgeber oder als Besitzer von Flächen in dem Konzept angesprochen werden.
- Herr Hingst warnt, dass es extrem schwer sei, Menschen, die primär für etwas anderes als das Flächensparen zuständig seien, für neue Aufgaben, wie z.B. eine Flächensparen unterstützende Grundsteuerreform, zu mobilisieren; die federführenden Akteure werden sich nicht einem 30-ha-Ziel unterordnen. Auch die Abschaffung der Entfernungspauschale sei seiner Ansicht nach nicht politisch durchsetzbar.
- Frau von Seckendorff berichtet von ihren positiven Erfahrungen mit kommunalen Förderprogrammen, z.B. der Bezuschussung der Wiedernutzbarmachung von Brachflächen. Den Städten und Gemeinden müsse klar gemacht werden, dass sie Planungshoheit und Möglichkeiten der Steuerung besitzen.
- Frau Niemeyer beurteilt das Bündel zu informatorischen Instrumenten als sehr eingegrenzt. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte sollten unbedingt aufgenommen werden. Sie geben einen guten Überblick über die Potentiale und Bedarfe einer Stadt. Sowohl Herr Dr. Bunzel als auch Herr Bräuer und Herr Brune bestätigen die Wichtigkeit der integrierten Stadtentwicklungsplanung; sie sei sowohl operationell als auch auf Fortschreibung ausgelegt (Aktualität, Flexibilität) und deshalb unbedingt in den Aktionsplan mit aufzunehmen.
- Frau von Seckendorff wirft die Frage auf, ob auch verpflichtende Instrumente für die Kommunen in das Papier aufgenommen werden. Hier seien insbesondere auch kleinere Kommunen zu betrachten, da gerade dort ein erheblicher Flächenverbrauch stattfinde. Herr Bunzel begrüßt Instrumente innerhalb der Möglichkeiten der Kommunen, allerdings erachtet er die Einführung zwingender Steuerungsinstrumente aufgrund der Vielfalt der deutschen Kommunen als problematisch. Auf jeden Fall sollte es die Pflicht der Kontingentierung geben, um die Kommunen zum Flächensparen zu bringen.
- Laut Herrn Grimski warten einige Kommunen dem Vernehmen nach sogar auf eine verpflichtende Einführung von Brachflächenkatastern. Im Moment werden diese noch zu punktuell eingesetzt.
- Herr Dr. Melzer ergänzt, dass Baulandmodelle bereits in dem Papier auftauchen. Die gesonderte Aufnahme von Nachhaltigkeitschecks, basierend auf kleinräumigen Bevölkerungsprognosen, sei nicht erforderlich.

TOP 2 Zwischenstand zum Teilvorhaben 1: Präsentation der Grobstruktur sowie Inhalte für ein politikfähiges Dokument – Aktionsplan Fläche

- Der Aktionsplan soll eine ganzheitliche, fachlich fundierte, umsetzungsorientierte und politisch akzeptierte Strategie zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele des Bundes bis 2020 darstellen. Adressaten sind dabei insbesondere die relevanten Akteure auf den räumlichen Handlungsebenen (Gemeinde/ Stadt, Region, Land, Bund).
- Der Gliederungsvorschlag des Aktionsplans enthält neben konkreten Handlungsempfehlungen insbesondere auch eine Darstellung der Rahmenbedingungen, der aktuellen Herausforderungen hinsichtlich des nachhaltigen Umgangs mit der Ressource Fläche (z.B. auch vor dem Hintergrund der aktuellen Flüchtlingszuwanderung etc.), eine Bestandsaufnahme sowie Perspektiven.

Anmerkungen und Rückfragen zum Aufbau des Aktionsplans Flächensparen

- Herr Burmeister warnt davor, das Flächensparziel über alle anderen Ziele zu erheben. Das Kapitel „Missverständnisse“ sollte überdacht/ ggf. gestrichen werden.
- Frau Niemeyer plädiert dafür, die aktuelle Debatte über die Flüchtlingszuwanderung sowie die damit einhergehenden Zielkonflikte und den Problemdruck in der Einleitung aufzugreifen.

TOP 3 Vorstellung des Vorhabens „Implementierung von Flächensparinstrumenten“ – Präsentation der Bausteine sowie der Methodik des Praxistests „Kommunale und regionale Flächensparinstrumente“

- Frau Dr. Bock führt in den zweiten Teil der Veranstaltung ein und dankt allen Teilnehmer/innen für die bisherige engagierte Diskussion.
- Herr Preuß stellt das Vorhaben „Implementierung von Flächensparinstrumenten“ vor und geht kurz auf die Informations- und Kommunikationsplattform „Fläche“ des Bundes (www.aktion-flaeche.de) ein.
- Der Praxistest dient der Überprüfung der Wirkweise und Praxistauglichkeit kommunaler und regionaler Flächensparinstrumente und umfasst mehrere Arbeitspakete, die von der Auswahl der Instrumente über die Auswahl der teilnehmenden Kommunen bzw. Regionen bis hin zur Durchführung und Auswertung der Planspiele reichen. Die Auswahl der Instrumente beruht auf den Ergebnissen der Instrumentenanalyse (Steckbriefe); die ausgewählten Instrumente werden im Rahmen des Praxistests wiederum vier Planspieldesigns mit unterschiedlichen Akteuren und Handlungsebenen zugeordnet. Die Planspieldesigns befinden sich in der Vorbereitung und sind auf jeweils spezifische Teilnehmergruppen zugeschnitten.
- Die Planspielvorbereitungen sollen im Zeitraum zwischen November 2015 und Juni 2016 erfolgen. Für die Durchführung des Planspiels ist ein Zeitraum bis März 2017 eingeplant, in welchem neben der Vorbereitung der Workshops und dem Briefing der Planspielteilnehmer auch die Durchführung der Workshops auf Basis von Handbüchern mit maximal 10-15 Personen erfolgen soll. Im Rahmen der Auswertung des Praxistests sollen Handlungsempfehlungen anhand einer noch zu entwickelnden Struktur abgeleitet werden.
- Frau Dr. Bock erläutert die mit Bezug auf die Termine der zu liefernden Projektergebnisse, dass der Aktionsplan bereits Ende März 2017 stehen muss, die Praxistests aber erst im März 2017 abgeschlossen werden und somit lediglich Zwischenergebnisse des Praxistests in den Aktionsplan einfließen können.

TOP 4 Vorstellung des Vorhabens „Implementierung von Flächensparinstrumenten“ sowie Anregungen und Diskussionen im Plenum

1. Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“

- Herr Dr. Bunzel stellt das erste von insgesamt vier Planspielen vor. Er erläutert, dass sich das Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“ vorrangig an dem Instrumentenbündel 1 orientiert und es die Anwendungsbedingungen und Wirkungsweisen von kommunalen Instrumenten prüfen soll.
- Die Arbeitsschritte setzen sich aus der Auswahl der teilnehmenden Kommunen, der Erfassung ihrer Ausgangsbedingungen, der Analyse und Erstellung eines Prüfungsprogramms (Schwerpunktsetzung soll hierbei nach lokalen Herausforderungen erfolgen und somit individualisiert sein), der Durchführung der Planspielworkshops vor Ort, der Analyse der Planspiele sowie aus der Diskussion der Planspielergebnisse im Quervergleich zusammen.

Anmerkungen und Rückfragen

- Herrn Burmeister ist der Akteursbezug nicht ganz deutlich, er fragt, ob es möglich sei, zivilgesellschaftliche und private Akteure auszuschließen. Herr Dr. Bunzel führt aus, dass bestimmte Akteure durch die Fragestellungen bewusst ausgeblendet werden, dies sei ein Erfordernis für die erfolgreiche Anwendung der Planspielmethode.
- Frau Niemeyer lenkt die Aufmerksamkeit auf die Verwaltungseinheiten und fragt, wie exemplarisch diese adressiert werden. Herr Dr. Bunzel erläutert, dass vor allem die Kernverwaltungsbereiche wie z.B. Stadtentwicklung, Liegenschaften angesprochen werden, das Planspiel generell jedoch für die gesamte Verwaltung offen sei.
- Frau von Seckendorff erbittet genauere Informationen über die Städte, welche in das Planspiel einbezogen werden sollen. Herr Dr. Bunzel erörtert, dass Städte unterschiedlicher Größe und Entwicklungsdynamik angeschrieben wurden; die kleinste Gemeinde zähle etwa 20.000 Einwohner.
- Herr Schmieder verweist darauf, dass das Planspiel der kommunalen Baulandstrategie sehr gut an das erste Instrumentenbündel angelehnt sei, die Bündel zwei bis vier jedoch zu wenig Beachtung bekämen. Es sei eine komplexe Betrachtung nötig, bei der eine strikte Trennung der Bündel wenig sinnvoll erscheine. Frau Hanke erläutert, dass zwischen sämtlichen Planspielen Querbezüge hergestellt werden.
- Frau Penn-Bressel erkundigt sich nach einer präziseren Definition des instrumentellen Rahmens. Herr Dr. Bunzel verweist darauf, dass die Planspiele unterschiedliche Rahmen besitzen. Im ersten Planspiel wie auch in den Planspielen 2 und 3 werde beispielsweise der Status quo des Umgangs mit Bestands- und Neuflächen sowie des Einsatzes steuernder Instrumente vor Ort erfasst.

2. Planspiel „Interkommunale Kooperation“

- Frau Fahrenkrug stellt das zweite Planspiel „Interkommunale Kooperation“ vor, das die Überprüfung der Anwendungsbedingungen und Wirkungsweisen von unterschiedlichen Kooperationsformen zum Ziel hat.
- Interkommunale Kooperationen sollen hinsichtlich der Möglichkeiten einer Begrenzung der Neuausweisungen von Baugebieten sowie hinsichtlich einer Mobilisierung bestgeeigneter Standorte in der Region betrachtet werden. Instrumente des zweiten Planspiels sind in der Verbesserung bodenrechtlicher Instrumente zur Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale sowie in der Erleichterung der Innenentwicklung zu sehen.

Anmerkungen und Rückfragen

- Herr Bräuer erkundigt sich, wie die Kooperationen für die Teilnahme am Planspiel ausgestaltet sein sollen. Frau Fahrenkrug erläutert hierzu, dass die ausgewählten Kooperationen eher klein und bereits institutionalisiert sein sollten. Wünschenswert seien Vorkenntnisse im Bereich Flächensparen.
- Herr Burmeister verweist auf den Unterschied zwischen regionalen und kommunalen Kooperationen und warnt davor, diesem im zweiten Planspiel zu wenig Beachtung zu schenken. Kommunale Kooperationen kommen seiner Ansicht nach nur bei großen Problemen oder finanziellen Förderungen zu Stande.
- Herr Dr. Melzer betont die bundesweit große Bandbreite an kommunalen Kooperationen, welche vor allem das Problem „Flächenverbrauch" sehr unterschiedlich stark berücksichtigen und behandeln.

3. Planspiel „Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung"

- Herr Preuß stellt das dritte Planspiel vor und nennt als Ziel die Überprüfung der Anwendungsbedingungen und Wirkungsweisen von Instrumenten der Raumordnung für das Flächensparen.
- Die Abfolge der Arbeitsschritte des dritten Planspiels ist identisch mit den einzelnen Untersuchungsschritten der vorherigen Planspiele.
- Die in dem dritten Planspiel geprüften Instrumente stammen aus dem Instrumentenbündel 3, in welchem neben positiv- und negativplanerisch steuernden Instrumenten auf eine Operationalisierung flächenpolitischen Ziele in Form von Kontingenten und die die Verfasstheit der Regionalplanung (Regionalverbände, Regionalparlamente) fokussiert wird.

Anmerkungen und Rückfragen

- Herr Bohne verweist darauf, dass die bisherige Regionalplanung sehr „flächenfressend" sei und die Bedingungen verändert werden müssen. Laut Herrn Burmeister müssen Instrumente, die Fehlanreize produzieren, überprüft werden.
- Herr Preuß benennt Planungsgemeinschaften und regionale Ansprechpartner in den Planungsregionen als mögliche Experten, die im Rahmen des Planspiels beteiligt werden.
- Herr Bräuer hält – wie auch im ersten Planspiel – eine Bandbreite an unterschiedlich großen teilnehmenden Regionen für sinnvoll. Herr Preuß verweist darauf, dass mit einer deutlichen Differenzierung nach Gemeindegrößen und Entwicklungsdynamiken innerhalb der Planungsregionen gerechnet werden könnte.
- Laut Herrn Dr. Bunzel verfüge man mit den Bundesländern NRW (positiv-allokative Steuerung) und Rheinland-Pfalz (Mengensteuerung mit teilweise flexibler Standortwahl, flankiert durch Dichtevorgaben) über eine differenzierte Auswahl.
- Frau Domin verweist abschließend darauf, dass es wichtig sei, den Teilnehmerkreis nicht zu groß zu wählen.

4. Planspiel „Neue finanzielle/ fiskalische Anreiz-und Steuerungsinstrumente"

- Frau Hanke stellt das vierte Planspiel vor, dessen Schwerpunkt auf fiskalischen Steuerungsinstrumenten liegt.
- Ziele des vierten Planspiels stellen neben der systematischen Aufarbeitung der diskutierten Instrumente, die finanzwissenschaftliche Fundierung und Konkretisierung der Instrumente dar.
- Zu den Inhalten zählen das zonierte Satzungsrecht, die Neubesiedlungssteuer, die Baulandausweisungsabgabe/-umlage etc.

- Als Arbeitsschritte lassen sich (1) die Aufarbeitung durch Literaturrecherche, (2) die Bildung einer 1. Fokusgruppe durch Experten aus Finanz-und Rechtswissenschaft, (3) die Bildung einer 2. Fokusgruppe und Einzelinterviews mit Experten aus der Bundes- und Landesministerialverwaltung und (4) die Auswertung des Vorhabens benennen. Die Formation der 1. Fokusgruppe soll im Sommer 2016, die der 2. Fokusgruppe im November 2016 erfolgen.

Anmerkungen und Rückfragen

- Herr Reink erkundigt sich, wem die Einnahmen durch fiskalische Instrumente zukommen sollen und ob in diesem Zusammenhang nicht eine Zweckbindung sinnvoll sei. Laut Frau Hanke sei es in der Tat sinnvoll, die Einnahmen für eine Förderung der Innenentwicklung zu verwenden.
- Frau Hanke erläutert, dass ein Plausibilitätscheck durch eine Literaturrecherche fiskalischer und rechtswissenschaftlicher Werke erfolgen wird. Zudem sei ein umfassender Plausibilitätscheck im Rahmen des Planspiels vorgesehen.
- Herr Hingst betont, dass die erste Expertenrunde Personen aus dem Steuerecht einbeziehen sollte. Außerdem müsse darauf geachtet werden, Lösungsansätze stets realistisch zu hinterfragen. Laut Herrn Bräuer sind verfassungsrechtliche Hürden zu prüfen. Darüber hinaus betont er, dass von einer rechtlichen oder gesetzlichen Hürde im eigentlichen Sinne keine Rede sein kann, die Umsetzung sei viel mehr politisch geprägt. Es stelle sich daher die Frage, ob die Wahl von politikwissenschaftlichen Experten nicht sinnvoller sei.
- Frau Niemeyer befürchtet, dass der eng gesetzte Zeitrahmen des Projekts keine ausführliche Ausformulierung von Lösungsansätzen zulasse. Herr Goetz teilt diese Sorge ebenfalls und hält das Planspiel nur für sinnvoll, wenn die Themen verfassungsrechtlich – nicht wissenschaftlich – angegangen werden. Herr Bohne empfiehlt eine Zielformulierung, in welche Richtung das Instrumentarium entwickelt werden solle.
- Mehrere Diskutant/innen teilen die Einschätzung, dass eine Überforderung des Forschungsvorhabens vermieden werden sollte.

TOP 5 Ausblick und Abschluss der Veranstaltung

- Frau Dr. Bock fasst abschließend zusammen, dass die Diskussion deutlich gezeigt habe, dass die Methodik der Forschungsvorhaben Grenzen des Machbaren aufzeige. Der mehrfache Hinweis auf die zeitliche Begrenzung des Projekts zeige deutlich, wie wichtig es sei, Schwerpunkte (an der richtigen Stelle) zu setzen.
- Der „Aktionsplan Flächensparen“ soll im März 2017 vorliegen. Eine abschließende öffentliche Sitzung sei für Januar bzw. Februar 2017 geplant.
- Herr Preuß bedankt sich für alle Anregungen.
- Frau Penn-Bressel bedankt sich für die vorgestellten Entwürfe und die Teilnahme. Sie erinnert daran, dass dargestellte, unterschiedliche Sichtweisen nicht aus dem Blick geraten dürfen und von den Projekten vielmehr klärende Bausteine und keine abschließenden Lösungsansätze erwartet werden dürfen.

Protokoll der 3. Sitzung des projektbegleitenden Expertenkreises am 15.11.2016
Ort und Zeit:

BMUB, 10117 Berlin, Krausenstraße 17-18, Raum 3310, 13:00 Uhr bis 17:00 Uhr

Anwesende:

- Lars Berger, Bundesamt für Naturschutz (BfN)
- Andreas Binkele, Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau, Baden-Württemberg
- Rolf Bräuer, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
- Ulrich Burmeister, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
- Uwe Ferber, Projektgruppe Stadt & Entwicklung
- Peter Fritsch, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
- Detlef Grimski, Umweltbundesamt
- Dr. Ralph Henger, Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW)
- Dr. Ulrich Kriese, Naturschutzbund Deutschland (NABU), Bundesfachausschuss Siedlungsentwicklung
- Dr.-Ing. Gotthard Meinel, Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR)
- Dr. Michael Melzer, Institut Raum & Energie
- Eva Maria Niemeyer, Deutscher Städtetag
- Gertrude Penn-Bressel, Umweltbundesamt
- Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop, Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH
- Jens Staats, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
- Luise Adrian, Dr. Stephanie Bock, Prof. Dr. Arno Bunzel und Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik

Entschuldigt:

- Robert Böhnke, Rat für Nachhaltige Entwicklung
- Rainer Bohne, SRL Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V.
- Dr. Markus Brohm, Deutscher Landkreistag
- Dr. Fabian Dosch, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)
- Beate Domin, Staatskanzlei des Landes Schleswig-Holstein - Landesplanung
- Karl-Heinz Goetz, Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften (BLG)
- Andrea Lagemann, Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz
- Dr. Erik Nowak, Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
- Steffen Pingen, Deutscher Bauernverband e.V.
- Stephan Reiß-Schmidt, Landeshauptstadt München
- Wolfgang Schmieder, Stadt Dessau-Roßlau

- Christina von Seckendorff, Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
- Anna Stratmann, Bundesvereinigung der Landes- und Stadtentwicklungsgesellschaften e.V.

Begrüßung Rolf Bräuer (BMUB)

- ► Herr Bräuer (BMUB) berichtet, dass ein Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung flächenpolitischer Ziele in dieser Legislaturperiode nicht mehr eingeleitet wird, da die Zeit für einen fundierten Vorstoß nicht ausreiche und eine Unterbrechung durch die Wahl vermieden werden soll. Auch wolle man mit Blick auf die politischen Konstellationen die Wahl abwarten. So gebe es im Terminplan eine zeitliche Entspannung – zu Gunsten einer weiteren Fundierung der Ergebnisse.
- ► Frau Dr. Bock (Difu) führt anschließend in den Workshop ein und erläutert den Fahrplan der gemeinsamen Diskussion

Vorstellung des Thesenpapiers (Entwurf) zum Aktionsplan Flächensparen (Difu)

- ► Herr Preuß stellt die in dem Thesenpapier zusammengefassten Ergebnisse des Difu vor.

Anmerkungen und Rückfragen

- ► Herr Prof. Dr. Siedentop bittet um Erläuterung des Vorschlags, das Städtebauliche Entwicklungsrecht weiterzuentwickeln (Kap. 4.3). Herr Prof. Dr. Bunzel führt aus, dass der Vorschlag darauf ziele, auch kleinere Grundstücke in Streulage mit dem besonderen Städtebaurecht mobilisieren zu können.
- ► Herr Dr. Kriese schlägt vor, unter Kap. 4.2 das Wort „ausweisen“ durch „festsetzen“ zu ersetzen.
- ► Herr Staats bittet um Erläuterung des Wortes Transformation (Kap. 1.1). Frau Adrian erläutert es am Beispiel des Umbaus der inneren Peripherie.
- ► Herr Fritsch berichtet, dass das 30-Hektar-Ziel nun „30 Hektar minus x“ heiße. Er erläutert, dass Umweltministerin Barbara Hendricks dies beim Weltklimagipfel in Marrakesch vorbringen werde. Bis 2050 soll die Flächenkreislaufwirtschaft mit einer Netto-Null-Inanspruchnahme erreicht sein[1]. Flankierend gehe es darum, beim Indikator zur Siedlungsdichte zwischen ländlichen und nicht-ländlichen Bereichen zu differenzieren. Schließlich betont er, dass mit dem Siedlungswachstum stets ein ebenso hoher Freiraumverlust einhergehe.
- ► Herr Prof. Dr. Siedentop wirbt darum, zumindest intern offen damit umzugehen, dass das 30-Hektar-Ziel bis 2020 nicht erreicht werden könne.
- ► Herr Bräuer weist darauf hin, dass es wichtig sei, an dem politischen Ziel festzuhalten, auch damit ein Instrument zur Kontingentierung eingeführt werden könne. Wichtig sei, es in die „Abläufe zu bringen“, faktisch werde es sicher ein paar Jahre länger dauern, bis das Ziel erreicht sei.
- ► Herr Dr. Henger stimmt Herrn Prof. Dr. Siedentop zu, schließt sich aber auch Herrn Bräuer an. Man müsse den Druck des Datums 2020 nutzen.
- ► Herr Bräuer hält die Stellungnahme des Bundesrates als Verfassungsorgan für entscheidend: Demnach sei 2025 die Netto-Null zu erreichen[2].

---

1 Vgl. Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung

2 Vgl. Bundesratsbeschluss 590/11 vom 25. November 2011 zu: Europäische Kommission (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. KOM(2011) 571 endg. Brüssel: Europäische Kommission.

- Herr Dr. Kriese mahnt, dass – auch wenn das Gesetz in die neue Legislaturperiode verschoben werde – die Debatte jetzt begonnen werden müsse.
- Herr Bräuer stimmt dem zu und kündigt an, die gewonnene Zeit zu nutzen.

Diskussion des Thesenpapiers zum Aktionsplan

Herr Dr. Melzer hält den Satz „es liege nicht an den Instrumenten" für unrichtig. Zwar sei es richtig, dass trotz der Bewusstseinsveränderung und dem exzellenten Baurecht der Erfolg ausgeblieben sei. . Man brauche aber einerseits die Einführung der Zertifikate und andererseits zusätzliche Instrumente für die Innenentwicklung. Weiterhin hält er die Formulierung „Die Raumordnung scheut sich …" für unglücklich. Oft scheitere die Raumordnung schlicht vor Gericht – aus verfassungsrechtlichen Gründen. Die Planungshoheit der Kommunen werde noch immer höher bewertet. Gerade deshalb spreche er sich für den Zertifikate-Handel aus. Die hohe Flexibilität erhöhe die Chancen, gerichtsfest zu sein.

Herr Burmeister betont, dass man sich nicht in einer politikfreien Zone bewege. Zielkonflikte – und damit auch Abwägungsprozesse – gebe es auf allen Ebenen. Auch Flächensparziele müssten abgewogen werden. Das quantitative 30-Hektar-Ziel sei sehr voraussetzungsvoll. Er spricht sich aus Sicht der Stadtentwicklung dafür aus, die Fixierung auf rein quantitative Ziele ein Stück weit zurückzunehmen. Die Argumente seien bereits ausgetauscht. Im Kern gehe es um die kommunale Planungshoheit. Starre Regelungen „von oben" sollten vermieden und Kommunen stärker motiviert werden. Weiterhin betont er, dass die Städtebauförderung überwiegend sehr gut auf die Innenentwicklung zugeschnitten, eine Weiterentwicklung also eher unnötig sei. Insgesamt habe man viel gelernt und könne NRW als gutes Beispiel heranziehen. Schließlich spricht sich auch Herr Burmeister für die Netto-Null-Betrachtung aus, deren Bilanzierung jedoch schwierig sei. Allerdings bedeute dies prioritäre Innenentwicklung und zugleich Schutz von Grün- und Freiflächen im Innenbereich. Der Diskurs hierüber läuft in NRW, auch wenn noch keine Lösung präsentiert werden kann. Es sei wichtig, dass Wirtschafts-, Umwelt- und Stadtentwicklungspolitik näher zusammenrücken und nicht weiter auseinanderdriften.

Herr Dr. Henger schließt sich vielem an, betont jedoch, dass eine quantitative Steuerung aus seiner Sicht erforderlich sei. Die qualitative Steuerung funktioniere bereits gut. Ein zentraler Schlüssel in Zukunft seien die Weißen Zertifikate. Rückplanung werde dann belohnt. Dadurch erhielten gerade die schrumpfenden Regionen finanzielle Mittel. Das vorliegende Papier sei hier z.T. zu unkonkret. Die Grenzen der kommunalen Planungshoheit gelte es sauberer zu beschreiben. Der Zertifikatehandel greife nicht in den Kern der Selbstautonomie ein.

Herr Burmeister spricht sich dafür aus, dass beides notwendig sei. Über die Frage des Eingriffs in die Planungshoheit werde das Gericht entscheiden.

Herr Ferber führt aus, dass Weiße Zertifikate sehr viel Geld für schrumpfende Regionen generieren würden. Hier sei das Positionspapier zu wissenschaftlich. Es sollten so viele positive Botschaften wie möglich transportiert werden. Er spricht sich dafür aus, viele unterschiedliche Ansätze systematisch durchzugehen und in das Papier einfließen zu lassen.

Herr Bräuer konstatiert, dass Umweltpolitik und Stadtentwicklungspolitik zunehmend auseinander driften. Beim Flächensparen gehe es aber gar nicht primär um Argumente der Umwelt wie Grundwasser, Boden oder Natur oder Klima, sondern um eine siedlungspolitische Argumentation.

Herr Prof. Dr. Siedentop hält das Papier insgesamt für eine gute Diskussionsgrundlage. Für ein Thesenpapier zum Aktionsplan stimme dessen „Statik" allerdings nicht: Die Problemanalyse sei im Verhältnis zum Strategieteil zu umfangreich. Es fehle an „Aktion". Weiterhin rät auch er zur Vorsicht bei dem Satz „Es liegt nicht an den Instrumenten". Die Ursachen seien treffend beschrieben, seien aber die gleichen, die man als Widerstand erwarten könne: die politische Rücksichtnahme der jeweils oberen zur unteren Ebene. Schließlich solle deutlicher werden, dass Flächensparpolitik keine sektorale, son-

dern integrierte Politik ist. Zuletzt weist Herr Prof. Dr. Siedentop darauf hin, dass auch die Fachplanung Bundesebene in der Verantwortung ist (z.B. Bundesverkehrswegeplan, Windenergieparks).

Herr Staats schließt sich seinen Vorrednern, insbesondere Herrn Melzer, in vielen Punkten an. Mit Blick auf das Wording schlägt er vor, statt von der „Schwäche der Raumordnung" auch hier von „Zielkonflikten" zu sprechen. Politik sei der Hauptadressat, der Austausch von Argumenten bringe nicht mehr weiter. Das Papier müsse ein größeres Gewicht auf die strategische Dimension legen. Politik müsse sich nun zur Kontingentierung bekennen, die nur über den Zertifikate-Handel erreicht werden könne,.

Herr Prof. Dr. Bunzel weist auf den ersten Schritt in *beiden* vorgeschlagenen Szenarien hin, Bund und Länder müssen sich zunächst über die Kontingentierung und deren Verteilung einigen. Grundsätzliche Angelegenheiten der Raumordnung sind von Bund und Ländern gemeinsam zu beraten. Dies werde in der Diskussion um die Einführung des Zertifikate-Handels leicht vergessen. Die Interessen der Länder seien unterschiedlich. Wenn einige sich verweigerten, stecke die Bundespolitik in einem Dilemma.

Frau Niemeyer plädiert dafür, Schritt 1 zu vernachlässigen, weil es unrealistisch sei, dass man sich einigen könne. Man solle lieber darauf aufbauen, dass die Flächensparpolitik in der Raumordnung in einzelnen Ländern in Gang gekommen sei. Nur über diesen Weg sei das Problem zu lösen. Sie teilt im Übrigen die Positionen von Herrn Burmeister. Zielkonflikte gebe es vor allem im Innenbereich.
Auf Seite 5 sei die Begrenzung des Flächenverbrauchs als Voraussetzung für die Chancen der Innenentwicklung genannt. Die Zielkonflikte seien verkürzt dargestellt. Vor allem in größeren Städten gebe es erhebliche Konflikte mit der Umweltpolitik, dem Denkmalschutz, mit Bürgerinnen und Bürgern, auch mit Nachbarschaftskommunen. In der Innenentwicklung müsse man viel stringenter zusammenarbeiten, sie sei die Voraussetzung dafür, dass außen keine neuen Flächen in Anspruch genommen würden.

Herr Burmeister hält es für wichtig, einen umfassenden Diskurs von Seiten der Stadt- und Siedlungsentwicklung zu initiieren und dabei positiv zu argumentieren. Das entscheidende Argument sei, dass das Flächensparen allen nützt. Die Regionalkonferenzen in NRW zeigen aus seiner Sicht, dass ein Umdenken bereits stattgefunden hat. Probleme lägen allerdings im Bereich von Vorhaben der Verkehrserschließung und Daseinsvorsorge. Es sei nicht vergeblich, in NRW auch einen regulatorischen Ansatz zu etablieren (5-ha-Ziel auf Landesebene), dies aber auf fast 400 Kommunen „herunterzubrechen", werde der Situation vor Ort nicht gerecht. Die Regionalpläne werden sich dazu verhalten. Es werde Abwägungsprozesse geben und natürlich auch Zielkonflikte. Politik müsse überzeugt werden. Für richtig hält Herr Burmeister in dem Papier den Kontext des demographischen Wandels und der Zuwanderung. Es gehe dabei nicht nur um Personen, sondern auch um die Zahl der Haushalte. Gerade für ältere Leute könnten durch maßvolle Nachverdichtung z.B. Angebote für betreutes Wohnen im Geschosswohnungsbau geschaffen werden, die ihren Bedürfnissen entsprächen.

Herr Dr. Kriese betont, dass es sehr wohl – zumindest in Teilen – „an den Instrumenten liege" (BauNVO, Abstandsflächen etc.). Zudem gebe es vor allem in wachsenden Städten (z.B. Hamburg) große Probleme, z.B. mit Bodenspekulation, so dass auch sie ihren Teil zur Neuinanspruchnahme von Flächen beitrügen. Er warnt davor, sich nur auf das konzertierte Vorgehen und eine Kontingentierungsstrategie zu verlassen. Ein wichtiges flankierendes Instrument seien Vorgaben der Länder hinsichtlich des Errechnens von Flächenbedarfen. Zum Konflikt zwischen einer Raumordnung und der Planungshoheit der Kommunen führt er an, dass Gerichte es berücksichtigen müssten, wenn Bund und Länder striktere Vorgaben machten. Allerdings sieht er im Augenblick wenig Grund zur Hoffnung, zu einer entsprechenden Gesetzgebung zu kommen. Weiterhin regt er an, im Papier alle Ressorts deutlicher anzusprechen, d.h. auch die Fiskalpolitik, die Wirtschafts- oder die Sozialpolitik. Die Reform der Grundsteuer hält er für ein enorm wichtiges Instrument, um flächenpolitische Ziele zu erreichen. Allerdings sei der vorliegende Entwurf der Länder mit dem Kostenwertmodell kontraproduktiv. Im Pa-

pier solle kurz erklärt werden, warum es der richtige Moment ist, die Grundsteuer in Richtung einer Bodensteuer zu entwickeln.

Herr Dr. Henger schließt sich dem an. Das zonierte Satzungsrecht könne ergänzend etwas bewirken, das Instrument der Wahl sei die Bodensteuer. Im Papier solle stärker herausgearbeitet werden, dass die Ursachen für Fehlentwicklungen vor allem ökonomischer Natur sind: Es gehe um die Preisunterschiede von Grund und Boden im Innen- und Außenbereich. Das 30-Hektar-Ziel punktgenau herunterzubrechen hält Herr Dr. Henger für keine ökonomisch sinnvolle und rechtlich machbare Option.

Herr Prof. Dr. Siedentop hält dagegen, dass die Mengensteuerung in der Regionalplanung Baden-Württembergs oder Nordrhein-Westfalens gut funktioniere. Es gebe auch Urteile, die das Vorgehen bestätigt hätten. Richtig sei, dass damit große Aushandlungsprozesse verbunden seien. Zudem stellt er zur Diskussion, ob es für „Schritt 1" wirklich des Mitwirkens der „16+1" bedarf, oder ob nicht auch mit der „Koalition der Willigen" begonnen werden könne.

Frau Penn-Bressel weist darauf hin, dass die Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (KBU) einen Vorschlag für die Verteilung der Kontingente auf die Bundesländer erarbeitet hat[3]. Alle acht Länder, die sich solche quantifizierten Ziele gesetzt haben, bewegen sich in dem Rahmen des 30-Hektar-Ziels. Insofern hält sie die Hürde für weniger hoch. Darüber hinaus spricht auch sie sich gegen die Botschaft, es liege nicht an den Instrumenten, aus. Die Grundsteuerreform oder die Weiterentwicklung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sei erforderlich. Es gebe sehr wohl Defizite. Im Übrigen fehle es auch an Instrumenten für den Bau bezahlbarer Mietwohnungen.

Herr Dr. Melzer äußert sich insgesamt positiv zum Aufbau und zur Struktur des Papiers, fragt aber danach, ob wirklich alle Argumente hier stimmig hineinpassen. Er schlägt vor, am Anfang zwei Szenarien zu beschreiben – eines mit und eines ohne eine Kontingentierung. Dies würde eine Alternative in die Diskussion bringen, falls eine Einigung nicht möglich sei. Natürlich wäre von diesem Weg nur ein begrenztes Ergebnis zu erwarten. Das Problem seien die Unwilligen. Es gehe hier nicht um einen Aushandlungs-, sondern um einen Entscheidungsprozess.

Herr Binkele gibt zu bedenken, dass die Formulierungen des Papiers zur Städtebauförderung vielen vor den Kopf stoßen könnten. Er betont, dass es einen gut funktionierenden Werkzeugkasten für die Innenentwicklung gebe. Dieser könne und solle weiterentwickelt werden. So hält er die Weiterentwicklung des BauGB (z.B. städtebauliche Entwicklungsmaßnahme) für wichtig, aber fordert auch, dass Dichtewerte (EW/ha) in alle Landesentwicklungspläne aufgenommen werden müssten.

Herr Fritsch gibt zu bedenken, dass 30 ha pro Tag immer noch sehr viel seien und sieht deshalb die Aussichtslosigkeit einer Einigung nicht.

Herr Bräuer betont, dass die Willigen gebraucht werden, damit eine bundesweite Einigung erzielt werden kann. Man brauche im parlamentarischen Verfahren auch den Bundesrat. Es gehe nicht um selbstgesetzte Ziele einzelner Länder. Ggf. könne der Bund mit dem Nachweis beginnen, dass eine bundesweite Lösung notwendig ist. Ein Argument dafür sei, dass der Zertifikate-Handel zu einem Ausgleich zwischen dem prosperierenden Süden, z.B. Bayern, und Ländern wie Mecklenburg-Vorpommern führe. Das UBA verfolge bewusst einen anderen Ansatz als das BBSR, das auf eine regionale Kontingentierung setze. Mit solchen Argumenten, die im Papier deutlicher werden sollten, könne man dem Reflex der Länder entgegenwirken, sich solchen Ansätzen von Vornherein zu verschließen.

Herr Prof. Dr. Bunzel weist auf die in der Verfassung geregelte Gesetzgebungskompetenz des Bundes und die Abweichungskompetenz der Länder für den Bereich der Raumordnung hin.

---

3 Vgl. Geschäftsstelle der KBU - Kommission Bodenschutz des Umweltbundesamtes (2009): Flächenverbrauch einschränken -. Jetzt handeln. Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt; https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/e6e82d01.pdf

Frau Penn-Bressel erwidert, dass die verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber dem Zertifikatehandel 2010 im Rahmen eines UBA Projektes geprüft worden seien, mit dem Ergebnis, dass der Bund sowohl seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Raumordnung als auch seine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der Raumordnung kraft Natur der Sache nutzen könnte.

Frau Niemeyer betont, dass die Reform der Grundsteuer nicht verloren sei. Eine reine Bodenwertsteuer werde seitens des DST kritisch gesehen. Im Ergebnis genügen die nun vorliegenden Gesetzentwürfe allen wesentlichen Anforderungen der Städte an eine Grundsteuerreform. Zugleich besteht nach wie vor ein akuter Reformbedarf, da aufgrund anhängiger Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht bei einer weiteren Untätigkeit des Gesetzgebers erhebliche Steuerausfälle zulasten der Städte und Gemeinden drohen. Wichtig sei, zunächst eine Bemessungsgrundlage zu finden, dies werde nun mit der Novelle des Bewertungsgesetzes angegangen. Steuerungsregelungen zur Beeinflussung des Flächenverbrauchs könnten dann in einem zweiten Schritt bei der noch ausstehenden Reform des Grundsteuergesetzes selbst, eingebracht werden. Auch das kommunale Hebesatzrecht sei eine gute Voraussetzung dafür, dass Kommunen flexibel steuern könnten.

Herr Ferber führt den Begriff der „Aktion der Willigen“ ein. Es müsse ein Angebot für Aktionen zum Flächensparen geben auch für den Fall, dass eine Kontingentierung nicht eingeführt wird. Instrumentelle Fortschritte wären ein zoniertes Satzungsrecht und die Weiterentwicklung des städtebaulichen Entwicklungsrechts. Flankierend wären im Bundeshaushalt neue Förderprogramme aufzulegen z.B. zur Mobilisierung von Schrottimmobilien. Das vom Bund beabsichtigte Förderprogramm „Zukunft Stadtgrün“ sollte auch direkt an Aspekte des Flächenrecyclings gekoppelt werden usw. „

Herr Dr. Meinel bewertet den Zertifikatehandel als einzig gangbaren Weg, da er eine Chance für arme Gemeinden biete. Er setze eine stärkere Unterstützung für den Rückbau voraus. Dazu müsse man sich dem Thema des „Messens“ stellen (Indikatoren, Datengrundlage, voraussichtliche Flächeninanspruchnahme, Baustatistikgesetz). Die Baustatistik sei nicht öffentlich. Man müsse ergänzende Indikatoren entwickeln.

Herr Staats fragt, woher die vorhandenen Zahlen stammten. Im Übrigen hält er den finanziellen Spielraum für Rückbauerfordernisse für unzureichend. Weder Bund noch Länder könnten ein entsprechendes Budget zur Verfügung stellen.

Herr Burmeister weist darauf hin, dass man nicht mit einzelnen Ländern etwas aushandeln könne, um es gegen andere durchzusetzen. Er hält deshalb die Aussage in Kapitel 4.1zum Aushandlungsprozess zur Kontingentierung für falsch. Die Aushandlungsprozesse müssten vor allem auf der regionalen Ebene stattfinden, zumindest wenn man nicht an das Marktmodell des Zertifikatehandels glaube. Auf dieser Ebene müsse man überzeugen. Schon heute gebe es hier Aushandlungs- und Verständigungsprozesse mit wirksamen Ausgleichsmechanismen. Es gehe dabei um die unterschiedlichen Perspektiven der Entwicklung von Kommunen. Weitere Förderprogramme hält Herr Burmeister nicht für notwendig. Er weist auf den Flächenpool in NRW hin, an dem sich bereits 45 Kommunen beteiligen. Über 1000 ha seien in Bearbeitung. Allerdings gehe es hier nicht um ein Finanzierungsinstrument.

Herr Kriese fragt nach den Implikationen des Zertifikatehandels für den Länderfinanzausgleich. Und man brauche die Zertifikate ebenso wie die Raumordnung. Den Vorschlag zur Grundsteuerreform hält er für nicht verfassungskonform. Man brauche eine reine Bodenwertsteuer.

Frau Niemeyer widerspricht hier nachdrücklich.

Herr Dr. Melzer unterstützt Herrn Burmeister dahingehend, dass auch er in der regionalen Ebene entscheidende Stellschrauben sieht. Allerdings müsse gleichzeitig von oben eine Deckelung durch Kontingente erfolgen. Dies betreffe vor allem Länder wie Mecklenburg-Vorpommern oder Brandenburg.

Herr Prof. Dr. Siedentop geht auf die Frage von Herrn Kriese ein und betont, dass das Haushaltseinkommen durch Weiße Zertifikate so niedrig sei, dass es sich nicht auswirke auf den Länderfinanzausgleich.

Herr Bräuer unterstützt dies: In der Bilanzierung würden Rechte und Verkaufserlöse gleich behandelt. Hier gehe es um den Handel mit Rechten. Daraus ergäben sich keine Ungleichgewichte. Er betont noch einmal die Bedeutung von Zielen und eines konsequenten Managementansatzes als Voraussetzung für ein wirksames Umsteuern. Herr Bräuer spricht sich für den Zertifikatehandel aus, weil nur dieser dazu beitragen könne, dass der Um- und Rückbau in der notwendigen Größenordnung geleistet werden könne. Der Handel finanziere einen Teil der Kosten.

Herr Prof. Dr. Bunzel schließt sich Herrn Dr. Melzer in Bezug auf die regionale Ebene an. In NRW seien die Flächenziele operationalisiert worden und im LEP als Grundsatz aufgeführt. Dies lasse den Regionen Spielräume – aber innerhalb fest gesetzter „Leitplanken". Diese Flexibilität gebe es sowohl bei dem Handel mit Zertifikaten als auch auf der Basis von „Tauschprozessen" im Wege der Raumordnung.

Herr Fritsch kommt noch einmal auf eine Bemerkung von Herrn Burmeister zurück. Weil man sich nicht in einer politikfreien Zone bewege, solle der Aktionsplan weniger wissenschaftlich-technokratisch in der Argumentation sein, sondern auf Zielkonflikte der Praxis eingehen etc.

Frau Niemeyer bezweifelt den Sinn des Zertifikatesystems, weil derjenige etwas bekomme, der nichts in Anspruch nimmt, während diejenigen, die dringend Flächen benötigen und Infrastrukturen erhalten müssen, zahlen sollen.

Frau Penn-Bressel erläutert, dass die wachsenden Großstädte mehr Kontingente bekommen werden, als sie nutzen können. Auch sie werden also vom Verkauf profitieren. Eher betreffe es die Umlandgemeinden.

Herr Dr. Henger fragt, ob nicht doch ein solcher Mittelfluss in den Finanzausgleich integriert werden müsse, wenn dieser zum Ziel und zur Idee des Systems gehöre.

Herr Dr. Melzer widerspricht: Es würde als ungerecht empfunden, wenn ein System gerade wachsenden Städten nicht entsprechende Spielräume zur Verfügung stelle. Und umgekehrt dürfe die empfundene Ungerechtigkeit in den ländlichen Regionen – auch wenn dies nicht originär mit dem Flächensparziel verbunden ist (Trump-Effekt) – nicht zu groß werden.

Herr Bräuer betont, dass der Mittelfluss nicht Ziel des Zertifikatehandels sei. Es gehe darum, dass Fläche ein knappes Gut sei und ein Allokationsinstrument gebraucht werde. Der Mittelfluss sei sekundär. Das Gerechtigkeitsproblem sei gelöst, weil im Grundsatz jeder Mensch die gleiche Menge zugesprochen bekomme– mit einer leichten Abflachung in Großstädten.

Herr Dr. Kriese spricht sich dafür aus, den steigenden Flächenverbrauch in Beziehung zur stagnierenden bzw. schrumpfenden Bevölkerungsentwicklung bzw. zu den stagnierenden Arbeitsplätzen zu setzen.

Herr Ferber wirbt dafür, dass die Botschaften positiv bleiben und nicht auf Angst setzen sollten. Die Kontingentierung sei ein auxiliäres Instrument für Vieles, etwa die Grünentwicklung in der Stadt oder die Biodiversität. Es gehe um einen integrierten Ansatz.

Ausblick und Abschluss

Frau Dr. Bock fasst abschließend die wichtigsten Punkte der Diskussion noch einmal zusammen. Das Thesenpapier werde auf der Grundlage der formulierten Vorschläge grundlegend überarbeitet mit dem Ziel die noch „schiefe" Gewichtung zwischen Problembeschreibung, Handlungskonzept und Aktionen zu beheben. Abschließend weist sie auf die im Rahmen des Projekts noch vorgesehene Veranstaltung hin, die voraussichtlich März/ April 2017 stattfinden wird.

Anhang 2
Aktionsplan Flächensparen

Gliederung

Vorbemerkung 36

Zusammenfassung: Eckpunkte Aktionsplan Flächensparen - Was ist zu tun? 37

1 Warum ein „Aktionsplan Flächensparen“? 41

1.1 Nachhaltige Siedlungsstrukturen in Zeiten des demografischen Wandels 41

1.2 Das Problem: nicht nur das „Wie viel“, sondern auch das „Wo“ und „Wie“ 41

1.3 Es geht um Gewinn, nicht um Verzicht 43

2 Gründe der quantitativen und qualitativen Fehlentwicklungen 44

2.1 Die Instrumente sind gut, aber nicht ausreichend 44

2.2 Die lokalen Rahmenbedingungen 44

2.3 Zielkonflikte auf lokaler Ebene 45

2.4 Rahmenbedingungen und Zielkonflikte der Raumordnung 46

3 Konzertierte Aktion Flächensparen 46

3.1 Aktiv werden – jetzt! 46

3.2 Integrierter Politik- und Handlungsansatz auf allen Ebenen der räumlichen Planung! 46

3.3 Breite Debatte anstoßen! 47

4 Flächenmanagement – drei strategische Bausteine 47

4.1 Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand 48

4.2 Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung: Kompakte Stadtstrukturen 48

4.3 Wirksame Begrenzung und Steuerung des Flächenverbrauchs 48

5 Aktiv handeln in Städten und Gemeinden: Werkzeugkasten konsequent nutzen! 48

5.1 Gut informiert sein! 49

5.2 Flächenpolitik in Integrierte Stadtentwicklungskonzepte einbetten! 49

5.3 Grundsätze der Flächenstrategie politisch beschließen! 50

5.4 Innenentwicklungspotenziale mobilisieren! 50

5.5 Siedlungsfläche effektiver nutzen! 51

5.6 Flächenverbrauch vermeiden oder begrenzen! 51

5.7 Mit kommunaler Bodenpolitik Spielräume erweitern! 52

6 Aktiv handeln in der und für die Region 52

6.1 Regionale Raumordnungsplanung: Ziele schärfen, Instrumente nutzen! 52

6.2 Interkommunal und regional kooperieren! 52

7 Aktiv in Bund und Ländern: Instrumentarium weiterentwickeln! 53

8 Perspektive: drei Aktionsfelder, um Zukunft zu gestalten 54

8.1 Aktionsfeld „Kontingentierung einführen!“ 54

8.2 Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken!“ 55
8.3 Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen!“ 57
9 Ausblick 57

Vorbemerkung

Ziele zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr sind schon seit langem verabschiedet, daran anknüpfende Strategien entwickelt und ausgereifte Instrumente erprobt und im Einsatz. Trotz der zahlreichen Aktivitäten in Politik, Forschung und Praxis müssen jedoch weitere Anstrengungen erfolgen, um das für das Jahr 2020 formulierte 30 ha-Ziel noch zu erreichen. Erforderlich ist ein konsistentes, abgestimmtes Aktionsprogramm für die wichtigen Akteure in Bund, Ländern und Kommunen.

Dieses wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens „Aktionsplan Flächensparen“ erarbeitet. Im Fokus stand die „institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Hinblick auf deren Umsetzung in der Gesetzgebung, im Verwaltungsvollzug und im Bereich privater Akteure beim Flächenmanagement“. Das „Teilvorhaben 1: Aktionsplan“ des durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) geförderten Forschungsvorhabens erarbeitete im Dialog mit Stakeholdern Vorschläge zur Strukturierung des weiteren Vorgehens zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Es ging darum, die zahlreich vorhandenen Forschungsergebnisse, Praxiserfahrungen und politischen Initiativen zum Flächensparen zusammenzustellen, zu analysieren und aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen einen politikfähigen Aktionsplan Flächensparen zu entwickeln. Hierzu wurden vorhandene und neue Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme hinsichtlich ihres Beitrages zu den Flächensparzielen, ihrer Praktikabilität und der vorliegenden Umsetzungserfahrungen aufbereitet und analysiert. Die Ergebnisse wurden anschließend unter Berücksichtigung der Arbeiten bei Bund und Ländern in diesem Aktionsplan Flächensparen zusammengeführt und gebündelt.

Kommunikativ eingebettet wird der Aktionsplan Flächensparen durch die Informations- und Kommunikationsplattform Aktion Fläche (www.aktion-fläche.de). Dieses Internet-Portal des Bundes, das seit dem Jahr 2016 kontinuierlich ausgebaut wird, bietet Informationen über Strategien, Instrumente und Werkzeuge, die auf einen sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche zielen. Praxisbeispiele zeigen, wie Flächensparen vor Ort umgesetzt werden kann. Angesprochen werden Akteure in Städten und Gemeinden – von der Kommunalpolitik über die Verwaltung bis zu Flächeneigentümern und interessierten Bürgerinnen und Bürgern.

Zusammenfassung:
Eckpunkte Aktionsplan Flächensparen – Was ist zu tun?

Deutschland steht vor einer Herkulesaufgabe: dem Um- und Rückbau der Siedlungsstruktur unter den Vorzeichen des demografischen Wandels.

- Deutschland steht vor der Herausforderung, mit der Schrumpfung und Alterung der Gesellschaft und gleichzeitig mit Wanderungsbewegungen umzugehen, die sich auf wenige Schwarmstädte und Wachstumsregionen konzentrieren. **Eine Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist nur noch in wenigen Räumen tragfähig. Das Land steht vor der Aufgabe eines umfassenden Um- und Rückbaus der Siedlungsstruktur.**
- Derzeit werden **Tag für Tag noch immer 66 Hektar Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu in Anspruch genommen**. Der größte Flächenverbrauch pro Einwohner findet im dünn besiedelten ländlichen Raum statt. Noch immer werden in schrumpfenden Regionen neue Flächen in Anspruch genommen, gerade dort, wo neue Wohn- und Gewerbegebiete am wenigsten zukunftsfähig sind. **Die Folgen sind perforierte Ortskerne, immer weiter ansteigende Infrastruktur(folge)kosten und ein permanenter Verlust von Landschaft.**
- Eine wesentliche Ursache für die Fehlentwicklungen ist ein Festhalten an der Erwartung, dass Flächenausweisungen zu Einwohner- und Wirtschaftswachstum führen und damit – mit Blick auf das kommunale Einnahmensystem – auch zu Wohlstand. Tatsächlich werden durch Entwicklungen auf der grünen Wiese Schrumpfungsprozesse nicht aufgehalten, interkommunale Konkurrenzen vergrößern den ruinösen Wettbewerb. Fehlentwicklungen werden zudem befeuert durch die erheblichen Bodenpreisdifferenzen zwischen peripheren Räumen und wachsenden Städten bzw. zwischen Innen- und Außenbereichen**. Den kontraproduktiven ökonomischen Anreizen muss etwas entgegengesetzt werden.**

Um wirksam umzusteuern, müssen drei Strategiebausteine ineinandergreifen: Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen, Steigerung der Flächeneffizienz und wirksame Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen!

- **Erfolge in den Strategiebausteinen bedingen sich gegenseitig**: Eine konsequente Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen ist die Voraussetzung dafür, dass die Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen gelingt. Umgekehrt ist der Verzicht auf neue Wohn- und Gewerbegebiete im Außenbereich vielerorts die Voraussetzung dafür, dass Innenentwicklung gelingen kann. Ob im Neubau oder im Bestand: die Ressource Fläche muss überall besser ausgenutzt, die Flächeneffizienz also erhöht werden.
- Gerade in schrumpfenden und stagnierenden Regionen muss die Entwicklung in Zukunft im Siedlungsbestand stattfinden. Im Sinne des 30-Hektar-Ziels, aber auch mit Blick auf die Perspektive der „Netto-Null-Neuinanspruchnahme“ bis 2050 ist es zudem erforderlich, dass Flächen „der Landschaft zurückgegeben“ werden. **Nur durch Rückbau, Renaturierung und die Rücknahme von Baurechten an Standorten ohne absehbare bauliche (Nach)nutzungsperspektive ist der gerechtfertigte Flächenverbrauch an anderer Stelle, insbesondere in den Wachstumskernen, zu kompensieren.**

Konzertierte Aktion aller flächenpolitisch relevanten Akteure: Ab sofort umsteuern mit vorhandenen Instrumenten!

- Mit den derzeitig verfügbaren Instrumenten sind die flächenpolitischen Ziele nicht zu erreichen. Ein Umsteuern und Schärfen der Instrumente wird Zeit in Anspruch nehmen. **Schon jetzt**

sollten jedoch alle flächenpolitisch relevanten Akteure Verantwortung übernehmen und im Rahmen ihrer Handlungsspielräume auf die Annäherung an das 30-Hektar-Ziel, das in drei Jahren erreicht sein soll, hinwirken.

- Die **Kommunen** sind gefordert, sich eine geeignete Informationsbasis zum Thema Flächensparen zu erarbeiten, Ziele und Maßnahmen in integrierten Konzepten zu verankern und sich mit entsprechenden Grundsatzbeschlüssen selbst zu binden. Weiterhin sollten sie die vorhandenen Instrumente in den drei Strategiebausteinen zielgerichteter und konsequenter einsetzen, um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu erreichen. Kommunale Bodenpolitik und interkommunale Kooperation sind besonders wirksame Wege, dies umzusetzen.
- Aufgabe der **Regionen** ist es vor allem, den Kommunen einen klaren Rahmen für die Siedlungsentwicklung zu setzen, interkommunale bzw. intraregionale Kooperationen anzustoßen und Aushandlungsprozesse zu begleiten.
- Raumordnung beruht nicht nur auf fachlichen Entscheidungen, sondern auch auf politischen. Die **Länder** sollten sich kritisch mit ihrer Verkehrs- und Strukturpolitik auseinandersetzen, sich an ambitionierte Ziele binden und Mengengerüste der Siedlungserweiterung an die Regionen weitergeben. Sie sind gefordert, Vorgaben zu schärfen, zum Beispiel für die Datengrundlagen und Berechnungen in Bedarfsnachweisen. Zudem sollten Dichtewerte in allen Landesentwicklungsplänen verankert sein.
- Auch der **Bund** sollte sich seiner Verantwortung als Bauherr und Entscheidungsträger stärker stellen, einen breiten gesellschaftlichen Dialog initiieren, aber auch das Flächenmonitoring um zusätzliche Parameter erweitern und die Datenqualität verbessern. Vor allem aber sollte der Bund gemeinsam mit den Ländern planerische, rechtliche und ökonomische Instrumente überprüfen und ergänzen.

Bund und Länder sollten sofort damit beginnen, Instrumente zu schärfen und zu ergänzen! Dabei sollten sie gleichzeitig in drei Aktionsfeldern aktiv werden!

- Wenn Flächensparen entlang einem bundespolitischen Mengenziel und der Vorrang der Innenentwicklung erfolgreich umgesetzt werden sollen, muss der Rahmen für das Handeln der beteiligten Akteure deutlich verändert werden. Flächensparen ist ein unerlässlicher Bestandteil des Umbaus von Siedlungen hin zu ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltigen Strukturen.
- Eine zentrale Aufgabe von Bund und Ländern ist es, planerisch-programmatisch und in der Gesetzgebung „Leitplanken“ für die Siedlungsentwicklung zu setzen. Sie sollten restriktiv Vorgaben formulieren, Instrumente der kommunalen Planung schärfen und ergänzen und mit Förderprogrammen Investitionen auf bestimmte Handlungsfelder lenken. Zudem sollten Bund und Länder fiskalische Anreize für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung setzen und damit ökonomische Wirkungszusammenhänge gezielt beeinflussen. **Bund und Länder sollten sofort damit beginnen, gleichzeitig in drei Aktionsfeldern aktiv zu werden: Kontingentierungssystem einführen! Innenentwicklung stärken! Fehlanreize abbauen!**

Das erste Aktionsfeld: Kontingentierungssystem einführen!

1. Die Operationalisierung der flächenpolitischen Ziele ist originäre Aufgabe von Bund und Ländern. Nur mittels eines Kontingentierungssystems können Mengenziele punktgenau erreicht werden. Die Chance, entsprechende Regelungen in die nächste ROG-Novelle einzubringen, sollte genutzt werden.
2. Der erste Schritt ist, sich im Dialog miteinander auf den Verteilschlüssel und den Weg einer Kontingentierung zu verständigen. Dazu muss ein Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern organisiert werden. Der Dialog muss jetzt zielführend gestartet werden, denn die Zeit drängt. Ziel

ist es, das quantitative Flächenziel (30 Hektar pro Tag bis 2020) nach einem als gerecht empfundenen Schlüssel auf die Länder zu verteilen.

3. Der Verteilungsschlüssel muss in Verbindung mit der Entscheidung verhandelt werden, welcher Weg nach der Kontingentierung eingeschlagen werden soll. Dafür gibt es aus derzeitiger Sicht nur zwei Erfolg versprechende Wege: den Handel mit Flächenzertifikaten und den Weg der klassischen Raumordnung. Im Rahmen einer breiter angelegten, ressortübergreifenden Diskussion ist die Entscheidung für einen der Wege zu treffen. Beide begrenzen wirksam den Flächenverbrauch auf einen Zielwert und sind geeignet, den Flächenverbrauch auf tragfähige Standorte zu lenken.

Zwei Wege nach der Kontingentierung:

a) **Handel mit Zertifikaten – der umweltökonomische Ansatz**: Der Bund ergänzt das bestehende Planungsrecht (BauGB und ROG), schafft die institutionellen Voraussetzungen für den bundesweiten Einsatz und führt das System des Handels mit Flächenzertifikaten ein. Davon bleibt das grundsätzliche Vorgehen der Steuerung der Flächennutzung durch Raumordnung und Bauleitplanung unberührt. Schrumpfende Kommunen könnten den Erlös aus dem Verkauf von Zertifikaten bzw. Weißen Zertifikaten für Rückbau oder qualitatives Wachstum nutzen. „Schwarmstädte“ würden deutlich mehr Zertifikate erhalten als sie benötigen und vom Verkauf profitieren.

b) **Der Weg der klassischen Raumordnung – der regulatorische Ansatz**: Der Bund entwickelt den Rechtsrahmen für die Raumordnungsplanung im ROG entsprechend weiter und führt eine Kontingentierung im Wege der klassischen Raumordnung ein. Die Flexibilität für die handelnden Akteure kann und sollte durch geeignete Mechanismen wie interkommunale bzw. intraregionale Abstimmungen erweitert werden. Schon heute werden Aushandlungs- und Verständigungsprozesse vor allem auf regionaler Ebene umgesetzt.

Das zweite Aktionsfeld: Innenentwicklung stärken!

1. Eine nationale Strategie zum Flächensparen sollte alle Möglichkeiten nutzen, die Innenentwicklung zu befördern. Diese ist die Voraussetzung dafür, auf Neuausweisungen verzichten zu können. Der vorhandene Instrumentenkasten ist gut, sollte aber von Bund und Ländern zielgerichtet weiterentwickelt und ergänzt werden; ökonomisch wirksame Anreize und Förderkulissen sind neu zu justieren.
2. Fiskalische Instrumente sind konsequent auf den Prüfstand zu stellen. Sie sollten stärkere Anreize für die Innenentwicklung setzen. Mindestens sollte der **Zwischenerwerb von Kommunen** im Innenbereich **von der Grunderwerbsteuer befreit** und die **Grundsteuer B in Richtung einer Bodenwertsteuer oder reinen Flächensteuer** weiterentwickelt werden. Die laufende Reform der Grundsteuer B muss genutzt werden, um Ziele des Flächensparens zu implementieren!
3. Ergänzend bzw. alternativ könnte ein **zoniertes Satzungsrecht (Hebesatzrecht für bebaubare, aber unbebaute Grundstücke im Rahmen der Grundsteuer B)** die Bereitschaft von Eigentümern erhöhen, die Grundstücke zu bebauen oder an Bauwillige zu veräußern. Das Instrument ist jedoch noch bis zur Anwendungsreife weiterzuentwickeln.
4. Die **Weiterentwicklung des städtebaulichen Entwicklungsrechts** böte den Kommunen eine Möglichkeit, Grundstücke in Streulagen zu mobilisieren – insbesondere auch bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer.
5. Die Einführung einer **turnusmäßigen Überprüfungspflicht von Flächennutzungsplänen und regionalen Raumordnungsplänen** durch den Bundesgesetzgeber ist notwendig, damit Bauflächenkulissen regelmäßig angepasst werden.

6. Innenentwicklung, Um- und Rückbau benötigen Ressourcen. **Vorhandene Förderprogramme** (z.B. Städtebauförderung, Programme der ländlichen Entwicklung) sollten stärker als bisher an Flächensparziele gekoppelt werden; ggf. sind **neue Programme – auch ressortübergreifend –** aufzulegen. **Weiterhin sollten Bund und Länder die Kommunen bei einer aktiven Liegenschaftspolitik unterstützen,** z.B. durch die Bereitstellung von Anschubfinanzierungen für die Einrichtung kommunaler Liegenschaftsfonds aber auch durch direkte Förderung des Grunderwerbs im Zusammenhang mit Maßnahmen des Stadtumbaus.
7. **Interkommunale Kooperation** und Arbeitsteilung ist einer der erfolgversprechendsten Ansätze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Kooperationen sollten durch eine **stärkere Kopplung an Fördermittelvergaben** forciert werden.
8. Auch Instrumente und Konzepte für bezahlbaren Mietwohnungsbau können flächenpolitische Ziele unterstützen. **Diskussionen zur generellen Stärkung der Gemeinwohlverpflichtung des Bodeneigentums dürfen kein Tabu sein.**

Das dritte Aktionsfeld: Fehlanreize abbauen!

1. In einer nationalen Strategie gilt es weiterhin, Fehlanreize in Förderprogrammen und fiskalischen Rahmenbedingungen abzubauen.
2. Alle relevanten **Förderprogramme** – insbesondere zur Strukturförderung – sollten systematisch auf Fehlanreize im Hinblick auf die flächenpolitischen Zielstellungen überprüft und ggf. nachjustiert werden.
3. Alle relevanten **fiskalischen Instrumente** sollten ebenfalls im Hinblick auf die Vermeidung von Fehlanreizen systematisch überprüft und ggf. nachjustiert werden. Möglichkeiten einer stärkeren Besteuerung flächenzehrender Bauweisen oder der Neuinanspruchnahme von Flächen sollten geprüft werden. Auch Vorschläge wie die Neuerschließungsabgabe sollten offen diskutiert werden.

Notwendig sind ein integriertes Verständnis von Flächenpolitik, ein grundsätzliches Umdenken der Strukturpolitik – in Verbindung mit einem entsprechenden Einsatz von Fördermitteln – sowie ein tiefgreifender gesellschaftlicher Bewusstseinswandel!

- Nur ein **integrierter Politik- und Handlungsansatz** kann wirtschaftlich, sozial, ökologisch und baukulturell nachhaltige Lösungen hervorbringen. Angesprochen sind hier insbesondere die Fiskal-, Wirtschafts-, Stadtentwicklungs-, Umwelt-, Sozial- und Agrarpolitik. Die Synergien sind groß, der sorgfältige Umgang mit Grund und Boden nützt allen. **Eine ressortübergreifende Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung ist unerlässlich.**
- **Es ist notwendig, dass sich Strukturpolitik in vielen Regionen von alten, auf quantitatives Wachstum ausgerichteten Strategien („Wachstumsimpulse“) verabschiedet und grundsätzlich umdenkt. Deutschland braucht Visionen und Konzepte für qualitatives Wachstum im Schrumpfungsprozess.** Wir können es uns auf Dauer nicht leisten, den Kommunen Flächen statt Perspektiven zu geben – monetär, aber auch mit Blick auf den gesellschaftlichen Sprengstoff, der entsteht, wenn die empfundene Ungerechtigkeit in den „gefühlt abgehängten“ Räumen weiter wächst. Hier gibt es Forschungsdefizite, aber auch einen Mangel an zukunftsweisenden Ideen.
- Antworten, insbesondere auf Länderebene, fehlen auch deshalb, weil unzureichende finanzielle Mittel für den notwendigen Umbau und Rückbau, für die Innenentwicklung zur Verfügung stehen. **Zukunftsbilder sind nur dann politisch vermittelbar, wenn finanzielle Mittel für neue Qualitäten und innovative Lösungen** – z.B. die Aufrechterhaltung von Infrastrukturen – **bereitgestellt werden**. **Und auch jenseits der schrumpfenden Regionen dürfen viele Kommunen mit den großen Aufgaben der Innenentwicklung nicht allein gelassen werden.**

- Gleichzeitig brauchen wir eine breite **gesellschaftliche Debatte über nachhaltige Siedlungsentwicklung unter den Vorzeichen des demografischen Wandels**. **Das Thema muss enttabuisiert werden! Es gilt, einen tiefgreifenden Bewusstseinswandel im Umgang mit Fläche einzuleiten.** Das betrifft die Planung ebenso wie individuelle Wohn- und Lebenskonzepte. **Überzeugen kann man dabei nur mit Qualitäten eines zukunftsfähigen Wohnens, Arbeitens und Lebens**, nicht mit Verzichtsdebatten. Dafür müssen Argumente und gute Beispiele einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

1 Warum ein „Aktionsplan Flächensparen“?

Bis 2020 sollen in Deutschland pro Tag „nur noch“ 30 Hektar Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu in Anspruch genommen werden. Der Flächenverbrauch muss also binnen drei Jahren halbiert werden. Der „Aktionsplan Flächensparen“ beantwortet die Frage, was von wem getan werden muss, damit dieses Ziel erreicht werden kann.

1.1 Nachhaltige Siedlungsstrukturen in Zeiten des demografischen Wandels

Unter den 17 Zielen der Vereinten Nationen zur nachhaltigen Entwicklung von 2015 findet sich das Ziel Nr. 11: „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“ (UN Sustainable Development Goal 11). Deutschland ist aufgerufen, seinen Beitrag zur Umsetzung zu leisten. Die „Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“ integriert erstmals nationale Nachhaltigkeitsindikatoren in diese Ziele. Einer der Indikatoren ist die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke.

Schon 2002 hatte die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie ein konkretes flächenpolitisches Ziel formuliert: Bis 2020 soll die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bundesweit auf 30 Hektar pro Tag gesenkt werden – insbesondere durch verstärkte Innenentwicklung und Flächenrecycling. In der „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“ wurde das Ziel fortgeschrieben und sogar noch auf unter 30 ha verschärft. Das „Integrierte Umweltprogramm 2030“ des BMUB schreibt den Übergang zu einer Flächenkreislaufwirtschaft und einer Reduzierung des Flächenverbrauchs auf 20 Hektar pro Tag im Jahr 2030 fest. Perspektivisch weist die nationale und internationale Debatte um eine wirksame Begrenzung des Flächenverbrauchs deutlich in Richtung Flächenkreislaufwirtschaft und Flächenverbrauch von Netto-Null. Im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung (2016) wird beides bis zum Jahr 2050 eingefordert. Auch die Europäische Kommission strebt im „Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa“ bis 2050 das Flächenverbrauchsziel Netto-Null an. In einer Stellungnahme des Bundesrates wird dieses Ziel schon für 2025 avisiert.

Besondere Bedeutung haben die flächenpolitischen Ziele vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, dem die Siedlungsentwicklung Rechnung tragen muss: Unsere Gesellschaft schrumpft und altert, eine Tatsache, die sich durch Zuwanderung und die Aufnahme von Flüchtlingen nicht ändert. Zudem gilt es, mit den signifikanten Binnenwanderungen umzugehen, die derzeit stattfinden: Eine neue Form der „Landflucht“ treibt immer mehr Menschen aus peripheren Regionen in wenige Wachstumsregionen. **Es geht in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten darum, robuste zukunftsfähige Strukturen zu schaffen. Es geht nur noch punktuell um Wachstum. Es geht um in erster Linie um Umbau und Rückbau.**

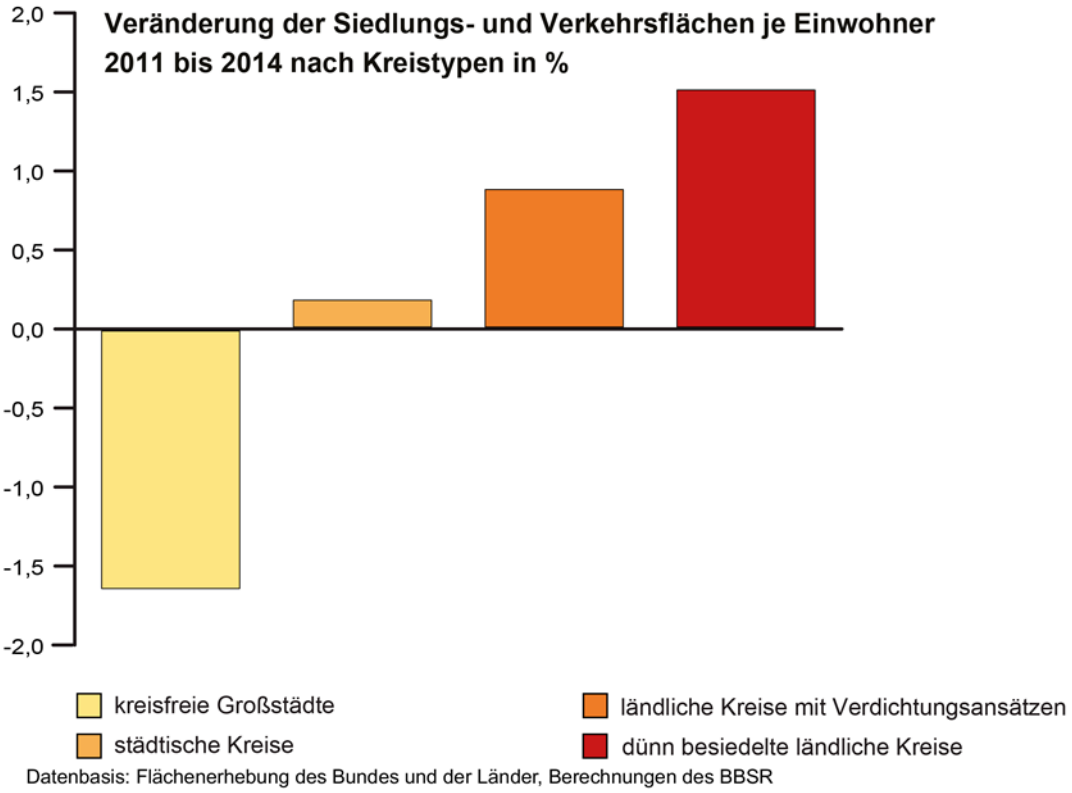
1.2 Das Problem: nicht nur das „Wie viel“, sondern auch das „Wo“ und „Wie“

Auch im Vier-Jahres-Zeitraum 2012 bis 2015 lag der **Flächenverbrauch** für Siedlungs- und Verkehrszwecke **mit 66 Hektar pro Tag noch immer weit entfernt vom 30-Hektar-Ziel**. Die kontinuierliche Ausdehnung der Verkehrs- und Siedlungsfläche führt auf der einen Seite zu einem stetigen Verlust von

Flächen für andere Nutzungen und Funktionen: Landschaft und Natur, Landwirtschaft und Gewinnung regenerativer Energien, Wasserhaushalt und Klimaschutz. Auf der anderen Seite ist damit in Deutschland eine immer weiter fortschreitende Abnahme der Siedlungsdichte verbunden – mit enormen negativen Folgen für die Volkswirtschaft und die Lebensqualität.

Vielleicht noch dramatischer als das „Wie viel" ist das „Wo" und „Wie". **Ein großer Teil der Siedlungs- und Verkehrsflächen wird gerade dort neu in Anspruch genommen, wo sie am wenigsten tragfähig sind: in schrumpfenden und stagnierenden Regionen, im dünn besiedelten ländlichen Raum**. Und: Noch immer werden gerade in solchen Räumen – aber nicht nur dort – besonders **flächenzehrende Einfamilienhausgebiete und weitläufige Gewerbegebiete** neu ausgewiesen, die Flächen also nur minimal ausgenutzt.

Abbildung 1: Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsflächen je Einwohner 2011-2014 nach Kreistypen in %



Quelle: BBSR 2015 (Laufende Stadtbeobachtung)

An der einen Stelle verfallen Ortskerne und Stadtteilzentren, verlieren vorhandene Siedlungsstrukturen immer weiter an Funktionen, werden Städte zerrissen von Brachen, Leerständen und mindergenutzten Alt-Gewerbegebieten. An anderer Stelle – oft auch in unmittelbarer Nähe – entstehen großzügig bemessene Einfamilienhaus- und Gewerbegebiete. Sie verursachen der Gesellschaft enorme Kosten und Folgekosten, zerstören die Landschaft und die Lebensräume von Pflanzen und Tieren, verdrängen die Landwirtschaft und lösen Ortsränder auf. Die Wege werden immer länger, die Verkehre nehmen weiter zu – zulasten der Umwelt- und Lebensqualitäten. Dort, wo der Flächenbedarf am geringsten ist, ist Grund und Boden im Außenbereich so kostengünstig zu haben, dass die „Wiederbelebung" aufgegebener Flächen oder Gebäude für Investoren unrentabel ist. Das Einfamilienhaus auf der grünen Wiese ist hier vergleichsweise günstig zu realisieren. Gemeinden versuchen gerade dort, in der Konkurrenz um Einwohner und Betriebe, durch Angebotspolitik Entwicklungschancen zu öffnen. Wenn wir uns Einfamilienhausgebiete der 1950er- bis 1980er-Jahre ansehen, wird deutlich, dass diese individuell gestalteten Wohnträume häufig den heutigen Wohnanforderungen nicht genügen und in nachfrageschwachen Wohnlagen auch kein Garant der Altersvorsorge mehr sind. Auch die zahlreichen teil- und

untergenutzten Gewerbegebiete zeigen: **Auf der Grünen Wiese werden, stark getrieben von ökonomischen Rahmenbedingungen, die Leerstände von morgen produziert.**

1.3 Es geht um Gewinn, nicht um Verzicht

Der Begriff „Flächensparen" suggeriert ein „Verzichtsziel" und so fokussiert sich die Debatte oft allein auf Zahlen. **Im Kern geht es** jedoch **um eine Qualitätsdebatte, die geführt werden muss.**

Viele wachsende Groß- und Mittelstädte müssen derzeit in großem Maßstab Wohnungsbau realisieren und insbesondere kostengünstigen Wohnraum schaffen. Gleichzeitig besteht eine wichtige Zukunftsaufgabe darin, die „innere Peripherie", den Stadtraum außerhalb der Gründerzeit, zu qualifizieren. Er ist in den vergangenen Jahrzehnten aus dem Blick geraten. Hier finden sich neben alten Dorfkernen Patchwork-Strukturen, die aus vergangenen Stadterweiterungsphasen stammen, mehr oder minder unverbundene monofunktionale Inseln, die immer weiter an Attraktivität verlieren: Großwohnsiedlungen, Einfamilienhausgebiete und Zeilensiedlungen der 50er- und 60er-Jahre, untergenutzte Industrie- und Gewerbegebiete, aus der Nutzung gefallene Infrastrukturanlagen, entlang der Ausfallstraßen auch Fachmarktzentren und unwirtliche Ortsteilzentren. Die wachsende Wohnnachfrage birgt die große Chance, solche Stadträume qualitätsvoll zu entwickeln. Durch eine intelligente Verdichtung und Nachverdichtung, die verbunden ist mit einer Aufwertung von öffentlichen Räumen und Grünflächen, einer energetischen Ertüchtigung von Wohnsiedlungen, Verkehrsberuhigungsmaßnahmen und der Schaffung neuer Wegeverbindungen können hier attraktive, lebendige Quartiere und Zentren entstehen, die Bewohnerschaft verjüngt und die notwendige Dichte für Versorgungseinrichtungen und Infrastrukturen erreicht werden. Der Wohnungsmarkt würde entlastet und die Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich deutlich reduziert. Eine Nachverdichtung wird allerdings nur dann auf Akzeptanz in der ansässigen Bevölkerung stoßen, wenn sie tatsächlich mit einer Qualifizierung der Quartiere bzw. Stadträume verbunden ist.

In stagnierenden und schrumpfenden Regionen eröffnet sich durch eine konsequente Beschränkung auf Innenentwicklung vor allem die Chance, Ortszentren lebendig zu halten oder neu zu beleben, Leerstände in identitätsstiftenden Gebäuden abzubauen, eine hinreichende Auslastung von Infrastrukturen zu erzielen und die Nahversorgung zu sichern. Eine weitere Perforierung des Siedlungskörpers mit ihren erheblichen Folgekosten würde verhindert und auch ein wachsender Angebotsüberhang auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt, der nicht nur das Ortsbild negativ prägt, sondern auch Investitionen hemmt und private Vermögen, die in den Immobilien stecken, entwertet. Ergänzend könnten Rückbau und Renaturierung von Siedlungs- und Verkehrsflächen die Lebensqualität erhöhen, neue Perspektiven – zum Beispiel im Tourismus – eröffnen und langfristig Kosten sparen.

Für wachsende wie für schrumpfende Gemeinden gilt: Es wird in den kommenden Jahren auch um einen Kulturwandel gehen. Es müssen attraktive und bezahlbare Alternativen zum freistehenden Einfamilienhaus entwickelt werden. Nur so wird sich die Nachfrage – insbesondere auch von jungen Familien – verändern. Spezielle Angebote für altersgerechtes Wohnen können vor allem für alleinstehende Seniorinnen und Senioren eine echte Alternative zum Leben im Eigenheim darstellen und dadurch einen Generationenwechsel in den „überalterten" und untergenutzten Einfamilienhausgebieten befördern. Aber auch bei der Gewerbeentwicklung verspricht ein Umdenken neue Perspektiven. Ein interkommunales, besser noch regionales Denken und Handeln kann nicht nur immense Kosten sparen und das Landschaftsbild schützen, sondern auch „starke" Standorte entstehen lassen.

Deutlich wird, dass der umfassende Umbau und die Qualifizierung von Siedlungsstrukturen für wachsende wie für stagnierende oder schrumpfende Räume eine Herkulesaufgabe ist. **Die konsequente Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass es gelingt, diese Aufgabe zu meistern und die Chancen der Innenentwicklung zu nutzen. Umgekehrt ist die Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale in vielen Kommunen Vorausset-**

zung dafür, dass auf die Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche verzichtet werden kann.

2 Gründe der quantitativen und qualitativen Fehlentwicklungen

Kommunen und Regionen haben in den vergangenen Jahren bereits zahlreiche Projekte und Modellvorhaben umgesetzt, um den Flächenverbrauch zu senken. Auch auf Bundes- und Länderebene wurde vieles unternommen, zum Beispiel im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung oder der Landesentwicklungsplanung. Um die Kommunen bei der Umsetzung ihrer flächenpolitischen Ziele zu unterstützen, wurden zudem Instrumente nachjustiert und Anstöße für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gegeben. **Die Zahlen zeigen jedoch, dass die Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auf diesem Weg nicht erreicht werden können.**

2.1 Die Instrumente sind gut, aber nicht ausreichend

In mehreren aktuellen Forschungsvorhaben wurden umfassende Analysen vorhandener und in der Diskussion befindlicher Planungs- und Steuerungsinstrumente vorgenommen sowie institutionelle Hemmnisse untersucht. Auch fiskalische Instrumente und Förderprogramme wurden im Zusammenhang mit dem Flächenverbrauch auf den Prüfstand gestellt. In „Praxistests“ wurden Ergebnisse überprüft und diskutiert.

Die bisherigen Ergebnisse zeigen: Den verschiedenen Ebenen der räumlichen Planung steht ein umfassendes Instrumentarium zur Verfügung, mit welchem der Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke prinzipiell begrenzt und gesteuert werden kann. **Im Baurecht liegt die Hauptursache des anhaltend hohen Flächenverbrauchs nicht – auch wenn Ansatzpunkte für erforderliche Ergänzungen und Weiterentwicklungen identifiziert werden konnten. So muss vor allem das Instrumentarium für die Innenentwicklung, insbesondere für die Mobilisierung von Flächen, geschärft werden.** Weiterhin wirken die fiskalischen Rahmenbedingungen zum Teil kontraproduktiv auf die flächenpolitischen Ziele. Weder konnte mit den bisherigen Reformen eine wirkliche Umsteuerung erreicht werden, noch wird dies mit den derzeit in der Diskussion befindlichen Reformen – etwa dem vorliegenden Vorschlag zur Reform der Gundsteuer B – gelingen können.

2.2 Die lokalen Rahmenbedingungen

Die quantitativen und qualitativen **Fehlentwicklungen haben ihren Ursprung zunächst in den lokalen und regionalen Rahmenbedingungen**, unter denen Kommunen Instrumente einsetzen und Entscheidungen treffen. Einige exemplarische Stichworte illustrieren dies:

In wachsenden Städten wirken **hohe Boden- und Immobilienpreise** auf eine effektive Ausnutzung von Grundstücken hin. Entsprechende Festsetzungen in B-Plänen sind nicht notwendig. Die **Akzeptanz der Bevölkerung und der Nachfrager gegenüber verdichteten Wohnformen** ist höher als im ländlichen Raum. Ein hoher **Siedlungsdruck** und die in der Regel sehr **begrenzten Erweiterungsspielräume** im Außenbereich befördern die Mobilisierung von Baulücken und die Revitalisierung von Brachflächen.

In stagnierenden oder schrumpfenden Gemeinden im ländlichen Raum befördern **niedrige Bodenpreise** den sorglosen Umgang mit der Ressource Fläche. Festsetzungen zu höheren Bebauungsdichten in Bebauungsplänen können nicht getroffen werden, weil sich die ansässige Bevölkerung wehrt, es vor allem aber keine **Nachfrage** nach dichteren Wohnformen gibt. Das **freistehende, „selbstgebaute“ Einfamilienhaus bleibt die bevorzugte Wohnform** und es ist bei niedrigen Bodenpreisen für viele finanzierbar. Eine Mobilisierung von Brachflächen für Wohnen oder Gewerbe ist in der Regel teurer

und vor allem komplizierter als die Neuinanspruchnahme von Flächen auf der grünen Wiese, die oft noch hinreichend verfügbar sind. Die Werkzeuge der Planung sind vor diesem Hintergrund stumpf.

Allerdings gibt es vielerorts auch einfach **nicht genügend oder keine Innenentwicklungsflächen (mehr)** oder sie sind **nicht mobilisierbar**. Auch wenn Kommunen ein sehr großes Interesse daran haben, die Wunden im Siedlungskörper zu heilen, Brachen und Baulücken neu zu entwickeln und damit neue Qualitäten zu schaffen, scheitern sie oft an der fehlenden **Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. der Bodenspekulation**. Manchmal machen **hohe Kosten für die Beseitigung von Gebäuden und Altlasten** die Vorhaben für marktwirtschaftliche Akteure unrentierlich – vor allem wenn im Umland günstigere Optionen zur Verfügung stehen. Und vielen **Kommunen fehlen Geld und Personal** für Entwicklungsschritte wie den Zwischenerwerb oder die aufwändige Überplanung und Baureifmachung dieser Flächenpotenziale. Zusätzlich muss bei der Innenentwicklung zum Teil mit Widerständen der Bürgerinnen und Bürger, des Denkmalschutzes oder der Umweltbehörden umgegangen werden.

2.3 Zielkonflikte auf lokaler Ebene

Ein weiterer wichtiger Grund, warum die flächenpolitischen Ziele bisher nicht erreicht werden konnten, sind **Zielkonflikte in der Kommunalpolitik**. Auch hier seien nur schlaglichtartig einige Aspekte genannt.

Das Einnahmensystem von Kommunen in Deutschland orientiert sich sehr stark an der Einwohnerzahl. Weitere Einnahmen können durch die Gewerbesteuer erzielt werden. Dies führt dazu, dass sich insbesondere wirtschaftlich schwache Gemeinden in peripheren Räumen oft darauf angewiesen sehen, mit der Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten Betriebe oder Einwohner „anzulocken“ und sich damit neue Perspektiven zu eröffnen. Sie verbinden damit die **Hoffnung, dass die Haushalte konsolidiert**, **Arbeitsplätze geschaffen, Infrastrukturen erhalten, die Nahversorgung gesichert und einer Überalterung oder Abwanderung entgegengewirkt** werden kann. Dabei treten sie im Rahmen von Angebotsplanungen in einen teils ruinösen Wettbewerb mit anderen Städten und Gemeinden ein. Je geringer die Entwicklungsdynamik und je größer die Problemlage ist, desto „erpressbarer“ wird die Kommune. Die Wünsche der Nachfrager – seien es Einfamilienhausbauer oder raumgreifende Unternehmen – werden, wenn irgend möglich, erfüllt.

Zielkonflikte treten natürlich auch in wachsenden Städten und Gemeinden auf, zum Beispiel wenn der **Wohnungsmarkt stark unter Druck** ist und in sehr kurzer Zeit viel Wohnraum geschaffen werden muss – und dies vor allem im kostengünstigen Segment. Interkommunale Lösungen scheitern oft an Interessenkonflikten zwischen den unterschiedlichen Kommunen. Zudem treten Zielkonflikte auf, wenn nach dem Zusammenbruch von Industrien ein **wirtschaftlicher Strukturwandel** zu bewältigen ist und neue Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Die Bereitstellung neuer Flächen im Außenbereich ist meist einfacher, schneller und kostengünstiger zu realisieren als die Revitalisierung alter Industriebrachen. Im Hinblick auf die Gewerbeansiedlung sind solche Städte kaum weniger „erpressbar“ als schrumpfende Kommunen.

Die flächenpolitischen Ziele treten also in Konkurrenz zu anderen wichtigen Zielen kommunalen Handelns. Von den betroffenen kommunalpolitischen Akteuren kann in vielen Fällen nicht erwartet werden, dass sie die auftretenden Zielkonflikte in der Abwägung zu Gunsten der Flächensparziele entscheiden und zum Beispiel auf den Versuch verzichten, den Städten oder Gemeinden – zumindest kurzfristig – neue Perspektiven zu eröffnen und zusätzliche Spielräume zu verschaffen. Sie haben den Auftrag, im Sinne ihrer Wählerschaft zu handeln und sie müssen so entscheiden, dass sie „wählbar“ bleiben.

2.4 Rahmenbedingungen und Zielkonflikte der Raumordnung

Nicht nur die Kommune, sondern auch die Region ist nicht die geeignete Ebene, die übergeordneten flächenpolitischen Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wirksam umzusetzen, wenn nicht „von oben" entsprechende Vorgaben definiert werden. Nur durch derartige Vorgaben sind stringentere Eingriffe in die kommunale Planungshoheit zu rechtfertigen oder durchzusetzen. Dies liegt auch an einem institutionellen Hemmnis: Regionalparlamente setzen sich überwiegend aus delegierten Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen zusammen. Sie vertreten also kommunale Einzelinteressen und stehen oft nicht hinreichend für eine übergeordnete regionale Sichtweise. Zudem müssen zum Beispiel für Kommunen, die ihre Innenentwicklungspotenziale nicht aus eigener Kraft mobilisieren können, geeignete Lösungen gefunden werden. Darüber hinaus bestimmen auch auf dieser Ebene die Rahmenbedingungen den Handlungsspielraum und gibt es auch hier Interessenskonflikte zwischen flächenpolitischen und anderen regionalen Entwicklungszielen. So setzt die Regionalplanung in der Regel keine gemeindebezogenen Mengenvorgaben im Sinne des 30-Hektar-Ziels.

Zahlreiche Bundesländer haben sich unterdessen in ihren Nachhaltigkeitsstrategien oder in Koalitionsverträgen quantitative Flächenziele gesetzt. Diese werden bislang jedoch nicht oder lediglich in Form von Grundsätzen operationalisiert und nicht verbindlich auf die Regionen umgelegt. Denn auch hier nehmen die Rahmenbedingungen und konkurrierende Ziele großen Einfluss auf das Handeln und auch hier muss Politik wählbar bleiben. Konflikten mit den nachgeordneten Ebenen wird ausgewichen, Strukturpolitik orientiert sich auch unter Schrumpfungsbedingungen an quantitativen Wachstumszielen. Bilder für qualitatives Wachstum, für eine zukunftsfähige Perspektive schrumpfender Kommunen fehlen oder sie sind nicht vermittelbar, weil entsprechende finanzielle Mittel nicht zur Verfügung stehen – zum Beispiel für die Mobilisierung von Flächen im Innenbereich, für Rückbau und Renaturierung oder für den Erhalt einer Basisinfrastruktur.

3 Konzertierte Aktion Flächensparen

Das 30-ha-Ziel kann in den verbleibenden drei Jahren auf dem bisherigen Weg und mit den vorhandenen Instrumenten nicht erreicht werden. Das gleiche gilt für die räumliche Umsteuerung des Flächenverbrauchs und das Ziel, insgesamt zu einer effizienteren Flächenausnutzung zu kommen.

Bund und Länder sind gefragt, mittels eines konsequenten strategischen Flächenmanagementansatzes die Weichen wirksam umzulegen (vgl. Kap. 8). **Eine konzertierte Aktion aller flächenpolitisch relevanten Akteure ist die Voraussetzung dafür, dass eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gelingt.** Vor allem Innenentwicklung ist eine gemeinschaftlich zu bewältigende Aufgabe vieler unterschiedlicher öffentlicher und privater Akteure.

3.1 Aktiv werden – jetzt!

Ein grundsätzliches Umsteuern und Schärfen der Instrumente wird Zeit in Anspruch nehmen. Schon jetzt sind alle flächenpolitisch relevanten Akteure aufgerufen, Verantwortung zu übernehmen und im Rahmen ihrer Handlungsspielräume auf eine deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs hinzuwirken.

3.2 Integrierter Politik- und Handlungsansatz auf allen Ebenen der räumlichen Planung!

Notwendig ist ein integrierter Politik- und Handlungsansatz, in dem Ziele der Umwelt-, Stadtentwicklungs-, Wirtschafts-, Finanz-, Sozial- oder Agrarpolitik zusammengedacht werden. Die Synergien sind groß, der sorgfältige Umgang mit Grund und Boden nützt allen. Auf allen Ebenen der räumlichen Planung ist die ressortübergreifende Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung also unerlässlich. Die-

ses Zusammenwirken muss von der Festlegung von Zielen der Flächeninanspruchnahme über den Einsatz geeigneter Instrumentenbündel und Werkzeuge bis hin zu Maßnahmenumsetzung reichen und auch ein systematisches Monitoring einschließen. Für diesen Weg muss geworben werden; die maßgeblichen Akteure müssen diese Aufgabe gemeinsam bewältigen.

3.3 Breite Debatte anstoßen!

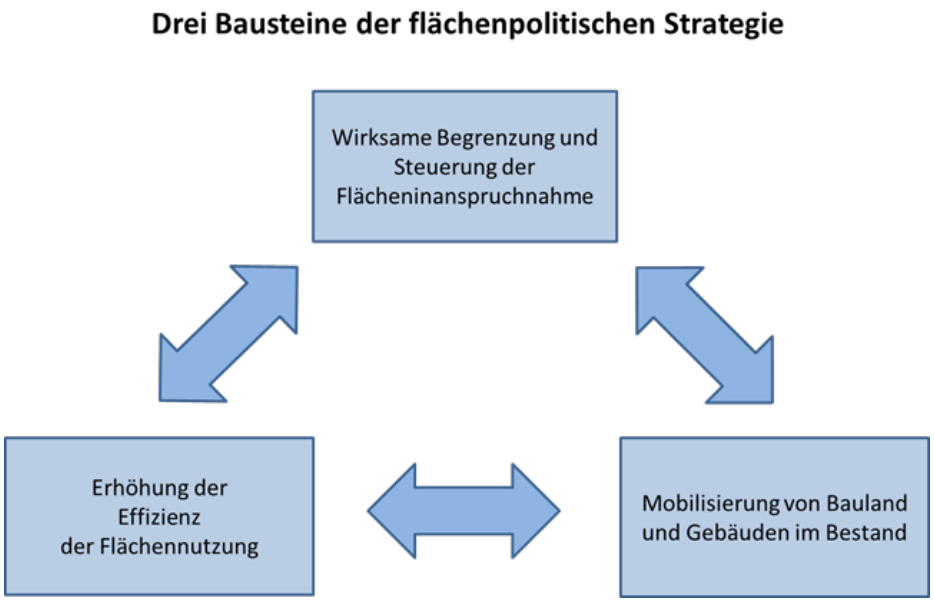
Stetige Information, Kommunikation und Beteiligung sind ein Muss, wenn es darum geht, einen Bewusstseins- und Kulturwandel einzuleiten und wirksam umzusteuern. Es gilt, auf der Basis gut aufbereiteter Informationen eine breite gesellschaftliche Debatte über nachhaltige Siedlungsentwicklung unter den Vorzeichen des demografischen Wandels zu führen. Diese Debatte ist insbesondere auch im Hinblick auf zukunftsfähige kompakte Bauweisen und Strukturen unumgänglich. Das betrifft nicht nur den Wohnungsbau, sondern auch Industrie- und Gewerbebauten sowie Fachmärkte ebenso wie die Organisation des fließenden und vor allem ruhenden Verkehrs. Im Mittelpunkt der Debatte sollte immer die Frage der zukünftigen Lebensqualität in den Städten und Gemeinden stehen.

Dies ist auch unerlässlich, um private Akteure – Flächeneigentümer, Investorinnen, Bauherren, Betriebe, Verbraucherinnen und Verbraucher bzw. Interessensvertreter – zu sensibilisieren und Akzeptanz für die Umsteuerung zu erzeugen.

4 Flächenmanagement – drei strategische Bausteine

Es gibt drei Strategiebausteine zur Umsetzung der flächenpolitischen Ziele, die nur in Kombination wirksam sind: die konsequente und wirksame Reduzierung und Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme, die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen sowie die Steigerung der Flächeneffizienz. Eine wirksame Gesamtstrategie muss immer Instrumente und Maßnahmen aus allen drei Bausteinen miteinander kombinieren. Denn eine stringente Reduzierung und Steuerung des Flächenverbrauchs wird nur dann gelingen, wenn gleichzeitig der Weg für die Innenentwicklung erleichtert wird. Umgekehrt können viele Städte und Gemeinden nur dann Innenentwicklung betreiben, wenn gleichzeitig das Angebot der Flächen im Außenbereich beschränkt oder um ein Deutliches verteuert wird.

Abbildung 2: Flächenpolitische Strategie



Quelle: Adrian u.a. (2017)

4.1 Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand

Wichtige Stellschraube der Innenentwicklung ist die Mobilisierung von Flächen im Bestand. Dabei geht es um vormals bebaute Flächen wie Baulücken und Brachflächen, um erschlossene unbebaute Grundstücke des beplanten oder unbeplanten Innenbereichs, aber auch um aus der Nutzung gefallene Gebäude und Großimmobilien, die einer neuen Nutzung zugeführt werden können. Im Fokus stehen sowohl kleinteiliges Einzeleigentum als auch größere Flächen meist institutioneller Eigentümer. Dies summiert sich auf enorme Innenentwicklungspotenziale, vom BBSR auf mindestens 120.000 bis 165.000 Hektar beziffert, von denen etwa ein Fünftel als kurzfristig aktivierbar eingeschätzt wird. Sie müssen aktiv genutzt werden, bevor neue Flächen beansprucht werden.

4.2 Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung: Kompakte Stadtstrukturen

In Städten und Gemeinden mit großer Flächennachfrage, insbesondere stark wachsenden Groß- und Mittelstädten, wirken Marktkräfte, Nachfrage und kommunale Akteure in der Regel bereits auf eine hohe Ausnutzung der Flächen und damit auch der vorhandenen Infrastrukturen. Aber auch in Kommunen mit weniger wirksamen Marktkräften lässt sich die Effizienz der Flächennutzung steigern, wenn gleichzeitig die Neuinanspruchnahme von Flächen begrenzt wird. Angemessen hohe bzw. maßvolle bauliche Dichten im Neubau und die Ausschöpfung von Nachverdichtungspotenzialen im baulichen Bestand bieten – auch in kleineren Städten und ländlichen Gemeinden – die Chance für die Ansiedlung von Betrieben, die Schaffung von Wohnraum, die Entwicklung nutzungsgemischter Strukturen und eine hohe Wohn- und Lebensqualität in Quartieren mit kurzen Wegen. Die „doppelte Innenentwicklung“, d.h. die Qualifizierung und Erweiterung von Grün- und Freiflächen, der Erhalt von Frischluftbahnen oder von mikroklimatisch wirksamem Grün sollte nicht als Grenze der Nachverdichtung, sondern als Voraussetzung dafür diskutiert werden.

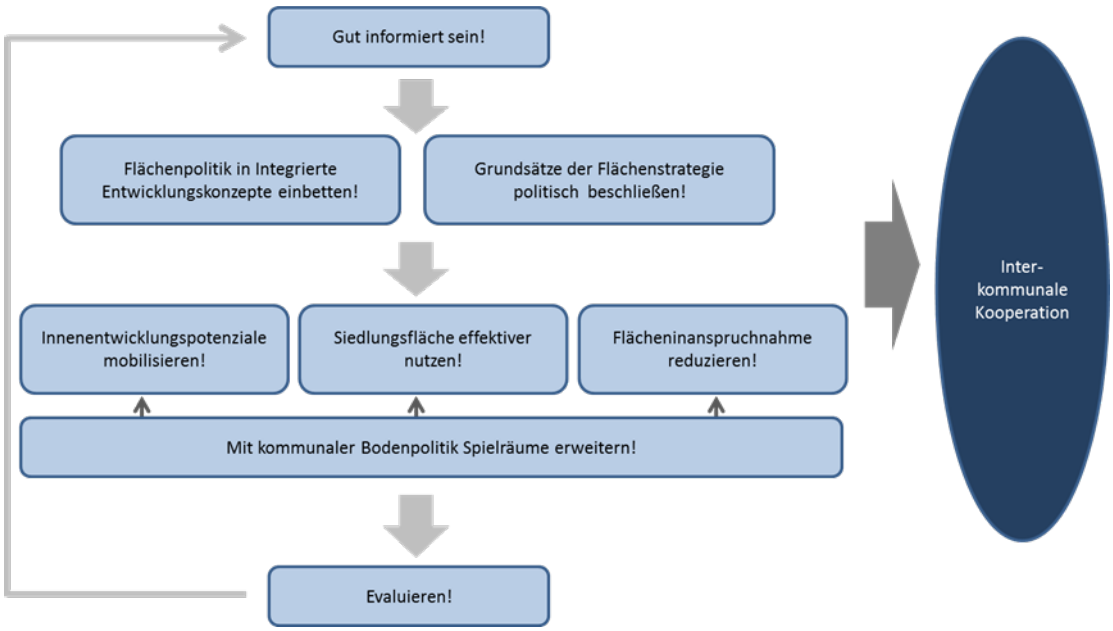
4.3 Wirksame Begrenzung und Steuerung des Flächenverbrauchs

Alle flächenpolitisch relevanten Akteure sollten das Ziel, den Flächenverbrauch bundesweit auf 30 ha pro Tag zu begrenzen, ernst nehmen. Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke sollten in Zukunft nur noch dort neu in Anspruch genommen werden, wo Innenentwicklungspotenziale nicht vorhanden sind und eine hohe Entwicklungsdynamik ein quantitatives Flächenwachstum rechtfertigt. Hierzu bedarf es als Kern eines strategischen Flächenmanagements der Operationalisierung des quantitativen Flächensparzieles. Es gilt, den nationalen Zielwert von 30 Hektar auf die Länder und von dort aus weiter auf die Regionen und Kommunen umzulegen. Nur so können mittel- und langfristige Kosten und Folgekosten der Siedlungsentwicklung vermieden, Qualitäten in den Innenbereichen erhalten und weiterentwickelt und Landschaft mit ihren vielfältigen Funktionen geschützt werden.

5 Aktiv handeln in Städten und Gemeinden: Werkzeugkasten konsequent nutzen!

Den Kommunen kommt eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung der flächenpolitischen Ziele zu. Die Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung ist ihre originäre Aufgabe. Sie arbeiten vor Ort und in Abhängigkeit von örtlichen Herausforderungen und Potenzialen mit dem vielschichtigen Werkzeugkasten der Instrumente und Prozesse und beeinflussen damit maßgeblich Siedlungsentwicklung und Baugeschehen. Eine kommunale Flächenstrategie muss den lokalen Einflussfaktoren Rechnung tragen, ohne das Flächensparziel aus dem Blick zu verlieren. **Städte und Gemeinden sind gefordert, den zur Verfügung stehenden Werkzeugkasten konsequent für eine aktive Flächenpolitik zu nutzen.**

Abbildung 3: Aktionsfelder der Städte und Gemeinden



Quelle: eigene Darstellung

5.1 Gut informiert sein!

Nur auf der Grundlage von detaillierten Informationen kann Verwaltung zielgerichtet handeln und Politik zukunftsfähige Entscheidungen treffen.

Unverzichtbar ist ein **Flächenmonitoring** inkl. entsprechender **Flächenentwicklungsberichte**. Nur so kann regelmäßig geprüft werden, ob flächenpolitische Ziele erreicht worden sind und ob Strategien oder Maßnahmen neu justiert werden müssen. **Analysen zu Innenentwicklungspotenzialen** sind entscheidend für eine stringente Innenentwicklung und sollten auch Bewertungen zur Eignung und Verfügbarkeit enthalten. Eine Fortschreibung der Daten ist unerlässlich.

Software-Tools zu Kosten-Nutzen-Betrachtungen sollten bei Neuausweisungen als Entscheidungsgrundlage und Argumentationshilfe genutzt werden. Sie dienen dazu, „Fiskalwerte“ zu ermitteln, d.h. die kurz-, mittel- und langfristigen Einnahmen- und Ausgabeneffekte verschiedener Entwicklungsvarianten, insbesondere auch im Hinblick auf die Folgekosten technischer und sozialer Infrastrukturen. Auf dieser Basis können und sollten Alternativstandorte für Baugebiete, Bebauungsvarianten (etwa im Hinblick auf Dichte und Erschließung), aber auch Varianten der Siedlungsentwicklung miteinander verglichen werden. Dabei kann auch die Auslastung von Infrastrukturen im Zeitverlauf dargestellt werden.

5.2 Flächenpolitik in Integrierte Stadtentwicklungskonzepte einbetten!

Ein wichtiges kommunales Handlungsfeld ist es, Ziele, Strategien und Maßnahmen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in ressortübergreifenden Prozessen zu entwickeln und in Integrierten Entwicklungskonzepten zu verankern. Diese dienen als Orientierungsrahmen für alle wichtigen Entscheidungen. Ihre Wirkung entfalten solche Konzepte, wenn die Politik sich per Beschluss an sie bindet. Andernfalls sind sie für die Abwägung nach dem BauGB unbeachtlich. In einem nächsten Schritt sollte auf dieser Grundlage die Flächenkulisse des Flächennutzungsplans geprüft und ggf. angepasst werden.

Eine große Chance liegt im Prozess: In den umfangreichen Diskussions- und Abstimmungsprozessen mit anderen Verwaltungsressorts, der Politik und Stakeholdern der Zivilgesellschaft sollten Zielkonflikte und -kongruenzen offengelegt, Vor- und Nachteile unterschiedlicher Entwicklungsszenarien abgewogen, kohärente Strategien und Maßnahmen entwickelt und Prioritäten gesetzt werden.

5.3 Grundsätze der Flächenstrategie politisch beschließen!

Grundlegend für eine erfolgreiche Innenentwicklungs- und Flächenschutzstrategie in den Kommunen ist die Rückendeckung der gewählten Entscheidungsträger. Erforderlich ist deshalb, dass sich die Politik per Beschluss zu Zielen, Leitlinien und Regularien ihrer mittelfristigen Flächenpolitik bekennt bzw. sich an diese bindet. Auch die Bindung an ein kommunales Baulandmodell oder an informelle Konzepte kann dazu beitragen, flächenpolitische Ziele zu erreichen. Eine entscheidende Wirkung solcher Grundsatzbeschlüsse liegt im Prozess der politischen Willensbildung. Die intensive Auseinandersetzung mit der Thematik informiert und sensibilisiert die Mitglieder der politischen Gremien.

Die Verwaltung bekommt durch die Grundsatzbeschlüsse einen programmatischen Handlungsrahmen, Investorinnen und Flächeneigentümern gibt dies Transparenz und Verlässlichkeit. Insbesondere wenn es gelingt, sich fraktionsübergreifend auf eine Linie zu verständigen, wird das Thema politischen Profilierungskämpfen entzogen und ein starkes Zeichen nach innen und außen gesetzt.

5.4 Innenentwicklungspotenziale mobilisieren!

Den Kommunen stehen zahlreiche Instrumente zur Verfügung, die sie nutzen sollten, um im Siedlungsbestand Flächen für die Innenentwicklung zu mobilisieren. Unerlässlich für alle Instrumente der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen ist eine geeignete Informationsbasis.

Das wirksamste Mittel der Städte und Kommunen, Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren, ist eine **langfristig orientierte kommunale Bodenpolitik** mit den damit verbundenen eigentumsrechtlichen Optionen.

Weiterhin sind Städte und Gemeinden gefragt, ordnungsrechtliche Instrumente des Bodenrechts konsequent zu nutzen. Hierzu zählen etwa das **Vorkaufsrecht**, das **Baugebot**, das **Modernisierungs- und Instandhaltungsgebot** und das **Rückbaugebot**. Die Praxistauglichkeit des Instrumentariums wurde mit der BauGB-Novelle 2013 verbessert. Es besteht nun die Möglichkeit, das Vorkaufsrecht unter vereinfachten Voraussetzungen auch zugunsten Dritter auszuüben. Zudem wurde beim Rückbaugebot eine Kostenbeteiligung des Eigentümers bis zur Höhe der daraus resultierenden Bodenwertsteigerung eingeführt.

Für größere Areale von erheblichem städtebaulichem Gewicht kommt die Durchführung einer **Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme** (§§ 165-171 BauGB) in Betracht. Mit diesem Instrument können Kommunen eine Aktivierung ggf. auch erzwingen.

Neben diesen „harten“ Instrumenten sollten Kommunen die Vielzahl „weicher“ Instrumente nutzen, die Ihnen zur Verfügung stehen: Informelle Ansätze, mit deren Hilfe die Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümerinnen und Eigentümern erhöht werden kann, sind zum Beispiel eine **direkte Ansprache** auf der Grundlage von **Testentwürfen** oder **städtebaulichen Wettbewerben**. Aktuell wird in einem ExWoSt-Programm sowie im Rahmen des Förderprogramms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ des Landes Baden-Württemberg der Einsatz von **Innenentwicklungsmanagern** erprobt. **Aktive Strategien der Vermarktung** von Flächen und Gebäuden (Beratungsangebote für Nachfrager, Internetplattformen, Gewerbeflächenbörsen), ggf. in Kooperation mit benachbarten Kommunen, sind vor allem in Städten und Gemeinden mit Angebotsüberhang sinnvoll. Erfolg versprechend ist die Verbindung mit **kommunalen Förderprogrammen.** So können zum Beispiel junge Familien für den Erwerb und den Umbau leerstehender Immobilien in Ortskernen gewonnen werden. Ansätze reichen von der kostenfreien Erstberatung durch einen Architekten bis zu direkten Zuschüssen. Die **Veröffentlichung**

von Baulandkatastern oder Baulückenbörsen zielt darauf, dass Bauwillige bzw. Investorinnen direkt auf die jeweiligen Grundstückseigentümer zugehen und ggf. in Kaufverhandlungen eintreten.

5.5 Siedlungsfläche effektiver nutzen!

Städte und Gemeinden sollten die Dichte der Bebauung im Rahmen ihrer Planungshoheit konsequent beeinflussen. Basis können Festsetzungen im **Bebauungsplan**, aber auch der **Zuschnitt und die Größe der Baugrundstücke**, **Bindungen in städtebaulichen Verträgen** oder die **Praxis der Vergabe von Baugrundstücken** im Rahmen von Baulandmodellen sein. Maßgeblich sind insbesondere die Art der Erschließung sowie das festzulegende Maß der baulichen Nutzung. Festgesetzt werden können auch **Höchstmaße für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke** oder **Mindestmaße für die bauliche Nutzung**. Die **Überschreitung der von der Baunutzungsverordnung vorgegebenen Maßobergrenzen** ist aus städtebaulichen Gründen prinzipiell möglich – soweit gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse bzw. Umwelt nicht beeinträchtigt werden.

Städtebauliche Wettbewerbe können ein Mittel sein, attraktive Alternativen zum flächenzehrenden freistehenden Einfamilienhaus zu entwickeln und damit Einfluss auf die Nachfrage zu nehmen. Der Wohnflächenbedarf lässt sich zum Beispiel durch intelligente **Grundrisse und Gebäudeerschließungen**, **gemeinschaftliche Wohnformen** und – in Abhängigkeit der örtlichen Situation – oft auch durch ein größeres **Angebot für Ein-Personen-Haushalte** reduzieren. Einfluss darauf können Kommunen zum Beispiel über die Vergabepraxis von Baugrundstücken, städtebauliche Verträge oder Projekte der kommunalen Wohnungsbaugesellschaften nehmen. Weiterhin können **Maßnahmen eines „Umzugsmanagements**“ den Generationenwechsel in Wohnungen und Einfamilienhäusern unterstützen.

Unverzichtbarer Baustein für eine kompakte und verkehrsreduzierende Siedlungsstruktur ist auch der Erhalt eines gestuften Netzes von zentralen Versorgungsbereichen. Erforderlich ist deshalb eine konsequente **Standortsteuerung des großflächigen Einzelhandels**.

5.6 Flächenverbrauch vermeiden oder begrenzen!

Kommunen verfügen über einen umfangreichen Instrumentenkasten, wenn es um die Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Bestand und die Schaffung von kompakten Siedlungsstrukturen geht. Aktivitäten in diesen Bereichen reduzieren gleichzeitig den Flächenverbrauch auf der „grünen Wiese“. Solange und soweit aber keine verbindlichen quantitativen Vorgaben zur Neuinanspruchnahme von Flächen auf Bundes, Landes- bzw. regionaler Ebene vorliegen, ist in der Regel der **politische Wille**, insbesondere die **Selbstbindung an ein ambitioniertes Mengenziel** das einzig wirksame Mittel, den Flächenverbrauch wirksam zu begrenzen.

Auf dem Weg zur angestrebten Flächenkreislaufwirtschaft im Jahr 2050 ist die „Entlassung“ von Grundstücken aus dem Nutzungskreislauf, das heißt **Rückbau, Renaturierung bzw. die Rücknahme von Baurechten** unverzichtbar. Nur wenn Flächen, die keine tragfähige (Nach)Nutzungsperspektive haben, „der Landschaft zurückgegeben“ werden, kann die Siedlungserweiterung in Wachstumsregionen kompensiert werden. Vor allem in schrumpfenden Regionen ist das eine Zukunftsaufgabe, der sich Kommunen stellen müssen.

Ein weiteres Instrument im Sinne des Mengenziels stellt das neu geschaffene **Sonderrecht** der **temporären Nutzungserlaubnis mit zwingender Rückbauverpflichtung im Außenbereich** dar. Damit können temporäre Flächenbedarfe, etwa für die (Erst-)Unterbringung von Flüchtlingen, aufgefangen werden. Auch im **Bebauungsplan** kann in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte bauliche und sonstige Nutzungen und Anlagen nur für einen bestimmten Zeitraum oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig sind.

Sofern einzelne Kommunen Flächenbedarfe durch Innenentwicklung nicht befriedigen können, ist das interessanteste – bzw. im Hinblick auf das flächenpolitische Mengenziel wirksamste – Handlungsfeld

für Städte und Gemeinden die **interkommunale Kooperation** bzw. **regionale Zusammenarbeit** (vgl. Kap. 6.2).

5.7 Mit kommunaler Bodenpolitik Spielräume erweitern!

Planerische Instrumente greifen häufig zu kurz, wenn Innenentwicklungspotenziale mobilisiert oder städtebauliche Ziele umgesetzt werden sollen, vor allem wenn die Eigentümer keine Mitwirkungsbereitschaft zeigen. Kommunale Bodenpolitik und die damit verbundenen sehr weitgehenden eigentumsrechtlichen Handlungsoptionen sollten genutzt werden, um Stadtentwicklung wirksam zu steuern. Fiskalpolitische Gründe, aber auch kurzfristig orientiertes Denken und mangelnde finanzielle Ressourcen haben allerdings dazu geführt, dass viele Städte und Gemeinden eine strategisch angelegte und vorausschauende Bodenpolitik weitgehend eingestellt haben bzw. eine solche nicht etablieren können.

Aktive kommunale Bodenpolitik nutzt gezielt die **Liegenschaftspolitik** sowie unterschiedliche **Ansätze kooperativer Baulandentwicklung** auf der Basis **städtebaulicher Verträge**. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind vielfältig und können an örtlichen Rahmenbedingungen ausgerichtet werden.

Als „kommunale Baulandmodelle" beschlossene Leitlinien zur kooperativen Baulandentwicklung werden derzeit vor allem im Zusammenhang mit der sozialen Wohnraumversorgung diskutiert. Diese Impulse sollten für eine generelle Belebung der strategischen kommunalen Bodenpolitik – im Sinne der flächenpolitischen Ziele – genutzt werden.

6 Aktiv handeln in der und für die Region

Erforderlich für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ist zum einen eine regionale und überregionale Koordination der Raumentwicklung, zum anderen verantwortungsvolles regionales Denken in den Kommunen.

6.1 Regionale Raumordnungsplanung: Ziele schärfen, Instrumente nutzen!

Mit der **Festlegung von verbindlichen Zielen** und der **Formulierung von abwägungsrelevanten Grundsätzen** sollte die Regionale Raumordnungsplanung Neuausweisungen von Baugebieten auf geeignete Raumkorridore lenken, aber auch unmittelbar quantitativ begrenzen. Vor allem die Setzung von **gemeindebezogenen Mengenvorgaben** für Neuausweisungen könnte im Hinblick auf das 30-Hektar-Ziel enorm wirksam sein. **Orientierungswerte für die Siedlungsdichte** sollten ergänzend festgelegt werden.

Ein entscheidender Ansatzpunkt der Regionalplanung ist es, **Impulse** oder **Anreize für intraregionale bzw. interkommunale Kooperationen in der Region** zu geben, zum Beispiel mit informellen Ansätzen wie **Regionalkonferenzen** oder **Regionalen Entwicklungskonzepten**. Wirksamer ist es, wenn sie beispielsweise enge Grenzen für die Siedlungsflächenentwicklung setzt und gleichzeitig – im Falle einer interkommunalen Kooperation – Spielräume für Abweichungen eröffnen. Eine aktive Regionalpolitik begleitet die Kommunen dabei, den Mehrwert einer Kooperation herauszuarbeiten und Aushandlungsprozesse im Sinne eines gerechten Vorteil-Lasten-Ausgleichs zu führen. Zentrale Handlungsfelder sind neben einer umfassenden kooperativen Siedlungsentwicklung eine gemeinsame Gewerbeflächenentwicklung und Wirtschaftspolitik.

6.2 Interkommunal und regional kooperieren!

Durch eine **kooperative Gewerbeflächenentwicklung, Ansiedlungs- und Wirtschaftsförderungspolitik** werden vorhandene Infrastrukturen besser ausgelastet, die Vermarktungschancen erschlossener Gewerbeflächen verbessern sich, Flächenengpässen einzelner Kommunen kann begegnet werden.

Zudem wird das Angebot oft flexibler, weil die Gemeinden in der Summe auf mehr Flächen unterschiedlicher Ausprägung zurückgreifen können. Gleichzeitig wird sich der Umfang der Gewerbeflächenausweisung in der Regel stärker an dem tatsächlichen Bedarf in der Region orientieren und deshalb geringer ausfallen. All dies spart den beteiligten Kommunen erhebliche Kosten und erhöht die Chancen im Wettbewerb der Regionen. In **interkommunale Gewerbeflächenpools** bringen die beteiligten Kommunen eine Vielzahl von Einzelflächen ein, die nach gemeinsamen Regeln bewirtschaftet werden. Planung, Entwicklung, Nutzung und Vermarktung werden gemeinsam übernommen.

Eine **kooperative Siedlungsflächenentwicklung** ist eine sehr weitgehende Form der Zusammenarbeit. Sie kann den kontraproduktiven Wettbewerb um Wohnbevölkerung und Betriebe beenden und dazu beitragen, kostengünstigere arbeitsteilige Strukturen zu entwickeln. Eine wichtige Funktion hat eine kooperative Siedlungsflächenentwicklung auch in Stadt-Umland-Regionen. Von Seiten der Regionalplanung sollte es dabei verbindliche Mengenvorgaben für die Neuausweisung von Flächen geben, damit das Instrument seine Wirkung entfaltet. Andernfalls ist die Verlockung groß, Konsens dadurch zu erzielen, dass additiv alle Siedlungserweiterungswünsche der Kommunen umgesetzt werden. Auf dem Weg zu solchen „harten“ Kooperationen spielen informelle Ansätze eine wichtige Rolle. Die Königsdisziplin ist dann, einen gerechten Vorteil-Lasten-Ausgleich auszuhandeln. Dies ist gleichzeitig ein wichtiger Lernprozess. Er kann dazu beitragen, gemeinsame Interessen herauszuarbeiten, sinnvolle Arbeitsteilungen zu erkennen und einen Mehrwert zu entwickeln, von dem alle Kooperanden profitieren. In der Praxis hat es sich bewährt, Verzichte durch Zugeständnisse an anderer Stelle, insbesondere auch in anderen Themenfeldern als der Flächenentwicklung, auszugleichen (z.B. Projekt-Ausgleichsfonds oder Strukturfonds, bei denen sich die Einzahlungen an Einwohner- oder Steuerkraftzuwächsen orientieren). Direkte monetäre Ausgleichsmechanismen bzw. Transfers sind sehr viel schwieriger auszuhandeln.

7 Aktiv in Bund und Ländern: Instrumentarium weiterentwickeln!

Bund und Länder nehmen direkten Einfluss auf das Baugeschehen bzw. die Flächenneuinanspruchnahme, indem sie beispielsweise als Bauherren große Infrastrukturprojekte umsetzen. Vor allem aber nehmen sie Einfluss, indem sie planerisch-programmatisch oder in der Gesetzgebung einen Rahmen setzen für die Siedlungsentwicklung. Sie können beispielsweise restriktive Vorgaben machen, Instrumente der kommunalen Planung schärfen und ergänzen oder mit Förderprogrammen Investitionen auf bestimmte Handlungsfelder lenken. Zudem setzen sie fiskalische Anreize für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und beeinflussen damit ökonomische Wirkungszusammenhänge.

Schon jetzt können und sollten die Länder einen stärkeren Beitrag leisten, indem sie in den **landesweiten Raumordnungsplänen** konkretere flächenpolitische Ziele setzen. Sie haben – bei entsprechender Anpassung der Landesplanungsgesetze – die Möglichkeit, **quantitativ gefasste Mengenziele für die regionale Raumordnungsplanung in den einzelnen Regionen** vorzugeben. Auch können und sollten sie die **Vorgaben für die Ermittlung von Siedlungserweiterungsbedarfen seitens der Regionalplanung** schärfen. Dies betrifft insbesondere Vorgaben zur Qualität der Datengrundlagen, zu Berechnungen in den Bedarfsnachweisen sowie für die Ermittlung der Bedarfe an Eigenentwicklung. Hierbei sollten auch kleinteilige Flächenpotenziale im Bestand verbindlich angerechnet werden. Auch Vorgaben zu Dichtewerten sollten in allen Landesentwicklungsplänen verankert werden.

In jedem Falle bedarf ein erfolgreiches Flächenmanagement eines aussagekräftigen **Flächenmonitorings**. Die Datenqualität muss weiter verbessert und das bisherige Monitoring um aussagekräftige Indikatoren, zum Beispiel zur Siedlungsdichte, erweitert werden.

8 Perspektive: drei Aktionsfelder, um Zukunft zu gestalten

Die tatsächliche Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme, aber auch die Analyse der Ursachen hat gezeigt, dass es auf dem bisherigen Weg und mit dem vorhandenen Instrumentarium nicht gelingen kann, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren oder gar perspektivisch eine Netto-Null-Inanspruchnahme zu erreichen.

Eine wirkliche Umsteuerung in Richtung ökonomisch, ökologisch und sozial nachhaltiger Strukturen erfordert es, dass Bund und Länder den Rahmen für das Handeln der beteiligten Akteure deutlich verändern: Die Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme auf einen Zielwert kann zuverlässig nur mit einer konsequenten Kontingentierung gelingen. Die damit verbundene verbindliche Festlegung und Zuweisung von Flächen, die neu in Anspruch genommen werden können, wird im Bestand und im Neubau auch auf eine effektivere Ausnutzung wirken. Gleichzeitig müssen Bund und Länder die Kommunen stärker bei der Innenentwicklung, insbesondere bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen unterstützen.

Bund und Länder müssen – gleichzeitig – in drei Aktionsfeldern aktiv werden: Kontingentierungssystem einführen! Innenentwicklung stärken! Raumordnung stärken!

8.1 Aktionsfeld „Kontingentierung einführen!“

Kern des strategischen Flächenmanagementansatzes ist es, die flächenpolitischen Ziele zu operationalisieren, sie also in Maßnahmen und Prozesse zu übersetzen, mit denen sie tatsächlich punktgenau erreicht werden können. Dies ist originäre Aufgabe von Bund und Ländern. Nur ein Kontingentierungssystem kann gewährleisten, dass die gesetzten Mengenziele erreicht werden. Die Kontingentierung muss verbindlich bis in die kommunale Bauleitplanung wirken. Entsprechende Regelungen sind im ROG zu verankern.

Zwingend erforderliche Voraussetzung einer Kontingentierung ist zunächst ein Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern. Der Dialog muss jetzt zielführend begonnen werden, denn die Zeit drängt! Ziel ist es, nach einem als gerecht empfundenen Schlüssel das Flächenkontingent (derzeit 30 Hektar pro Tag) auf die Länder zu verteilen.

Dieser Schlüssel muss in Verbindung mit der Entscheidung verhandelt werden, welcher Weg nach der Kontingentierung eingeschlagen werden soll. Aus derzeitiger Sicht gibt es zwei Wege: den Handel mit Flächenzertifikaten und die klassischen Raumordnung. Im Rahmen einer breiten Diskussion ist eine Entscheidung für einen der Wege zu treffen.

8.1.1 Erster Weg: Handel mit Flächenzertifikaten – umweltökonomischer Ansatz

Der erste Weg ist: Der Bund ergänzt das bestehende Planungsrecht (ROG und BauGB) und führt das System des Handels mit Flächenzertifikaten ein.

Die zugewiesenen Kontingente für die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke werden hier in Form von handelbaren Zertifikaten ausgereicht. Jede Kommune, die – im Rahmen der raumplanerischen Vorgaben – neue Siedlungs- und Verkehrsflächen festsetzen möchte, muss die entsprechende Anzahl an Zertifikaten bereitstellen. Hat eine Kommune nicht (mehr) ausreichend Zertifikate zur Verfügung, um ein geplantes Vorhaben umzusetzen, muss sie zusätzliche Zertifikate von anderen Kommunen kaufen. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, sogenannte „Weiße Zertifikate“ zu erhalten, wenn zum Beispiel Brachflächen renaturiert oder Baurechte auf unbebauten Angebotsflächen zurückgenommen werden. Auch Weiße Zertifikate können verkauft oder an anderer Stelle für Ausweisungen eingesetzt werden.

Der Handel mit Zertifikaten basiert auf einem ökonomischen Ansatz. Er erlaubt eine quantitativ zielgenaue Steuerung und ist somit ein sicherer Weg, das 30-Hektar-Ziel zu erreichen. Zudem lenkt er Neuausweisungen bevorzugt auf Bereiche, in denen Investitionen langfristig rentierlich sind. Er belohnt Kommunen, die ihre Kontingente nicht nutzen oder Baurechte zurücknehmen, da sie diese veräußern können. Durch die Möglichkeit des Handels und der Möglichkeit, durch die Rücknahme von Baurechten Weiße Zertifikate zu generieren, lässt er den Kommunen – innerhalb der Grenzen der Raumordnung – vergleichsweise große Entscheidungsspielräume.

Die Herausforderung bestünde darin, dass die rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für den bundesweiten Einsatz dieses Instrumentes noch geschaffen werden müssten. Die Wirksamkeit und grundsätzliche Praxistauglichkeit des Systems wurde in einem Planspiel mit 87 Kommunen bereits nachgewiesen.

Der bislang diskutierte Verteilungsschlüssel orientiert sich an den Einwohnerzahlen der Städte und Gemeinden. Schrumpfende Kommunen könnten den Erlös aus dem Verkauf von Zertifikaten bzw. Weißen Zertifikaten zum Beispiel für Rückbau oder qualitatives Wachstum nutzen. Wachsende Großstädte würden deutlich mehr Zertifikate erhalten, als sie benötigen und deutlich vom Verkauf profitieren.

8.1.2 Zweiter Weg: Der Weg der klassischen Raumordnung – regulatorischer Ansatz

Der zweite Weg ist: Der Bund entwickelt den Rechtsrahmen für die Raumordnungsplanung im ROG entsprechend weiter und verankert eine Kontingentierung in der klassischen Raumordnung. Auch so kann das 30-Hektar-Ziel punktgenau umgesetzt und der Flächenverbrauch auf tragfähige Standorte gelenkt werden.

Der Vorteil ist, dass auf vorhandene Strukturen, Prozesse und Instrumente zurückgegriffen bzw. aufgebaut werden kann. Der Nachteil gegenüber dem Handel mit Zertifikaten ist vor allem, dass Kommunen, die ihre Kontingente nicht in Anspruch nehmen, daraus keine direkten monetären Vorteile ziehen. Die im Vergleich zu dem Zertifikate-Handel geringere Flexibilität für die handelnden Akteure sollte durch geeignete Mechanismen wie interkommunale oder intraregionale Abstimmungen erweitert werden. Schon heute werden Aushandlungs- und Verständigungsprozesse vor allem auf regionaler Ebene umgesetzt. Ausgleichsmechanismen und Tauschprozesse sind erprobt.

8.2 Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken!“

Eine nationale Strategie muss alle Möglichkeiten nutzen, die Innenentwicklung und Nachverdichtung zu befördern – unabhängig von dem Szenario der Kontingentierung. Die Nutzung der vorhandenen Flächen und leerstehenden Gebäude im Siedlungszusammenhang ist in der Regel die Voraussetzung dafür, auf Neuausweisungen verzichten zu können.

Der vorhandene Instrumentenkasten ist gut, sollte aber von Bund und Ländern zielgerichtet weiterentwickelt und ergänzt werden; ökonomisch wirksame Anreize und Förderkulissen sind neu zu justieren:

- Fiskalische Instrumente müssen konsequent auf den Prüfstand gestellt werden, um die Mobilisierung und Verdichtung im Innenbereich zu unterstützen. Mindestens sollte der **Zwischenerwerb von Kommunen** im Innenbereich von der **Grunderwerbsteuer befreit** und die **Grundsteuer B** – sie begünstigt in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zum Beispiel flächenzehrende Einfamilienhäuser, aber auch nicht bebaute gegenüber bebauten Grundstücken – in Richtung einer Bodenwertsteuer oder reinen Flächensteuer weiterentwickelt werden. Der laufende Aushandlungsprozess zur Reform der Grundsteuer B sollte in jedem Falle genutzt werden, um Ziele des Flächensparens zu implementieren. Der vorliegende Entwurf der Länder (Stand Januar 2017 - Kostenwertmodell) ist kontraproduktiv, weil dadurch die effektive Aus-

nutzung von Grundstücken „bestraft“ und nicht befördert wird. Zudem wirkt die Grundsteuer B in dieser Ausgestaltung nicht gegen eines der wichtigsten Mobilisierungshemmnisse, die Bodenspekulation.

- Falls eine solche Reform nicht gelingt, könnte ein **Zoniertes Satzungsrecht** (Anhebung der Grundsteuer für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke innerhalb eines abgegrenzten Gebietes mittels eines gesonderten Hebesatzes) bei ausreichend hoher Belastung die Bereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer erhöhen, die Grundstücke zu bebauen oder an Bauwillige zu veräußern. In Bezug auf das Instrument besteht allerdings noch Klärungsbedarf, es kann also noch nicht als anwendungsreif gelten.
- Die **Weiterentwicklung des städtebaulichen Entwicklungsrechts** würde es den Kommunen erleichtern, auch bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer baureife unbebaute Grundstücke in Streulagen zu mobilisieren. Denkbar ist die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 – 171 BauGB) auf Fallgestaltungen, in denen es um kleine, dispers in den Siedlungskörper eingestreute Grundstücke geht. Es könnte aber auch eine – der Entwicklungssatzung nachgebildete – eigenständige Satzung geschaffen werden. Die Kommune könnte dann Gebiete definieren, in denen ihr aus Gründen des Allgemeinwohls der Grunderwerb unter erleichterten Bedingungen bis hin zur Enteignung möglich wird und so eine Aktivierung erzwingen.
- Die **Einführung einer turnusmäßigen Überprüfungspflicht von Flächennutzungsplänen und regionalen Raumordnungsplänen** durch den Bundesgesetzgeber ist notwendig, damit Bauflächenkulissen regelmäßig auf der Grundlage aktueller Daten zu Entwicklungsdynamiken, Innenentwicklungspotenzialen etc. angepasst werden.
- Innenentwicklung, Um- und Rückbau benötigen Ressourcen. **Städtebauförderung** und **EFRE-Mittel** können schon jetzt für die Innenentwicklung oder Brachflächenrevitalisierung genutzt werden, jedoch sollten sie stärker als bisher an Flächensparziele gekoppelt werden. So sollten beispielsweise die Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepte als verpflichtende Grundlage der Städtebauförderung auch Flächensparziele enthalten, die mit konkreten Strategien und Maßnahmen unterlegt sind. An die Flächensparziele könnten Mindestanforderungen gestellt werden. Zudem erreichen Mittel der Städtebauförderung zwar Klein- und Mittelstädte in ländlichen, dünn besiedelten Räumen. In Anbetracht sich manifestierenden Schrumpfungsprozesse in vielen kleinen Gemeinden muss jedoch hinterfragt werden, ob Um- und Rückbau und der Erhalt von Dorfzentren inklusive einer gesteuerten Wiedernutzung von Flächenpotenzialen im Bestand mit den zur Verfügung stehenden Programmen der **Dorferneuerung und ländlichen Entwicklung** in der Fläche gelingen können. Die Entwicklung von neuen Perspektiven für schrumpfende Räume muss unterstützt werden. Bestehende Programme sollten entsprechend nachjustiert, gegebenenfalls **neue Programme – auch ressortübergreifend –** aufgelegt werden. Schwerpunkte könnten auch die Entwicklung und Qualifizierung der inneren Peripherie (vgl. Kap. 6.4.), der Aufbau von (ggf. revolvierenden) Brachflächenfonds bzw. die Mobilisierung von „Schrottimmobilien“ sein. Zu prüfen ist, ob neue Programme, die umfassende Transformationsprozesse unterstützen, stärker in der Fläche wirken sollten, d.h. größere räumliche Kulissen brauchen. Zudem sind innovative kommunale Förderprogramme zum Beispiel durch Wettbewerbe zu unterstützen und bekannt zu machen.
- Für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen ist eine **aktive Liegenschaftspolitik der Kommunen** erforderlich, in vielen Städten aber vor allem vor dem Hintergrund fiskalpolitischer Erwägungen unterentwickelt oder weitgehend eingestellt. Bund und Länder sollten die Kommunen deshalb bei der (Neu-)Initiierung einer solchen aktiven Liegenschaftspolitik **unterstützen**. Dies könnte z.B. durch die Bereitstellung von Anschubfinanzierungen für die Einrichtung kommunaler Liegenschaftsfonds aber auch durch direkte Förderung des Grunderwerbs im Zusammenhang mit Maßnahmen des Stadtumbaus erfolgen.

- Auch Instrumente und Konzepte für bezahlbaren Mietwohnungsbau können flächenpolitische Ziele unterstützen. Diskussionen zur generellen **Stärkung der Gemeinwohlverpflichtung des Bodeneigentums** dürfen kein Tabu sein.
- Darüber hinaus bleibt eine wichtige Aufgabe, eine **breite Debatte über das Wohnen und Arbeiten der Zukunft** anzustoßen und damit auch einen Bewusstseinswandel einzuleiten. Überzeugen kann man dabei nur mit Qualitäten eines urbanen Wohnens, Arbeitens und Lebens. Dafür müssen Argumente und gute Beispiele einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

8.3 Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen!“

Flankierend sollten folgende Aktivitäten von Bund und Ländern ökonomische Fehlanreize abbauen:

- Insgesamt sollten alle relevanten **Förderprogramme** systematisch auf ihre Vereinbarkeit mit flächenpolitischen Zielstellungen überprüft und Fehlanreize abgebaut werden. So werden mit **GRW-Mitteln** (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) neben Innenentwicklungsprojekten noch immer neue Industrie- und Gewerbegebiete auf der „grünen Wiese“ subventioniert. Hier ist – gerade in den strukturschwachen Gebieten – ein grundsätzliches Umdenken erforderlich. Mindestens müssten belastbare Bedarfsprognosen und Innenentwicklungspotenzialanalysen sowie ggf. eine interkommunale Zusammenarbeit eingefordert werden.
- Darüber hinaus sollten auch alle relevanten **fiskalischen Instrumente** (Grunderwerbsteuer, Grundsteuer B etc.) mit Fokus auf die Vermeidung von Fehlanreizen systematisch überprüft und ggf. nachjustiert werden. Vorschläge zu neuen Instrumenten – zum Beispiel der Neuerschließungsabgabe – sollten offen diskutiert werden.

9 Ausblick

Bis 2020 ist die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren und auf diejenigen Orte zu lenken, wo sie wirklich dauerhaft tragfähig ist. Perspektivisch ist eine Netto-Null-Inanspruchnahme avisiert. Dies bedeutet, dass die Neuinanspruchnahme von Flächen an der einen Stelle durch die Rücknahme von Baurechten, durch Rückbau und Renaturierung an anderer Stelle kompensiert wird.

Entscheidend für die Erfolgsaussichten – im Hinblick auf quantitative Ziele, vor allem aber im Hinblick auf die damit verbundene qualitative Vision – ist und bleibt es, den Handlungsrahmen der relevanten Akteure deutlich zu verändern. Einzelne Instrumente oder singuläre Maßnahmenpakete reichen nicht aus. Wirksam können nur eine schlüssige Gesamtstrategie und das Zusammenspiel vieler Instrumente und Maßnahmen auf allen Ebenen der Planung sein. Bund und Länder sollten vorangehen und sich gemeinsam auf eine konsistente Flächenpolitik und ein System der Kontingentierung verständigen, das bis in die kommunale Bauleitplanung wirkt. Dies ist mit – sicherlich schwierigen – Aushandlungsprozessen verbunden, eröffnet aber die Chance auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und trägt aktiv zur Bewältigung der – trotz Zuwanderung und der Aufnahme von Flüchtlingen fortbestehenden – demografischen Herausforderungen in Deutschland bei. Kernaufgabe ist es, sich auf eine verbindliche Kontingentierung und einen Verteilungsschlüssel, der sowohl als gerecht und zukunftsfähig empfunden wird als auch die Bevölkerungsdynamik fest im Blick hat, sowie auf einen Weg zur Umsetzung der Kontingentierung zu verständigen.

Die Widerstände auf allen Ebenen können dabei nur überwunden werden, wenn es gelingt, die Debatte in einen größeren Zusammenhang zu stellen. Die Umsteuerung auf eine konsequente Innenentwicklung und auf kompakte Strukturen ist nicht nur aus flächenpolitischen Gründen notwendig, sondern

auch im Hinblick auf soziale, volkswirtschaftliche, baukulturelle, energetische und ökologische Ziele in einer Gesellschaft, die schrumpft, bunter und älter wird. Letztlich geht es um Lebensqualität, um einen Kultur- und Wertewandel, der eingeleitet und unterstützt werden muss.

Insofern sind die Schärfung des Bewusstseins und eine intensive Öffentlichkeitsarbeit entscheidende Bausteine einer Nationalen Strategie. Es gilt Verbraucherinnen und Verbraucher, Investorinnen und Projektentwickler, Unternehmen wie auch kommunale und regionale Akteure zu sensibilisieren und „mitzunehmen". Gute Beispiele für alters- oder familiengerechtes Wohnen und nachhaltige gewerbliche Standortentwicklung zu transportieren ist ebenso wichtig, wie eine offene Diskussion über qualitative Entwicklungsperspektiven schrumpfender und stagnierender Städte und Gemeinden zu führen. Nur wenn es gelingt, auch solchen Kommunen eine sozial und ökonomisch tragfähige Zukunftsperspektive zu eröffnen, werden sie bereit sein, auf ein weiteres Siedlungswachstum zu verzichten.

Die Transformation der Siedlungsstrukturen bzw. die Qualifizierung des Bestands wird enorme personelle und finanzielle Ressourcen erfordern. Ein Vielfaches dessen wird es jedoch kosten, auf dem bisherigen Weg zu bleiben. Auch im Sinne der Generationengerechtigkeit muss umgesteuert werden in Richtung einer zukunftsfähigen, langfristig nachhaltigen Stadt- und Siedlungsentwicklung. Zum Erfolg führen kann nur eine konzertierte Aktion, in die alle Akteure, öffentliche wie private, eingebunden sind.