

TEXTE

158/2020

Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommunaler Praxistest, Schlussfolgerungen für Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden & Kommunikation der Ergebnisse

Projektbaustein 2: Praxistest „Kommunale und
regionale Flächensparinstrumente“

TEXTE 158/2020

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3715 75 102 0
FB000129/2

Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommunaler Praxistest, Schlussfolgerungen für Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden & Kommunikation der Ergebnisse

Projektbaustein 2: Praxistest „Kommunale und regionale Flächensparinstrumente“

von

Luise Adrian, Prof. Dr. Arno Bunzel, Josefine Pichl, Thomas Preuß, Doris Reichel,
Sandra Wagner-Endres
Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin

In Kooperation mit:

Lutke Blecken, Dr. Michael Melzer
Raum & Energie GmbH, Wedel

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

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

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13-15
10969 Berlin

Raum & Energie GmbH
Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH
Lülanden 98
22880 Wedel

Abschlussdatum:

April 2019

Redaktion:

Fachgebiet I 2.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfung
Detlef Grimski

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, August 2020

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

Kurzbeschreibung

Das für das Jahr 2020 formulierte 30-ha-Ziel stellt die am Flächengeschehen beteiligten Akteure auf den Ebenen Bund, Länder, Regionen sowie Städte und Gemeinden vor die Herausforderung, im Rahmen der Siedlungsentwicklung eine konsequent flächensparende Strategie zu entwickeln und praktisch umzusetzen. In diesem Kontext steht eine Vielzahl bestehender und möglicher neuer Instrumente, die entsprechende Handlungsoptionen für das Flächensparen ermöglichen.

Im Rahmen des vom Umweltbundesamt (UBA) geförderten Forschungsvorhabens "Implementierung von Flächensparinstrumenten" wurde in Projektbaustein 1 der Prototyp einer bundesweiten Informations- und Kommunikationsplattform für das Flächensparen weiterentwickelt und erprobt (www.aktion-flaeche.de). Damit wurden neue Erkenntnisse zur Informationsvermittlung und Bewusstseinsbildung zum Thema Flächensparen gewonnen, die für eine etwaige Verstetigung eines bundesweiten Informationsangebots zum Thema Flächensparen von Bedeutung sind.

Im Projektbaustein 2 – Gegenstand dieses Berichtes – wurden in vier Planspieldesigns Instrumente für ein zielgerichtetes Flächensparen erprobt. Dieses erfolgte in den räumlichen Anwendungsebenen Landes- und Regionalplanung, regionale Kooperation sowie Kommunen. Des Weiteren wurden mögliche neue instrumentelle Optionen im Bereich fiskalischer/ ökonomischer Anreiz- und Steuerungsinstrumente untersucht. Mit Blick auf das 30-ha-Mengenziel und das Ziel der vorrangigen Innenentwicklung wurde hierbei die Wirkweise der Instrumente in den drei Strategiebereichen des Flächensparens betrachtet: Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, Mobilisierung von Flächen im Bestand sowie Steigerung der Flächeneffizienz. Die in den Planspielen gewonnenen Erkenntnisse über das zahlreichen Instrumenten innewohnende Steuerungs- und Gestaltungspotenzial wurde jeweils in den Kontext der flächenbezogenen Zielorientierungen und übergreifenden Zielabwägungen der handelnden Akteure gesetzt. Somit wurde über die bloße Betrachtung von Instrumenten hinaus herausgearbeitet, inwieweit die Rahmenbedingungen der handelnden Akteure den am Flächensparen ausgerichteten Einsatz der Instrumente beeinflussen. Eine Vielzahl von Ergebnissen aus den Planspielen fand Eingang in den in einem parallelen Forschungsvorhaben erarbeiteten Aktionsplan Flächensparen.

Abstract

The 30 ha land take target established for 2020 presents stakeholders involved in land use at federal, state, regional, city and municipal levels with the challenge of developing and practically implementing a consistent land-saving strategy for settlement development. There are numerous existing and possible new tools within this context which can enable relevant land-saving courses of action.

Over the course of the research project funded by the German Environment Agency (Umweltbundesamt – UBA) "Implementing land-saving tools", the prototype for a nationwide information and communication platform for saving land was developed and trialled during project component 1 (www.aktion-flaeche.de). This resulted in new findings regarding information transfer and raising awareness of saving land which are important for the possible continuation of a nationwide information service relating to saving land.

In project component 2 - focus of that report - tools for targeted land saving were trialled in four simulation designs. This took place at the spatial application levels of state and regional planning, regional cooperation and municipalities. In addition, possible new instrumental options were examined for the area of fiscal/economic incentive and management tools. With a focus on the 30 ha target and the aim of the primary internal development, the modes of action of the tools were considered in the three strategy components of land saving: reduction of new land take, mobilisation of existing land and increasing land use efficiency. The insights gained in the simulations about management and design potential inherent in numerous tools were presented in each case to the acting stakeholders within the context of land-related targets and overarching target considerations. The extent to which the condi-

tions of the acting stakeholders influences the implementation of the tools aimed at saving space was thus examined beyond merely observing the tools. A wide range of results from the simulations were included in the action plan for reduction of land take developed in a parallel research project.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	9
Zusammenfassung.....	11
Summary.....	19
1 Anlass und Problemverständnis	26
1.1 Herausforderung Flächeninanspruchnahme	26
1.2 Flächenpolitische Zielsetzungen und Aktivitäten	28
2 Vorgehen und Methodik.....	32
2.1 Das Gesamtvorhaben „Implementierung von Flächensparinstrumenten“	32
2.1.1 Projektbaustein 1 im Überblick: www.aktion-flaeche.de	33
2.1.2 Exkurs: Aktionsplan Flächensparen	34
3 Planspiel „Kommunale und regionale Flächensparinstrumente	36
3.1 Planspielkonzept- und design	36
3.1.1 Planspielmethode	37
3.1.2 Auswahl der Instrumente	37
3.1.3 Planspielbeteiligte	38
3.1.4 Durchführung der Planspiele	39
3.2 Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“	40
3.2.1 Rahmenbedingungen der beteiligten Kommunen	40
3.2.2 Geprüfte Instrumente: Übersicht	43
3.2.3 Flächensparen in Kommunen: Motivationen, Zielkonflikte und Hemmnisse	44
3.2.4 Geprüfte Instrumente in der Einzeldarstellung: Kurzbeschreibung und Wirksamkeit	47
3.2.5 Zwischenfazit	63
3.3 Planspiel „Interkommunale Kooperation“	63
3.3.1 Rahmenbedingungen in der Region Heide	63
3.3.2 Geprüfte Instrumente: Übersicht	65
3.3.3 Flächensparen in der interkommunalen Kooperation: Motivationen, Zielkonflikte und Hemmnisse	66
3.3.4 Geprüfte Instrumente in der Einzeldarstellung: Kurzbeschreibung und Wirksamkeit	68
3.3.5 Zwischenfazit	74
3.4 Planspiel „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“	75
3.4.1 Rahmenbedingungen der Raumordnung in den beteiligten Bundesländern und Regionalplanungsregionen	75
3.4.2 Geprüfte Instrumente: Übersicht	81
3.4.3 Flächensparen auf Ebene der Raumordnung: Motivationen, Zielkonflikte und Hemmnisse	81

3.4.4 Geprüfte Instrumente in der Einzeldarstellung: Kurzbeschreibung und Wirksamkeit	84
3.4.5 Zwischenfazit	92
3.5 Planspiel „Neue finanzielle/fiskalische Anreiz- bzw. Steuerungsinstrumente“	92
3.5.1 Untersuchte Instrumente	93
3.5.2 Festlegung des Untersuchungsbedarfs.....	95
3.5.3 Expertengutachten	95
3.5.4 Reflexion der Instrumente mit potenziellen Anwendern (2. und 3. Fokusgruppe).....	99
3.6 Zusammenfassung	104
3.6.1 Rahmenbedingungen für das Flächensparen	104
3.6.2 Instrumente für das Flächensparen.....	109
3.7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	113
4 Fazit.....	123
Quellenverzeichnis	125
Anhang.....	132
Anhang 1: Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Planspielen	133
Anhang 2: Expertengutachten zum Instrument „Flächenneuausweisungsabgabe“ (Prof. Dr. jur Willy Spannowsky).....	142
Sachverhalt	142
Rechtliche Beurteilung der aufgeworfenen Fragen	146
I. Zweck und Wirkungsweise der Flächenneuausweisungsabgabe nach wirtschaftlicher Theorie	146
II. Kompetenzrechtliche Voraussetzungen für den Einsatz flächenpolitischer ökonomischer Steuerungsmittel	147
III. Kompetenzrechtliche Zulässigkeit der Flächenneuausweisungsabgabe mit Vorhabenträgern als Abgabenschuldnern bzw. gesetzliche Kostenerstattungsregelung mit flächenpolitischem Steuerungszweck	149
IV. Für die Beurteilung eines Umlagesystems und einer nicht-steuerlichen Abgabe geltende verfassungsrechtliche Kontrollmaßstäbe	151
V. Baulandausweisungsumlage, Flächenneuausweisungsabgabe, Gebühr oder gesetzliche Kostenerstattungsregelung als verhaltenslenkende flächenpolitische Steuerungsmaßnahme?	152
VI. Schlussfolgerungen im Hinblick auf die unterbreiteten Fragestellungen und Resümee	160
Anhang 3: Expertengutachten zum Instrument „zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)“ (Dr. Ralph Henger) (Text übernommen aus: UBA, 2018 (Hrsg.): Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht. Expertengutachten, Umweltbundesamt -Texte 25/2018, Dessau-Roßlau)	165
1. Einleitung	165
2. Aktuelle Grundsteuer und ihr Reformbedarf	166
3. Ziele und Ausgestaltung einer Baulandsteuer.....	168
3.1. Zielsetzung	168

3.2. Exkurs: Grundsteuer C (1961/1962)	169
3.3. Exkurs: Bundesratsinitiative 1990 und anschließende Forderungen eines Zonierten Satzungsrechts	170
3.4. Ausgestaltungsoptionen.....	170
4. Wirkungen und Probleme einer Baulandsteuer	174
5. Schlussfolgerungen.....	176
Literatur	177

Abkürzungsverzeichnis

ASB	Allgemeiner Siedlungsbereich
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBSR	Bundesinstituts für Bau-, Stadt und Raumforschung
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
B-Plan	Bebauungsplan
CdS	Chef der Staatskanzlei/Chef der Senatskanzlei
DVW	Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V.
Ew.	Einwohner/innen
EZB	Europäische Zentralbank
FNP	Flächennutzungsplan
ha	Hektar
IBoMa	Institut für Bodenmanagement
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
INSEK	Integriertes Stadtentwicklungskonzept
LABO	Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz
LEP	Landesentwicklungsplan
LK	Landkreis
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NRW	Nordrhein-Westfalen
qkm	Quadratkilometer
qm	Quadratmeter
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
REK	Regionale Entwicklungskonzepte
RNE	Rat für Nachhaltige Entwicklung
ROG	Raumordnungsgesetz
SRU	Rat der Sachverständigen für Umweltfragen
TA	Technische Anleitung
UBA	Umweltbundesamt
UFZ	Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH
UMK	Umweltministerkonferenz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

ZASB

Zentralörtlich bedeutsamer Allgemeiner Siedlungsbereich

Zusammenfassung

Herausforderungen und Ziele

Die Begrenzung der Inanspruchnahme von Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist trotz der in den zurückliegenden Jahren sinkenden Flächenverbräuche eine besondere Herausforderung für die am Flächengeschehen beteiligten Akteure auf den Handlungs- bzw. Umsetzungsebenen Bund, Länder, Regionen sowie Städte und Gemeinden. So lag der gleitende Vierjahresdurchschnitt der täglichen Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche für das Jahr 2016 bei 62 Hektar (Statistisches Bundesamt 2018, S. 75). Dabei sind Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwächse sowohl in prosperierenden Regionen als auch in Regionen mit stagnierender oder schrumpfender Wirtschaftskraft und sinkenden Einwohnerzahlen zu verzeichnen.

Die immer noch hohe Flächenneuanspruchnahme steht im Kontext des von der Bundesregierung im Jahr 2002 in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten 30-Hektar-Ziel bis zum Jahr 2020 (Bundesregierung 2002, S. 104). Mittel- bis langfristig orientierte flächenpolitische Ziele, die auf eine Flächenkreislaufwirtschaft hinführen sollen, verdeutlichen den Anspruch, die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auch nach 2020 weiter deutlich zu reduzieren. Hierzu zählen das Ziel „30 Hektar minus X“ bis 2030 in der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2016 (Bundesregierung 2017), das 20-Hektar-Ziel aus dem im Jahr 2016 erarbeiteten „Integrierten Umweltprogramm 2030“ des BMUB (BMUB 2016) bzw. das im Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa der europäischen Kommission formulierte Ziel der Erreichung eines Flächenverbrauchs von Netto Null im Jahr 2050 (Europäische Kommission 2011, S. 17). Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2016 verleiht insbesondere mit dem ergänzenden Indikator „Siedlungsdichte“ (Anzahl der Einwohner je Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche) neben der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme der vorrangigen Nutzung von Flächenpotenzialen im Bestand sowie der Effizienz der Flächennutzung ein größeres Gewicht. Somit wird die Flächenneuanspruchnahme stärker als bisher sowohl als ein quantitatives Problem als auch als drängende Herausforderung einer Entwicklung von Qualitäten im Siedlungsbestand fokussiert. Darüber hinaus wird in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 der Zielkanon auch der Flächenneuanspruchnahme im Zeichen der „Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung“ umfassend weiterentwickelt. 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 (Bundesregierung 2017).

Besonders ambitioniert sind die genannten Ziele vor dem Hintergrund der in den vergangenen Jahren zu verzeichnenden Bautätigkeit, die besonders die Kommunen mit nachfragestarken Wohnungsmärkte unter den Druck setzt, zügig Wohnbauland bereitzustellen. Der zusätzliche Wohnungsbedarf der kommenden Jahre wird von Expertinnen und Experten des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen auf mindestens 350.000 neue Wohnungen pro Jahr beziffert (Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015).

Forschungsdesign und -methoden

In Anbetracht der komplexen Herausforderungen des Flächensparens unter der Zielstellung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002, die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar am Tag zu reduzieren, wurden im Zeitraum 2015 bis 2018 in den im Auftrag des Umweltbundesamts durchgeführten Forschungsvorhaben „Im-

plementierung von Flächensparinstrumenten“ instrumentelle Handlungsoptionen für das Flächensparen untersucht.

Im Projektbaustein 1 wurde das in einem Vorgängervorhaben erstellte Konzept eines Flächenportals und darauf aufbauend erarbeitete Inhaltsbausteine in die Plattform mit der Adresse www-aktion-flaeche.de überführt und zu Beginn 2016 öffentlich freigeschaltet. Im gleichen Jahr wurde das Informationsangebot schließlich um einen Newsletter "FlächenportalNews" ergänzt. Das Flächenportal sowie der Newsletter werden im Rahmendes Vorhabens bis April 2019 fortgeführt.

Im Projektbaustein 2 – Gegenstand dieses Berichtes - wurden Planspiele durchgeführt, um Instrumente bzw. Instrumentenkombinationen im Hinblick auf ihren Beitrag zum Flächensparen sowie die Wirkweisen und Anwendungsvoraussetzungen für neue Instrumente zu untersuchen. Die Planspielergebnisse flossen teilweise in einen für das Umweltbundesamt entwickelten Aktionsplan Flächensparen ein, der zeitgleich in einem parallelen Forschungsvorhaben erarbeitet und mittlerweile veröffentlicht wurde (<https://cms.umweltbundesamt.de/publikationen/instrumente-zur-reduzierung-der>)

Es wurden die folgenden vier Planspiele durchgeführt:

- ▶ Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“ (mit den Städten Kassel, Ludwigsburg und Rees),
- ▶ Planspiel „Interkommunale Kooperation“ (mit der Entwicklungsagentur Region Heide),
- ▶ Planspiel „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ (mit Akteuren der Raumordnung aus Nordrhein-Westfalen: Bezirksregierung Münster, und Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen sowie aus Sachsen-Anhalt: Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg und Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt) und
- ▶ Planspiel „Neue fiskalische Anreiz- und Steuerungsinstrumente“ (mit ausgewählten Expertinnen und Experten der Finanz- und Planungswissenschaften sowie aus Bundes- und Landesministerien sowie kommunalen Verwaltungspraktikern).

In den ersten drei Planspielen wurden im Wesentlichen bestehende und in der Praxis angewandte Instrumente fokussiert. Es handelt sich hierbei um regulative, informatorische, fiskalische/finanzielle sowie strukturierende (Kooperation, Organisation) Instrumente. Diese Instrumente unterstützen das Flächensparen jeweils in einem oder mehreren der folgenden Strategiebausteine: Kontingentierung (KONT): verbindliche Vorgabe von Flächenneuanspruchnahme-Mengen auf Basis flächenpolitischer Ziele, Effizienz in der Flächennutzung (EFF): sparsamerer Umgang mit Fläche mit den Zielen der Entlastung der Umwelt, der Reduzierung von (Folge-)kosten und einer möglichst großen Nutzungsintensität bei möglichst geringem Flächenverbrauch bzw. Mobilisierung (MOB): Vorgehensweisen für die Zuführung bzw. Wiedereinführung von erschlossenem unbebautem bzw. vormals bebautem Bauland in den Nutzungskreislauf.

Im Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“ mit Schwerpunkt auf kommunaler Planungspraxis bzw. Bodenpolitik wurden insgesamt 16 Instrumente betrachtet. Es wurden vorbereitende Konzepte und Maßnahmen (u.a. integrierte Stadtentwicklungskonzepte, politische Grundsatzbeschlüsse, Flächenmonitoring), die flächensparsame Bauleitplanung (u.a. Flächennutzungsplan, Bebauungsplan), bodenrechtliche Ansätze zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen (u.a. städtebauliches Entwicklungsrecht) sowie die Weiterentwicklung der kommunalen Bodenpolitik (u.a. Liegenschaftspolitik, städtebauliche Verträge) in den Blick genommen. Im Planspiel „Interkommunale Kooperation“ mit dem Schwerpunkt interkommunale Planungspraxis standen insgesamt 13 Instrumente im Mittelpunkt. Diese liegen in den Handlungsfeldern vorbereitende, informatorische und un-

terstützende Maßnahmen, Pläne und Konzepte (u.a. Bedarfsprognosen, regionale Entwicklungskonzepte), verbindliche Planungen (u.a. regionale Abstimmung der Bauleitpläne, regional abgestimmte kommunale Flächen- bzw. Wohnbaukontingente), Flächenentwicklung in interkommunaler Verantwortung (u.a. Interkommunale Wohn- und Gewerbegebiete) sowie interkommunale Interessensausgleiche (u.a. Interessensausgleich durch Funktionsteilung, monetärer Ausgleich). Im Planspiel „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ mit dem Schwerpunkt auf flächenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der regionalen und Landesraumordnungsplanung wurden insgesamt neun Instrumente geprüft. Instrumente der Mengensteuerung mit positiv-planerischen Instrumenten (u.a. räumliche und quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenenerweiterung, Bedarfsnachweis für Wohnen und Gewerbe) standen im Vordergrund. Darüber hinaus wurden hier auch Möglichkeiten der negativ-restriktiven Steuerung, einer möglichen turnusmäßige Regelüberprüfung der Raumordnungspläne und die Steuerungsmöglichkeiten einer direkt gewählten Regionalversammlung betrachtet. Im Planspiel „Neue fiskalische Anreiz- und Steuerungsinstrumente“ wurden Instrumente untersucht, die in der fachpolitischen Diskussion als aussichtsreich bewertet werden, jedoch bislang nur geringfügig erforscht bzw. kaum mit den potenziellen Anwenderinnen und Anwendern reflektiert wurden. Hier handelt es sich um die „Flächenneuausweisungsabgabe“ und ein „sog. „zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)“. Ersteres zielt primär auf die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme, während letzteres auf eine verbesserte Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Bestand fokussiert.

Die Designs der Planspiele „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“, „Interkommunale Kooperation“, und „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ basierten auf einem mit den Planspielaktoren abgestimmten Arbeitsprogramm (Planspielhandbuch). Die Arbeitsprogramme umfassten Aufgabenstellungen zur Anwendungspraxis der Instrumente, die fördernden und hemmenden Faktoren des Instrumenteneinsatzes, die praktisch erreichten oder möglicherweise erreichbaren Wirkungen im Hinblick auf das Flächensparen und ggf. Vorschläge für eine Veränderung von Anwendungspraxis bzw. den Instrumenten selbst. Die von den Planspielteilnehmenden zu den Aufgabenstellungen erarbeiteten Thesenpapiere wurden in Planspielworkshops erörtert, die im Zeitraum Herbst 2016 bis Frühjahr 2017 stattfanden.

Aufgrund der Tatsache, dass die im Planspiel „Neue fiskalische Anreiz- und Steuerungsinstrumente“ betrachteten Instrumente bislang weder Anwendung finden noch eingehend in ihren generellen Wirkweisen bzw. ihren Wirkungen auf das Flächensparen untersucht worden sind, wurde für dieses Planspiel ein abweichendes Design gewählt. Zunächst wurde im Sommer 2016 eine Fokusgruppe mit Expertinnen und Experten aus Planungs- und Finanzwissenschaft eingerichtet, um den Untersuchungsrahmen und die zu untersuchenden Sachverhalte einzugrenzen (1. Fokusgruppe). Anschließend wurden in zwei externen Expertengutachten wesentliche Aspekte in Bezug auf Wirkweisen und Beiträge zum Flächensparen inhaltlich vertieft ausgearbeitet. Hiermit wurde die Grundlage für Diskussionen in zwei weiteren Fokusgruppen gelegt, die im Januar 2018 stattfanden. Die 2. Fokusgruppe setzte sich aus Akteuren aus Bundes- und Landesministerien sowie Vertreterinnen und Vertretern kommunaler Spitzenverbände zusammen. In der 3. Fokusgruppe erörterten kommunale Verwaltungsakteure Instrumente, die zum Teil zusätzliche Handlungsspielräumen ermöglichen würden („zonierte Satzungsrecht (Baulandsteuer)“), zum Teil aber auch indirekt Spielräume einschränken würden („Flächenneuausweisungsabgabe“) In die Diskussionen beider Fokusgruppen waren die Verfasser der Expertengutachten eingebunden.

An den Planspielen nahmen insgesamt etwa 100 Personen aus Verwaltungen, Wissenschaft und Kommunalpolitik teil.

Die Planspielergebnisse flossen in Ergebnisberichte ein und mündeten in Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen zum Flächensparen (s. u.). In Bezug auf mögliche neue instrumentelle Optio-

nen der fiskalischen/ finanziellen Steuerung im Sinne des Flächensparens wurde darüber hinaus weiterer Untersuchungsbedarf beschrieben. Bereits während der Projektlaufzeit flossen Planspielergebnisse in den Aktionsplan Flächensparen ein, der Gegenstand eines parallelen Forschungsvorhabens war.

Ergebnisse zu den Instrumenten für das Flächensparen

Im Projektbaustein 2 wurden in den vier Planspielen Ergebnisse in Bezug auf die Implementierung von Instrumenten zum Flächensparen erarbeitet, die in Schlussfolgerungen bzw. Handlungsempfehlungen mündeten.

Hierbei wurden zunächst die Rahmenbedingungen und Zielkonflikte betrachtet, die den Einsatz potenziell steuernder Instrumente für das Flächensparen beeinflussen. Grundsätzlich haben die Planspiele gezeigt, dass das zur Verfügung stehende Instrumentarium auf kommunaler wie auf regionaler Ebene grundsätzlich gut und geeignet wären, Flächensparziele zu erreichen - auch wenn Ansatzpunkte für Nachjustierungen und Weiterentwicklungen identifiziert wurden. Allerdings bedürfte es zuvor der Klärung von Zielen und Zielkonflikten, um die Instrumente zielgerichtet einsetzen zu können. Eine große Herausforderung stellt der Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels und von Wanderungen dar. Das bestehende kommunale Einnahmensystem fördert die interkommunale Konkurrenz um Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen. Deutschlandweit ist die Nachfrage nach (freistehenden) Einfamilienhäusern und flächenzehrenden Gewerbestandorten auf der „grünen Wiese“ noch immer hoch. Qualitätsvolle und zugleich verdichtete Bauweisen werden insbesondere in Lagen außerhalb der Ballungsräume kaum akzeptiert.

So werden gerade in den schrumpfenden Regionen, in denen aus Sicht des Flächensparens eher Rückbau und Renaturierung als Flächenausweisungen stattfinden sollten, in großem Umfang Flächen neu als Siedlungs- und Verkehrsflächen ausgewiesen.

Unabhängig von der jeweiligen Entwicklungsdynamik wird die Mobilisierung von Brachen und Leerständen im Innenbereich durch fehlende Zugriffsmöglichkeiten der Gemeinden erschwert. In nachfrageschwachen Gemeinden setzt die ubiquitäre Verfügbarkeit günstigen Baulands auf der grünen Wiese einer vorrangigen Innenentwicklung zusätzlich Grenzen. Ohne verbesserte Zugriffsmöglichkeiten auf Bestandsflächen ist die Forderung nach einer Beschränkung auf die Innenentwicklung nicht umsetzbar. Eine Beschränkung der Flächenneuausweisung bei gleichzeitig erschwerten Rahmenbedingungen für die Mobilisierung von Bestandsflächen wird zudem in vielen Städten und Gemeinden als Eingriff in die kommunale Planungshoheit empfunden.

Ein Verzicht auf quantitatives Wachstum in nachfrageschwachen Räumen ist politisch nur vermittelbar, wenn qualitative Zukunftsperspektiven für diese Räume aufgezeigt werden. Die personellen Ressourcen sowie die bislang bereitgestellten finanziellen Mittel sowie punktuell ansetzende Modellvorhaben und Förderprogramme sind hierfür offenbar nicht ausreichend. Die Raumordnung auf Landes- und regionaler Ebene kann nicht entgegen den Entwicklungsinteressen der Kommunen mit einer deutlichen Beschneidung von Flächenneuausweisungen agieren, ohne Ressourcen für ein qualitatives Wachstum durch Innenentwicklung zur Verfügung zu stellen. In diesem Zusammenhang scheint das System der Raumordnung in Schrumpfungssituationen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen mit seinen formellen Instrumenten an seine Grenzen zu stoßen.

Wachsende Städte und Regionen stehen vor der Aufgabe in kurzer Zeit Wohnraum und Gewerbeflächen zu schaffen, durch ihr Flächenangebot dämpfend auf steigende Bodenpreise und Mieten zu wirken und zugleich die Abwanderung von Familien und einkommensstarken Bevölkerungsgruppen ins Umland zu bremsen. Aufgrund eines hohen Nachfragedrucks und einem entsprechend hohen Bodenpreinsniveau sind hier die Bedingungen für die Mobilisierung von Innenentwicklungsflächen günstiger.

Jedoch behindern Spekulation und Landbanking sowie eine mangelnde Verkaufsbereitschaft von Flächeneigentümerinnen und -eigümern eine umfassende Mobilisierung. Insgesamt wirken sich die hohen Bodenpreise aber günstig auf die effektive Nutzung von Flächen aus. Städte unter Wachstumsdruck ringen zugleich um städtebauliche und Freiraumqualitäten, um langfristig auch die Anforderungen der Klimaanpassung erfüllen zu können. Eine aktive Liegenschaftspolitik ist zugleich auch im Hinblick auf soziale Ziele der Stadtentwicklung eine zentrale Herausforderung insbesondere für Städte mit angespannter Haushaltssituation.

Verflechtungsräume bilden in der Regel kleinräumige Wanderungsbewegungen und Nachfragemuster, aber auch komplexe Wirkungszusammenhänge ab und sind daher die geeignete Betrachtungsebene für die Steuerung der Flächenneuanspruchnahme. Interkommunale Kooperationen und Stadt-Umland-Kooperationen können als freiwillige Strukturen zu einer qualitativen Steuerung der Flächenneuanspruchnahme und zum Interessenausgleich in Bezug auf die räumliche Verteilung von Flächennutzungen, Infrastrukturen und Funktionen beitragen. Jedoch erscheint eine stringente Steuerung der Flächenneuanspruchnahme nach ambitionierten quantitativen Flächensparzielen nur möglich, wenn bestehende Fehlanreize der Siedlungsentwicklung (z.B. System der Gemeindefinanzierung) überwunden bzw. ausgeglichen werden. Letzteres überfordert freiwillige Kooperationsstrukturen häufig. Positive Beispiele der interkommunalen Kooperation zeigen aber, dass Kommunen diese Fehlanreize zugunsten einer gemeinsamen Entwicklung zum Nutzen einer Region mindern können.

Nur im Zusammenspiel der drei Umsetzungsebenen - Kommune, regionale Kooperation, regionale Raumordnung - und mit politischer Rückendeckung der Länder lassen sich konsistente und zielorientierte Flächensparstrategien entwickeln und umsetzen. Diese komplexe Managementaufgabe bedarf des Einsatzes eines breiten Spektrums steuernder Instrumente, die in allen drei Strategiebausteinen des Flächensparens wirken. Dringend erforderlich ist auf allen Ebenen die Einbindung von Politik und Öffentlichkeit

Ein Umsteuern kann letztlich aber nur gelingen, wenn der Rahmen für das Handeln der am Flächengeschehen beteiligten Akteure grundlegend verändert wird. Gleichzeitig benötigen Kommunen die personellen und finanziellen Ressourcen sowie verbesserte Zugriffsmöglichkeiten auf Bestandsimmobilien, um konsequent Innenentwicklung betreiben zu können.

Bei einer Gesamtbetrachtung aller im Planspiel betrachteten Planungs- bzw. Umsetzungsebenen erweisen sich verschiedene instrumentelle Steuerungsansätze als übergreifend bedeutsam für das Flächensparen. Hierzu zählen politische Meinungsbildungsprozesse und Beschlüsse mit konkreten quantitativen und qualitativen Vorgaben für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Weiterhin sind eine Begrenzung von Flächenneuausweisungsmengen und deren planerische Umsetzung notwendig. Im engen Zusammenhang damit stehen solide Bedarfsprognosen bzw. Bedarfsnachweise für Wohnen und Gewerbe. Hierfür bedarf es eines unterstützenden Siedlungsflächenmonitorings einschließlich der Erfassung bestehender Innenentwicklungspotenziale. Weiterhin bedarf es der Erleichterung der Überplanung von Baulandpotenzialen im Bestand, den erleichterten Zugriff der Gemeinden und die Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen für Planung, Aufbereitung und Baureifmachung.

Bei einer übergreifenden Betrachtung der Ebenen Kommunen und interkommunale Kooperation zeigt sich, dass sowohl politische Beschlüsse zum Flächensparen als auch integrierte Entwicklungskonzepte von den Planspielbeteiligten übereinstimmend als diejenigen Instrumente mit einem großen Potenzial für das Flächensparen bewertet wurden. Hierdurch wird die These gestützt, dass eine flächensparende Siedlungsentwicklung sinnvoll nur im Kontext von Verflechtungsräumen zu erreichen ist. Hierbei sind die politische Meinungs- und Willensbildung und eine Umsetzung bzw. planerische Rahmensetzung in informellen Planungen mit einem hohen Grad an Themenintegration, hoher Flexibilität und Anpassungsmöglichkeiten bedeutsam.

Da den Gemeinden nach § 28 GG die Ausgestaltung von Belangen der Siedlungsentwicklung obliegt, ist eine Reihe von Instrumenten vorrangig von den Städten und Gemeinden mit dem Ziel des Flächensparens einzusetzen. Hierzu zählen bodenrechtliche, bodenpolitische und planerische Ansätze zur Flächenvorsorge und zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Zu nennen sind hier eine aktive Liegenschaftspolitik, städtebauliche Verträge und Baulandmodelle sowie die Weiterentwicklung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (sog. Innenentwicklungsmaßnahme). Ebenso sind Festsetzungen in Bebauungsplänen in Bezug auf Art und Maß der baulichen Nutzung im Sinne des Flächensparens einsetzbar. Zuvorderst steht jedoch die vorgelagerte kommunalpolitische Willensbildung über das richtige Maß an Dichte, bei der Investoreninteressen, nachbarschaftlich Belange und auch tradierte baukulturelle Haltungen eine Rolle spielen. Noch nicht abschätzbar sind mögliche Effekte der neuen Baunutzungskategorie „Urbanes Gebiet“ im Hinblick auf die vereinfachte Nachverdichtung und Nutzungsmischung mit hohen baulichen Dichten. Ergänzend zu den Instrumenten der Flächenvorsorge und der räumlichen Planung kann im Einzelfall ebenso der Einsatz bodenrechtlicher Eingriffsinstrumente z.B. zur Umsetzung von Maßnahmen auf Innenentwicklungsflächen erforderlich werden.

Ausgehend von den Rahmenbedingungen und den Erkenntnissen zum Instrumenteneinsatz in Kommunen, interkommunaler Kooperation und in der Raumordnung lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für eine Weiterentwicklung des strategischen Ansatzes Flächensparen ableiten:

► Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen in Bezug auf den Strategiebaustein „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme“:

- Gesetzliche Vorgaben zum Flächensparen in Form von fixen Kontingenten oder Dichtevorgaben auf Bundes- oder Landesebene (dem Mengengerüst der nationalen Ziele folgend) könnten die Umsetzung von Flächensparzielen der Siedlungsentwicklung auf kommunaler und regionaler Ebene erleichtern. Hierfür bedarf es eines Aushandlungsprozesses zwischen Bund und Ländern in Bezug auf eine Operationalisierung des 30-ha-Ziels in Form verbindlicher Kontingente.
- Eine konsistente Flächensparpolitik erfordert auf allen administrativen Ebenen die Unterstützung und Rückendeckung der politisch Verantwortlichen. Es bedarf in der Kommunalpolitik sowie bei den Entscheidungsorganen auf regionaler und auf Landesebene einer noch stärkeren Fokussierung auf Herausforderungen und Chancen des Flächensparens. Die regional und örtlich differenzierten Entwicklungsdynamiken (wachsend, stagnierend, schrumpfend) sind zu berücksichtigen, um Flächenneuanspruchnahme und Siedlungsentwicklung zielgerichtet zu steuern. Übergeordnete Zielsetzungen des Bundes (z.B. 30-ha-Ziel bzw. 30-ha-X-Ziel) und der Länder sind entsprechend der Erfordernisse und Potenziale in Bezug auf (eine Reduzierung der) Flächenneuanspruchnahme, aber auch zur Erhöhung der Flächeneffizienz und die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen räumlich auszudifferenzieren. Hierfür bedarf es u.a. passender Anreize z.B. für die Operationalisierung des Vorrangs der Innenentwicklung.
- Um eine am Bedarf ausgerichtete flächensparsame Siedlungsentwicklung auch in schrumpfenden Regionen zu etablieren, sollte ein wirksamer Anreiz bzw. eine Kompensation für den Verzicht auf die Neuausweisung von Bauland vorgesehen werden. Dabei geht es nicht alleine um fiskalische Anreize bzw. Ausgleichsmechanismen sondern auch um neue positiv konnotierte Leitbilder und Identitäten
- Gerade in Gemeinden mit sinkenden Bevölkerungszahlen und geringer Flächennachfrage muss eine auf den Umbau und die Qualifizierung des Bestandes bzw. der Innenentwicklungsflächen fokussierte Siedlungsentwicklung erfolgen. Nur wenn von Schrumpfung betroffene Gemeinden die finanziellen und personellen Ressourcen für die Entwicklung von Zukunftsperspektiven erhalten, können langfristige Daseinsvorsorge und Aspekte des Flächensparens sinnvoll miteinander verknüpft werden.

- Maßstabsebene für die Umsetzung der Flächensparziele sollte vorrangig der Verflechtungsraum und nicht die einzelne Gemeinde sein. Auf dieser Ebene bedarf es einer abgestimmten Flächensparstrategie und einer akzeptierten Arbeitsteilung. Für abgestimmte Flächensparstrategien im Verflechtungsraum (z.B. interkommunale Kooperation, Stadt-Umland-Kooperation) entlang verbindlicher quantitativer Zielwerte müssen die geeigneten Anreize geschaffen werden.
- Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen in Bezug auf den Strategiebaustein „Mobilisierung von Flächen im Bestand“:
 - Kleinteilige Brachflächen, Baulücken und sonstige Flächen für eine Nachverdichtung lassen sich von den Kommunen mit dem bestehenden ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumentarium nicht in ausreichendem Maße mobilisieren. Vor allem Marktmechanismen und mangelnde Mitwirkungs- bzw. Verkaufsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer stehen dem entgegen. Ein höherer „Druck“ von Seiten der Regionalplanung oder Raumordnung (z.B. verbindliche Bedarfsnachweise unter Anrechnung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale, kleinteiliges Siedlungsflächenmonitoring) kann eine verstärkte Befassung mit Innenentwicklungspotenzialen bewirken, jedoch die bestehenden Mobilisierungshemmnisse nicht beseitigen. Vielmehr bedarf es geeigneter Zugriffsmöglichkeiten sowie personeller und finanzieller Ressourcen der Gemeinden, wenn Bestandsflächen in höherem Maße mobilisiert werden sollen. Die Bereitstellung von Fördermitteln in größerem Umfang als bisher könnte in vielen Gemeinden entsprechende Anreize bieten.
 - Vor allem kleinere Städte und Gemeinden brauchen wegen der beschränkten Ressourcen (Know how, Personal, Finanzen) Unterstützung bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Hier können Ansatzpunkte einer interkommunalen oder intraregionalen Zusammenarbeit liegen.
 - Für die Mobilisierung ist eine aktive Liegenschaftspolitik, die auf einer umfassenden Kenntnis der Entwicklungspotenziale im Siedlungsbestand (Monitoring) beruht, ggf. auch mit räumlicher Schwerpunktsetzung (InSEK), essentiell. Hierzu sind personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen und geeignete Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die eine eng zwischen Stadtplanung und Liegenschaftsverwaltung abgestimmte Vorgehensweise ermöglichen.
 - Von der Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) könnte in ausgewählten Fallkonstellationen ein erheblicher Mobilisierungsdruck auf bebaubare aber unbebaute Grundstücke ausgehen. Soweit der bewirkten Bauverpflichtung nicht nachgekommen würde, könnte die Gemeinde einen Zwischenerwerb umsetzen.
- Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen in Bezug auf den Strategiebaustein „Steigerung der Effizienz der Flächennutzung“:
 - In Kommunen und Regionen, in denen ein hohes Bodenpreisniveau nicht bereits heute zu höheren baulichen Dichten führt, erscheinen zwei Wege hin zu höheren Dichten denkbar. Zum einen über restriktive Vorgaben der Regional- und Bauleitplanung bzw. über eine Verknappung des Baulandangebots auf der grünen Wiese und damit verbundenen erhöhten Anreiz in Bezug auf eine effiziente Flächennutzung. Da Knappheit zu steigenden Bodenpreisen führt, wäre hier ein besonderes Augenmerk auf die sozial ausgewogene Wohnraumversorgung zu legen. Der zweite Weg liegt in einem allmählichen Kulturwandel der am Planungs- und Baugeschehen beteiligten Akteure inkl. Eigentümerinnen und Eigentümern bzw. Nutzerinnen und Nutzern von Wohn- und Gewerbeflächen.

- Die Festlegung höherer baulichen Dichten wird von Nachfragerinnen und Nachfragern von Wohn- und Gewerbeflächen – mit Ausnahme von Gemeinden mit hohem Bodenpreisniveau – derzeit kaum akzeptiert. Um höhere Dichten und Maßnahmen zur Nachverdichtung zu erreichen, bedarf es eines Lernprozesses, der durch geeignete Maßnahmen begleitet und gefördert werden sollte. Orientierungswerte in der Regionalplanung und in der kommunalen Planung sowie Modellprojekte qualitativ hochwertigen verdichteten Bauens können hierzu beitragen.
 - Auch in wachsenden Städten besteht ein rational begründetes Interesse an der Ausweisung großer Baugrundstücke bzw. von Bauweisen geringer Dichte. Dieses ist in Anbetracht der gegebenen Rahmenbedingungen der handelnden Akteure zu akzeptieren.
 - Bislang wird eine Diskussion über städtebaulich sinnvolle Dichten in den Kommunen eher am Einzelfall geführt, Folgen und Folgekosten werden nur unzureichend betrachtet. Hilfreich könnten kommunale bzw. regionale Leitlinien sein, die neben Aussagen zur Dichte auch Aussagen zu Qualitäten in Bezug auf demografiegerechte Angebote, energieeffiziente Bauweise, verkehrsmindernde bzw. ÖPNV-gerechte Lage und Planung neuer Baugebiete etc. umfassen.
- Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen in Bezug auf mögliche neue finanzielle/ fiskalische Anreiz- bzw. Steuerungsinstrumente:
- Von den beiden im Planspiel betrachteten instrumentellen Optionen – „Flächenneuausweisungsabgabe“ und „zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)“ – ist eine begrenzte Wirkung auf das Flächensparen zu erwarten.
 - Die Einführung einer „Flächenneuausweisungsabgabe“ könnte Vorhabenträger adressieren. Sie würde keine flächendeckende Wirkung entfalten. Fraglich erscheint ob eine alleinige Sonderabgabe, die den Aufwand von Kommunen für die Umweltprüfung im Rahmen der Flächenneuausweisung abbildet, zu einer derartigen Mehrbelastung führt, die zum Verzicht auf die Inanspruchnahme neuen Baulands führen würde.
 - Es muss davon ausgegangen werden, dass ein „zonierte Satzungsrecht (Baulandsteuer)“ nur auf solchen Baulandmärkten eine Aussicht auf eine Mobilisierung von Bestandsgrundstücken versprechen kann, wo eine gewisse Nachfrage nach Bauland besteht. Daher ist damit zu rechnen, dass eine derartige Steuer im Sinne des Flächensparens nicht flächendeckend wirksam werden wird. Momentan ist nicht abschätzbar, inwieweit eine Angleichung der steuerlichen Belastung in nachfragestarken Baulandmärkten einen Anreiz auf Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer auslösen würde, ein bislang unbebautes Grundstück zu bebauen bzw. an Bauwillige zu veräußern. Daher sollte geprüft werden, welche finanziellen Belastungen zu Anreizveränderungen führen könnten und ob bzw. wie derartige Anreize unter der Maßgabe der Aufkommensneutralität zu erzielen sind.
 - Beide im Planspiel geprüften fiskalischen/ ökonomischen Instrumente müssen sich in ihrer Wirkweise und in ihrem Beitrag für das Flächensparen mit anderen neuen instrumentellen Optionen messen lassen. Zu nennen sind hier im Zusammenhang mit der „Flächenneuausweisungsabgabe“ die „handelbaren Flächenzertifikate“. Als Alternative zum „zonierte Satzungsrecht (Baulandsteuer)“ ist die Einführung einer „Bodenwertsteuer“ zu betrachten, die auf Basis von Bodenrichtwerten bemessen werden und den Wert aufstehender Gebäude unberücksichtigt lassen würde. Diese Form der Grundsteuer würde – wie auch mit dem zusätzlich einzuführenden „zonierte Satzungsrecht (Baulandsteuer)“ intendiert - eine gerechte Besteuerung zwischen unbebauten und bebauten Flächen erlauben.
 - Bei der Einführung von neuen fiskalischen/ ökonomischen Anreiz- bzw. Lenkungsinstrumenten sollte auf eine einfache, transparente und gerechte Ausgestaltung geachtet werden.

Summary

Challenges and objectives

Despite the declining land-take in recent years, limiting the land-take for settlement and transport purposes is a particular challenge for the stakeholders involved in land use at federal and state level, as well as in regions, cities and municipalities. The increase of land-take for settlement and transport purposes was still 61.5 hectares per day between 2013 and 2016 (Federal Statistical Office of Germany 2017a). This includes settlement and transport area growth in prosperous regions as well as in regions with stagnating or shrinking economic power and declining population numbers.

The still-high level of new land-take persists despite the land take target of 30 hectares by 2020 established by the Federal Government in 2002 as part of the National Sustainable Development Strategy (Federal Government 2002, p. 104). Medium to long-term focused land policy objectives, which aim to lead to circular land use management, illustrate the requirement to further significantly reduce land use for settlement and transport purposes, even after 2020. These include the target “30 hectares minus X” by 2030 in the updated version of the German Sustainable Development Strategy from 2016 (Federal Government 2017), the 20-hectare target from the “Integrated Environmental Programme 2030” developed in 2016 by the Federal Ministry of the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMUB 2016) and the objective to reach a land usage of net zero in 2050 in the schedule for a resource-efficient Europe developed by the European Commission (European Commission 2011, p. 17). In addition to limiting land-take, the German Sustainable Development Strategy 2016 lends greater weight to primary usage of existing land potential as well as efficient land usage, particularly with the supplementary indicator of “population density” (number of residents per square kilometre in a settlement and transport area). New land-take is thus focused on more strongly than before as both a quantitative problem as well as a pressing challenge of developing qualities in settlements. Furthermore, the range of objectives of new land usage under the “post-2015 agenda for sustainable development” is also comprehensively developed in the German Sustainable Development Strategy 2016. The global sustainability objective of the United Nations to “make cities and settlements inclusive, safe, resilient and sustainable” (SDG 11) is made concrete in the form of measures including a sustainable, integrated and inclusive urban development policy (Federal Government 2017).

The targets specified above are particularly ambitious in light of the new building activity that has taken place over the past few years, which is putting pressure particularly on municipalities with high-demand housing markets to rapidly provide building land. The additional housing needs in coming years are also estimated by experts from the Alliance for Affordable Living and Construction to be at least 350,000 new homes per year (Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015).

Research design and methods

In view of the complex challenges of land saving under the objectives of the national sustainability strategy of 2002 to reduce land-take for settlement and transport purposes to 30 hectares per day by 2020, instrumental action options for space saving were examined between 2015 and 2018 as part of the research project “Implementation of space-saving tools” on behalf of the German Environment Agency.

In project component 1, the concept of a web platform created in a predecessor project and content modules based on this were transferred to a platform with the address www.aktion-flaeche.de and publicly released at the beginning of 2016. In the same year the newsletter “FlächenportalNews” was finally added to the information service. The web platform and the newsletter service will be continued until April 2019 within the research project.

In project component 2 – focus of that report - simulations were conducted to examine tools and tool combinations with regard to their contribution to saving land as well as the modes of action and application requirements for new tools. Some results of the simulation fed into an action plan for reduction of land take developed for the German Environment Agency which was simultaneously developed in a parallel research project and has since been published

(<https://cms.umweltbundesamt.de/publikationen/instrumente-zur-reduzierung-der>)

The following four simulations were carried out:

- ▶ “Sustainable municipal building land strategy” simulation (with the cities of Kassel, Ludwigsburg and Rees),
- ▶ “Intermunicipal cooperation” simulation (with the development agency Region Heide),
- ▶ “Limited new land-take/models of spatial planning management” simulation (with regional planning stakeholders from North Rhine-Westphalia: District Government of Münster and State Chancellery of North Rhine-Westphalia, and Saxony-Anhalt: Regional Planning Association Magdeburg and Ministry of Regional Development and Transport of Saxony-Anhalt), and
- ▶ “New fiscal incentive and management tools” simulation (with selected experts from finance and planning sciences as well as federal and state ministries and municipal administrative practitioners).

The first three simulations focused primarily on tools which already exist and are applied in practice. These are regulative, informational, fiscal/financial and structuring (cooperation, organisation) tools. These tools support land saving in one or several of the following strategy elements: consistent and effective new land take reduction and management: binding limits for land usage amounts based on land use policy objectives, improved land use efficiency: more economical use of land with the targets of reduction of environmental impact, the reduction of (consequential) costs of settlement development and the greatest possible usage intensity with the lowest possible land usage, and mobilisation: procedures for the supply or reintroduction of accessible undeveloped or formerly developed building land in the utilisation cycle.

A total of 16 tools were considered in the simulation “Sustainable municipal building land strategy” with a focus on municipal planning practice and land policy. Preparatory concepts and measures (including integrated urban development concepts, policy decisions, land use monitoring), land-saving urban land-use planning (including preparatory land-use plan, binding land-use plan), land-use regulations to mobilise inner urban development potential (urban development law) and the development of municipal land policy (including real estate policy, urban development contracts) were all taken into account. A total of 13 tools took centre stage in the “Intermunicipal cooperation” simulation which focused on intermunicipal planning practice. These lie in the action fields of preparatory, informative and supportive measures, plans and concepts (including demand forecasts, regional development concepts), binding planning (including regional coordination of urban land-use planning, regionally coordinated municipal land and housing contingents), land development in intermunicipal responsibility (intermunicipal residential and commercial areas) as well as intermunicipal reconciliation of interests (including balance of interests through division of functions, monetary compensation). A total of nine tools were examined in the simulation “Limited new land-take/models of spatial planning management” with a focus on land planning options for regional and spatial planning. Tools for limiting land-take like positive planning tools (including spatial and quantitative restriction of settlement area expansion, proof of land demand for housing and commerce) were in the foreground. In addition, possibilities of negative restrictive control of a possible regular review of the spatial structure plans and the management possibilities of a directly elected regional assembly were also considered here. In the “New fiscal incentive and management tools” simulation, tools were examined that are considered to be promising in the policy debate, but have so far only been researched to a limited extent or hardly explored with the potential users. This relates to the “charge for designation of new building land” and

a so-called “zoned statutory law in the context of the property tax (building land tax)”. The former is primarily aimed at reducing new land-take, while the latter focuses on improving the mobilisation of existing building land potential.

The designs of the simulations “Sustainable municipal building land strategy”, “Intermunicipal cooperation” and “Limited new land-take/models of spatial planning management” were based on a work programme (simulation manual) coordinated with the simulation participants. The work programmes included tasks on the application practice of the tools, the supporting and inhibiting factors of the tool implementation, the practically achieved or possibly achievable effects in terms of land saving and, if relevant, proposals for a change in application practice or the tools themselves. The research papers prepared by the simulation participants on the tasks were discussed in simulation workshops which took place between autumn 2016 and spring 2017.

Due to the fact that the tools considered in the simulation “New fiscal incentive and management tools” have neither been applied yet nor examined in detail regarding their general modes of action or their effects on land saving, a different design was chosen for this simulation. First, in the summer of 2016, a focus group was set up with experts from planning and finance sciences to narrow down the scope of the investigation and the issues to be investigated (first focus group). Subsequently, essential aspects regarding modes of action and contributions to space saving were elaborated in depth in two external expert reports. This was the basis for discussions in two additional focus groups which took place in January 2018. The second focus group was composed of stakeholders from federal and state ministries as well as representatives from municipal umbrella associations. In the third focus group, municipal administrative stakeholders discussed tools which would allow for additional scope for action (“zoned statutory law in the context of the property tax (building land tax)”), but would also indirectly partially restrict margins (“charge for designation of new building land”). The authors of the expert reports were involved in the discussions of both focus groups.

A total of about 100 individuals from administrative bodies, science and local politics took part in the simulations.

The simulation results fed into result reports and led to conclusions and recommendations for saving land (see below). With regard to possible new tool options for fiscal/financial control in terms of space saving, further research needs were also outlined. During the project period, simulation results fed into the space saving action plan, which was the subject of a parallel research project.

Land-saving tools results

In project component 2, results were developed in the four simulations with regard to the implementation of space-saving tools which led to conclusions and recommendations for action.

First, the conditions and conflicting targets that influence the use of potentially controlling tools to save land were considered. In principle, the simulations showed that the available tools at both municipal and regional levels are fundamentally good and suitable for achieving land-saving targets – even if starting points for adjustments and further developments have been identified. However, targets and conflicting targets must first be clarified in order to use the tools in a target-oriented manner. One major challenge is dealing with the consequences of demographic change and migration. The existing municipal revenue system supports intermunicipal competition for more residents and businesses. Across Germany, the demand for (detached) single-family homes and space-consuming industrial sites in the open countryside is still high. High-quality yet dense building developments are rarely accepted, especially in municipalities outside metropolitan areas.

For example, in shrinking regions where – from the point of view of land-saving – renaturation and restoration should take place rather than new building land designations, land is largely designated as new area for settlement and transport infrastructure.

Regardless of the respective development dynamics, the mobilisation of brownfields and vacant areas in the inner urban zone is hampered by the lack of accessibility to the communities. In low-demand municipalities, the ubiquitous availability of low-priced building land in the countryside sets additional limits for priority inner urban development. Without improved access options on existing areas, the demand for a restriction to inner urban development is not feasible. Restricting the area designation while at the same time making it difficult to mobilise existing building land resources is also perceived as an encroachment on municipal planning autonomy in many municipalities.

Sacrificing quantitative growth in low-demand areas can only be communicated politically if qualitative future development perspectives are demonstrated for these areas. The human resources and the financial resources provided so far, as well as selective pilot projects and funding programmes, are evidently not sufficient for this. Spatial planning at state and regional level cannot act in a manner contrary to the developmental interests of the municipalities with a significant curtailment of land designation without providing resources for qualitative growth through inner urban development. In this context, the system of spatial planning in shrinking situations seems to reach its limits with its formal tools under the current circumstances.

Growing cities and regions are faced with the task of creating flats and commercial space in a short amount of time, dampening the effects of rising building land prices and rent through their available land, and at the same time curbing the outflow of families and high-income population groups towards surrounding areas. Due to high demand pressure and correspondingly high building land prices, the conditions for mobilising inner urban development areas are more favourable here. However, speculation and land banking as well as landowners' lack of willingness to sell prevents comprehensive mobilisation. Nevertheless, high building land prices have an overall favourable effect on the efficient use of land. At the same time, cities under pressure to grow are struggling for urban development and free space qualities to be able to meet the requirements of climate adaptation in the long term. In addition, an active property policy is also a major challenge in terms of social objectives of urban development, especially for cities with limited budgets.

Interactional spaces and urban region generally represent small-scale migratory movements and demand patterns but also complex interdependencies and are therefore the appropriate level of consideration for the management of new land usage. Intermunicipal cooperation and urban-rural cooperation can contribute as voluntary structures to a qualitative management of new land usage and to the reconciliation of interests with regard to the spatial distribution of land uses, infrastructures and functions. However, stringent control of new land usage for ambitious quantitative space-saving objectives appears possible only if existing disincentives for settlement development (e.g. community funding system) are overcome or compensated. The latter often overstrains voluntary cooperation structures. However, positive examples of intermunicipal cooperation show that municipalities can reduce these disincentives in support of joint development for the benefit of a region.

Consistent and target-oriented space-saving strategies can only be developed and implemented through the interplay of the three levels of implementation – municipality, regional cooperation, regional spatial planning – and with the political backing of the federal states. This complex management task requires the use of a wide spectrum of management tools which work in all three land-saving strategy components. The involvement of politics and the public is urgently needed at all levels.

Ultimately, however, a change of direction can only succeed if the conditions for the actions of stakeholders involved in land development are fundamentally changed. At the same time, municipalities need the human and financial resources as well as improved access to existing real estate in order to conduct consistent internal development.

When considering all planning and implementation levels observed in the simulation, various instrumental management approaches prove to be of major importance for saving land. These include political opinion-forming processes and decisions with concrete quantitative and qualitative requirements

for land-saving settlement development. Furthermore, it is important to limit building land designation amounts and the respective planning implementation. Solid demand forecasts and proof of demand for housing and commerce are closely related to this. This requires supportive settlement land monitoring including the identification of existing inner urban development potential. Furthermore, it requires facilitating the revision of existing building land potential, easier access for communities and the provision of human and financial resources for planning, processing and preparation of land for building.

A comprehensive review of the municipalities and intermunicipal cooperation levels shows that political decisions on saving land and integrated development concepts were both consistently rated by those involved in the simulation as the tools with great potential for saving land. This supports the theory that a land-saving settlement development can only be reasonably achieved in the context of interactional spaces and urban regions. Political opinion forming and decision making as well as an implementation/planning framework in informal planning with a high degree of topic integration, high flexibility and adaptability are highly significant here.

Since the municipalities are responsible for arranging matters related to settlement development in accordance with § 28 of the German constitution, a number of tools must be used primarily by the cities and municipalities with the aim of saving land. These include land law, land policy and planning approaches to land precaution and the mobilisation of internal development potential. Among these are, in particular, an active property policy, urban development contracts and standardized building land strategies as well as the further development of the urban development measure (newly known as the inner urban development measure). Similarly, determinations in legally binding land-use plans related to type and level of building use in terms of land saving can be applied. First and foremost, however, is the upstream municipal policy decision making about the right level of density, in which investor interests, neighbourly concerns and traditional architectural attitudes play a role. Possible effects of the new general type of land-use of areas intended for building coverage “urban area” with regard to the simplified densification and mixed use with high structural densities cannot yet be estimated. In addition to the tools for land precaution and spatial planning, the use of land law intervention tools, e.g. to implement inner urban development measures, may also be required in some cases.

Based on the conditions and the findings related to the use of tools in municipalities, intermunicipal cooperation and spatial planning, the following conclusions and recommendations for action can be derived for continued development of the strategic approach for land saving:

- ▶ Conclusions and recommendations for action in relation to the strategy module “Reduction of new land-take”:
 - Legal requirements for saving land in the form of binding limits for land usage or density requirements at federal or state level (following the quantity structure of the national targets) could facilitate the implementation of land-saving targets for settlement development at municipal and regional level. Therefore is a joint negotiation process of decision makers at state and federal state level necessary to operationalize the 30 hectare target in terms of binding limits for land usage.
 - A consistent land-saving policy requires the support and backing of political leaders at all administrative levels. In local politics as well as in the decision-making bodies at regional and state level, there is an even greater need to focus on the challenges and opportunities of land saving. The regionally and locally differentiated development dynamics (growing, stagnating, shrinking) must be taken into account to manage new land usage and settlement development in a targeted manner. Overarching federal objectives (e.g. 30 ha/30 ha minus X target) and state objectives must be spatially differentiated according to the requirements and potentials related to (reductions in) new land usage, but also to increase land usage efficiency and mobilise inner urban development potentials. This requires, among other things, appropriate incentives e.g. for the operationalisation of the primacy of inner urban development.

- In order to establish demand-oriented, land-saving settlement development in shrinking regions as well, an effective incentive or compensation should be provided for the relinquishment of newly designated building land. This is not just a matter of fiscal incentives or compensation mechanisms, but also of new positive connotations and identities
 - Particularly in municipalities with declining populations and low demand for building land, a settlement development is required which focuses on the conversion and qualification of existing/inner urban development areas. The long-term public services and aspects related to land saving can only be meaningfully linked together once municipalities affected by shrinking receive the financial and human resources for the development of future prospects.
 - The benchmark level for the implementation of the land-saving objectives should primarily be the interactional spaces and urban region and not the individual municipality. At this level, a coordinated space-saving strategy and an accepted division of labour are required. For coordinated land-saving strategies in the Interactional space and urban region (for example, inter-municipal cooperation, urban-rural cooperation) in line with binding quantitative targets, suitable incentives must be created.
- Conclusions and recommendations for action in relation to the strategy module “Mobilisation of accessible undeveloped or formerly developed building land”:
- Small-scale brownfields, vacant lots and other areas for densification cannot be adequately mobilised by the municipalities with the existing regulatory and planning tools. Particular obstacles are the market mechanisms and the landowners’ lack of willingness to cooperate or sell. Greater regional planning or spatial planning pressure (e.g. binding proof of demand taking into account small-scale internal development potential, small-scale settlement area monitoring) can lead to increased engagement with inner urban development potential, but does not remove existing mobilisation barriers. In fact, suitable access options as well as human and financial resources for the municipalities are required if existing building land potentials are to be mobilised to a greater extent. Providing subsidies on a larger scale than before could provide incentives in many municipalities.
 - Particularly smaller cities and municipalities need support to mobilise inner urban development potentials due to their limited resources (expertise, personnel, finances). These may be the starting points for intermunicipal or intraregional cooperation.
 - An active property policy based on a comprehensive knowledge of the inner urban development potential in the existing settlement (monitoring), possibly also with spatial emphasis (integrated urban development concept), is essential for mobilisation. To this end, human and financial resources must be provided and suitable administrative structures must be created which allow a closely coordinated approach between urban planning and property management.
 - The introduction of an inner urban development measure could result in considerable mobilisation pressure on usable but undeveloped building land in certain cases. Insofar as the building order was not met, the municipality could implement an interim acquisition.
- Conclusions and recommendations for action in relation to the strategy module “Increasing the efficiency of land usage”:
- In municipalities and regions where a high building land price level does not already lead to higher building densities, two paths to higher densities are conceivable. On the one hand, via restrictive guidelines for regional spatial planning and urban land-use planning or a shortage of building land in the open countryside and the associated increased incentive for efficient land use. Since scarcity leads to rising land prices, special attention should be paid to socially balanced housing provision. The second way lies in a gradual change in the culture of the stakeholders involved in planning and building activities, including owners and users of residential and commercial space.

- The designation of higher building densities is currently scarcely accepted by buyers of residential and commercial space, with the exception of municipalities with high building land prices. In order to achieve higher densities and measures for densification, a learning process is required which should be guided and supported by appropriate measures. Guideline values in regional spatial planning and in municipal planning as well as model projects of top-quality dense construction can contribute to this.
 - Even in growing municipalities, there is an established interest in designation of large building sites and low-density construction methods. This must be accepted in view of the conditions of the acting stakeholders.
 - Up to now, discussions of appropriate densities as regards urban development in the municipalities have been more likely to be conducted on a case-by-case basis, with consequences and follow-up costs not sufficiently considered. It could be helpful for municipal or regional guidelines to include not only statements on density, but also statements on qualities in relation to demographics-related offers, energy-efficient construction, traffic-reducing or public-transport-compatible locations and planning for new building areas, etc.
- Conclusions and recommendations for action related to possible new financial/fiscal incentive or management tools:
- A limited effect on space saving can be expected from the two instrumental options considered in the simulation – “charge for designation of new building land” and a so-called “zoned statutory law in the context of the property tax (building land tax)”.
 - The introduction of a “charge for designation of new building land” could address project developers or investors. It would not lead to a nationwide effect. It is doubtful whether a sole special charge, which reflects the efforts of municipalities for the environmental assessment in the context of the land designation, would cause such an additional burden that it would lead to the rejection of using new building land.
 - It is to be expected that a “zoned statutory law (building land tax)” tax will not be effective across the board in terms of land saving. It is currently not possible to predict to what extent an adjustment of the tax burden in high-demand building land markets would create an incentive for landowners to develop a previously vacant plot of land or to sell it to prospective developers. An examination should therefore be carried out to investigate which financial burdens could lead to incentive changes and whether/how such incentives could be achieved on the basis of revenue neutrality. The aspects mentioned above should be included in an examination of the introduction of a property tax C, as intended by the coalition agreement of the Federal Government.
 - Both fiscal/economic tools examined in the simulation must be measured according to their mode of action and their contribution to saving land against other new instrumental options. Notable here in connection with the “charge for designation of new building land” are the “tradable land planning certificates”. A possible alternative to the “zoned statutory law (building land tax)” is the introduction of a “land value tax”, which would be measured according to the standard land value and would ignore the value of existing buildings. This form of land tax would – as intended with the “zoned statutory law (building land tax)” that is to be additionally introduced – enable a fair taxation between undeveloped and developed land.
 - The introduction of new fiscal/economic incentive/management tools should be based on a simple, transparent and fair structure.

1 Anlass und Problemverständnis

Im Forschungsvorhaben „Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommunalen Praxistest, Schlussfolgerungen für Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden & Kommunikation der Ergebnisse; kurz: Implementierung von Flächensparinstrumenten“ wurden erfolgversprechende Instrumente zum Flächensparen in Kommunen oder Regionen im Planspiel erprobt, um Erfahrungen zu deren gegenwärtiger Praxistauglichkeit zu sammeln. Das Vorhaben sollte Aufschluss darüber geben, welche Hemmnisse oder Gunstfaktoren einen auf das Flächensparen ausgerichteten Einsatz von Instrumenten verhindern bzw. begünstigen und welche rechtlichen, technischen und institutionellen Maßnahmen bei Bund, Ländern, Kommunen bzw. Regionen erfolgversprechend sind, um die Implementierung der Instrumente insgesamt voranzutreiben. Hierdurch wurde der in einem parallelen Forschungsvorhaben erarbeitete Vorschlag für einen Aktionsplan Flächensparen des Bundes auf kommunaler und regionaler Ebene untersetzt (UBA 2018a). Das Projekt knüpfte dabei weiter an die Aktivitäten in den Forschungsvorhaben „Entwicklung und Erprobung einer wissenschafts- und erfahrungsbasierten Kommunikationsplattform als Maßnahme zur Förderung des Know-how-Transfers zum kommunalen Flächenmanagement“, „sowie dem Modellversuch zum Flächenzertifikatehandel an (vgl. UBA 2018b).

Im vorliegenden Bericht werden einführend in Kapitel 1 die wichtigsten Aspekte der „Herausforderung Flächeninanspruchnahme“ skizziert sowie die flächenpolitischen Ziele und Aktivitäten auf den Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen erläutert. Der Forschungsansatz sowie das methodische Vorgehen des Vorhabens werden in Kapitel 2 vorgestellt. In Kapitel 3.1. werden das Planspielkonzept und die Planspieldesigns erläutert, in den Kapiteln 3.2 bis 3.5. werden die Praxistests der Flächensparinstrumente auf Ebene der Kommunen, der interkommunalen Kooperation sowie der regionalen und Landesraumordnung sowie zu den fiskalischen/ ökonomischen Steuerungsinstrumenten vorgestellt und ausgewertet. Die Ergebnisse der Planspiele münden in Kapitel 3.6 in einem Fazit mit Handlungsempfehlungen zur Implementierung von Flächensparinstrumenten auf Ebene des Bundes, der Länder/Region und der Kommunen. Abschließend wird in Kapitel 4 ein Ausblick formuliert.

1.1 Herausforderung Flächeninanspruchnahme

Die weiterhin hohe Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr führt zu einem kontinuierlichen Verlust insbesondere von landwirtschaftlichen Nutzflächen. Die vielerorts disperse Siedlungsentwicklung führt zu neuen Infrastrukturbedarfen, zur Landschaftszerschneidung, zur Hochwassergefährdung und zu mehr einem höheren Bedarf an Automobilität bzw. zu mehr Autoabhängigkeit (in Bezug auf Erreichbarkeit von Wohnen, Arbeiten, Ausbildung, Freizeit, Erholung, Einkaufen) in weiten Teilen der Bundesrepublik Deutschland. Das Wachstum von Siedlungs- und Verkehrsflächen konkurriert weiterhin mit Anforderungen des Natur- und Habitatschutzes sowie dem Bedarf an landwirtschaftlicher Nutzfläche für die Erzeugung von Nahrungsmitteln und Biomasse. Dabei ist die ungebrochen hohe Flächeninanspruchnahme nicht nur mit der Nachfrage der Bevölkerung nach neuen Wohngebieten sowie der Wirtschaft nach neuen Gewerbeflächen zu erklären. Hinzu kommen verstärkte Nutzungskonkurrenzen um die Fläche durch den Ausbau erneuerbarer Energien (z.B. Windenergie, Biomasse, Photovoltaik) und die wachsende Bedeutung landwirtschaftlicher Produktion. Dabei ist die Inanspruchnahme von neuem Bauland für Wohnen und Gewerbe ein Problem sowohl in wachsenden, stagnierenden, als auch schrumpfenden Städten und Gemeinden.

Die Neuinanspruchnahme von Boden und Fläche wird immer noch als zwangsläufige und schwer zu beeinflussende Folge jeder kommunalen Entwicklung wahrgenommen, während die vergleichsweise zeit- und kostenaufwändige Revitalisierung von Brachflächen und die Nutzung anderer Innenentwicklungspotenziale u.a. auf eigentumsrechtliche, finanzielle und personelle Probleme in den Städten und Gemeinden trifft. In wachsenden und nachfragestarken Städten und Regionen mit hohem Bauland-

preisniveau besteht ein hoher Druck auf eine Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen, so dass mit Flächen vergleichsweise effizient umgegangen wird. Zugleich gelangen viele nachfragestarke Städte in Bezug auf mögliche Siedlungserweiterungen an ihre Grenzen. Die Herausforderungen des demografischen Wandels einerseits und die seit mehreren Jahren in zahlreichen (Schwarm)Städten zu verzeichnende hohe Wohnraumnachfrage stehen zunehmend im Blickpunkt des öffentlichen Interesses und führen in Bezug auf die notwendige Nachverdichtung häufig zu Konflikte mit der in den Quartieren lebenden Bevölkerung. Schrumpfende Städte und Gemeinden wiederum stehen vor dem Dilemma von Leerstand bei Wohn- und Gewerbenutzungen und Problemen bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen unter den Bedingungen geringer Flächennachfrage. Mobilisierungshemmnisse führen hier dazu, dass die erforderliche vorrangige Innentwicklung zugunsten von Neuausweisungen auf der grünen Wiese zurückgestellt wird, um in Konkurrenz zu anderen Gemeinden die bestehende geringe Flächennachfrage zu befriedigen.

Obwohl bereits Mitte der 1980er Jahre in der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung mit der Forderung nach einem haushälterischen und schonenden Umgang mit dem Boden ein bundespolitisches Signal zur Trendwende im Landverbrauch gesetzt wurde, sind durchschlagende Erfolge bislang ausgeblieben. Dies verdeutlichen – ungeachtet anders lautender Zielsetzungen der Politik – die jährlich veröffentlichten Daten der amtlichen Flächenstatistik zur Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Wenngleich die Zuwachsraten in den vergangenen Jahren etwas zurückgehen, lag der gleitende Vierjahresdurchschnitt der täglichen Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche für das Jahr 2016 bei 62 Hektar (Statistisches Bundesamt 2018, S. 75). Eine generelle Trendumkehr ist damit nicht erreicht. Es ist trotz der politischen Vorgaben zur vorrangigen Innenentwicklung der Städte und Gemeinden und zum Flächensparen nicht gelungen, den Siedlungs- und Verkehrszuwachs vom Wirtschaftswachstum abzukoppeln. Auch und gerade in Regionen mit stagnierender oder schrumpfender Wirtschaftskraft und sinkenden Einwohnerzahlen werden neue Siedlungs- und Verkehrsflächen ausgewiesen.

Ein deutlicher Indikator für den Flächenverbrauch ist die Bautätigkeit. Im Jahr 2016 wurden in Deutschland 375.388 Wohnungen genehmigt, etwa 20% mehr als im Vorjahr (Statistisches Bundesamt 2017a). Fertiggestellt wurden im Jahr 2016 in Deutschland 277.700 Wohnungen, etwa 12% mehr als im Jahr 2015 (Statistisches Bundesamt 2017b). Damit setzt sich ein Aufwärtstrend fort, wobei die stärksten nominellen Zuwächse bei Mehrfamilienhäusern zu verzeichnen sind, sich das Eigenheim aber immer noch steigender Nachfrage erfreut. Hieran wird deutlich, dass eine Reihe mittlerer und größerer Städte am Wohnungsbauboom partizipiert, was wiederum besondere Anforderungen an Innenentwicklung, maßvolle Nachverdichtung und Flächenbereitstellung stellt. Auch wenn ein wachsender Anteil der Bautätigkeit auf bereits vorgennutzten Flächen stattfindet, wächst der Druck auf die erstmalige Inanspruchnahme von bislang nicht für Siedlungszwecke genutzten Flächen. Die Zahlen aus dem Jahr 2016 entsprechen in etwa dem Bedarf der Wohnungsmarktprognose 2030 des Bundesinstituts für Bau – Stadt und Raumforschung (BBSR), in welcher von einem Bedarf von 272.000 neuen Wohnungen pro Jahr bis zum Jahr 2020 ausgegangen wurde (BBSR 2015). Aufgrund der erhöhten Zuwanderung wurde zwischenzeitlich jedoch der zusätzlichen Wohnungsbedarf auf mindestens 350.000 neue Wohnungen pro Jahr beziffert, so die Expertinnen und Experten des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen Ende 2015 (Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015).

Der regional sehr unterschiedlichen Nachfrage nach Siedlungs- und Verkehrsflächen steht ein regional differenziertes Potenzial von 120.000 ha bis 165.000 ha Innentwicklungsflächen auf Brachflächen und Baulücken gegenüber. Während in Ostdeutschland der Wert bei mindestens 22 m² je EW liegt, wird für Westdeutschland von einem Wert von mindestens 13 m² je EW ausgegangen. Zudem weisen ländliche Gemeinden mit über 25 m² je EW die höchsten Werte auf, wohingegen von rund 9 m² je EW in großen Großstädten ausgegangen wird. Das Ausmaß der Innenentwicklungspotenziale ist in stark schrumpfenden Gemeinden mengenmäßig besonders hoch. Allerdings sind diese Potenziale aufgrund von Eigentumsverhältnissen und Marktverfügbarkeit der Flächen nur zum Teil kurzfristig mobilisier-

bar. Zudem stimmen die Nachfrage nach Flächen und das Angebot an Innenentwicklungspotenzialen räumlich oftmals nicht überein (BBSR 2013).

Prognosen zufolge ist für den Zeitraum bis 2030 mit einem Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) von 4,8 Mio ha (2010) auf 5,2 Mio ha (2030) (bzw. um 8,9%; entspricht Anstieg von 13,4% auf 14,5% der Katasterfläche) zu rechnen (BBSR 2012: 8). Dabei werden sich die Siedlungsflächenzuwächse in Süd-deutschland, im Rhein-Main-Gebiet, entlang des Rheins und im Ruhrgebiet räumlich konzentrieren. Im Unterschied zu den zurückliegenden Jahren wird die höchste Siedlungsflächenzunahme im verdichteten Umland in Westdeutschland (zunächst auch in westdeutschen Kernstädten) sowie eine deutliche Abnahme der Flächenneuanspruchnahme im ländlichen Umland und in den ländlichen Räumen sowohl in Ost- und Westdeutschland erwartet. Damit würden Kernstädte und ihr Umland prozentual stärker wachsen als die ländlichen Räume. Auf Regionen mit den bislang geringsten Bevölkerungsverlusten bzw. mit Bevölkerungsgewinnen könnten bis 2030 auch die höchsten Zuwächse bei der Siedlungs- und Verkehrsfläche zukommen. Insgesamt wird die Zahl von Kreisen mit schrumpfender Bevölkerung dramatisch zunehmen. Siedlungsflächenwachstum und Bevölkerungsentwicklung werden jedoch weiterhin entkoppelt bleiben (BBSR 2012).

1.2 Flächenpolitische Zielsetzungen und Aktivitäten

Die hohe Flächeninanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke und die daraus resultierenden ökologischen, städtebaulichen und ökonomischen Folgen stehen in der Bundesrepublik Deutschland seit nunmehr 16 Jahren auf der politischen Agenda von Bund, Ländern und Kommunen und führen zu zahlreichen Aktivitäten auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen.

Bund

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). Der Indikator „Flächeninanspruchnahme“ wurde als Schlüsselindikator der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie eingestuft und wird auch in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt herangezogen (BMU 2007). Bereits 2011 formulierte der Bundesrat im Rahmen seiner Stellungnahme zum Fahrplan für ein ressourceneffizientes 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)“ (Europäische Kommission 2011, S. 17). 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. 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 (BMUB 2016).

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 oben dargestellte „Mengenziel“ wurde im Rahmen der Biodiversitätsstrategie des Bundes (2007) um das „Qualitätsziel“ der Förderung der Innenentwicklung ergänzt. Gefordert wird hier 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).

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 (Bundesregierung 2004, 2008, 2012).

Ab dem Jahr 2008 wurde die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern zum Thema intensiviert, u.a. durch Bildung einer AG Nachhaltigkeit. Seit 2010 waren die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sowie Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement Gegenstand zahlreicher Erörterungen und Berichte von Ministerien, Regierungsgremien sowie der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) (LABO 2009, 2010).

Auf der Grundlage von Befragungen von Akteuren des Bundes und der Länder, der kommunalen Spitzenverbände sowie der Bauministerkonferenz und der Ministerkonferenz für Raumordnung zum bisherigen Einsatz von Instrumenten zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme wertete die LABO 2010 Maßnahmen und Forschungsaktivitäten u.a. aus dem BMBF-Förderprogramm REFINA aus. Die Ergebnisse wurden in dem LABO-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 30.3.2010 wurde als Bericht der Umweltministerkonferenz (UMK) der Chefin und den Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder mit dem Chef des Bundeskanzleramtes (CdS) zugeleitet. Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sind darüber hinaus Gegenstand des Berichts der LABO-Berichten an die Umweltministerkonferenz (LABO 2009, 2010).

Schließlich wurde auch der Rechtsrahmen für die Siedlungsflächenentwicklung durch den Bundesgesetzgeber zur Unterstützung des Flächensparziels mehrfach weiterentwickelt. So wurde mit dem Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013 sowie dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006 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.

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.

Länder

Auch einige Bundesländer und Regionen haben flächenpolitische Ziele formuliert. Diese haben – soweit sie in grundsätzlicher, qualitativer Form i.S. einer Orientierungsvorgabe formuliert sind – insbesondere als Erhaltungs- und Schutzziele sowie raumstrukturelle Ziele in den einschlägigen Gesetzen und Planwerken der Landesplanung fast aller Bundesländer ihren Niederschlag gefunden. Konkretere Reduktionsziele (insbesondere solche mit Angabe quantifizierter Zielwerte) und Nutzungseffizienzziele sind weitaus seltener verankert.

So hat Baden-Württemberg bereits 2006 langfristig Netto-Null als Ziel formuliert. Nordrhein-Westfalen strebte bis zum Regierungswechsel im Juni 2017 langfristig einen „Netto-Null-Verbrauch“ bzw. eine Senkung des täglichen Flächenverbrauchs auf 5 Hektar bis zum Jahr 2020 an. 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.

Länderbezogene Regionalisierungen des bundespolitischen 30-ha-Ziels sind bisher vor allem auf Regierungsprogrammatik-Ebene aus den Ländern Baden-Württemberg („Netto-Null, Rheinland-Pfalz (< 1 ha/Tag), Saarland (0,5 ha/Tag), Sachsen-Anhalt (1,3 ha/Tag), Hessen (< 4 ha/Tag) und Sachsen (1,35 ha/Tag) bekannt geworden. Äußerungen aus anderen Bundesländern lassen auf Zurückhaltung aufgrund von Akzeptanzproblemen bei der Regionalisierung flächenpolitischer Zielsetzungen schließen. Das Beispiel Nordrhein-Westfalen zeigt, dass bereits getroffene Zielformulierungen aufgrund veränderter landespolitischer Prioritätensetzungen wieder aufgegeben werden (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2017). Das Beispiel Bayern wiederum demonstriert mit dem (im Juli 2018 vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof abgelehnten) Volksbegehren „Betonflut eindämmen“, dass Initiativen außerhalb der Landesregierung mit konkreten Minderungszielen (von derzeit 13 ha/d auf 5 ha/d) auf eine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme drängen (Bündnis 90/ Die Grünen, Landesgeschäftsstelle Bayern 2018).

Eng im Zusammenhang mit der Formulierung flächenpolitischer Ziele steht deren Operationalisierung im Rahmen raumordnerischer Vorgaben, die die Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung berücksichtigen müssen. Zu nennen ist hier die landesweite Steuerung über eine positiv allokativen Standortplanung (Hessen, Nordrhein-Westfalen) oder die landesweite Steuerung über maximale gemeindliche Flächenkontingente (Rheinland-Pfalz, Saarland) für Wohnbauflächen. Zur Unterstützung der Innenentwicklung bieten verschiedene Bundesländer Flächenmanagement-Tools für Kommunen (Baden-Württemberg, Berlin, Bayern, Sachsen) oder Werkzeuge für die Kosten-Nutzen-Betrachtung der Siedlungsentwicklung in Kommunen (Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen) an. Das im Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2017 verankerte Leitbild der flächensparenden Siedlungsentwicklung u.a. durch eine vorrangige Innenentwicklung wird im Zuge Rahmen einer 2019 zu erwartenden Konkretisierung des Landesentwicklungsplans voraussichtlich aufgegeben werden (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2016, Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen 2018).

Als komplementäre Strategie zur Umsetzung flächenpolitischer Ziele setzen einige Bundesländer auf den Beispielcharakter von landesweiten Modellvorhaben und Best-practice-Dokumentationen zum Flächenmanagement (z.B. Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Saarland). In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen wurden bzw. werden in Form von Bündnissen und Allianzen akteursübergreifende Initiativen zur Unterstützung einer nachhaltigen Flächenpolitik, zur Förderung des Diskurses über Flächenbelange und zur Schaffung eines Flächenbewusstseins entwickelt und unterstützt.

Kommunen

Gerade Städte und Gemeinden setzen sich auch in Anbetracht der in den vergangenen Jahren in zahlreichen Städten gestiegenen Wohnflächennachfrage – mit den Themen „Innenentwicklung“ und „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ auseinander. So orientiert sich eine wachsende Zahl von Kommunen mittlerweile im Rahmen eines nachhaltigen Flächenmanagements am Kreislaufansatz als handlungsorientiertes Leitbild. Vermeiden, Mobilisieren, Revitalisieren stehen für die Idee einer Flächenkreislaufwirtschaft, bei der in einem integrierten Planungsprozess unterschiedliche Instrumente zur Realisierung einer aktiven, bedarfsorientierten, strategischen und ressourcenschonenden Bodennutzung kombiniert werden (BMVBS, BBSR 2007). Auf kommunaler Ebene steht die Umsetzung nachhaltiger flächenpolitischer Ziele im Spannungsfeld zwischen kommunaler Planungshoheit und der Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung. Gleichzeitig stößt der sparsame Umgang mit Flächen oft an seine Grenzen angesichts inner- und interkommunaler Konkurrenzen um unterschiedliche Raumnutzungsansprüche und Belange.

Kommunale Initiativen in Bezug auf flächenpolitischer Ziele und Entscheidungen lassen sich grob wie folgt differenzieren:

- ▶ Qualitative, orientierende Ziele des Freiraum-, Boden- und Ressourcenschutzes und des nachhaltigen Flächenmanagements sowie der vorrangigen Innenentwicklung sind überwiegend Gemeingut und i.d.R. Konsens.
- ▶ Quantifizierende Reduktions- und Nutzungseffizienzziele finden – von einigen Modellstädten (wie z.B. Freiburg) abgesehen – kommunalpolitisch bisher wenig Akzeptanz.
- ▶ Mischformen eines „sowohl als auch“, etwa des teilräumlichen Verzichts auf Flächenneuanspruchnahme, Forcierung der Brachflächenmobilisierung bei gleichzeitiger Zulassung von Raumnutzungsansprüchen im Freiraum an anderen Stellen, spiegeln eine plurale politische Entscheidungskultur wider.

Flächenpolitische Ziele bilden zumeist das Dach des jeweils lokal verfolgten Ansatzes eines nachhaltigen Flächenmanagements. Flächenmanagement ist dabei zu verstehen als Kombination staatlicher und konsensualer Instrumente zur Realisierung einer aktiven, bedarfsorientierten, strategischen und ressourcenschonenden Bodennutzung in einem integrierten Planungsprozess, d.h. es handelt sich um die Umsetzung und – zumindest mancherorts – das Controlling eines kommunalspezifischen Maßnahmenbündels zum Flächensparen. Dieses schließt Instrumente der Flächeninformation, der Kommunikation, der Kooperation und der Finanzierung sowie der Steuerung und Gestaltung von Prozessen im aktiven Zusammenwirken der relevanten Akteure ein und dient einer nachhaltigen Flächen- und Siedlungspolitik.

Nachhaltiges Flächenmanagement dient der quantitativen und qualitativen Optimierung der Flächennutzung sowie der Baulandbereitstellung und folgt dabei städtebaulichen, ökologischen, sozialen und ökonomischen Erfordernissen. Flächenmanagement als Prozess ist langfristig und vorausschauend angelegt. Strategisch setzt das Flächenmanagement auf der Ebene der Regional- bzw. Flächennutzungsplanung an und ermöglicht die Entwicklung und Mobilisierung von Flächen auf Basis räumlicher und zeitlicher Prioritätensetzungen. Der vor nunmehr zehn Jahren intensiv untersuchte Ansatz der Flächenkreislaufwirtschaft unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht, etwa beim stadtreionalen Ansatz, bei der flächendeckenden Strategie und beim Policy-Mix deutlich vom projekt- und standortbezogenen Flächenrecycling. Seitdem knüpften oder knüpfen verschiedene Forschungsaktivitäten mit Modellkommunen wie etwa REFINA (Bock u.a. 2011) oder auch das Vorhaben „Aktionsplan Flächensparen“ (UBA 2018a) hieran an.

In einem Positionspapier zu Strategischem Flächenmanagement und Bodenwirtschaft bekennen sich die Mitgliedkommunen des Deutschen Städtetages zu einem nachhaltigen Umgang mit Fläche als einem zunehmend knappen Gut. Das Papier 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. Strategisches Flächenmanagement wird hier im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft als ein umfassender Handlungsansatz verstanden, zu dem neben dem Flächenmonitoring, den Kosten-Nutzen-Betrachtungen, einem aktiven Bodenmanagement auf kommunaler Ebene auch moderne Steuerungsmethoden innerhalb der Verwaltung hinzuzurechnen sind (Deutscher Städtetag 2014). Insgesamt wird deutlich, dass nicht die Fokussierung auf ein Instrument zum Ziel führt, wohl aber eine konsequente Innenentwicklung mit der Kombination geeigneter Instrumente für eine effiziente Flächennutzung und für die Mobilisierung von Flächen im Bestand.

2 Vorgehen und Methodik

2.1 Das Gesamtvorhaben „Implementierung von Flächensparinstrumenten“

Das Vorhaben „Implementierung von Flächensparinstrumenten“ verfolgt das Ziel, zusätzliche erfolgsversprechende Instrumente zum Flächensparen in Kommunen oder Regionen praktisch oder im Planspiel zu erproben. Hieraus sollen Erkenntnisse in Bezug auf die gegenwärtige Praxistauglichkeit ausgewählter Instrumente gewonnen werden. Weiterhin soll eruiert werden, welche Hemmnisse einen breiten Einsatz der Instrumente verhindern und mit welchen rechtlichen, technischen und institutionellen Maßnahmen auf den Ebenen Bund, Länder und Kommunen/Regionen eine Implementierung insgesamt vorangebracht werden kann. Die Erkenntnisse aus dem Vorhaben sollen in die Erarbeitung des Aktionsplans Flächensparen des Bundes einfließen und damit die Handlungsebene Kommunen bzw. Regionen unterstützen.

Der konzeptionelle Ansatz des Projektes basiert auf zwei Projektbausteinen:

- ▶ Projektbaustein 1: Modellhafter Betrieb und Pflege einer Informations- und Kommunikationsplattform Fläche des Bundes
- ▶ Projektbaustein 2: Planspiele „Kommunale und regionale Flächensparinstrumente“.

Ziel des bis zum Jahr 2019 laufenden Projektbausteins 1 ist die praktische Erprobung neuer Informations- und Kommunikationsformen für das Flächensparen. Hierzu soll das im Auftrag des UBA entwickelte Informationsportal zum kommunalen Flächenmanagement hinsichtlich seiner Funktionalität, Wirksamkeit, Nutzbarkeit sowie seines Mehrwertes für kommunale Akteure erprobt und bewertet werden. Dafür wird ein Prototyp für eine Informations- und Kommunikationsplattform Fläche des Bundes entwickelt und modellhaft betrieben.

Der im Jahr 2018 abgeschlossene Projektbaustein 2 umfasste die Erprobung der Anwendbarkeit und Praxistauglichkeit ausgewählter Instrumente zum Flächensparen. Die Planspiele wurden gemeinsam mit Kommunen, einer Region sowie Akteuren der Regional- und Landesplanung durchgeführt. Während die Planspiele in den Kommunen bereits im Jahr 2016 begannen, erstreckten sich die Planspiele zur interkommunalen Kooperation und zur regionalen bzw. Landesraumordnung bis zum Frühjahr 2017. Das Planspiel zu den ökonomischen/ fiskalischen Steuerungsansätzen wurde zu Beginn 2018 abgeschlossen. Aus den Planspielen sollten Erkenntnisse in Bezug auf die gegenwärtige Praxistauglichkeit ausgewählter Instrumente gewonnen werden. Weiterhin sollte eruiert werden, welche Hemmnisse einen breiten Einsatz der Instrumente verhindern und mit welchen rechtlichen, technischen und institutionellen Maßnahmen auf den Ebenen Bund, Länder und Kommunen/Regionen eine Implementierung insgesamt vorangebracht werden kann. Zusätzlich waren erfolgsversprechende Instrumente zum Flächensparen in Kommunen, in interkommunalen Kooperationen sowie im Rahmen der regionalen und Landesraumordnung im Planspiel zu erproben. Weiterhin waren ausgewählte finanzielle/ fiskalische Anreiz- und Steuerungsinstrumente zu untersuchen. Die Ergebnisse sollen Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden fachliche und politische Perspektiven für eine zügige Implementie-

rung der untersuchten Instrumente aufzeigen. Hierbei wird an laufende Vorhaben von BMUB/ UBA angeknüpft, um entsprechende Synergien zu nutzen. Die Ergebnisse sollen Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden fachliche und politische Perspektiven für eine zügige Implementierung der untersuchten Instrumente aufzeigen. Hierbei wurde an laufende Vorhaben von BMUB/ UBA angeknüpft, um entsprechende Synergien zu nutzen – insbesondere sollten die Erkenntnisse aus dem in die Erarbeitung des Aktionsplans Flächensparen des Bundes einfließen und damit die Handlungsebene Kommunen bzw. Regionen untersetzen (UBA 2018a).

Der hier vorgelegte Bericht fokussiert auf den bereits abgeschlossenen Projektbaustein 2.

Im folgenden Abschnitte wird zunächst der noch laufende Projektbaustein 1, in dessen Mittelpunkt die Entwicklung und Erprobung einer bundesweiten Informations- und Kommunikationsplattform (www.aktion-flaeche.de) steht, überblicksartig dargestellt. Anschließend wird im folgenden Abschnitt der „Aktionsplan Flächensparen“, der in einem engen fachlichen Kontext mit den Planspielen in Projektbaustein 2 steht, in einem Exkurs dargestellt.“

Ab dem sich daran anschließenden Kapitel 3 fokussiert der Bericht ausschließlich auf die im Projektbaustein 2 durchgeführten Planspiele und die daraus gewonnenen Ergebnisse

2.1.1 Projektbaustein 1 im Überblick: www.aktion-flaeche.de

Im Mittelpunkt des Projektbausteins 1 steht der modellhafte Betrieb und die Pflege einer Informations- und Kommunikationsplattform Fläche des Bundes. Auf Basis einer Praxiserprobung von [aktion-flaeche.de](http://www.aktion-flaeche.de) erfolgt die laufende Verbesserung der Inhalte und Funktionalitäten. Schließlich werden im Vorhaben Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für eine Weiterentwicklung der Plattform entwickelt.

2.1.1.1 Aufbau, Launch und Weiterentwicklung des Portals

Der Aufbau und die Entwicklung des Portals basiert auf einem in einem Vorgängerprojekt des UBA in den Jahren 2013 bis 2015 entwickelten Prototyp, der technisch und organisatorisch auf der Basis des CMS Drupal 7.0 durch das Difu umgesetzt wurde. Der Launch des Portals mit der URL www.aktion-flaeche.de erfolgte am 1.2.2016

Vor dem Launch und während des laufenden Betriebs wurde der Prototyp weiterentwickelt. Hierzu zählen u.a.:

- ▶ die Überarbeitung bestehender sowie laufende Ergänzung neuer Inhaltsbausteine zum Thema Fläche,
- ▶ die Ergänzung der Rubriken Nachrichten und Termine, um den Aktualitätscharakter der Site zu unterstreichen und um Inhalte für einen Newsletter zu generieren,
- ▶ die Aufnahme des aktuellen Projekts „flaechenhandel.de“ auf der Startseite,
- ▶ eine Umstrukturierung der Startseite, um die neuen Rubriken einfügen zu können,
- ▶ die geringfügige Überarbeitung des Schlagwortkonzepts.

Schließlich wurde ein Konzept für einen Newsletter entwickelt, der im September 2016 erstmalig einem festen Abonnentenkreis zugestellt wurde. Der Newsletter berichtet über die neuste Forschung zum Thema Fläche, Aktivitäten auf den Ebenen EU, Bund und Länder, über Praxisbeispiele aus Kommunen sowie neue Veröffentlichungen und aktuelle Termine. Der Newsletter „FlächenportalNews“ ist bis zum Juli 2018 fünfmal erschienen; im September 2017 betrug die Abonnentenzahl 373 Personen.

Im Frühjahr 2018 waren im Portal über 33 Praxisbeispiele, 33 Nachrichten, 100 Termine und 50 Inhaltsbausteine eingestellt. Im Durchschnitt besuchen etwa 1.000 Personen pro Monat die Internetseite und rufen dabei durchschnittlich 4 Seiten auf. Jeder Nutzer besucht die Seite im Durchschnitt einmal monatlich.

2.1.1.2 Praxiserprobung von aktion-flaeche.de

Neben der eigenen Begutachtung der redaktionellen Handhabbarkeit des Portals, der Passfähigkeit der Inhalte sowie deren Aufbereitung, der Sinnhaftigkeit der Gestaltung, Anordnung und Erschließung der Inhaltsbausteine war die Grundlage für eine benutzergerechte Weiterentwicklung des Informationsportals eine Praxiserprobung mit unterschiedlichen Benutzergruppen. Sie hatte das Ziel, die Stärken und Schwächen des Informationsportals zu identifizieren.

Für die Praxiserprobung wurden folgende methodische Bausteine entwickelt:

- ▶ Usability-Test: Beobachtung von Probanden beim Umgang mit Inhalten und Funktion des Webportals entlang definierter Rechercheaufgaben.
- ▶ Qualitative Befragung mit strukturiertem Befragungsleitfaden mit detaillierten Fragen zu Inhalten, Struktur und Navigation des Portals
- ▶ Umfrage-Tool auf dem Webportal „Aktion Fläche“ mit einem kurzen Fragebogen zu Inhalten und Funktionalität des Webportals

Die dabei identifizierten inhaltlichen oder strukturellen Lücken fließen in die Empfehlungen für eine Weiterentwicklung des Portals ein. Der eigentlichen Praxiserprobung wurde ein Pretest (Einzelnutzer-test) vorgeschaltet, der der Qualifizierung der Erprobungsmethodik diente.

2.1.1.3 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für eine Weiterentwicklung der Plattform

Für eine Weiterentwicklung des Portals ergab die Praxiserprobung Hinweise in Bezug auf die Überarbeitung des Layouts inklusive Startseitenkonzept, einer detaillierten Festlegung der Struktur der verschiedenen Inhaltstypen, einer detaillierten Festlegung aller möglicherweise zu verwendenden Gestaltungselemente sowie die Berücksichtigung der Erschließungswege im Layout (z.B. Nachrichtensystem, Menü, Filterfunktion, „Auch interessant“ usw.). Weitere Anhaltspunkte für eine Überarbeitung beziehen sich auf eine Verbesserung der Navigation ggf. durch eine Mehrebenen-Navigation sowie eine Verortung des Menüs nach Standards bzw. auf Verbesserungen der Suchfunktionen und der inhaltlichen Erschließung.

In Bezug auf Inhalte und textliche Qualität ergab die Praxiserprobung, dass Tonalität und Magazincharakter beibehalten werden sollten. Die Menüstruktur sollte so angelegt werden, dass Einsteigerinhalte einfacher von "Experteninhalten" getrennt werden können. Künftig sollten interaktive Inhalte z.B. durch den Ausbau des Flächenatlas und eine Verknüpfung mit Social-Media entwickelt und eingebunden werden, um die Verweildauer beim Besuch der Seite zu erhöhen und gleichzeitig informative Inhalte zu liefern. Zudem könnten weitere Formate, z.B. Filme, Interviews, Statements, Bildergalerien, Produktdatenbanken, Projekt des Monats etc. integriert werden, um die Seite lebhafter zu machen.

Neue Inhalte sollten regelmäßig eingespeist sowie bestehende Inhalte regelmäßige aktualisiert werden. Hierfür bedürfte es eines dauerhaften Redaktionsteams. Weiterhin wird angeregt, Inhalte mit weiteren Flächenakteuren und den Ländern abzustimmen und ggf. zu übernehmen.

2.1.2 Exkurs: Aktionsplan Flächensparen

In einem parallel laufenden Forschungsvorhaben wurde im Zeitraum 2014 bis 2017 der Vorschlag für einen Aktionsplan Flächensparen erarbeitet (UBA 2018a). Dieser wurde im Dialog mit relevanten Stakeholdern erarbeitet und umfasst Vorschläge für eine stärker strategisch ausgerichtete Herangehensweise zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Hierfür wurden die bestehenden Institutionen und Steuerungsinstrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme untersucht und vorschläge zur Weiterentwicklung gemacht. Im Fokus standen dabei die kommunale und regionale Ebene und die dort vorhandenen Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung des 30-Hektar-Ziels. Zentrale Aussagen des Aktionsplans beziehen sich auf einer Kontingentierung von Flächenneuausweisungsmengen und grundlegende Veränderung der Rahmenbedingungen der flächenpolitischen Akteure. Im Kern werden drei Aktionsfelder konkretisiert:

- ▶ Aktionsfeld I „Kontingentierung einführen“
- ▶ Aktionsfeld II „Innenentwicklung stärken!“
- ▶ Aktionsfeld III „Fehlanreize abbauen!“

Im Aktionsfeld I „Kontingentierung einführen“ geht es im Kern um die Operationalisierung flächenpolitischer Ziele, um diese mit den geeigneten Maßnahmen und Prozesse punktgenau erreichen zu können. Mit dieser Aufgabe werden primär Bund und Länder adressiert. Die Operationalisierung kann nur mithilfe eines Kontingentierungssystems gewährleistet werden. Entsprechende Regelungen sollten im Raumordnungsgesetz (ROG) verankert werden, wobei die Kontingentierung verbindlich bis in die kommunale Bauleitplanung wirken muss. Zwingende Voraussetzung hierfür ist zunächst ein Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern. Ziel dieses Dialoges muss es sein, 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. Dafür bieten sich zwei mögliche Wege an: der Handel mit Flächenzertifikaten und die klassische Raumordnung.

Der Handel mit Flächenzertifikaten als ein umweltökonomischer Ansatz setzt auf das neu einzuführende Instrument des Handels mit Flächenzertifikaten, der das bestehende Planungsrecht (ROG und BauGB) ergänzt (vgl. www.flaechenhandel.de). 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. 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.

Die klassische Raumordnung steht für einen regulatorischen Ansatz, in dessen Rahmen der Bund den Rechtsrahmen für die Raumordnungsplanung im Raumordnungsgesetz (ROG) entsprechend weiter entwickelt und eine umfassende Kontingentierung in der klassischen Raumordnung verankert. Auch so kann das 30-Hektar-Ziel punktgenau umgesetzt und der Flächenverbrauch auf tragfähige Standorte gelenkt werden. Dabei könnte auf vorhandene Strukturen, Prozesse und Instrumente zurückgegriffen bzw. aufgebaut werden.

Im Aktionsfeld II „Innenentwicklung stärken!“ geht es darum, unabhängig von der Einführung einer Kontingentierung alle Möglichkeiten für eine Innenentwicklung und Nachverdichtung zu nutzen. Hierbei kann auf den vorhandenen Instrumentenkasten zurückgegriffen werden, einzelne Ansätze müssen jedoch zielgerichtet weiterentwickelt und ergänzt werden. Dabei sind vor allem ökonomisch wirksame Anreize und Förderkulissen neu zu justieren. Fördermittel, beispielsweise der Städtebauförderung oder EFRE-Mittel, sollten für die Innenentwicklung oder Brachflächenrevitalisierung genutzt und stärker als bisher an Flächensparziele gekoppelt werden. Geprüft werden sollten zudem bspw. Nachsteuerungen, um den Zwischenerwerb von Kommunen im Innenbereich von der Grunderwerbsteuer zu befreien sowie die Weiterentwicklung der Grundsteuer B in Richtung einer Bodenwertsteuer.

Grundlegende Mobilisierungshemmnisse sollten durch geeignete Anreize überwunden werden. Hierunter fallen vor allem veränderte rechtliche und fiskalische Rahmenbedingungen. Damit Bestandsflächen mit neu erschlossenem Bauland auf der „grünen Wiese“ konkurrieren können, müssen Gemeinden leichter auf sie zugreifen können. Vor allem kleinere Städte und Gemeinden benötigen hierfür entsprechendes Know how, Personal und Finanzierungsmöglichkeiten für Mobilisierungsmaßnahmen wie Eigentümeransprache, Überplanung, Zwischenerwerb, Vermarktung und Baureifmachung von bebauten bzw. unbebauten Bestandsimmobilien. Vorhandene Finanzierungsengpässe könnten durch die verstärkte Bereitstellung von Mitteln der Städtebauförderung oder z.B. auch durch revolvingende Fonds für Grundstücksankäufe überwunden werden. Zudem könnten Gemeinden von überörtlichen Institutionen im Sinne von Beratungs-, Clearing- oder Dienstleistungszentren in rechtlichen und Verfahrensfragen beraten werden.

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. 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. Hierfür sind personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen und geeignete Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die eine eng zwischen Stadtplanung und Liegenschaftsverwaltung abgestimmte Vorgehensweise ermöglichen.

Aktionsfeld III „Fehlanreize abbauen!“ adressiert Bund und Ländern mit der Aufforderung, weiterhin ökonomische Fehlanreize abzubauen. Insgesamt sollten alle relevanten Förderprogramme systematisch auf ihre Vereinbarkeit mit flächenpolitischen Zielstellungen überprüft und Fehlanreize abgebaut werden. So sollte die Praxis, mit GRW-Mitteln (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) neben Innenentwicklungsprojekten noch immer neue Industrie- und Gewerbegebiete auf der „grünen Wiese“ zu subventionieren, aufgegeben werden.

Zusammenfassend fordert der Aktionsplan Flächensparen neben einem grundsätzlichen Umdenken in der Strukturpolitik – in Verbindung mit einem entsprechenden Einsatz von Fördermitteln – die Entwicklung und Diskussion von Visionen und Konzepten für qualitatives Wachstum insbesondere in von Schrumpfung betroffenen Regionen und Gemeinden. Zusammen mit flankierenden gesellschaftlichen Debatten über nachhaltige Siedlungsentwicklung unter den Vorzeichen des demografischen Wandels soll Flächenpolitik somit zu einem integrierten Handlungsfeld werden. Dabei sollen die Widerstände auf allen Ebenen überwunden werden, indem die Debatte um das Thema Fläche in einen größeren Zusammenhang gestellt wird. Eine konsequente Innenentwicklung und kompakte Siedlungsstrukturen sind demnach 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.

3 Planspiel „Kommunale und regionale Flächensparinstrumente

3.1 Planspielkonzept- und design

Im Rahmen des Projektes wurden insgesamt vier – unterschiedliche Akteursebenen adressierende – Planspiele durchgeführt. Ziel dieser Planspiele war es, einerseits eine Möglichkeit zur Erprobung von Instrumentenkombinationen bzw. -bündeln zu schaffen sowie Wirkweisen und Anwendungsvoraussetzungen für neue Instrumente zu untersuchen. Hierbei handelt es sich um Instrumente, die in der fachpolitischen Diskussion als aussichtsreich bewertet werden, jedoch bislang nur geringfügig erforscht bzw. mit den potenziellen Anwendern reflektiert wurden (z.B. Neuerschließungsabgabe). Die Validierung der Instrumente im Rahmen der Planspiele erfolgte zeitgleich mit der Erarbeitung des Aktionsplans Flächensparen, sodass die Ergebnisse berücksichtigt werden konnten.

Folgende Planspiele wurden durchgeführt:

- ▶ Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“ (mit den Städten Kassel, Ludwigsburg und Rees),
- ▶ Planspiel „Interkommunale Kooperation“ (mit der Entwicklungsagentur Region Heide),
- ▶ Planspiel „Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ (mit Akteuren der Raumordnung aus Nordrhein-Westfalen: Bezirksregierung Münster, und Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen sowie aus Sachsen-Anhalt: Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg und Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt) und
- ▶ Planspiel „Neue fiskalische Anreiz- und Steuerungsinstrumente“ (mit ausgewählten Expert/innen der Finanz- und Planungswissenschaften sowie aus Bundes- und Landesministerien sowie kommunalen Verwaltungspraktikern).

3.1.1 Planspielmethode

Für das Vorhaben wurde die Planspielmethode ausgewählt. Hierbei wird ermöglicht, dass die Anwendungsbedingungen (Voraussetzungen, Hemmnisse, Wechselwirkungen), das Erreichen der beabsichtigten Wirkungen, mögliche unbeabsichtigte Nebenwirkungen und insgesamt die Praktikabilität bestehender oder beabsichtigter neuer Instrumente und Instrumentenbündel in der Verwaltung getestet werden können.

Typischerweise bauen die zu erprobenden Vorgehensweisen zwar auf realen Verhältnissen auf, die Planspiele und ihre Ergebnisse bleiben aber letztlich ein fiktives Experiment. Alle im Rahmen des Tests oder Spiels erarbeiteten Empfehlungen oder Beschlüsse bleiben nur Fiktion. Gleichwohl können von einem Planspiel Impulse und Anregungen für das Handeln der tatsächlich befugten Entscheidungsorgane ausgehen. Die Umsetzung möglicher Beschlüsse liegt jedoch außerhalb des Praxistests oder Planspiels und ist eine Frage der sich ggf. anschließenden Vermittlung der Planspielergebnisse innerhalb des Planspielraumes und der von einer Umsetzung betroffenen Akteure.

In Abgrenzung zu einer Machbarkeitsstudie (inkl. umfangreicher Datenerhebungen) befassen sich Planspiele mit der Bewertung von Vor- und Nachteilen bestimmter Instrumente/ Instrumentenbündel und Vorgehensweisen sowie mit Schlussfolgerungen für ein koordiniertes Verwaltungshandeln, mit Aspekten der Information und Kommunikation sowie mit verwaltungsorganisatorischen Anforderungen vor, während und nach der Einführung einer neuen Aufgabe in das Verwaltungshandeln. Die Planspiele könnten damit den beteiligten Kommunen die Möglichkeit bieten, Probleme, die für die Verwaltung mit Aktivitäten und Maßnahmen zum Flächensparen verbunden sind, mit intensiver wissenschaftlicher Begleitung und Moderation in einem geschützten Raum/Rahmen durchzuspielen und nach geeigneten Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Zudem dienen die Planspiele einer besseren Fundierung und einer Validierung der mit dem Aktionsplan Flächensparen vorgeschlagenen Instrumentenbündel. Die Ergebnisse sollen schließlich auch den verantwortlichen Akteuren beim Bund, in den Ländern sowie in Regionen und Gemeinden fachliche und politische Perspektiven für eine zügige Implementierung der untersuchten Instrumente aufzeigen.

Um einen geregelten Planspielablauf zu gewährleisten, gibt es einige Grundregeln zum Rahmen des Planspiels sowie zum Verhalten und zur Rolle der Planspielteilnehmenden:

- ▶ Planspielteilnehmende diskutieren auf gleicher Ebene (Augenhöhe).
- ▶ Closed-shop-Verfahren: das Planspiel findet in einem „geschützten“ Raum statt. Planspielzwischenenergebnisse werden nicht an Personen außerhalb der am Planspiel beteiligten Verwaltungen gegeben.
- ▶ Es werden Spielaufgaben bearbeitet, die in diesem Planspiel-Arbeitsprogramm festgelegt sind.
- ▶ Die Planspielerinnen und Planspieler nehmen als authentische Vertreter/innen ihrer Organisationseinheit und ihres Zuständigkeitsbereichs am Planspiel teil. Im Spiel übertragen sie ihre Praxis auf neue Situationen.
- ▶ Das Verfahren kann im Nachhinein nur aus wichtigem Grund in Frage gestellt werden.
- ▶ Das Planspiel wird durch das Difu gemeinsam mit dem Kooperationspartner Institut Raum & Energie moderiert, protokolliert und ausgewertet.

3.1.2 Auswahl der Instrumente

Die Planspiele waren eng mit der Konkretisierung des „Aktionsplans Flächensparen“ verknüpft. In diesem Vorhaben wurden auf der Basis einer qualifizierten Instrumentenanalyse bestehende und neue Instrumente in Bezug auf Praktikabilität, Wirkung und administrative, organisatorische und rechtliche Umsetzungsbedingungen (hemmende und fördernde Faktoren) bewertet. In den Planspielen wurden die Ergebnisse überprüft, vertieft und validiert. Hierfür wurde an die im Vorhaben „Aktionsplan Flächensparen“ erarbeiteten Instrumentenbündel angeknüpft, die Kommunen bzw. Bund und Länder adressierten (vgl. UBA 2018).

Es handelt sich hierbei um regulative, informatorische, fiskalische/finanzielle sowie strukturierende (Kooperation, Organisation) Instrumente in den Strategiebestandteilen:

- ▶ Kontingentierung (KONT): verbindliche Vorgabe von Flächeninanspruchnahme-Mengen auf Basis flächenpolitischer Ziele
- ▶ Effizienz in der Flächennutzung (EFF): sparsamerer Umgang mit Fläche mit den Zielen der Entlastung der Umwelt, der Reduzierung von (Folge-)kosten und einer möglichst großen Nutzungsintensität bei möglichst geringem Flächenverbrauch
- ▶ Mobilisierung (MOB): Vorgehensweisen für die Zuführung bzw. Wiedereinführung von erschlossenem unbebautem bzw. vormals bebautem Bauland in den Nutzungskreislauf

In den Planspielen „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“, „Interkommunale Kooperation“ und „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ wurden regulative, informatorische, sowie strukturierende (Kooperation, Organisation) Instrumente abgeprüft, wobei mehrere Instrumente in allen drei Planspieldesigns gleichermaßen berücksichtigt wurden.

Im Planspiel „Neue fiskalische Anreiz- und Steuerungsinstrumente“ erfolgte eine Konzentration auf die Instrumente „Neuenausweisungsabgabe“ und „zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)“. Damit wurden neue fiskalische Steuerungsansätze fokussiert, die sowohl auf eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme als auch auf die Mobilisierung bebaubare, aber unbebauter Grundstücke abzielen. Dabei sollte der Frage nachgegangen werden, inwiefern eine Neuenausweisungsabgabe eine mögliche ökonomische Steuerungsalternative zum Instrument der handelbaren Flächenzertifikate bieten könnte.

3.1.3 Planspielbeteiligte

Für das Planspieldesign „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“ wurden Kommunen ausgewählt, die die fachlich-inhaltliche Wirkungsweise der Instrumente abbilden und zugleich die personellen und institutionellen Voraussetzungen zur Anwendung der Instrumente in den Kommunen erfüllen. Von besonderer Bedeutung waren die Mitwirkungsbereitschaft der einzubeziehenden Akteure sowie ein starkes Interesse an der Umsetzung flächenpolitischer Ziele im Rahmen der Siedlungsentwicklung. Ziel war darüber hinaus die Berücksichtigung von Kommunen unterschiedlicher Größenordnungen sowie mit unterschiedlichen Entwicklungsdynamiken. Angestrebt wurde außerdem der Einbezug einer Kommune aus dem Modellversuch zum Flächenzertifikatehandel. Kommunen, die an diesem Modellversuch teilgenommen haben, verfügen über besondere Erfahrungen mit den Belangen der Innenentwicklung, des Flächenmonitorings, der Kosten-Nutzen-Betrachtung und des Flächenzertifikatehandels. Ausgewählt wurden aus dem Modellversuch die Städte Kassel (Hessen, kreisfrei, ca. 200.000 Ew.) und Ludwigsburg (Baden-Württemberg, Landkreis Ludwigsburg, ca. 91.000 Ew.) sowie zusätzlich die Stadt Rees (Nordrhein-Westfalen, Kreis Kleve, ca. 21.000 Ew.)

Das Planspieldesign „Interkommunale Kooperation“ sollte sich an Kommunen in interkommunalen Kooperationsverbünden richten. Zu untersuchen waren Formen, Instrumente und Verfahren interkommunaler Kooperationen dahingehend, inwiefern sie Flächensparziele unterstützen. Dabei war zu entscheiden, ob informelle, formelle oder auch sektorale Kooperationsformen in Betracht kommen. Ausgewählt wurde schließlich die Stadt-Umland-Kooperation Heide (Schleswig-Holstein, Landkreis Dithmarschen), die über eine vitale Entwicklungsagentur (Entwicklungsagentur Region Heide) verfügt. Hier bestanden bereits Erfahrungen mit einem Stadt-Umland-Konzept, das auf einer Kooperationsvereinbarung aus dem Jahr 2012 fußt (Stadt Heide und Umlandgemeinden, 2012). Die Stadt-Umland-Kooperation Heide umfasst die Stadt Heide sowie 11 umliegende Gemeinden mit insgesamt ca. 37.000 Ew.

Für das Planspiel „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ waren Vertreter/innen der Landesplanung und der Regionalplanung aus verschie-

denen Bundesländern zu gewinnen. Diese sollten instrumentelle Möglichkeiten einer Operationalisierung flächenpolitischer Ziele fokussieren. Ziel war es bei der Auswahl der Planspielbeteiligten, die Rahmenbedingungen, sowie Steuerungsbedarfe sowohl unter wachsenden bzw. ausgeglichenen als auch unter schrumpfenden Entwicklungsbedingungen abzubilden. An diesen von räumlichen Disparitäten gekennzeichneten Entwicklungen ansetzend sollten die Möglichkeiten des Einsatzes der verschiedenen raumordnerischen und regionalplanerischen Instrumente erprobt sowie die Möglichkeiten einer Kontingentierung untersucht werden. Hierbei fiel die Wahl schließlich auf die Bundesländer Nordrhein-Westfalen (Bezirksregierung Münster und Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen) und Sachsen-Anhalt (Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg und Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt). Die größten Herausforderungen liegen in der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen und der Abstimmung gegenläufiger Prozesse wie Wachstum und Schrumpfung.

An den Planspielen „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“, „Interkommunale Kooperation“ und „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ nahmen größtenteils Vertreter/innen planender Verwaltung sowie aus Verwaltungen mit den Zuständigkeiten Stadtentwicklung, Umwelt, Liegenschaften, Flächenmonitoring und Wirtschaftsförderung mit. Am Planspiel „Interkommunale Kooperation“ nahmen – mit Bezug zur besonderen personellen Konstellation innerhalb von gemeindeübergreifenden Kooperationen – darüber hinaus auch Bürgermeister bzw. Kommunalpolitiker teil.

An den Planspielen nahmen insgesamt etwa 100 Personen aus Verwaltungen, Wissenschaft und Kommunalpolitik teil. Davon haben sich am Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“ insgesamt 36 Personen aus den drei Städten beteiligt, im Planspiel zur interkommunalen Kooperation arbeiteten 21 Personen mit. Am Planspiel „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ waren insgesamt 21 Personen aus den für Landesplanung bzw. Regionalplanung zuständigen Stellen in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt beteiligt. 23 Personen wirkten aktiv am Planspiel „Neue fiskalische Anreiz- und Steuerungsinstrumente“ mit.

In Bezug auf den Adressatenkreis (bzw. die Planspielbeteiligten) wurden im Praxistest „Neue fiskalische Anreiz- und Steuerungsinstrumente“ – im Gegensatz zu den vorgenannten Planspielen – sehr viel stärker Akteure mit Zuständigkeiten im Bereich Steuern und Abgaben im Kontext von Stadtentwicklung und Liegenschaftspolitik einbezogen, so u.a. Mitarbeiter/innen aus den kommunalen Kämmereien. Da bei neuen Instrumenten nicht von einer bestehenden Anwendungspraxis ausgegangen werden kann, dienen die gebündelten Ergebnisse des Praxistests „Neue fiskalische Anreiz- und Steuerungsinstrumente“ auch dazu, wichtige Hinweise auf weitere Untersuchungs- und Forschungsbedarfe zu erhalten.

In den folgenden Kapiteln wird die Auswahl der zu untersuchenden Instrumente sowie die Rahmenbedingungen in den an den Planspielen beteiligten Städte, der am Planspiel beteiligten Gemeinden im interkommunalen Verbund sowie der Raumordnungsregionen dargestellt. Danach werden die einzelnen Planspiele und die im Rahmen der Arbeitsprogramme erzielten Ergebnisse detailliert beschrieben.

3.1.4 Durchführung der Planspiele

Die Designs der Planspiele „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“, „Interkommunale Kooperation“, und „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ basierten auf einem mit den Planspielaktoren abgestimmten Arbeitsprogramm (Planspielhandbuch). Im Arbeitsprogramm wurden die zu prüfenden Instrumente erläutert und Aufgabenstellungen bzw. Fragen für die Bearbeitung durch die Planspielbeteiligten formuliert. Diese bezogen sich auf die Anwendungspraxis der Instrumente, die fördernden und hemmenden Faktoren des Instrumenteneinsatzes, die praktisch erreichten oder möglicherweise erreichbaren Wirkungen im Hinblick auf die Strategiebestandteile des Flächensparens und ggf. Vorschläge für eine Veränderung von Anwendungspraxis bzw. den Instrumenten selbst. Im Vorfeld der Planspielworkshops erarbeiteten die Planspielteil-

nehmenden Thesepapiere zu den im Arbeitsprogramm formulierten Aufgabenstellungen bzw. Fragen. Im Rahmen der Planspielworkshops wurden die Thesen bzw. Standpunkte der Planspielbeteiligten in einer moderierten Diskussion unter Leitung des Difu (Planspiele „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“ und „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ bzw. dem Kooperationspartner Institut Raum & Energie (Planspiel „Interkommunale Kooperation“) moderiert und ausgewertet. Die Planspielworkshops fanden im Zeitraum Herbst 2016 bis Frühjahr 2017 statt. Die Ergebnisse der Planspiele wurden in Berichtsform zusammengeführt.

Im Juni 2017 fand in Berlin ein gemeinsamer Abschlussworkshop aller an den Planspielen beteiligten Gebietskörperschaften bzw. Organisationen statt, und zwar mit Vertreterinnen und Vertretern der Städte Kassel, Ludwigsburg und Rees (Planspiel Kommunen), der Entwicklungsagentur Region Heide (Planspiel Interkommunale Kooperation) sowie der Bezirksregierung Münster, der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, der Regionalen Planungsgemeinschaft Magdeburg und dem Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Planspiel Raumordnung). Im Mittelpunkt des Workshops standen offene Fragen zum Einsatz und zur Steuerungswirkung von Instrumenten zum Flächensparen insbesondere an den Schnittstellen der räumlichen Planung zwischen Gemeinden, in Regionen sowie im Rahmen der regionalen und Landesraumordnung.

Für den Praxistest „Neue fiskalische Anreiz- und Steuerungsinstrumente“ wurde ein anderes methodisches Vorgehen gewählt. Um in Bezug u.a. auf Rahmenbedingungen, Wirkweise, eventuell zu beachtende Nebenwirkungen sowie Kompatibilität mit bestehenden Instrumenten wurde eine dialogorientierte Vorgehensweise gewählt, die sowohl Expertinnen und Experten (Finanz- und Planungswissenschaften) als auch potenzielle Normsetzer (Bund, Länder) und Normadressaten (Länder, Städte, Gemeinden) einbezieht. Der Praxistest wurde in zwei Stufen durchgeführt. In einer ersten Stufe wurde im Sommer 2016 in einer Fokusgruppe mit Expertinnen und Experten der Finanz- und Planungswissenschaften die beiden zu prüfenden fiskalischen Instrumente näher beschrieben. Weiterhin wurden sie vor dem Hintergrund bestehender wissenschaftlicher Vorarbeiten bzw. dem Erfahrungshintergrund der Expertinnen und Experten auf Rahmenbedingungen bzw. Voraussetzungen ihrer möglichen Einführung und Anwendung erörtert. Diese mündete in einer Zusammenstellung von Untersuchungs- und Klärungsbedarfen. Zu Beginn der zweiten Stufe des Praxistests wurden im Herbst 2017 diese Untersuchungs- und Klärungsbedarfe im Rahmen von jeweils einem Expertengutachten näher betrachtet, um zu weiteren Konkretisierungen in Bezug auf eine mögliche Implementierung der Instrumente zu kommen. Die Ergebnisse dieser Expertengutachten mündeten wiederum in Thesen, die in zwei weiteren Fokusgruppen im Januar 2018 vertiefend erörtert wurden. Dabei wurden in der zweiten Fokusgruppe Vertreterinnen und Vertreter von Seiten des Bundes und der Länder einbezogen, während an der dritten Fokusgruppe kommunale Vertreterinnen und Vertreter beteiligt waren. Die Fokusgruppenveranstaltungen wurden vom Difu moderiert und ausgewertet. Die Planspielworkshops fanden im Zeitraum Herbst 2016 bis Frühjahr 2017 statt. Die Ergebnisse der Planspiele wurden in Berichtsform zusammengeführt.

3.2 Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“

3.2.1 Rahmenbedingungen der beteiligten Kommunen

3.2.1.1 Stadt Kassel

Die Stadt Kassel im Norden des Landes Hessen hat auf Basis des Zensus' 2011 und der Bevölkerungsfortschreibung nach dem Einwohnermelderegister ca. 200.500 Einwohnerinnen und Einwohner (Stand 31.12.2015). Nach einem leichten Rückgang der Bevölkerungszahl bis 2007 gab es zunächst einen leichten, durch den „Zensusknick“ korrigierten Anstieg und seit 2011 einen deutlich stärkeren Anstieg der Bevölkerungszahl. Ein wichtiges Argument für eine flächensparsame Siedlungsentwicklung ist die Begrenztheit der verfügbaren Flächen innerhalb des Stadtgebietes. Für Kassel wird es – so die Einschätzung der Verwaltung – absehbar notwendig sein, eine verstärkte Innenentwicklung zu

verfolgen, um im Rahmen der gesamten Siedlungs- und Stadtentwicklung auch für die Zukunft handlungsfähig zu bleiben.

Die vorrangige (Wieder-)Nutzung von Flächen im Siedlungsbestand u.a. Umnutzung von Industriebrachen und vormals militärischen Liegenschaften ist seit zwei Jahrzehnten handlungsleitend. Auch ohne eine ausformulierte und politisch beschlossene Strategie zum Flächensparen verfolgt die Stadt das Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung. Über 140 Hektar an Brachflächen wurden in den letzten 20 Jahren für neue Nutzungen revitalisiert. Derzeit laufen weitere Revitalisierungsprojekte mit einem Flächenvolumen von ca. 65 Hektar als Maßnahmen der Innenentwicklung. Ausdruck findet dieses Ziel auch in dem Beschluss der Stadtverordnetenversammlung, ein Konzept zur Einführung einer Flächenkreislaufwirtschaft zu erarbeiten. Eine explizite, auch quantifizierte Zielsetzung zur Begrenzung der Siedlungsflächenneuanspruchnahme fehlt demgegenüber. In Bezug auf die effiziente Nutzung von Siedlungsfläche gibt es seitens der Planungsverwaltung einerseits ein klares Bekenntnis zu verdichteten Siedlungsformen, andererseits wird ein Erfordernis gesehen, der als groß eingeschätzten Nachfrage nach freistehenden Einfamilienhäusern oder Doppelhäusern nachzukommen.

Erkennbar wurden folgende Zielkonflikte:

- ▶ Einkommensstarke Bevölkerungsgruppen sollen in der Stadt gehalten und auf diese Weise einer Abwanderung in das Umland entgegengewirkt werden. Dies führt auch dazu, dass Angebote für Einfamilien- und Doppelhäuser geschaffen werden. Im Maßstab des Verflechtungsbereiches wirkt sich dies nach Einschätzung der Stadt gleichwohl flächensparend aus. Der Zweckverband ZRK hat im Verhältnis zu den Umlandgemeinden eine ordnende, rahmensetzende und koordinierende Funktion.
- ▶ Neben einkommensstarken Bevölkerungsgruppen soll die junge Bevölkerung angezogen werden, um einer „Schrumpfung“ und „Alterung“ in den kommenden Jahren entgegenzuwirken.
- ▶ Zur Schaffung von Arbeitsplätzen und als Basis zur Erschließung von Gewerbesteuern als Einnahmequelle werden Gewerbeflächen vorgehalten und neu entwickelt. Im Jahr 2016 befand sich eine neue Gewerbefläche (Gewerbepark Kassel-Niederzwehren) von ca. 75 Hektar in der Entwicklung.
- ▶ Die im Kasseler Osten anzutreffenden gewerblichen Nachverdichtungs- und Umstrukturierungspotenziale stellen insbesondere aufgrund fehlender Flächenverfügbarkeit eine zentrale Herausforderung dar.

3.2.1.2 Stadt Ludwigsburg

Die kreisangehörige Stadt Ludwigsburg (Baden-Württemberg) liegt etwa 13 km entfernt von der Landeshauptstadt Stuttgart. Die Anbindung an das ÖPNV-Netz in Stuttgart ist sehr gut und eng getaktet. Fließende Siedlungsübergänge bestehen zu den Gemeinden Asperg, Tamm und Möglingen, mit denen sehr enge räumlich-funktionale Verflechtungen zu den Nachbargemeinden bestehen.

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche der Stadt Ludwigsburg hat zwischen dem Jahr 2000 und dem Jahr 2011 um ca. 2 % zugenommen. In den Jahren von 2012 bis 2016 kam es zu keiner weiteren Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Gleichzeitig ist ein deutlicher Einwohnerzuwachs zu konstatieren, der allein im Zeitraum von 2005 bis 2015 bei etwa 7.000 EW und damit bei fast 8 Prozent liegt und weiter anhält. Dies ist auch auf die verstärkte Entwicklung der Konversionsflächen zurückzuführen, auf denen in erster Linie neue Wohnungen gebaut wurden.

Die Situation des Arbeitsmarktes stellt sich in Ludwigsburg als günstig dar. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner mit sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ist in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Bei einem im Bundesvergleich hohen Bodenpreisniveau ist der Bedarf an preiswertem Wohnraum groß.

Die flächenpolitische Herausforderung in Ludwigsburg ergibt sich vor allem aus dem großen Siedlungsdruck in der prosperierenden Region Stuttgart, welcher sich auch in Ludwigsburg niederschlägt. Da die durch das Freiwerden militärischer Liegenschaften in den 1990er gewonnenen Entwicklungs-

potenziale im Rahmen der Innenentwicklung nun weitgehend ausgeschöpft sind, steht die Stadt nun vor weichenstellenden Grundsatzentscheidungen, ob und in welchem Maße sie zur Deckung des Bauflächenbedarfs in der Region beitragen kann und will. Dabei sind neben den naturräumlichen Restriktionen (Park- und Gartenanlagen, Natur- und Landschaftsschutzgebiete, Überschwemmungsgebiete entlang des Neckars), der landwirtschaftlichen Nutzung und dem vergleichsweise kleinen Stadtgebiet vor allem auch Fragen der interkommunalen Wechselwirkungen im Verflechtungsraum relevant.

Die Motivation, seit den 1990er Jahren eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu betreiben und sich auf die Innenentwicklung zu konzentrieren, resultiert in Ludwigsburg laut den Planspielteilnehmenden im Wesentlichen aus

- ▶ den begrenzten Erweiterungsspielräumen der Stadt,
- ▶ der Notwendigkeit, die umfangreichen militärischen Liegenschaften wieder in eine Nutzung zu bringen,
- ▶ dem Wunsch, Naherholungsflächen im Außenbereich zu erhalten sowie
- ▶ dem Bekenntnis zur Generationengerechtigkeit und damit zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung.

Es bestehen Zielkonflikte, die dazu führen, dass – nicht zuletzt wegen der inzwischen erschöpften Innenentwicklungspotenziale auf ehemaligen Militärfächen - dennoch neue Flächen in Anspruch genommen werden: Der hohe Siedlungsdruck im Raum Stuttgart führt dazu, dass sich auch die Regionalplanung für den Wohnungsbau in Ludwigsburg stark macht. Die Stadt möchte die Nachfrage bedienen, um Schrumpfungsprozessen entgegenzuwirken und eine langfristige Auslastung der Infrastrukturen sicherzustellen. Dabei möchte sie Einfluss auf die Sozialstruktur der Zuziehenden nehmen und einerseits einkommensstärkeren Gruppen attraktive Angebote (insbesondere Grundstücke für Einfamilienhäuser) unterbreiten, andererseits auch den dringend benötigten bezahlbaren Mietwohnraum schaffen. Weiterhin seien mit Blick auf die Sicherung von grünen Qualitäten in der Stadt (doppelte Innenentwicklung, Klimaanpassung) der Verdichtung im Innenbereich Grenzen gesetzt. Zudem erschwert zum Teil der hohe Aufwand (Zeit, Ressourcen, fehlende Verkaufsbereitschaft) eine Entwicklung „schwierigerer“ Flächen im Innenbereich. Ein weiterer Zielkonflikt resultiert aus der Flächenkonkurrenz zwischen Wohnen und Gewerbe. Es werde vor dem Hintergrund des renditestarken Wohnungsbaus zunehmend schwieriger, Gewerbeflächen im Innenbereich zu entwickeln oder zu sichern. Schließlich hält es die Stadt für sinnvoll, künftigen Generationen Entwicklungsoptionen für den Fall eines noch nicht absehbaren Bedarfs offenzuhalten.

3.2.1.1 Stadt Rees

Die Stadt Rees liegt am Niederrhein in Nordrhein-Westfalen (Kreis Kleve), nahe der deutsch-niederländischen Grenze. Im Zuge der Gebietsreform Ende der 1960er Jahre wurden acht ehemals selbständige Gemeinden in die Stadt Rees eingegliedert, 1975 weitere sechs Gemeinden ganz oder teilweise mit Rees zusammengeschlossen. Heute besteht Rees aus acht Ortsteilen mit jeweils eigenen Identitäten, was sich auch in der Siedlungsentwicklung niederschlägt.

Die Siedlungsstruktur ist eher ländlich geprägt. Mit Ausnahme des historischen Ortskernes des Ortsteils Rees finden sich kaum dichtere Siedlungsstrukturen. Vorherrschend sind eingeschossige Einfamilienhäuser in offener Bauweise auf vergleichsweise großen Grundstücken. So ist die Siedlungsdichte mit 193 Einwohnerinnen und Einwohnern je km² gering.

Die Einwohnerzahlen in Rees stiegen nach der Gebietsreform bis etwa 2005 kontinuierlich an. In den 1990er Jahren wuchs die Siedlungsfläche um über 15%. Mit den vergleichsweise günstigen Bodenpreisen und der guten verkehrlichen Anbindung war die Stadt ein attraktiver Wohnstandort für Berufspendler, die selbst bauen wollten. Seit einigen Jahren ist die Bevölkerungsentwicklung leicht rückläufig (Abwanderung und Sterbeüberschuss). Infolge der großflächigen Schutzbereiche (Landschafts- und Naturschutz – rd. 70% des Stadtgebiets, Überschwemmungsgebiete Rhein, Bodenschutz) sind

Siedlungserweiterungen zunehmend Grenzen gesetzt. Zudem sind auch in Rees die Bodenpreise gestiegen. Heute leben dort gut 21.000 Einwohnerinnen und Einwohner (IT.NRW, 2016).

Rees ist vor allem Wohnstandort, es gibt kaum produzierendes Gewerbe. Landwirtschaft und Kiesabbau sind zwei Säulen der Wirtschaftsstruktur, die sich auch in der Kulturlandschaft niederschlagen. Der Kiesabbau und die damit verbundenen Renaturierungsmaßnahmen hinterlassen im Bereich des Reeser Meeres eine attraktive Seenlandschaft, die – wie der Rhein – Anziehungspunkt für Erholungssuchende und Kurzzeittouristinnen und -touristen ist. Gegen einen weiteren Kiesabbau gibt es erheblichen Widerstand aus der Bevölkerung, so dass sich die Stadt davon verabschiedet hat. Damit brechen die ohnehin geringen Gewerbesteuerereinnahmen weiter ein. Um der Haushaltssicherung zu entgegen, setzt die Stadt einerseits auf den Ausbau der touristischen Infrastruktur (z.B. Feriensiedlung mit Strandbad am Reeser Meer), andererseits ist sie bestrebt, neue Gewerbebetriebe anzusiedeln.

Eine große Herausforderung besteht darin, die Entwicklung der Stadt im Rahmen der sehr eng gesteckten räumlichen Spielräume zu gestalten. Auch der Innenentwicklung sind Grenzen gesetzt. Mit Ausnahme eines innerstädtischen Areals im Ortsteil Rees gibt es keine größeren Brachflächen. 12 ha Wohnbauflächen stehen noch zur Verfügung (B-Planreserven und Baulücken). Davon sind 4 ha in privater Hand.

Rees bekennt sich in den politisch beschlossenen „Strategischen Zielen“ zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Ein quantitatives Mengenziel hat sich die Kommune nicht gesetzt. Wesentliches Argument für einen sparsameren Umgang mit Fläche in Rees sind die begrenzten Erweiterungsspielräume der Stadt: Der Rhein mit seinen Überschwemmungsbereichen sowie Natur-, Landschafts- und Bodenschutz beschränken die Entwicklungsmöglichkeiten stark. Zudem führt die Bevölkerungsentwicklung zu restriktiven Vorgaben der regionalen Raumordnung. Demgegenüber spielen Ressourcenschutz und die Kosten und Folgekosten der Siedlungsentwicklung keine Rolle. Durch das Baulandmodell wird die Baulandentwicklung refinanziert, langfristige Folgekosten werden bislang nicht betrachtet.

Deutlich wurden folgende Zielkonflikte, die dem sparsamen Umgang mit Grund und Boden entgegenstehen:

- ▶ Angesichts der schwierigen Haushaltssituation und der Bemühungen um die Abwendung der Haushaltssicherung sollen Einnahmen aus Gewerbesteuern deutlich erhöht werden, d.h. Rees bemüht sich um die Ansiedlung von Betrieben sowie um eine Perspektive im Tourismus. So bemüht sich die Stadt einerseits um die planerische Sicherung von potenziellen Gewerbeflächen in der Nähe der Autobahn, andererseits um einen Investor, der eine Ferienhaussiedlung am Reeser Meer (ca. 24 ha) umsetzt.
- ▶ Gleichzeitig sollen Einwohnerinnen und Einwohner, insbesondere jüngere, in der Stadt gehalten und dazugewonnen werden. Auch hier geht es um die Einnahmesituation der Kommune aber auch um die Auslastung und den Erhalt der Infrastrukturen. So bemüht sich Rees, entsprechende Baugrundstücke vorzuhalten.
- ▶ Schließlich wird in Rees politisch versucht, mit den Begehrlichkeiten der einzelnen Ortsteile umzugehen, die jeweils um Eigenentwicklung und das Halten von Infrastrukturen und Versorgung ringen.

3.2.2 Geprüfte Instrumente: Übersicht

Im Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“ wurden verschiedene Steuerungsansätze auf den Ebenen der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung ebenso wie kommunale Baulandmodelle, informatorische Instrumente und Anreize für eine Mobilisierung von Baugrundstücken im Bestand erprobt und überprüft. Somit waren regulative (u.a. Bauleitplanung, ordnungsrechtliche Instrumente) informatorische (u.a. Siedlungsflächenmonitoring) und strukturierende Instrumente (u.a. integrierte Stadtentwicklungskonzepte) Gegenstand der Betrachtungen im Planspiel. Der Fokus lag auf vorhan-

denen, aber bislang noch nicht genutzten sowie auf ausgewählten neuen oder weiterzuentwickelnden Instrumenten. Die Auswahl erfolgte in enger Abstimmung mit den Ergebnissen der qualifizierten Instrumentenanalyse im parallel durchgeführten Forschungsvorhaben „Aktionsplan Flächensparen“.

Für die Anwendung im Planspiel erfolgte eine Bearbeitung der Instrumente entlang von Schwerpunkten kommunaler Planungspraxis bzw. Bodenpolitik. Folgende 16 Instrumente wurden im Rahmen des Planspiels im Rahmen des vorab mit den Planspielkommunen abgestimmten Arbeitsprogramms in allen drei Städten gleichermaßen erörtert:

► Vorbereitende Konzepte und Maßnahmen

- Integrierte und sektorale Stadtentwicklungspläne / -konzepte
- Einbindung der Politik durch Grundsatzbeschlüsse
- Flächenmonitoring und Flächenentwicklungsberichte
- Werkzeuge zu Kosten-Nutzen-Betrachtung der Siedlungsentwicklung
- Nachhaltigkeitschecks

► Bauleitplanung als Instrument der sparsamen Nutzung der Fläche und der Innenentwicklung

- Turnusmäßige Regelüberprüfung der Bauflächenkulisse des Flächennutzungsplans
- Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen
- Erleichterung der Innenentwicklung in lärmvorbelasteten Gebieten
- Zwischennutzungen und Rückbauverpflichtungen durch Baurecht auf Zeit
- Standortsteuerung für großflächigen Einzelhandel und Einkaufszentren

► Bodenrechtliche Ansätze zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen

- Informatorische Ansätze zur Mobilisierung von Innenentwicklungsflächen
- Ordnungsrechtliche Ansätze zur Mobilisierung von Innenentwicklungsflächen
- Weiterentwicklung des städtebaulichen Entwicklungsrechts

► Kommunale Bodenpolitik (weiter-)entwickeln und auf eine effiziente und effektive Baulandbereitstellung ausrichten

- Liegenschaftspolitik für die Stadtentwicklung nutzen
- Städtebauliche Verträge zur effektiven Flächennutzung/ -mobilisierung
- Baulandmodelle/ Leitlinien für die Baulandentwicklung zur effektiven Flächennutzung/ -mobilisierung

In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen geprüften Instrumente beschrieben sowie in Bezug auf ihre Wirksamkeit dargestellt.

3.2.3 Flächensparen in Kommunen: Motivationen, Zielkonflikte und Hemmnisse

Eingangs der Planspiele – vor der Behandlung der einzelnen geprüften Instrumente –reflektierten die Planspielbeteiligten in den drei Kommunen Motivationen, Zielkonflikte und Hemmnisse im Zusammenhang mit dem Flächensparen. Diese Einschätzungen stehen in einem engen Kontext mit den Rahmenbedingungen von Kommunalpolitik und -verwaltungen für den Einsatz von Instrumenten mit Potenzial für das Flächensparen.

3.2.3.1 Motivation Flächensparen

Keine der Planspielstädte hat sich selbst ein Mengengerüst für die Siedlungsentwicklung gesetzt, alle bekennen sich aber grundsätzlich zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Die wichtigsten Gründe dafür sind:

Fehlende Erweiterungsspielräume (zukünftig handlungsfähig bleiben!): Alle Planspielstädte nannten Restriktionen für die Siedlungsentwicklung: Natur- und Landschaftsschutz/ Überschwemmungsbereiche, hohe Bodenwerte/ Bodenschutz, stadtklimatische Erfordernisse, bereits dicht besiedeltes Gemeindegebiet und das damit verbundene Erfordernis, Naherholungsräume zu schützen. Die langfristigen Kosten spielten in der Argumentation nur eine untergeordnete Rolle.

Große Konversionsflächen im Innenbereich: Kassel und Ludwigsburg verfügten über große militärische Konversionsflächen und Kassel auch über umfangreiche Industriebrachen im Innenbereich, die vergleichsweise einfach (Eigentumsstruktur, Größe, nutzbare Kasernengebäude etc.) neu entwickelt werden konnten. Unter diesen Bedingungen bekannten sie sich deutlich zur Innenentwicklung. Unter diesen sind die Vorhaben weitgehend abgeschlossen, die verbliebenen kleinteiligen Strukturen sind sehr viel aufwändiger zu mobilisieren und zu entwickeln (finanzielle und personelle Ressourcen, Zeiträume). Während Kassel sich nun systematischer mit den innerstädtischen Industrie- und Gewerbeflächen auseinandersetzt, steht Ludwigsburg am Scheideweg.

3.2.3.2 Zielkonflikte

Alle Planspielstädte benannten Zielkonflikte, die dem Flächensparen und insbesondere dem Verzicht auf eine Außenentwicklung entgegenstehen.

In allen Planspielstädten, vor allem aber in Kassel und Rees, wurde der Zielkonflikt zwischen Flächensparen und Kommunalem Haushalt (Einnahmen durch Gewerbesteuer, einwohnerbezogener Finanzausgleich etc.) thematisiert, auch in Verbindung mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel (Arbeitsplätze) und demografischen Wandel (Sicherung Infrastrukturauslastung, „Verjüngung“ der Bevölkerung, Vermeidung von Schrumpfung). Daraus ergibt sich ein interkommunaler Wettbewerb um Betriebe sowie Einwohnerinnen und Einwohner, hier vor allem um junge Familien und einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen – Zielgruppen vor allem für Einfamilienhäuser. Um schnell und flexibel auf Anfragen von Betrieben reagieren zu können, wird auch im gewerblichen Bereich versucht, entsprechende Angebote vorzuhalten. Rees versucht zudem, sich eine neue Perspektive im Tourismus zu eröffnen und sucht einen Investor für eine große Ferienhaussiedlung.

In Ludwigsburg steht der hohe Siedlungsdruck im Raum Stuttgart als Zielkonflikt zum Flächensparen im Vordergrund. Auch die Regionalplanung wirkt auf die Stadt ein, zusätzliche Siedlungsflächen zu entwickeln.

Sicherung stadträumlicher Qualitäten im Innenbereich: Angeführt wurden von Kassel und Ludwigsburg darüber hinaus qualitative Aspekte, die der Innenverdichtung Grenzen setzen (Grünflächenausstattung, Stadtklima, städtebauliche Qualitäten).

Politischer „Spagat“ – Wahlbevölkerung: In Rees wurde deutlich, dass Siedlungsstrukturen mit vielen Ortsteilen, jeweils mit eigener Identität, zu Zielkonflikten führen können. Politik versucht, allen Ortsteilen Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen und Infrastrukturen bzw. Versorgungseinrichtungen zu erhalten und zu erweitern. In diesen Themenkreis gehören auch Widerstände der ansässigen Bevölkerung gegen Innenverdichtung oder gegen dichte Bauweisen.

3.2.3.3 Treibende Faktoren des Flächengeschehens

Als günstige Rahmenbedingung für das Flächensparen wurden in Ludwigsburg neben großen Innenentwicklungspotenzialen vor allem die hohen und weiter steigenden Bodenpreise angeführt, die sich aus dem großen Nachfragedruck ergeben. Dies führt zwangsläufig zu einem sparsamen Umgang bzw. einer höheren Ausnutzung von Grund und Boden. Selbst in Rees machen sich steigende Bodenpreise

bemerkbar, so dass sich in der Nachfrage die Tendenz zu kleineren Grundstücken abzeichnet. Gleichzeitig erweist sich in allen drei Planspielstädten eine Reihe von Faktoren als Hemmnisse für eine flächensparende Stadtentwicklung.

3.2.3.4 Hemmnisse für das Flächensparen

Hemmnisse der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen

Steigende Bodenpreise senken – insbesondere vor dem Hintergrund der anhaltenden Niedrigzinsphase – die Bereitschaft von Flächeneigentümern, ihre Grundstücke zu verkaufen (Bodenspekulation, Landbanking). Zudem können in Ludwigsburg Flächen nicht mobilisiert werden, weil Bauträger bereits so hohe Bodenpreise bezahlt haben, dass ihre enormen „Ausnutzungsvorstellungen“ in den Bauvorhaben aus Sicht der Stadt nicht mehr genehmigungsfähig sind.

Vor allem im ländlichen Rees, aber auch in Kassel wurde explizit das Problem angesprochen, dass Grundstücke für Kinder und Enkelkinder vorgehalten werden. Auch deswegen scheitert die Mobilisierung untergenutzter Grundstücke im Bestand („Handtuchgrundstücke“) oft an der mangelnden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer.

Rees hat zudem kaum verfügbare Innenentwicklungspotenziale, was zum Teil allerdings an der Ausgestaltung des eigenen Baulandmodells liegt.

Begrenzte finanzielle Mittel und personelle Kapazitäten in den Verwaltungen werden in allen drei Planspielstädten als ein großes Hemmnis gesehen. Die Mobilisierung im Innenbereich ist sehr viel aufwändiger, langwieriger und teurer als die Neuinanspruchnahme auf der „grünen Wiese“, insbesondere wenn es – wie in Kassel – um kleinteilige ungenutzte oder untergenutzte Gewerbeflächen geht (Altlasten, lange Vertragslaufzeiten etc.).

Auch die höheren Preise von Gewerbeflächen im Innenbereich bremsen Neuansiedlungen von Betrieben und so sieht Kassel auch ein Hemmnis im Fehlen entsprechender Wirtschaftsförderungsprogramme.

Zudem führen sowohl Kassel als auch Ludwigsburg Lärmkonflikte zwischen Wohnen und Gewerbe/Verkehr, kleinteilige Eigentümerstrukturen und die Notwendigkeit, Gewerbeflächen langfristiger vorzuhalten (Erweiterungsflächen, Nutzungsteuerung) als Mobilisierungshemmnis an.

Auch Politik spielt eine Rolle, weil sie in allen Planspielstädten „harte“ Instrumente zur Mobilisierung scheut.

Hemmnisse der Flächeneffizienz

Ein großes Hindernis für die Umsetzung höherer Dichten im Bestand und Neubau ist die „kulturelle Prägung“. Die Nachfrage nach Einfamilienhäusern ist in allen untersuchten Städten ungebrochen, erwartungsgemäß anteilig am stärksten in Rees mit seinen eher ländlichen Ortsteilen.

In Rees, wo die Bodenpreise vergleichsweise niedrig sind, werden zudem besonders große Grundstücke nachgefragt und wird nur in Ausnahmefällen 2-stöckig gebaut.

Auch die ansässige Bevölkerung wehrt sich – in kleinen wie in großen Städten – gegen dichtere Wohnformen (mehrgeschossigen Wohnungsneubau, Reihenhausbau etc.), insbesondere in der Nachbarschaft von aufgelockerten Gebieten. Nachverdichtung im Innenbereich stößt ebenso oft auf wenig Akzeptanz.

Folge ist, dass Politik, um solche Konflikte zu vermeiden und um in der Konkurrenz um (einkommensstarke) Einwohner und Betriebe die Nachfrage zu „bedienen“, flächenzehrende Bauweisen unterstützt. Dazu kommen Vorbehalte gegenüber hohen Dichten, die sich auch aus Erfahrungen der Vergangenheit (soziale Brennpunkte) speisen.

Angesprochen wurden auch Remanenzeffekte, die zur Unternutzung von Wohnraum führen.

Hemmnisse der Vermeidung der Neu-Inanspruchnahme von Flächen

Neben all den genannten Faktoren, die Flächeneffizienz und die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen hemmen, sind es vor allem Zielkonflikte, die dazu führen, dass weiterhin Flächen neu in Anspruch genommen werden. Dies betrifft vor allem Zielkonflikte, die den öffentlichen Haushalt bzw. das kommunale Einnahmensystem betreffen (Konkurrenz um Betriebe, die günstige und schnell verfügbare Flächen nachfragen; Konkurrenz um Einwohnerinnen und Einwohner; hohe Kosten für Mobilisierung im Innenbereich etc.).

In Rees werden zudem die Entwicklungswünsche der einzelnen Ortsteile berücksichtigt, in den anderen Städten sind es zum Teil parteipolitische Konflikte oder fehlende bzw. wechselnde politische Mehrheiten, die eine konsistente Strategie zum sorgfältigen Umgang mit Fläche verhindern.

In Ludwigsburg kommt der hohe Siedlungsdruck hinzu und der Wunsch, durch eine Ausweitung des Angebots dämpfend auf Baulandpreise zu wirken.

Insgesamt zeigt sich in allen Planspielstädten, dass das Thema Flächensparen im politischen Raum nur ein untergeordnetes Thema darstellt. Es findet Rückhalt vor allem dann, wenn es an andere Ziele gekoppelt ist (Revitalisierung militärischer Liegenschaften, Schaffung bezahlbaren Wohnraums etc.), die auch der Wählerschaft vermittelbar sind. In der konkreten Abwägung unterliegt es oft anderen Belangen, insbesondere der wirtschaftlichen Entwicklung der Städte (Angebotsplanungen für Gewerbebetriebe, Bereitstellung von Einfamilienhausgrundstücken etc.).

Ein großes Thema im Zusammenhang mit der Mobilisierung von Bauland im Innenbereich ist die fehlende Verkaufs-/Mitwirkungsbereitschaft der Flächeneigentümer. Zudem fehlen finanzielle und personelle Spielräume in den Verwaltungen, um Innenentwicklung konsistenter zu betreiben – zumal die „einfachen“ Potenziale größtenteils bereits aufgezehrt sind.

3.2.4 Geprüfte Instrumente in der Einzeldarstellung: Kurzbeschreibung und Wirksamkeit

3.2.4.1 Integrierte und sektorale Stadtentwicklungspläne / -konzepte

Kurzbeschreibung

Jenseits und im Vorfeld der formellen Planungsinstrumente nutzen die Kommunen in unterschiedlicher Weise Möglichkeiten, die Ziele und Maßnahmen der Stadtentwicklung im Rahmen informeller Planungen zu überprüfen und (weiter-)zu entwickeln. Dies gilt auch und gerade für Fragen der Flächennutzung und der städtebaulichen Entwicklung. Im vorliegenden Kontext interessieren solche informellen Planungen und Konzepte, mit denen Ziele, Strategien und Maßnahmen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung verwaltungsintern und in Rückkoppelung mit der Kommunalpolitik entwickelt und abgestimmt werden. Diese können z.B. als Stadtentwicklungsplan das gesamte Gemeindegebiet umfassen. Zu denken ist aber auch an teilträumliche Planungen, die z.B. die Innenentwicklung zum Gegenstand haben.

Informelle Planungen und Konzepte können grundlegend für die Vorbereitung einer effektiven Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen und die effektive Ausnutzung der vorhandenen und neu zu schaffenden Baurechte sein. Im Interesse einer kohärenten Stadtentwicklungspolitik sind integrierte Planungsprozesse bei derartigen Planungen essentiell. Es geht um ressortübergreifende Abstimmungen von Zielen und Maßnahmen. Wesentliches Element von Stadtentwicklungsplänen muss im Kontext des Flächensparzieles die systematische Erfassung der Innenentwicklungspotenziale in Baulücken, auf Brachflächen, durch ergänzende Bebauung von bereits bebauten Grundstücken (einschließlich Dachgeschossausbauten) sowie sonstige Maßnahmen der Nachverdichtung sein. Bei der Bewertung der Innenentwicklungsoptionen ist neben der grundsätzlichen Eignung (Erschließungssituation,

Konflikte mit Immissionsschutz, Naturschutz etc.) auch die Verfügbarkeit der Grundstücke in den Blick zu nehmen.

Das informelle Verfahren sollte bei klarer Federführung ressortübergreifend angelegt werden. Dabei sind die gewachsenen / vorgefundenen Verwaltungskulturen, Zuständigkeitszuschnitte, Konkurrenzen und prinzipielle Haltungen aufzugreifen und angepasste Verfahrensstrategien zu entwickeln.

Die informellen Planungen können auch zu Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im kommunalpolitischen Raum genutzt werden. Auf welche Weise dies gelingen kann, hängt von den spezifischen Akteurskonstellationen in der Kommunalpolitik und an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Kommunalpolitik ab.

Wirksamkeit

Integrierte Entwicklungskonzepte sind zentrale Instrumente auf dem Weg zu einer nachhaltigen und flächensparenden Stadtentwicklung. Der Erarbeitungsprozess befördert die politische Willensbildung und die Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung. Eine große Chance der ressortübergreifenden Zusammenarbeit liegt in der gemeinsamen Identifizierung und Verhandlung von Zielkonflikten. So können Flächensparziele in eine Gesamtstrategie eingebettet werden. Eine differenzierte Analyse der Entwicklungsoptionen und eine Strategieentwicklung in Varianten sind essenziell für eine politische Entscheidungsfindung. Die Wirksamkeit des Instruments auf Flächensparziele erhöht sich, wenn ein integriertes Konzept für den gesamten Verflechtungsraum erarbeitet wird.

In der Praxis der drei untersuchten Städte wird das Instrument bislang jedoch noch kaum für das Thema Flächensparen genutzt. Gründe dafür sind in erster Linie die fehlende politische Rückendeckung bzw. die eher kurzfristigen politischen Zeithorizonte in Verbindung mit der Erwartungshaltung der (Wahl-)bevölkerung. Alle drei Planspielstädte sind sich aber der Potenziale des Instruments bewusst und versuchen derzeit auf unterschiedliche Weise, flächenpolitische Ziele in Gesamtkonzepte einzubinden. An der Situation in Rees wurde deutlich, dass für Kommunen in stagnierenden oder schrumpfenden Regionen in stärkerem Maße Fördermittel für Maßnahmen der qualitativen Innenentwicklung zur Verfügung gestellt werden sollten, damit die „Zumutungen“ solcher Konzepte (z.B. Beschränkung der Siedlungsentwicklung in Ortsteilen) mit Anreizen verbunden werden können.

3.2.4.2 Einbindung der Politik durch Grundsatzbeschlüsse

Kurzbeschreibung

Grundlegend für eine erfolgreiche Flächensparstrategie in den Kommunen ist die Rückendeckung der gewählten Entscheidungsträger in den Gemeinden. Erforderlich ist deshalb die Beschlussfassung, welche die grundsätzlichen Leitlinien und Regularien ihrer mittelfristigen Flächenpolitik umreißt. Die Beschlussfassung bindet zunächst die Verwaltung im Sinne eines programmatischen Handlungsrahmens. Zugleich wird der Ausrichtung des kommunalen Handelns Legitimität und Transparenz gegeben. Der Beschluss dient zugleich auch der Information von Investoren und Eigentümern über die zukünftige Flächenpolitik.

Die faktische Wirkung solcher Grundsatzbeschlüsse liegt im Prozess der politischen Willensbildung, der sich dazu vollzieht. Die Gemeinde bekennt sich mit der Mehrheit der gewählten Gemeindevertreter politisch zur Umsetzung bestimmter 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.

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 der Verwaltung Klarheit über ihr Mandat geben. Spätestens die informellen Planungen und Konzepte, die sich mit dem Flächensparziel auseinandersetzen,

sind von der Gemeindevertretung zu beschließen. Nur so entfalten sie Legitimität als Ausdruck der kommunalen Planungshoheit. Nicht beschlossene Konzepte sind demgegenüber etwa für die Abwägung nach dem BauGB unbeachtlich (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB).

Wirksamkeit

Grundsatzbeschlüssen der Politik, insbesondere fraktionsübergreifenden, könnte nach Einschätzung aller drei am Planspiel beteiligten Kommunen eine zentrale Rolle für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zukommen: Die Verwaltung würde mehr Sicherheit für ihr Handeln erhalten. Gleichzeitig könnte ein starkes Zeichen nach außen gesetzt. Gerade die ressortübergreifende Zusammenarbeit könnte durch die Rückendeckung der Politik entscheidend befördert werden. Insofern sind auch Grundsatzbeschlüsse zur Aufstellung integrierter Entwicklungskonzepte Voraussetzung für ein zielorientiertes Verwaltungshandeln. Der Prozess der Verständigung auf gemeinsame Leitlinien der Siedlungsentwicklung könnte wesentlich dazu beitragen, Kommunalpolitiker – so die Einschätzung der Planspielkommunen - zu sensibilisieren.

Die Praxis der untersuchten Städte steht in einem deutlichen Widerspruch zu diesen von den Planspielkommunen beschriebenen Potenzialen. Die Städte Ludwigsburg und Rees haben zwar Grundsatzbeschlüsse zur Baulandentwicklung gefasst. Diese Beschlüsse zielen allerdings vorrangig auf eine effektive und effiziente Baulandentwicklung, wozu auch die für den sparsamen Umgang mit Grund und Boden relevante vollständige Mobilisierung der geschaffenen Baurechte gehört. Die Stadt Rees hat sich im Jahre 2016 zudem in einem Beschluss zur Siedlungsentwicklung ausdrücklich zum Vorrang der Innenentwicklung bekannt. Auch in Ludwigsburg war die Revitalisierung von Konversionsflächen bei breiter politischer Akzeptanz das zentrale Potenzial der Baulandentwicklung in der zurückliegenden Dekade und der Vorrang der Innenentwicklung ist fraktionsübergreifend in der Kommunalpolitik Konsens. Es fehlen aber in allen Planspielkommunen quantitative Ziele zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums. Dies wurde von den am Planspiel beteiligten Kommunen u.a. mit der Schwierigkeit begründet, Kommunalpolitiker dafür zu gewinnen, ein abstraktes umweltpolitisches Ziel über vermutete Erwartungshaltungen der lokalen Bevölkerung an die Kommunalpolitik zu stellen. Allgemeine politische Bekenntnisse treten – so eine Einschätzung aus Rees – im politischen Tagesgeschäft schnell in den Hintergrund. Instabile politische Konstellationen verstärken dies. Insgesamt ist festzustellen, dass die Einbindung der kommunalpolitischen Entscheidungsträger bei der Festlegung von Flächensparzielen eine große, bislang nicht bewältigte Herausforderung darstellt. Die Ausgangsbedingungen hierfür unterscheiden sich von Kommune zu Kommune.

3.2.4.3 Flächenmonitoring und Flächenentwicklungsberichte

Kurzbeschreibung

Mit einem Flächenmonitoring wird die Entwicklung der Flächennutzung kontinuierlich erfasst. Flächenentwicklungsberichte dienen der Überprüfung der Erreichung flächenpolitischer Ziele der Gemeinde oder Planungsregion. Sie dokumentieren Ausmaß und Art der Flächeninanspruchnahme sowie die Effekte flächensparender Politik, Strategien, Planungen und Maßnahmen. Beide Instrumente adressieren Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit. Sie bilden eine wesentliche Grundlage für eine bewusste Steuerung der Flächeninanspruchnahme nach Lage und Ausmaß und damit für die Stadtentwicklungsplanung und die Flächennutzungsplanung. Sie können differenzierte Angaben auch zu Innenentwicklungspotenzialen (Brachflächen, Baulücken, Nachverdichtungsoptionen) enthalten. Innenentwicklungspotenziale können aber auch gesondert ermittelt und dokumentiert werden.

Wirksamkeit

Flächenmonitoring und Flächenentwicklungsberichte tragen nicht unmittelbar zum Flächensparen bei, sind aber eine unverzichtbare Voraussetzung für eine strategische Flächenpolitik, die auf Innen-

entwicklung und Flächensparen ausgerichtet ist. Die systematische Erfassung von Baulücken, Brachflächen, Leerständen oder von Potenzialflächen ohne Baurecht unterstützt Mobilisierungsmaßnahmen und ist wichtige Entscheidungsgrundlage für Verwaltung, etwa im Rahmen einer aktiven Liegenschaftspolitik.

In allen drei untersuchten Städten werden Potenzialflächen – insbesondere Wohnbaulandpotenziale – erhoben, z. B. in einem Baulandkataster oder einem weitergehenden Flächenmonitoring auf kommunaler oder regionaler Ebene. In Kassel wurde zudem im Jahr 2016 mit einer systematischen Erfassung gewerblicher Flächen begonnen und dabei insbesondere auch Leerstände und untergenutzte Flächen berücksichtigt. Die Daten werden in allen drei Städten nur intern genutzt. Die Skepsis gegenüber einer Veröffentlichung gründet sich darauf, dass dadurch Entwicklungsabsichten der Kommunen transparent würden und entsprechende Wirkungen am Grundstücksmarkt zu befürchten seien – und damit auch eine Behinderung der aktiven kommunalen Bodenpolitik. Auch eine Rückkopplung der Daten mit der Kommunalpolitik findet nur in Ausnahmefällen statt. Flächenmonitoring und Flächenberichte in dem Sinn, dass Flächensparziele kontinuierlich operationalisiert und überprüft werden, lagen im Jahr 2016 in keiner der drei untersuchten Städte vor.

3.2.4.4 Werkzeuge zur Kosten-Nutzen-Betrachtung der Siedlungsentwicklung

Kurzbeschreibung

EDV-gestützte Werkzeuge zur Ermittlung von Kosten und Nutzen bzw. Einnahmen und Ausgaben bei der Ausweisung 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 konzentrieren sich die weit entwickelten und in der Praxis angewandten Werkzeuge auf Neubauvorhaben im Bereich Wohnen. Während einige Werkzeuge sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite von Flächenentwicklungen betrachten, beschränken sich andere Werkzeuge auf die Analyse der Ausgabenseite.

Derartige Werkzeuge ermöglichen eine Alternativenprüfung für verschiedene Baugebiete, den Vergleich von Bebauungsvarianten (variable Bebauungsdichte, Erschließung), die Gegenüberstellung von Strategien der Siedlungsentwicklung (z.B. Nullausweisung, Wiedernutzung oder Neuausweisungen bzw. Kombinationen daraus) 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 sozialen und technischen Infrastrukturen bzw. die mögliche Beeinflussung der Auslastungssituation bestehender Infrastrukturen. Damit können sie als Monitoring- bzw. Frühwarnsystem eingesetzt werden.

Wirksamkeit

EDV-gestützte Werkzeuge zu Kosten-Nutzen-Betrachtungen der Siedlungsentwicklung können einen wichtigen Beitrag dazu leisten, Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit für die Kosten und langfristigen Folgekosten zu sensibilisieren, die mit Entscheidungen zu Baugebietsentwicklungen einhergehen. Kassel und Ludwigsburg haben entsprechende Tools in einem Planspiel erprobt, die Stadt Ludwigsburg hat sich darüber hinaus ein eigenes Tool entwickeln lassen. Zwar wird grundsätzlich der Blick auf die Fiskalwerte von städtebaulichen Maßnahmen oder Baugebietsausweisungen – zumindest als grobes Richtungsbarometer – auch von den untersuchten Kommunen für geeignet gehalten, um Flächensparziele zu unterstützen. Dennoch werden diese in der Praxis aller Planspielstädte bislang nicht eingesetzt. Gründe dafür sind u.a. fehlende personelle Ressourcen in den Stadtverwaltungen, vor allem

aber auch die Befürchtung, dass städtebauliche Qualitätskriterien (z.B. Grünflächenausstattung) dadurch bei der politischen Aushandlung an der Schnittstelle zu Politik und Investoren in den Hintergrund geraten könnten und solche Berechnungen für eindimensionale Argumentationen, insbesondere im politischen Raum, benutzt werden könnten. In Ludwigsburg ist es jedoch nach wie vor vorgesehen, das Werkzeug in Zukunft bei Neubauvorhaben zur Entscheidungsunterstützung einzusetzen. In kleineren Städten mit geringerer Verwaltungskraft fehlt – wie das Beispiel der Stadt Rees zeigt – zum Teil das Wissen über solche Instrumente. Hier könnten Modellvorhaben oder Schulungen helfen.

3.2.4.5 Nachhaltigkeitschecks

Kurzbeschreibung

In Nachhaltigkeitschecks wird die mittel- und langfristige Tragfähigkeit von Siedlungs- und Infrastruktur im Sinne von Demografiefestigkeit und Vitalität betrachtet. Themenfelder eines Checks im Zusammenhang mit Innenentwicklung können z.B. Bevölkerungsentwicklung, Flächennutzung, Siedlungsstruktur und Bodenpolitik, Versorgung und Erreichbarkeit, bürgerschaftliches Engagement sowie Wirtschaft und Arbeitsmarkt sein. Beispielhaft für dieses Tool steht der Nachhaltigkeitscheck für Stadtratsbeschlüsse in der Stadt Augsburg, mit dem die Verfolgung der vereinbarten Zielsetzungen (Zukunftsleitlinien für Augsburg) durch Politik und Verwaltung überprüft werden (Stadt Augsburg, 2018).

Nachhaltigkeitschecks können sowohl Bestandteil einer integrierten Gemeindeentwicklungsplanung als auch Grundlage für spätere Festsetzungen im Rahmen der Bauleit- und Regionalplanung sein. Zudem können sie Hinweise für die finanzielle Tragfähigkeit von Investitionen bzw. der Förderung von Vorhaben liefern. Der Nachhaltigkeitscheck kann der Vorbereitung von Entwicklungsszenarien und der Erfassung von Entwicklungsdefiziten bzw. Bedarfsveränderungen dienen.

In Bezug auf die Siedlungsflächenentwicklung kann ein Nachhaltigkeitscheck Aussagen in Bezug auf (zu erwartende) Leerstände, Alterung von Wohngebieten und daraus resultierende Anpassungs-, Umbau- und Rückbaubedarfe liefern. Es bestehen mögliche Kombinationen bzw. fachliche Überschneidungen des Nachhaltigkeitschecks mit anderen Instrumenten bzw. Tools wie Demografiechecks (vgl. BLG – Bundesverband der gemeinnützigen Landgesellschaften, o.J.), Bauflächenkatastern, Kosten-Nutzen-Betrachtungen zur Siedlungsentwicklung, Vitalitätscheck zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden.

Wirksamkeit

Im systematischen Einsatz von standardisierten „Nachhaltigkeitschecks“ sehen die untersuchten Städte keinen Mehrwert gegenüber dem bestehenden Instrumentarium zur Prüfung der Auswirkungen der Baulandentwicklung. Sie beziehen sich damit auf die ohnehin durchzuführende Umweltprüfung und das Erfordernis, die von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange zu erfassen und zu bewerten. Auch scheint ein solches Instrument nach Auffassung der Kommunen die Komplexität der mit der Entwicklung neuer Baugebiete oder der Neuordnung bestehender Baugebiete verbundenen vielfältigen auch in Konkurrenz zueinander stehenden Ziele kaum abbilden zu können. Zu prüfen ist, inwieweit in schrumpfenden Regionen die Betrachtung der langfristigen Tragfähigkeit im Sinne einer Demografiefestigkeit – in Kombination mit Werkzeugen zu Kosten-Nutzen-Betrachtungen der Siedlungsentwicklung – einen Beitrag zum Flächensparen leisten könnte.

3.2.4.6 Turnusmäßige Regelüberprüfung der Bauflächenkulisse des Flächennutzungsplans

Kurzbeschreibung

Die Städte und Gemeinden haben als Träger der Bauleitplanung die Aufgabe, im Rahmen der Flächennutzungsplanung für das gesamte 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 und seine räumliche Verortung 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 weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11.06.2013 (BGBl. I S. 1548) wurde die Begründungspflicht für die Umwandlung von landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen unterstrichen. Das Gesetz verlangt, dass die Notwendigkeit einer solchen Umwandlung qualifiziert begründet wird (§ 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB: „Dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.“).

Eine wirksame Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen setzt voraus, dass die Gemeinden die zu einem früheren Zeitpunkt vorgenommenen Bauflächenausweisungen im Lichte 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 Entwicklungen deutlich verändert.

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

Wirksamkeit

Der Vorschlag, eine turnusmäßige Regelüberprüfung der Bauflächenkulisse des Flächennutzungsplans (wieder-)einzuführen zielt darauf, alte Bauflächenausweisungen im Lichte der demografischen Entwicklung oder vorhandener Innenentwicklungspotenziale regelmäßig neu zu betrachten. Dies könnte Verwaltung und Kommunalpolitik einen Anstoß geben, sich immer wieder mit der Siedlungsentwicklung und dem Thema Flächensparen auseinanderzusetzen. Voraussetzung dafür ist ein detailliertes Flächenmonitoring.

In den Planspielstädten wurde der Vorschlag ambivalent gesehen. So benötigt ein aktives Baulandmanagement einen räumlichen Gestaltungsspielraum, um Blockadehaltungen oder überhöhten Preisforderungen einzelner Eigentümerinnen und Eigentümer ausweichen zu können. Auch könnte in wachsenden Städten die Neuausweisung größerer Areale falsche Signale setzen und die Innenentwicklung eher erschweren. In der Praxis der untersuchten Städte werden Anpassungen des Flächennutzungsplans deshalb oft im Parallelverfahren mit der Aufstellung von einzelnen Bebauungsplänen vorgenommen, auch um Baulandmodelle effektiv umsetzen zu können und Steigerungen der Grundstückspreise zu verhindern. Für die sich aus § 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB ergebenden Begründungspflichten wird in den am Planspiel beteiligten Kommunen ein regelmäßig aktualisierter Flächennutzungsplan nicht für erforderlich gehalten. Die Begründungen können u.a. auf anderer Grundlage, insbesondere unter Rückgriff auf die in allen drei Städten erfassten Potenzialflächen (vgl. oben 3.2.4.3) geführt werden.

3.2.4.7 Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen

Kurzbeschreibung

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 auf den Flächenverbrauch reduzierend auswirkt, entfalten die Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung regelmäßig keine vergleichbare Wirkung. Denn diese legen nur einen rechtlichen Rahmen fest, der bei der Bebauung zu beachten ist.

Das geltende Recht eröffnet aber auch die Möglichkeit, Festsetzungen zu treffen, die auf eine effektivere Nutzung der geschaffenen Baurechte zielen. 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). Die Festsetzungsmöglichkeit ist auf Wohngrundstücke beschränkt.

Ebenso eine effektive Ausnutzung der Baugrundstücke bezweckt die 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 BauNVO). Die Zahl der Vollgeschosse kann auch zwingend festgesetzt werden (§ 16 Abs. 4 Satz 1 BauNVO).

Praktische Wirkungen dürften den genannten Festsetzungen vor allem im Ein- und Zweifamilienhausbereich zukommen, da diese häufig selbst genutzt werden und die Größe der zum Wohnhaus gehörenden Gärten auch Ausdruck bestimmter Lebensstile sein können. Im Mehrfamilienhausbereich dürfte demgegenüber in der Regel der wirtschaftliche Ertrag aus der Verwertung der Immobilie im Vordergrund stehen, sodass schon deshalb üblicherweise vom Bauträger eine möglichst hohe Grundstücksausnutzung angestrebt wird. Dies gilt sowohl für Mietwohnungen als auch für die Realisierung von Eigentumsmaßnahmen.

§ 17 Abs. 1 BauNVO enthält gestaffelt nach den Gebietstypen Obergrenzen für die Grundstücksausnutzung (GFZ, GRZ und BMZ). Diese dürfen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen nur unter den Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 BauNVO überschritten werden. In einigen Städten wird diese Beschränkung als hinderlich bei der Realisierung verdichteter urbaner Stadtstrukturen im Rahmen der Innenentwicklung wahrgenommen.

Wirksamkeit

Durch die Festsetzungsmöglichkeiten in Bebauungsplänen können Kommunen wirksam auf die Flächeneffizienz bzw. die bauliche Dichte Einfluss nehmen (Bauweise, Maß der baulichen Nutzung, maximale Größe von Wohngrundstücken etc.). Unter bestimmten Voraussetzungen (§ 17 Abs. 2 BauNVO) können auch Maßobergrenzen überschritten werden.

Unter den Bedingungen hohen Siedlungsdrucks wirkt im kompakten Innenbereich der Markt in der Regel ohnehin in Richtung maximierter Dichten. Städtebauliche Struktur und Bodenpreisgefüge regulieren die Dichte hinreichend, so dass in der Regel keine weiteren Festsetzungen notwendig sind. Auch durch Baulandmodelle kann im Rahmen der Veräußerung auf die vollständige Ausnutzung der Baurechte hingewirkt werden. In Ludwigsburg und Kassel wird zum Teil der Fokus explizit nicht auf die Durchsetzung der vollständigen Ausnutzung von Baurechten gelegt, sondern auf die Sicherung städtebaulicher Qualitäten und einer nachhaltigen Attraktivität der Quartiere.

Praktische Wirkungen könnten Festlegungen zur baulichen Dichte in peripheren Lagen, insbesondere in Einfamilienhausgebieten, entfalten. Nicht nur in Rees, sondern auch in Kassel und Ludwigsburg ist die Nachfrage nach freistehenden Einfamilienhäusern – trotz hoher Preise zum Teil auch noch immer

auf sehr großen Grundstücken – allerdings ungebrochen. Um einkommensstarke Nachfragegruppen in der Stadt halten zu können, wird von Festlegungen zur baulichen Dichte zum Teil nur zurückhaltend Gebrauch gemacht (etwa von Festlegungen zur maximalen Grundstücksgröße), in Kassel werden sogar explizit die erwarteten Grundstücksgrößen durch die kommunale Liegenschaftspolitik bedient.

Als Problem stellt sich in Kassel und Ludwigsburg dar, dass junge Familien zunehmend im Stadtgebiet keine oder keine für sie finanzierbaren Möglichkeiten mehr finden, ihre Lebensentwürfe zu verwirklichen und auf das Umland ausweichen. Dahinter stehen baukulturelle Traditionen und eine Erwartungshaltung, die ein eigenes Haus mit Garten fokussiert. Insofern ist in der Bevölkerung, aber auch in der Politik Überzeugungsarbeit zu leisten. Ein Kulturwandel bedarf nicht nur eines langen Atems; auch die Umsetzung und Verbreitung guter Beispiele für urbane Siedlungsstrukturen sind essentiell. Ziel führend wäre mit Blick auf interkommunale Konkurrenzen um Familien und einkommensstarke Bevölkerungsgruppen weiterhin eine interkommunale Zusammenarbeit, die auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung im Verflechtungsbereich abstellt.

Insgesamt scheint das planungsrechtliche Instrumentarium zur Beeinflussung der städtischen Dichte grundsätzlich wirksam zu sein – zumindest unter entsprechenden Marktbedingungen. Auch die Maßobergrenzen haben sich mit Blick auf die Durchsetzung städtebaulicher Qualitäten bewährt. Eine generelle Lockerung des § 17 Abs. 2 BauNVO wird in den Planspielstädten nicht befürwortet.

3.2.4.8 Erleichterung der Innenentwicklung in lärmvorbelasteten Gebieten

Kurzbeschreibung

Die für die Innenentwicklung in Betracht kommenden Flächen befinden sich häufig in lärmvorbelasteten Räumen. Diese Lärmvorbelastungen schränken die Entwicklungsoptionen, insbesondere für Wohngebiete und andere störempfindliche Nutzungen, ein. Vor diesem Hintergrund werden die strikten Vorgaben des Immissionsschutzrechtes zum Teil kritisiert und eine Verbesserung des planerischen Gestaltungsspielraums gefordert. Im Kern geht es dabei um folgende Aspekte:

- ▶ Bei Gewerbelärm geht es um die Regelung der TA Lärm, die den maßgeblichen Betrachtungspunkt vor das Fenster des der Lärmquelle am nächsten gelegenen Fensters legt (A.1.3 der Anlage zur TA Lärm). In Anbetracht dieser Bestimmung sind – anders als etwa bei Verkehrslärm Maßnahmen des passiven Lärmschutzes an der Gebäudehülle nicht geeignet, den bestehenden Lärmkonflikt planerisch zu bewältigen. Die Mobilisierung von Bauland, insbesondere für Zwecke des Wohnungsbaus, könnte in diesen Fällen erleichtert werden, wenn bei der Bewertung der Lärmbelastungen zumindest während der Nachtzeit auf den Innenlärmpegel abgestellt werden könnte.
- ▶ Unabhängig von der Lärmquelle ist die zwischen den Baugebieten der BauNVO gestaffelte Zuweisung von Immissionsgrenz- oder -richtwerten durch die immissionsschutzrechtlichen Regelwerke generell zu beachten. Zwar hat die Rechtsprechung eine Überschreitung dieser Grenz- und Richtwerte toleriert, wenn im Bebauungsplan Maßnahmen zum Lärmschutz ergriffen werden. Die unterschiedlichen Lärmschutzniveaus in den Baugebieten bleiben aber als Vorgabe zu beachten und erhöhen den Planungsaufwand und führen zum Teil auch zu Gebietsausweisungen entgegen der erwarteten Entwicklung. Hieraus leiten sich Fragen ab: Warum müssen generell unterschiedliche Schutzniveaus zwischen Gebieten bestehen, die dem Wohnen dienen? Sollte es nicht den planaufstellenden Gemeinden überlassen bleiben, ob und in welchem Maße Lärmschutzstandards in einem Plangebiet gelten, soweit die Mindestanforderungen an gesundes Wohnen eingehalten werden? Sollte nicht zumindest eine Möglichkeit geschaffen werden, die generellen immissionsschutzrechtlichen Standards im Lichte der örtlichen Erfordernisse einzelfallbezogen zu modifizieren?

Wirksamkeit

In Rees und Kassel stellt das Thema Gewerbelärm bislang kein bzw. kein wesentliches Hemmnis der Innenentwicklung dar. Konflikte in Bezug auf Verkehrslärm können dort in der Regel planerisch durch Lärmschutzmaßnahmen bewältigt werden. Eine Flexibilisierung bei der Beurteilung von Lärmbelastungen wird in Kassel mit Verweis auf gesunde Wohn- und Arbeitsbedingungen, aber auch auf das Thema Umweltgerechtigkeit eher kritisch gesehen. In Ludwigsburg hingegen werden Lärmkonflikte zwischen Wohnen und Gewerbe bzw. Verkehr als deutliches Hemmnis der Innenentwicklung benannt. Vor allem Gewerbelärm erzeugt dort durch die hohen Anforderungen der TA Lärm (eingeschränkte Wirkung passiver Lärmschutzmaßnahmen) schwer zu bewältigende Konflikte. Eine Erleichterung der Innenentwicklung wird dort als Lösungsweg überwiegend befürwortet.

Sowohl in Kassel als auch in Ludwigsburg werden die unterschiedlichen Lärmschutzniveaus in Baugebieten, in denen Wohnen allgemein zulässig ist, von Teilen der Verwaltung als nicht sachgerecht erachtet, weil der Schutzbedarf der Bewohnerinnen und Bewohner unabhängig von der Gebietsfestsetzung sei. Hier wird ein Mehr an planerischer Flexibilität befürwortet.

3.2.4.9 Zwischennutzungen und Rückbauverpflichtungen durch Baurecht auf Zeit

Kurzbeschreibung

Im Bebauungsplan kann in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen und sonstigen Nutzungen und Anlagen nur für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind (§ 9 Abs. 2 BauGB). 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 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 den Flächen eine kurzfristige Nutzungsoption entziehen zu müssen.

Auch für die Planung und Zulassung von Flüchtlingsunterkünften sind befristete Baurechte von großer Bedeutung. Der Gesetzgeber hat im Rahmen des neu geschaffenen Sonderrechtes hierzu einige Zulässigkeitstatbestände von vornherein als temporäre Nutzungserlaubnis mit zwingender Rückbauverpflichtung angelegt. So können im Außenbereich 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). Nach Ablauf dieser Frist ist die Anlage zu beseitigen. Eine Rückbauverpflichtung ist auch für den Fall der Nutzungsaufgabe der nach § 246 Abs. 14 BauGB genehmigten Vorhaben vorgeschrieben. Der Gesetzgeber will die Flächeninanspruchnahme damit ersichtlich nur temporär ermöglichen und die Rückführung in den Außenbereich sicherstellen. Ähnliches gilt bereits seit Längerem für den Fall der Aufgabe privilegierter Nutzungen im Außenbereich (§ 35 Abs. 5 BauGB).

Wirksamkeit

Zwischennutzungen sind für die am Planspiel beteiligten Kommunen unterschiedlich relevant. In Kassel gibt es den Angaben der Planungsverwaltung zufolge zahlreiche altindustrielle Standorte oder auch Bahnanlagen, die u.a. für kulturelle Zwecke zwischengenutzt werden. In der Regel konnten diese Zwischennutzungen auf der Basis des vorhandenen Planungsrechts umgesetzt werden. Befristungen von Nutzungen im Rahmen von Bebauungsplanverfahren oder durch städtebauliche Verträge wurden bisher nicht festgesetzt, weil ein Rückgriff auf diese Instrumente nicht erforderlich war. Zwischennutzungen spielen in Ludwigsburg aufgrund des überdurchschnittlichen Nutzungsdrucks und in Rees wegen des Mangels an infrage kommenden Flächen bislang keine Rolle. Dies gilt auch für die Planung und Zulassung von Flüchtlingsunterkünften.

Anhaltspunkte dafür, dass das bestehende Instrumentarium in Bezug auf die Ermöglichung von Zwischennutzungen nicht ausreicht, sind in Kassel nicht ersichtlich. Auch die Befristung von Festsetzungen im Bebauungsplan hat bislang keine Rolle gespielt.

Von der Möglichkeit, für Zwischennutzungen oder Flüchtlingsunterkünfte Baurecht auf Zeit mit einer entsprechenden Rückbauverpflichtung festzusetzen, wurde nur in Ludwigsburg Gebrauch gemacht. Man strebt für die so errichteten Modulbauten eine Nachnutzung in Form von Erweiterungsräumen für Schulen oder günstigen Mietwohnraum bzw. Obdachlosenunterkunft an. Dem liegt der Gedanke einer nachhaltigen Nutzung der eingesetzten Ressourcen zugrunde. Die beiden anderen Planspielstädten haben die sich stellende Aufgabe der Unterbringung von Flüchtlingen bislang im Wesentlichen auf andere Weise ohne Rückgriff auf die erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten des § 246 Abs. 13 BauGB u.a. durch Nutzung von Bestandsimmobilien lösen können.

3.2.4.10 Standortsteuerung für großflächigen Einzelhandel und Einkaufszentren

Kurzbeschreibung

Großflächiger Einzelhandel am falschen Standort generiert zusätzlichen Verkehr und zusätzlichen Flächenverbrauch. Eine auf die vorhandenen zentralen Versorgungsbereiche ausgerichtete Entwicklung von Einzelhandelsstandorten stärkt eine ausgewogene flächensparende und verkehrsminimierende Versorgung der Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund kommt der Standortsteuerung für großflächigen Einzelhandel und Einkaufszentren eine erhebliche Bedeutung auch für das Ziel zu, den Flächenverbrauch zu reduzieren und zu kompakten Siedlungsstrukturen beizutragen. Das planerische und rechtliche Instrumentarium für die Standortsteuerung kann als differenziert und weit entwickelt gelten. Dabei findet die Standortsteuerung – unterstützt durch einen sukzessiv verbesserten Rechtsrahmen – auf allen Ebenen der räumlichen Planung statt.

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.

Wirksamkeit

Die Steuerung großflächigen Einzelhandels mittels unterschiedlicher Instrumente (Zentren-, Einzelhandels- und Nahversorgungskonzepte, B-Pläne etc.) kann Verkehre minimieren und zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung beitragen. Die Sicherung und Weiterentwicklung zentraler Versorgungsbereiche ist in allen untersuchten Städten Ziel der Stadtentwicklung. Die damit einhergehenden positiven Effekte für eine kompakte flächensparende Siedlungsstruktur werden gesehen und begrüßt, sind aber nicht der Anlass für die Erarbeitung dieser Konzepte.

3.2.4.11 Informatorische Ansätze zur Mobilisierung von Innenentwicklungsflächen

Kurzbeschreibung

Jenseits der ordnungsrechtlichen Mobilisierungsinstrumente gibt es in der Praxis unterschiedliche informelle und informatorische Ansätze, die Mobilisierung von Bauland zu befördern (vgl. Abschnitt Flächenmonitoring). Dabei geht es zunächst um die Informationsbasis darüber, welche Flächen für eine Innentwicklung in Betracht kommen und verfügbar sind. Hier setzt das im BauGB geregelte Instrument „Baulandkataster“ an. Nach § 200 Abs. 3 BauGB kann die Gemeinde sofort oder in absehbarer Zeit bebaubare Flächen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans erfassen, der Flur-

und Flurstücknummern, Straßennamen und Angaben zur Grundstücksgröße enthält (Baulandkataster). Sie kann die Flächen in Karten oder Listen veröffentlichen, soweit der Grundstückseigentümer nicht widersprochen hat. Die Gemeinde hat ihre Absicht zur Veröffentlichung einen Monat vorher öffentlich bekannt zu geben und dabei auf das Widerspruchsrecht der Grundstückseigentümer hinzuweisen. Damit besteht für die Gemeinde bzw. auch für Bauwillige bzw. Investoren die Möglichkeit, auf den jeweiligen Grundstückseigentümer zuzugehen und ggf. in Grundstückskaufverhandlungen einzutreten.

Daneben gibt es vielfältige andere Möglichkeiten informeller Art, auf Eigentümer zuzugehen, um die Möglichkeiten einer Mobilisierung einzelner Flächen zu erkunden und zu unterstützen. Hierzu gehören etwa direkte Ansprachen, Testentwürfe, städtebauliche Wettbewerbe unter Einbeziehung der infrage stehenden Flächen.

Wirksamkeit

Soweit ökonomische Anreize nicht ausreichen, Eigentümerinnen und Eigentümer von unbebauten aber bebaubaren Grundstücken dazu zu bewegen, ihre Grundstücke zu bebauen oder an Bauwillige zu veräußern, bedarf es besonderer aktivierender Maßnahmen. Dabei kommen zunächst informelle Instrumente wie die direkte Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern, auch auf der Grundlage von Testentwürfen oder Wettbewerben, in Betracht, die der „Auslotung“ der Verkaufs- und Mobilisierungsbereitschaft dient und ein notwendiger Einstieg in einen Flächenerwerb im Sinne einer aktiven Liegenschaftspolitik ist. Solche Ansprachen werden in den Planspielstädten insgesamt zwar als notwendig, jedoch auch als sehr aufwendig und gleichzeitig wenig Erfolg versprechend erachtet. Insbesondere vor dem Hintergrund der zum Zeitpunkt der Vorhabensdurchführung praktizierten Niedrigzinspolitik der EZB, der steigenden Bodenpreise und dem verbreiteten Wunsch, Grundstücke für Kinder und Enkelkinder vorzuhalten, ist die Verkaufsbereitschaft vor allem bei Einfamilienhausgrundstücken in den drei Städten derzeit sehr gering. Auch die begrenzten personellen Ressourcen in den Stadtverwaltungen stehen einer systematischen Ansprache der Eigentümerinnen und Eigentümer unbebauter Baulücken und Brachflächen entgegen.

Als ebenfalls aufwendig wird die Einrichtung und Betreuung von Baulückenkatastern im Sinne von § 200 Abs. 3 BauGB bewertet. Mittels solcher Baulückenkataster kann zwar Transparenz unter den Marktteilnehmenden am Immobilienmarkt befördert werden. Aufwand und Ertrag scheinen aber in einem ungünstigen Verhältnis zu stehen. Zudem wird das Baulandkataster in der derzeitigen rechtlichen Ausgestaltung als wenig praktikabel erachtet, da es wesentliche Informationen für interessierte Bauwillige nicht enthält. Mit Blick auf die Wirkungen am Bodenmarkt und die Option einer aktiven Liegenschaftspolitik ist der Grad der Transparenz des Monitorings gegenüber der Öffentlichkeit mit Vorsicht auszutariieren. Je nach Marktlage kann ein Baulandkataster auch kontraproduktiv wirken, wenn die Transparenz zu spekulativen Grundstückskäufen führt und die Bodenpreisspirale weiter anheizt.

Als informelles Instrument und Informationsgrundlage der Verwaltung hat das Baulandkataster allerdings eine wichtige Funktion für die Steuerung der Innenentwicklung und steht im engen Kontext mit dem für grundlegend erachteten Flächenmonitoring.

3.2.4.12 Ordnungsrechtliche Ansätze zur Mobilisierung von Innenentwicklungsflächen

Kurzbeschreibung

Das Bodenrecht bietet eine Reihe ordnungsrechtliche Ansätze. Hierzu zählen etwa das Vorkaufsrecht, das Baugebot, das Modernisierungs- und Instandhaltungsgebot und das Rückbaugesbot. Auch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nach § 165 BauGB können zur Wiedernutzung von Brachflächen oder von fehl- und untergenutzten Flächen durchgeführt werden. Die Praxistauglichkeit des Instru-

mentariums wurde mit der BauGB-Novelle 2013 verbessert und die Möglichkeit geschaffen, das Vorkaufsrecht unter vereinfachten Voraussetzungen auch zugunsten Dritter auszuüben sowie bei Rückbaugebot eine Kostenbeteiligung des Eigentümers bis zur Höhe der daraus resultierenden Wertsteigerung eingeführt.

Wirksamkeit

Die ordnungsrechtlichen Zugriffsmöglichkeiten sind für kleinteilige Innenentwicklungspotenziale nicht ausreichend. Die rechtlichen Voraussetzungen machen die Anwendung sehr aufwendig. Zudem bestehen in der Praxis erhebliche Rechtsunsicherheiten, wobei die Erfahrungen mit einzelnen Instrumenten und deren Praxisrelevanz lokal unterschiedlich ausgeprägt zu sein scheinen. Gegen den Einsatz von Zwangsinstrumenten werden immer wieder auch grundsätzliche Bedenken aufgrund einer generellen politischen Haltung formuliert.

Vor diesem Hintergrund wird insbesondere dem Baugebot keinerlei praktische Bedeutung beigemessen. Auch das in der Literatur gelegentlich anzutreffende Argument, bereits die Möglichkeit zur Ausübung von Baugeboten würde die Kooperationsbereitschaft der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer verbessern, konnte in den Planspielen nicht bestätigt werden. Baugebote werden praktisch nicht ausgeübt.

Die Anwendung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen ist auf flächenmäßig große Entwicklungen beschränkt. Für die sich stellenden Aufgaben eher kleinteiliger Entwicklungen im Siedlungsbestand ist das Instrument nicht geeignet. Zudem wird wegen der erheblichen bis zur Enteignung reichenden Eingriffsbefugnisse auf bestehende Vorbehalte im kommunalpolitischen Raum verwiesen.

Die Umlegung ist ein in der Praxis weit verbreitetes Instrument der Baulandentwicklung. Ihr Einsatz ist bezogen auf die Effekte für eine effiziente Flächennutzung aber problematisch. Viele neu geordneten und den Eigentümern zugeteilten Grundstücke bleiben häufig aus unterschiedlichen Erwägungen über viele Jahre unbebaut. Von der an sich bestehenden Möglichkeit, in den Umlegungsbeschluss eine Bauverpflichtung aufzunehmen, wird kein Gebrauch gemacht. Die für die Umlegung zuständigen Stellen verweisen insoweit auf die Notwendigkeit, Vorbehalte und Widerstände seitens der Eigentümer und Eigentümerinnen im Umlegungsverfahren möglichst auszuräumen, um eine zügige und möglichst rechtsmittelfreie Abwicklung der Verfahren zu erreichen. Eine Anordnung von Bauverpflichtungen würde diesem Ziel widersprechen.

Allein der Vorkaufssatzung nach § 25 BauGB wird jedenfalls zum Teil eine wichtige unterstützende Funktion für die Umsetzung der städtebaulichen und bodenpolitischen Ziele beigemessen. Dabei steht nicht allein das Ziel im Fokus, die betroffenen Flächen zu erwerben. Denn das Vorkaufsrecht setzt voraus, dass ein Grundstück verkauft wird. Der Verkauf kann aber mittels Vorkaufsrecht nicht erzwungen werden. Die Funktion des Vorkaufsrechts liegt deshalb zum einen vorrangig darin, die möglicherweise auch in Verkaufsketten anzutreffende spekulative Veräußerung von Grundstücken zu unterbinden und zum anderen auch darin, den Einfluss sich einkaufender Investoren auf die städtebauliche Qualität bei der Entwicklung solcher Grundstücke besser steuern zu können. Dort wo Baulandmodelle auf dem Prinzip eines Zwischenerwerbs der Kommune basieren, ist das Vorkaufsrecht zudem essentiell für die effektive Umsetzung dieses Wegs der Baulandbereitstellung. Der Vorkaufssatzung kommt damit eine wichtige ergänzende Funktion für solche Baulandmodelle zu. Erfahrungen mit Vorkaufssatzungen gab es allerdings nur in Ludwigsburg. In den anderen Planspielstädten wurden auch aufgrund der fehlenden Praxis Rechtsunsicherheiten erkennbar. Vor diesem Hintergrund kann es sinnvoll sein, Anwendungshinweise in der Form von Arbeitshilfen für die bessere Implementierung dieses Instrumentes zu entwickeln.

3.2.4.13 Weiterentwicklung des städtebaulichen Entwicklungsrechts

Kurzbeschreibung

Allein innerhalb von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165-171 BauGB) 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 jedoch aus. Wichtige Entwicklungsoptionen bleiben so ungenutzt. Um die Potenziale der Innenentwicklung effektiv erschließen zu können, könnte ein erweitertes, auch dispers verteilte Reaktivierungsflächen erfassendes Entwicklungsrecht hilfreich sein. Dies gibt Anlass, über eine Weiterentwicklung des Rechts der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen nachzudenken. Hier geht es um eine Ausdehnung des Anwendungsbereichs der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen auch auf kleinteiligere Fallgestaltungen oder 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.

Wirksamkeit

Die Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme als neues Instrument reagiert auf eine sich in vielen Kommunen stellende Problematik: Innerhalb des Siedlungsbestandes liegt trotz des zum Teil erheblichem Nachfragedrucks eine Vielzahl von Einzelflächen unterschiedlicher Größe ungenutzt brach. Die Aktivierung gelingt mit den genannten herkömmlichen informatorischen und ordnungsrechtlichen Instrumenten nicht. Eigentümer und Eigentümerinnen verweigern eine bauliche Nutzung oder die Veräußerung der Grundstücke aus unterschiedlichen Erwägungen. Hier knüpft das Instrument der Innenentwicklungsmaßnahme an. Die Eckpunkte sind zwischenzeitlich in einem Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit skizziert und werden in einem Planspiel mit acht Kommunen erprobt. Sie basieren im Wesentlichen auf einem einheitlichen Satzungsbeschluss, mit dem für die betroffenen brachliegenden Grundstücke eine Bauverpflichtung begründet wird. Soweit der Bauverpflichtung nicht nachgekommen wird, hat die Gemeinde ein Angebot zum freihändigen Erwerb des Grundstücks zu unterbreiten. Scheitert auch der freihändige Erwerb, soll als letzte Möglichkeit gegen eine Entschädigung zum Verkehrswert auch enteignet werden können. Wie die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme sind gewichtige Gründe des Wohls der Allgemeinheit (insb. ein dringender Wohnbedarf) erforderlich, um eine solche Satzung zu erlassen. Zudem soll das Instrument nur zum Tragen kommen, wenn die angestrebten Ziele nicht auf anderem Wege, also insbesondere auf der Grundlage eines städtebaulichen Vertrags erreicht werden können.

Das hier durchgeführte Planspiel hat gezeigt, dass eine solche Innenentwicklungsmaßnahme auch für die im vorliegenden Kontext interessierende Mobilisierung einen hohen Stellenwert haben könnte. Dabei geht es neben der Mobilisierung zum Teil auch darum, auf die Qualität der Bebauung auf der Basis eines Zwischenerwerbs der Stadt besser Einfluss nehmen zu können. Das Instrument ist damit unmittelbar anschlussfähig an entsprechende Baulandmodelle und macht sich die Vorteile solcher Baulandmodelle in Bezug auf eine effiziente Flächennutzung zu Eigen.

Kritisch wurde die politische Brisanz bei entsprechenden Maßnahmen gesehen. Hilfreich wäre es aber schon, vorbereitende Untersuchungen für eine Innenentwicklungsmaßnahme einzuleiten und auf diese Weise einen Anreiz zur eigenständigen Mobilisierung oder zum freihändigen Verkauf der Grundstücke zu setzen.

3.2.4.14 Liegenschaftspolitik für die Stadtentwicklung nutzen

Kurzbeschreibung

Neben dem klassischen städtebaurechtlichen (bodenrechtlichen) Instrumentarium gehört zu den wesentlichen Säulen einer strategisch angelegten kommunalen Bodenpolitik die Liegenschaftspolitik, die für die Zwecke der Stadtentwicklung zu nutzen und entsprechend vorausschauend auszugestalten ist. Durch den Ankauf der zu entwickelnden Flächen erschließt sich die Kommune 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 als ohne die Stellung als Eigentümer. Vor allem kann auf diese Weise auch unmittelbar auf die vollständige Mobilisierung des bereitgestellten Baulandes hingewirkt werden. Hierauf basiert auch 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 auch auf das Mittel der Enteignung zurückgegriffen werden kann.

Häufig handeln die Kommunen auch durch Entwicklungsgesellschaften, an denen sie maßgeblich beteiligt sind. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind vielfältig und können an den örtlichen Voraussetzungen (z.B. fehlende Spielräume im Haushalt der Gemeinde) ausgerichtet werden.

Wirksamkeit

Neben dem klassischen städtebaurechtlichen (bodenrechtlichen) Instrumentarium gehört zu den wesentlichen Säulen einer strategisch angelegten kommunalen Bodenpolitik die Liegenschaftspolitik, die für die Zwecke der Stadtentwicklung zu nutzen und entsprechend vorausschauend auszugestalten ist. Durch den Ankauf der zu entwickelnden Flächen erschließt sich die Kommune 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 als ohne die Stellung als Eigentümer. Vor allem kann auf diese Weise auch unmittelbar auf die vollständige Mobilisierung des bereitgestellten Baulandes hingewirkt werden. So wurde etwa in Kassel darauf verwiesen, dass bei Siedlungserweiterungen vergangener Dekaden in großer Zahl Baulandgrundstücke auch über viele Jahre ungenutzt bleiben. Baulandentwicklung kann bei einer effektiven Ausnutzung der geschaffenen Baurechte deshalb deutlich flächensparender erfolgen als in der Vergangenheit.

In dieser Weise wirken sich vor allem Baulandmodelle wie das der Stadt Rees aus, bei dem die Gemeinde durch den Zwischenerwerb und die Wiederveräußerung sicherstellen kann, dass die Grundstücke tatsächlich in einem definierten Zeitrahmen bebaut werden. Die Liegenschaftsverwaltungen haben entsprechendes Know-how aufgebaut und systematisch die für eine Entwicklung ins Auge gefassten Flächen an.

Der kommunale Zwischenerwerb ist bei der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen ebenso wichtig, wird allerdings unter den Planspielstädten bislang lediglich in Einzelfällen verfolgt. Ein Grund für die Zurückhaltung bei solchen Immobilien ist der aufzubringende Kaufpreis, da es sich in der Regel bereit um Grundstücke mit vorhandenen Baurechten handelt. Der Erwerb solche Immobilien kann etwa den Haushaltsansatz für Grunderwerb einer Stadt wie Rees schnell überfordern.

Alle am Planspiel beteiligten Kommunen schätzen die Bedeutung einer aktiven Liegenschaftspolitik für die effektive Mobilisierung von Baugrundstücken als hoch ein. Das dafür erforderlich eng zwischen Liegenschaftsverwaltung und Planungsverwaltung abgestimmte Vorgehen ist dabei allerdings eine Herausforderung, bei der örtliche Traditionen und Erfahrungen der jeweiligen Verwaltungen unterschiedlich sind. Voraussetzung ist, dass Planungsverwaltung und Liegenschaftsverwaltung ein kohärentes wechselseitig abgestimmtes Konzept verfolgen. Ausgangspunkt hierfür ist eine systematische

Erfassung der Potenzialflächen, die nicht nur die Baulücken, sondern auch die Neuordnungsflächen in den Blick nimmt und deren Entwicklungsmöglichkeiten bewertet. Diese Integrationsleistung ist eine große Herausforderung, da Liegenschaftsverwaltung und Planungsverwaltung häufig in unterschiedlichen Dezernaten ressortieren und sich damit nicht aufeinander abgestimmen, aus den sektoralen Logiken der jeweiligen Ressorts resultierenden und deshalb selten kongruenten (politischen) Zielen verpflichtet fühlen. Angesichts dessen können integrierten Stadtentwicklungskonzepten und Grundsatzbeschlüssen als prozessualer Rahmen für die Initiierung einer kohärenten Stadtentwicklungspolitik eine wichtige und grundlegende Funktion zukommen.

Im Planspiel wurde auch deutlich, dass eine ausreichende finanzielle Ausstattung der Liegenschaftsverwaltung essentiell für die erforderlichen Grundstücksankäufe im Rahmen der Innenentwicklung ist. Die im Verhältnis zu Außenbereichsentwicklungen erheblich höheren Kaufpreise und die häufig aufgrund der Vornutzung häufig zusätzlichen Kosten (Abriss, Altlastensicherung bzw. -sanierung etc.) erfordern eine deutlich höhere Finanzausstattung der Kommunen. Kleine Gemeinden und insbesondere solche mit haushälterischen Konsolidierungserfordernissen sind ohne eine gezielte Unterstützung von außen kaum in der Lage eine aktive Liegenschaftspolitik für die Innenentwicklung nutzbar zu machen. Möglicherweise könnten von den Ländern oder anderen öffentlichen Trägern bereitgestellte Grundstücksfonds hier Abhilfe leisten.

Am Beispiel der Stadt Ludwigsburg hat sich gezeigt, dass Vorkaufssatzungen nach § 25 BauGB eine wichtige Unterstützungsfunktion für kommunale Ankaufsbestrebungen im Rahmen der Innenentwicklung haben können. Sie bilden gewissermaßen einen Rahmen für den Grundstücksmarkt, dem signalisiert wird, dass die Kommune Grundstücke im Wege des kommunalen Zwischenerwerbs entwickeln will. Durch Abwendungsvereinbarungen können Ankäufe der Gemeinde dann abgewendet werden, wenn der Käufer sich zur Umsetzung der von der Kommune verfolgten städtebaulichen Ziele vertraglich verpflichtet. Das Planspiel hat aber auch gezeigt, dass Voraussetzungen und Wirkungsweise der Vorkaufssatzung in den Kommunen aber nicht durchgehend bekannt und erprobt sind. Kommunen sind typischer Weise ihren eigenen Verwaltungskulturen verhaftet und haben erhebliche Unsicherheiten, Instrumente anzuwenden, die bislang vor Ort nicht angewendet wurden. Dies deutet auf einen nicht unerheblichen Fortbildungsbedarf in den Kommunen bezogen auf die aktivierenden Instrumente der Baulandentwicklung.

Aus den zu erwartenden (vergleichsweise zur Außenentwicklung) höheren Kosten beim Ankauf von Brachflächen und Baulücken wurde eine weitere Herausforderung deutlich. Die Stadtpolitik muss überzeugt werden bzw. überzeugt sein, dass sich die höheren Aufwendungen am Ende lohnen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll neben, den unmittelbaren fiskalischen Effekten auch die mittelbaren wirtschaftlichen und städtebaulichen Effekte (Stadttrendite) zu erkennen.

3.2.4.15 Städtebauliche Verträge zur effektiven Flächennutzung/ -mobilisierung

Kurzbeschreibung

Neben Zwischenerwerbsmodellen kommen auch städtebauliche Verträge als Element einer strategischen Bodenpolitik in Betracht. Baulandentwicklung erfolgt dabei auf der Basis einer Kooperation zwischen der Kommune und dem bzw. den Grundstückseigentümern, die häufig bereits konkrete Vermarktungsinteressen verfolgen. Städtebauliche Verträge können u.a. auch genutzt werden, um eine Ausschöpfung der geschaffenen Baurechte binnen einer bestimmten Frist auf vertraglicher Basis zu sichern.

Wirksamkeit

Städtebauliche Verträge sind für die Kommunen ein unverzichtbares Gestaltungsinstrument, um städtebauliche Ziele im Rahmen Ihrer Baulandpolitik umzusetzen. Sie bieten nicht nur die Möglichkeit, die Vertragspartner zur Übernahme der Kosten und Aufwendungen der geplanten Vorhaben zu verpflichten und damit den finanziellen Gestaltungsspielraum für andere Aufgaben der Stadtentwicklung zu nutzen. In städtebaulichen Verträgen können daneben auch Bindungen und Verpflichtungen vereinbart werden, welche der Umsetzung der mit der Planung verfolgten städtebaulichen Ziele dienen. Insbesondere kann so auch zu einer Mobilisierung der geschaffenen Baurechte innerhalb einer zu bestimmenden Frist sichergestellt werden.

In welchem Maße die Gestaltungsmöglichkeiten städtebaulicher Verträge genutzt werden, hängt von der Nachfragesituation und auch von der Haltung und Strategie der Stadt ab. Voraussetzung ist die Kooperationsbereitschaft der Projektentwickler. Diese hängt maßgeblich von der Attraktivität des Standortes und von den sich daraus ergebenden Alternativen für Stadt und Investor ab. Ein Wettbewerb um die guten Standorte erleichtert die Durchsetzung städtebaulicher Ziele. Der Wettbewerb der Gemeinden um Investoren schwächt deren Verhandlungsposition. Auch ist der Aushandlungsprozess bei städtebaulichen Verträgen anfällig für politische Einflussnahme, die auf eine zügige und möglichst „auflagenfreie“ Ermöglichung von Vorhaben zielen. Um solche fachliche Erwägungen beiseite schiebenden Einzelfallentscheidungen entgegen wirken zu können, sind Grundsatzbeschlüsse über die Konditionen der Baulandentwicklung (wie in Rees und Ludwigsburg) hilfreich. Auch dies wird in den beiden Planspielstädten mit Baulandmodellen bestätigt.

Im Vergleich zu einer auf dem kommunalen Zwischenerwerb basierenden Baulandentwicklung ist die Baulandentwicklung mittels städtebaulicher Verträge grundsätzlich mit dem Nachteil verbunden, dass die Stadt lediglich reaktiv tätig wird. Im Planspiel bestand Übereinstimmung, dass sich städtebauliche Ziele aus der Position des Grundstückseigentümers ohne weiteres umsetzen lassen, während sie bei städtebaulichen Verträgen verhandelt werden müssen.

3.2.4.16 Baulandmodelle/ Leitlinien für die Baulandentwicklung zur effektiven Flächennutzung/ -mobilisierung

Kurzbeschreibung

Soweit noch nicht zuvor angesprochen: Die Eckpunkte einer auf Zwischenerwerb oder städtebaulichen Verträgen basierenden kooperativen Baulandentwicklung sind häufig in allgemeinen Leitlinien und Richtlinien als politisch gesetzter Orientierungsrahmen gefasst. Diese werden häufig auch als kommunale Baulandmodelle bezeichnet, wobei die Modelle nicht nur bei der Ausgestaltung erhebliche Unterschiede aufweisen können, sondern auch in der Art und Weise ihrer Fixierung. Aktuell werden entsprechende Baulandmodelle vermehrt im Zusammenhang mit einer sozialen Wohnraumversorgung diskutiert. Diese Impulse können für eine generelle Belebung der strategischen kommunalen Bodenpolitik genutzt werden.

Generelle Leitlinien zur Baulandpolitik bzw. Baulandmodelle können als Orientierungsrahmen die Effektivität der Bodenpolitik und damit den Grad der Zielerreichung verbessern. Dies gilt auch für die damit verfolgten flächenpolitischen Ziele.

Wirksamkeit

Kommunaler Zwischenerwerb von zu entwickelnden Grundstücken, Vorkaufsrecht und städtebauliche Verträge sind wichtige Bausteine einer effizienten und nachhaltigen Baulandentwicklung. Dies haben auch die Planspiele deutlich gemacht. Soweit diese Instrumente nach bestimmten von der Gemeinde aufgestellten Regeln angewendet werden, kann von einem Baulandmodell gesprochen werden. Zwei der drei Planspielstädte verfügen über ein Baulandmodell. Der Vorteil eines Baulandmodells besteht

vor allem darin, dass es bei den maßgeblichen Akteuren der Stadtentwicklung als gesetzt angesehen wird und deshalb nicht in jedem Einzelfall neu verhandelt werden muss. Dies setzt üblicherweise einen Beschluss des Gemeinderates voraus. Dementsprechend entfalten Baulandmodelle vor allem durch die politische Rückendeckung ein hohes Maß an Sicherheit für die handelnde Kommunalverwaltung. Dies erleichtert den Umgang mit Investoren und führt in der Tendenz zu einem in Politik, Verwaltung und am Bodenmarkt akzeptierten Standard. Dementsprechend können die Baulandmodelle in den Planspielstädten Rees und Ludwigsburg als bewährter Standard der Baulandentwicklung in den Städten angesehen werden. Ihre Wirkung besteht vor allem darin, dass die Baulandentwicklung an die Verpflichtung zur Umsetzung der geschaffenen Baurechte gebunden ist und damit zu einer vollständigen Mobilisierung gewährleistet ist. Der Aufbau weiterer ungenutzter Flächenpotenziale wird vermieden und dem Erfordernis zur Ausweisung weiterer Flächen entgegengewirkt.

3.2.5 Zwischenfazit

Die größten Hemmnisse einer flächeneffizienten Siedlungsentwicklung und Nachverdichtung sind einerseits die Nachfrage (Wohnen und Gewerbe) und Widerstände in den Nachbarschaften – verbunden mit entsprechend vorsichtig agierender Politik, andererseits ökonomische Wirkmechanismen: günstiges Bauland in stagnierenden und schrumpfenden Regionen, Bodenspekulation in wachsenden Regionen, das kommunale Einnahmensystem etc.

Vor diesem Hintergrund erweist sich das umfangreiche kommunale Instrumentarium, das eine hohe Wirksamkeit entfalten könnte, oftmals als stumpf. Den Instrumenten ist dies nicht anzulasten, auch wenn in den Planspielen Ansatzpunkte für deren Weiterentwicklung identifiziert werden konnten: Insbesondere von der Weiterentwicklung des städtebaulichen Entwicklungsrechts erhoffen sich die Kommunen eine Unterstützung bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen.

3.3 Planspiel „Interkommunale Kooperation“

3.3.1 Rahmenbedingungen in der Region Heide

Die Region Heide liegt im Kreis Dithmarschen in Schleswig-Holstein am nördlichen Ende der Westküstenautobahn A 23. In der Region Heide arbeiten die elf Umlandgemeinden Hemmingstedt, Lieth, Lohe-Rickelshof, Neuenkirchen, Norderwöhrden, Nordhastedt, Ostrohe, Stelle-Wittenwurth, Weddingstedt, Wesseln, Wöhrden und die Stadt Heide zusammen.

Die Stadt Heide ist Kreisstadt des Kreises Dithmarschen und ein Mittelzentrum. Heide übernimmt in Teilbereichen Versorgungsfunktionen eines Oberzentrums. Dies spiegelt sich in einem umfangreichen Einzelhandels- und Dienstleistungsangebot wieder. Laut Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (LEP) 2010 haben die Stadt Heide sowie die Gemeinden Nordhastedt, Hemmingstedt, Lieth, Lohe-Rickelshof, Wesseln, Weddingstedt und Ostrohe die Funktion eines Stadt- und Umlandbereiches im ländlichen Raum (Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2010). Die ebenfalls zur Region Heide gehörenden Gemeinden Stelle-Wittenwurth, Neuenkirchen, Norderwöhrden und Wöhrden werden als ländlicher Raum eingeordnet. Die Umlandgemeinden in der Region Heide bilden das Amt KLG Heider Umland.

In der Region leben ca. 37.000 Einwohner, davon rd. 20.500 in der Stadt Heide. Die Bevölkerungsentwicklung in der Region Heide verlief zwischen 2000 und 2015 leicht positiv. Die Bevölkerung wuchs um 1,6 % von 36.385 auf 36.971. Dabei verlief die Entwicklung innerhalb der Region sehr unterschiedlich. Während die Umlandgemeinden insgesamt Einwohner verloren (-0,9 %), konnte die Stadt Heide Einwohner gewinnen (+3,6 %) und den Verlust in den Umlandkommunen kompensieren. In den Umlandgemeinden verläuft die Entwicklung differenziert: Die Gemeinden Lieth, Lohe-Rickelshof, Neuenkirchen, Nordhastedt, Ostrohe und Wesseln verzeichnen Einwohnergewinne, die übrigen Kommunen verlieren Einwohner, darunter Stelle-Wittenwurth (-19 %) und Wöhrden (-10 %) deutlich.

Die Kreisstadt Heide und die elf Kommunen im Amt Kirchspielslandgemeinde Heider Umland kooperieren seit 2012 miteinander. Basis der Zusammenarbeit ist das Stadt-Umland-Konzept von 2012, das die Funktion einer Kooperationsvereinbarung hat. Kernthemen der Zusammenarbeit sind die Siedlungsentwicklung und Wirtschaftsförderung, aber auch Einzelhandel, Schulen und soziale Infrastruktur, Mobilität sowie Landschaft und Erholung.

Politisches Beratungs- und Entscheidungsvorbereitungsgremium der Region ist eine Zentrale Lenkungsgruppe. Sie hat allerdings keine Entscheidungskompetenz, die die Entscheidungsbefugnisse der kommunalen Parlamente einengen würde. Im Rahmen der Kooperation werden lediglich Empfehlungen für die Kommunalparlamente erarbeitet, die von diesen anschließend beschlossen werden müssen.

Eine Besonderheit der Region Heide ist die eigenständige, interkommunal verantwortete Entwicklungsagentur mit hauptamtlichem Personal. Sie bearbeitet die thematischen Schwerpunkte der Zusammenarbeit, entwickelt Konzeptideen für die weitere kooperative regionale Entwicklung und übernimmt Aspekte des Regionalmarketings. Aufgrund der neutralen Stellung innerhalb der Kooperation kann sie den Kooperationsprozess befördern und moderieren. Für die Kommunen erzielt sie einen direkten Nutzen, indem sie z. B. Projekte im Themenfeld Flächenentwicklung (und darüber hinaus) in der Region initiiert und durchführt.

Die Zusammenarbeit der Stadt Heide und der Kommunen des Amtes Kirchspielslandgemeinde Heider Umland beruht trotz der Größenunterschiede zwischen ihnen auf den Prinzipien Gleichberechtigung, Freiwilligkeit und Konsensprinzip. Dies erfordert eine große Kompromissbereitschaft aller Akteure, ist gleichzeitig aber auch Voraussetzung für eine gleichberechtigte Kommunikation zwischen den Kommunen und damit letztlich Voraussetzung für die Funktions- und Handlungsfähigkeit der Kooperation.

Der Kooperationsvertrag der Region Heide enthält konkrete Leitlinien zur räumlichen Entwicklung der Region inkl. klarer, insbesondere quantitativer Vorgaben zur Siedlungsentwicklung. Sie wurden in einem Aushandlungsprozess zwischen den Kommunen erarbeitet. Die Vorgaben und Leitlinien werden bisher in den Kommunen eingehalten.

Das Stadt-Stadt-Umland-Konzept für die Region Heide aus dem Jahr 2012 (Stadt Heide und Umlandgemeinden 2012) enthält eine Bevölkerungsprognose, die Basis für die quantitativen Vorgaben zur wohnbaulichen Siedlungsentwicklung ist. Im Rahmen der Erarbeitung eines Klimaschutzteilkonzeptes „Klimagerechtes Flächenmanagement für die Region Heide“ (Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Büro für Standortplanung Hamburg 2016) wurde Anfang 2016 eine neue Bevölkerungsprognose erstellt. Ihre Ergebnisse sind allerdings noch nicht in die interkommunale Abstimmung der Siedlungsentwicklung eingeflossen. Die Prognose enthält folgende drei Szenarien der künftigen Bevölkerungsentwicklung:

- ▶ **Positivszenario:** In der Stadt Heide erfolgt bis etwa 2020 eine weiterhin dynamische, wenn auch gegenüber der bisherigen Entwicklung abgebremste Bevölkerungsentwicklung. Sie kompensiert zunächst noch nahezu die negative Entwicklung in den übrigen Umlandgemeinden. Ab 2020 ist mit stärkeren Bevölkerungsverlusten zu rechnen.
- ▶ **Mittelszenario:** In der Stadt Heide erfolgt bis 2020 eine deutlich abgebremste, aber noch positive Bevölkerungsentwicklung, die allerdings die Verluste im Umland nicht mehr ausgleichen kann, so dass in der gesamten Region mit einem Einwohnerrückgang gerechnet werden muss.
- ▶ **Negativszenario:** Die dynamische Entwicklung in Heide kann nicht fortgesetzt werden, zudem fällt die Einwohnerentwicklung in den Umlandgemeinden deutlich negativ aus. Insgesamt ist mit einer abnehmenden Bevölkerungszahl zu rechnen.

Der Baubedarf in der Region Heide beläuft sich im Mittelszenario bis 2025 auf 794 Wohneinheiten. Dem steht ein Flächenpotenzial gegenüber, dass sich insgesamt auf 2.022 Wohneinheiten beläuft, da-

von 1.584 im Innenbereich und 438 im Außenbereich. Bei der Gegenüberstellung ist zu berücksichtigen, dass der größte Baubedarf angesichts der demografischen Entwicklung in der Stadt Heide (und in den unmittelbar im Siedlungszusammenhang liegenden Gemeinden) besteht. Ebenso liegt der größte Teil der Potenziale – knapp 1.300 von rund 2.000 – in der Stadt Heide, davon knapp 1.200 im Innenbereich und 100 im Außenbereich. Weiterhin sind von den in der gesamten Region verfügbaren knapp 1.600 Potenzialen im Innenbereich nur knapp 300 der Kategorie A zuzuordnen und damit direkt verfügbar. Die übrigen gut 1.200 Potenziale weisen Hemmnisse (Kategorie B, knapp 400 Potenziale) oder ein Planungserfordernis zur Realisierung (Kategorie C, knapp 900 Potenziale) auf.

In der Region Heide bestehen zentrale Herausforderungen in Bezug auf Innenentwicklung und Flächensparen vor allem durch die regionale Verteilung von Baubedarfen und Baupotenzialen, durch die Mobilisierungshemmnisse der Innenentwicklungspotenziale und (v.a. in den Umlandgemeinden) traditionell vergleichsweise groß bemessene Grundstücke von 1.000 m² und mehr.

Mittelfristig wäre eine Deckung der Baubedarfe in der gesamten Region Heide weitgehend ohne eine Ausweisung neuer Baugebiete durch eine Fokussierung auf Innenentwicklung möglich. Hierfür sind umfangreiche Maßnahmen der Kommunen und der Region zur Aktivierung der Potenziale erforderlich. Angesichts der großen Baupotenziale im Innenbereich können Wachstum und Entwicklung auch bei einem weitgehenden Verzicht auf Außenentwicklung möglich sein. Hierfür sind umfangreiche Maßnahmen der Kommunen und der Region zur Aktivierung der Potenziale erforderlich. Aufgrund der bestehenden Hemmfaktoren bei der Mobilisierung von Innenentwicklung, insbesondere durch eine mangelnde Verfügbarkeit der Potenzialflächen, wird allerdings zusätzlich eine maßvolle Außenentwicklung für erforderlich gehalten.

Die regionale Wohnbauflächenentwicklung basiert in der Region Heide auf interkommunal sowie mit der Landesplanung abgestimmten und im Stadt-Umland-Konzept von 2012 verbindlich festgelegten Wohnbaukontingenten. Basis ist die Ableitung von Wohneinheiten aus einer Bevölkerungs- und Haushaltsprognose. Die Kontingente für jede Kommune orientieren sich an ihrem Eigenbedarf. Einzelne Kommunen erhalten zusätzliche Kontingente zur Stabilisierung der Basisinfrastruktur bzw. aufgrund ihrer regionalen Bedeutung. Die Wohnbaukontingente ersetzen den landesplanerischen Rahmen für die kommunale Wohnbauentwicklung. Sie unterscheiden weder zwischen Innen- und Außenbereich noch nach qualitativen Aspekten, z.B. Sozial- oder Geschosswohnungsbau.

Eine weitere Herausforderung besteht deshalb darin, bei der Flächenentwicklung künftig verstärkt qualitative Bedarfe zu berücksichtigen. Angesichts einer Verkleinerung der Haushaltsgrößen werden vermehrt kleinere Wohnungen sowie (u.a. aufgrund der zunehmenden Alterung) verstärkt zentrale, gut angebundene Lagen nachgefragt.

Hinsichtlich der gewerblichen Entwicklung besteht die zentrale Herausforderung darin, die positive wirtschaftliche Entwicklung der Region bei einem möglichst geringen Flächenverbrauch fortzusetzen. Hierfür muss die Konkurrenz zwischen den Gemeinden weiterhin aufgehoben und die regionale Vermarktung regional bedeutsamer Gewerbeflächen in interkommunaler Verantwortung umgesetzt werden.

3.3.2 Geprüfte Instrumente: Übersicht

Das zweite Planspieldesign wurde in der Region Heide als interkommunalem Kooperationsverbund durchgeführt. Hier wurden steuernde Instrumente untersucht, die im Rahmen einer interkommunal abgestimmten Siedlungsentwicklung das Flächensparen unterstützen können. Es wurden überwiegend strukturierende Instrumente abgeprüft.

Die Auswahl erfolgte in enger Abstimmung mit den Ergebnissen der qualifizierten Instrumentenanalyse im parallel durchgeführten Forschungsvorhaben „Aktionsplan Flächensparen“.

Neben Kooperationsformen und Kooperationsstrukturen an sich wurden verschiedene Instrumente entlang von Schwerpunkten interkommunaler Planungspraxis erörtert. Folgende 13 Instrumente

wurden im Rahmen des Planspiels im Rahmen des vorab mit den Planspielkommunen abgestimmten Arbeitsprogramms untersucht:

- ▶ Vorbereitende, informatorische und unterstützende Maßnahmen, Pläne und Konzepte
 - Flächenmonitoring
 - Bedarfsprognosen
 - Fiskalische Wirkungsanalysen und Folgekostenberechnung
 - Erhebung, Mobilisierung und Vermarktung von Innenentwicklungspotenzialen
 - (Integrierte) regionale Entwicklungskonzepte und Leitlinien
- ▶ Verbindliche regionale Planungen
 - Regionale Abstimmung der Bauleitpläne
 - Regional abgestimmte kommunale Flächen- bzw. Wohnbaukontingente
 - Flächenscharfe, verbindlich interkommunal abgestimmte Flächenentwicklungspläne
 - Gemeinsamer Flächennutzungsplan
- ▶ Flächenentwicklung in interkommunaler Verantwortung
 - Interkommunale Wohn- und Gewerbegebiete
 - Gewerbeflächen- bzw. Wohnbauflächenpool
- ▶ Interkommunale Interessensausgleiche
 - Interessensausgleich durch Funktionsteilung Monetärer Ausgleich und Regional-/Strukturfonds

In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen geprüften Instrumente beschrieben sowie in Bezug auf ihre Wirksamkeit dargestellt.

3.3.3 Flächensparen in der interkommunalen Kooperation: Motivationen, Zielkonflikte und Hemmnisse

3.3.3.1 Motivation Flächensparen

Für die Region Heide und die beteiligten Kommunen ist die Zielsetzung einer sparsamen, auf Innenentwicklung fokussierten Siedlungsentwicklung in der Kooperationsvereinbarung (Stadt Heide und Umlandkommunen 2012) verankert. Weitgehend ist diese Zielstellung auch im Handeln der Kommunalpolitik und -verwaltung angekommen. Hierfür sollen die regionale Zusammenarbeit auch im Thema Flächenmanagement gestärkt und Konflikte vermieden werden. Wichtig ist, dass die Abstimmung über die regionale Flächenentwicklung einen regionalen Ausgleich ermöglicht und allen Gemeinden Entwicklungsmöglichkeiten offengehalten werden.

3.3.3.2 Zielkonflikte

Bei der Umsetzung von Zielen des Flächensparens treten verschiedene Zielkonflikte auf. Einer stärkeren Innenentwicklung stehen die allgemein bekannten Hemmnisse bei der Mobilisierung der Innenentwicklungspotentiale entgegen. Zudem führt die derzeitige regionale Kontingentierung der Flächenentwicklung über die Wohneinheiten zu Fehlanreizen, da eine Wohneinheit im Außen- und im Innenbereich ohne Unterschied angerechnet wird. Dadurch fehlt der Anreiz, Innenentwicklung zu intensivieren. Der bestehende Siedlungsdruck und der Anspruch, bezahlbaren Wohnraum anbieten zu kön-

nen, stehen (v.a. angesichts der Schwierigkeiten, in ausreichendem Maße Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren) einer sparsamen Flächenentwicklung entgegen.

3.3.3.3 **Treibende Faktoren des Flächengeschehens**

Der größte Wohnbaubedarf in der Region Heide besteht angesichts der demografischen Entwicklung in der Stadt Heide und in den unmittelbar im Siedlungszusammenhang liegenden Gemeinden Lohe-Rickelshof und Wesseln. Ebenso liegt der größte Teil der Baupotenziale in der Stadt Heide – überwiegend im Innenbereich. Von diesen Potenzialen ist allerdings nur ein geringer Anteil unmittelbar mobilisierbar. Insbesondere von älteren Menschen wird vor allem in Heide zunehmend verdichtetes Wohnen in kleineren Wohnungen nachgefragt. Angesichts großer Baubedarfe, gleichzeitig großer Innenentwicklungspotenziale und begrenzter Flächenpotenziale im Außenbereich ist eine aktive Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale erforderlich.

In den Umlandkommunen hingegen bestehen geringere Baubedarfe. Innenentwicklungspotenziale verteilen sich sehr unterschiedlich auf die Kommunen, ein großer Teil ist allerdings nicht unmittelbar mobilisierbar. Bauflächen im Außenbereich sind hingegen in fast allen Umlandkommunen vorhanden. Die Herausforderung besteht in diesen Kommunen darin, in interkommunaler Abstimmung auf eine Ausweisung neuer Baugebiete weitestgehend zu verzichten und stattdessen eine Stärkung des Bestandes durch eine behutsame Aktivierung der Innenentwicklungspotenziale anzustreben. Zielsetzung muss es dabei sein, eine kompaktere Siedlungsstruktur zu erreichen, Kosten für neue Erschließungen und Infrastrukturen zu vermeiden, vorhandene Infrastrukturen besser auszulasten, Ortskerne zu stärken und zusätzlichen Verkehr zu vermeiden.

3.3.3.4 **Hemmnisse für das Flächensparen**

Hemmnisse der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen

Es bestehen vielfältige Hemmnisse, die einer stärkeren Mobilisierung im Innenbereich entgegenstehen, u.a. mangelnde Zugriffsmöglichkeiten auf Grundstücke im Innenbereich. Punktuell konnten bislang Mobilisierungshemmnisse in überalterten Eigenheimgebieten durch eine Überplanung des Innenbereichs erreicht werden, um so Abriss und Neubau zu forcieren. Jedoch fehlt in den Verwaltungen in der Region hierfür das Personal, um die Problematik umfassen zu lösen.

Hemmnisse der Flächeneffizienz

Einer stärker verdichteten Bauweise bei der Flächenentwicklung im Außenbereich steht entgegen, dass gerade in den Umlandgemeinden häufig dörfliche Strukturen vorherrschen und v.a. Grundstücke mit einer Größe von über 1.000 m² nachgefragt werden. Die Stadt Heide bildet hier die Ausnahme.

Konfliktbehaftet ist aus Sicht der Teilnehmenden an den Planspielworkshops, dass die derzeitige Kontingentierung der Wohnbauentwicklung ausschließlich nach Wohneinheiten erfolgt und mangels Dichte- oder Flächenvorgaben keine Anreize für verdichtete Bauweisen gesetzt werden.

Hemmnisse der Vermeidung der Neu-Inanspruchnahme von Flächen

Um die Nachfrage nach größeren Grundstücken zu bedienen, müssen aus Sicht der Umlandgemeinden Angebote in Form von entsprechendem Bauland geschaffen werden.

3.3.4 Geprüfte Instrumente in der Einzeldarstellung: Kurzbeschreibung und Wirksamkeit

3.3.4.1 Flächenmonitoring

Kurzbeschreibung

Mit einem Flächenmonitoring wird die Entwicklung der Flächennutzung (inklusive des Innenbereichs) kontinuierlich erfasst. Flächenentwicklungsberichte dokumentieren Ausmaß und Art der Flächeninanspruchnahme, die Effekte flächensparender Politiken, Strategien, Planungen und Maßnahmen sowie die Erreichung flächenpolitische Ziele der Region. Ein Flächenmonitoring kann für Kommunen eine wichtige Grundlage für eine bewusste Steuerung der Flächenentwicklung nach Lage und Ausmaß und damit für die regionale und kommunale Planung der Flächenentwicklung bilden, insbesondere auch hinsichtlich einer kostensparenden und nachhaltigen Infrastrukturplanung. Auf regionaler Ebene ermöglicht ein Flächenmonitoring eine wechselseitige Transparenz über die vergangene Flächenentwicklung und verfügbare Flächenpotenziale. Beides ist wichtige Basis für eine zielorientierte und konsensfähige Abstimmung der künftigen regionalen Flächenentwicklung.

Wirksamkeit

Die bisherigen Ansätze eines regionalen Flächenmonitorings in der Region Heide leisten einen mittelbaren Beitrag zu einer sparsamen Flächenentwicklung. Sie stellen Transparenz zwischen den Kommunen über Flächenentwicklungen her, was dazu beiträgt, Konkurrenzen zu mindern und einzelne Planungen untereinander abzustimmen. Weiterhin bereitet das Monitoring Aktivitäten wie eine Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen und die Fortschreibung der verbindlichen Abstimmung der Flächenentwicklung über Kontingente oder einen Flächenentwicklungsplan vor. Außerdem dient es dazu, die Einhaltung der gemeinsamen Ziele der Flächenentwicklung im Sinne eines Flächencontrollings zu überprüfen. Für einen zielgerichteteren Einsatz wird das Monitoring in der Region derzeit ausgebaut. Der Aufwand hierfür sollte allerdings begrenzt und das Monitoring an einer klaren Zielsetzung ausgerichtet werden.

3.3.4.2 Bedarfsprognosen

Kurzbeschreibung

Bedarfsprognosen für Wohnbaubedarfe beruhen auf einer Prognose der Bevölkerungsentwicklung, für Gewerbeflächen auf einer Analyse der Erweiterungsbedarfe des Bestandes und erkennbarer externer Nachfrage. Zur Prognose des Wohnflächenbedarfs gibt es bewährte Methoden und Vergleichswerte. Für Gewerbeflächen sind Prognosen mit großen Unsicherheiten verbunden.

Bedarfsprognosen sind für eine abgestimmte bedarfsgerechte Flächenentwicklung auf regionaler Ebene unverzichtbar. Ein Abgleich der kommunalen Entwicklungsabsichten mit den prognostizierten Entwicklungsbedarfen in einer regionalen Gesamtschau kann im Abstimmungsprozess verdeutlichen, inwieweit die kommunalen Planungsabsichten verträglich sind und wo Anpassungsbedarf besteht. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, ob die geplanten Entwicklungen den qualitativen Bedarfen entsprechen, bspw. hinsichtlich Lage und Größe (z. B. mehr kleine oder altengerechte Wohneinheiten).

Wirksamkeit

Eine Wohnbedarfsprognose aus dem Jahr 2012 bildet in der Region Heide die Basis für die Kontingentierung der Wohnbauflächenentwicklung. Sie ist als Wissensgrundlage damit wichtig für die regionale Abstimmung der Flächenentwicklung unter der Zielsetzung, sparsam zu sein und gleichzeitig vorhandene Bedarfe zu decken. Sie trägt damit unmittelbar zu einer flächensparenden, am Bedarf ausgerichteten Flächenentwicklung bei. Wichtig ist eine regelmäßige Überprüfung und Fortschreibung der Prognose. Angesichts geänderter Rahmenbedingungen erfolgte in der Region Heide 2016 zwar eine

Aktualisierung der Bedarfsprognose, allerdings steht eine Fortschreibung der Wohnbaukontingente auf Basis der neuen Ergebnisse noch aus.

3.3.4.3 Fiskalische Wirkungsanalysen und Folgekostenberechnung

Kurzbeschreibung

Baulandausweisungen – vor allem im Außenbereich – führen insbesondere durch notwendige neue technische und soziale Infrastrukturen sowie der inneren und äußeren Erschließung zu mittel- und langfristigen Folgekosten. Sie übersteigen nicht selten die Einnahmen, die für den kommunalen Haushalt aus der Realisierung eines neuen Baugebietes resultieren, und erhöhen die Lasten für Bürgerinnen und Bürger durch höhere Beiträge und Wertverluste im Bestand. Jede Flächenplanung sollte daher mit einer fiskalischen Wirkungsanalyse oder zumindest einer Folgekostenabschätzung begleitet werden. Hierfür gibt es bewährte Methoden und teilweise frei zugängliche internetbasierte Werkzeuge. Für die regionale, interkommunale Abstimmung hat die Transparenz der fiskalischen Wirkungen eine große Bedeutung: Sie kann maßgeblich dazu beitragen, dass kommunale Akteure dazu bereit sind, Planungen mit unsicherer Rentabilität im regionalen Interesse zurück zu stellen.

Wirksamkeit

In der Region Heide werden standardmäßig bislang keine fiskalischen Wirkungsanalysen oder Folgekostenberechnungen vor Flächenplanungen erstellt. Im Rahmen des Planspiels Flächenhandel wurden in zwei Kommunen für insgesamt sieben Entwicklungsflächen fiskalische Wirkungsanalysen erarbeitet. Die Diskussion im Rahmen des Planspiels zeigt, dass die Ergebnisse von fiskalischen Wirkungsanalysen und Folgekostenberechnungen von den involvierten Verwaltungsmitarbeitern als hilfreich eingeschätzt werden. Auf der politischen Ebene werden die Ergebnisse allerdings häufig nicht akzeptiert oder Kostenargumenten wird gegenüber anderen Argumenten (z.B. Sicherung von Schulstandorten durch neue Einwohner) nur ein geringer Stellenwert beigemessen. Da ihrer politischen Abwägung eine große Bedeutung zukommt, werden sie nicht als zentral für eine sparsame Flächenentwicklung eingestuft.

3.3.4.4 Erhebung, Mobilisierung und Vermarktung von Innenentwicklungspotenzialen

Kurzbeschreibung

Eine systematisierte Erfassung und Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen ist eine wesentliche Basis interkommunaler Pläne und Konzepte im Kontext einer sparsamen Flächenentwicklung. Erfasst und dargestellt werden sollten mindestens Baulücken, Brachflächen und Nachverdichtungsmöglichkeiten bereits bebauter Grundstücke. Bei der qualitativen Bewertung der Innenentwicklungspotenziale ist neben der grundsätzlichen Eignung (Erschließungssituation, Konflikte mit Immissionschutz, Naturschutz etc.) auch die Verfügbarkeit der Grundstücke in den Blick zu nehmen. Aus interkommunaler Sicht ist es für eine belastbare Basis der Flächennutzungsplanung nicht nur wichtig, dass die Innenentwicklungspotenziale aller Partner erfasst, sondern dass sie auch vergleichbar bewertet werden. Eine Informationsbasis, welche Flächen für eine Entwicklung in Betracht kommen und verfügbar sind, ist Basis nahezu aller Maßnahmen zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen.

Der § 200 Abs. 3 BauGB regelt hierfür die Erstellung eines „Baulandkatasters“. Informelle Maßnahmen zur Mobilisierung einzelner Flächen sind eine direkte Ansprache von Eigentümern, Testentwürfe oder städtebauliche Wettbewerbe. Eine regionale Zusammenarbeit kann Synergien generieren und somit insbesondere kleinere Kommunen überhaupt erst in die Lage versetzen, entsprechende Aktivitäten durchzuführen. Gleiches gilt für eine interkommunale Vermarktung von Innenentwicklungsflächen z. B. über ein gemeinsames Portal.

Wirksamkeit

In der Region Heide werden die Innenentwicklungspotenziale aller Kommunen erfasst, qualitativ bewertet, in einem Innenentwicklungskataster kartographisch dargestellt und online veröffentlicht. Eine regionale Mobilisierungs-/Vermarktungsstrategie ist beabsichtigt. Eine Flächenmobilisierung erfolgt in einigen Kommunen durch gezielte Ansprachen von Grundstückseigentümern. Das gemeinsame regionale Vorgehen bei der Erhebung, Mobilisierung und Vermarktung von Innenentwicklungspotenzialen leistet einen wesentlichen Beitrag zu einer nachhaltigen Flächenentwicklung. Die Wirksamkeit der Maßnahmen ist jedoch stark von der Verfügbarkeit der jeweiligen Innenentwicklungspotenziale abhängig. Bei der Erarbeitung und Nutzung von Maßnahmen zur Erhebung, Mobilisierung und Vermarktung von Innenentwicklungspotenzialen in interkommunalen Kooperationen ist zu berücksichtigen, dass alle Aktivitäten mit kommunalen bzw. regionalen Grundsatzbeschlüssen zur Innenentwicklung flankiert werden sollten, um Wirkung zu entfalten.

3.3.4.5 (Integrierte) regionale Entwicklungskonzepte und Leitlinien

Kurzbeschreibung

Regionen flankieren formelle Planungen häufig durch informelle regionale Entwicklungskonzepte, in denen Ziele und Maßnahmen der Stadt- und Regionalentwicklung überprüft und (weiter-) entwickelt werden. Häufig erfordern auch Fördermittelprogramme, dass regionale Entwicklungskonzepte erarbeitet werden. Fragen der Siedlungsentwicklung und Flächennutzung werden sowohl in sektoralen REK bearbeitet (z. B. Klimaschutzteilkonzepte Fläche) als auch in integrierten REK berücksichtigt. Letztere decken alle regional bedeutsamen Handlungsfelder und deren Querbezüge ab, unterliegen in der Regel einem aufwändigen Erarbeitungsprozess und sind deshalb offener und längerfristig angelegt. Das führt dazu, dass in diesen Konzepten (nur) Grundpositionen formuliert werden, die dann sektoral konkretisiert werden müssen. Regionale Leitlinien zur Baulandentwicklung und damit verfolgte flächenpolitische Ziele können als Orientierungsrahmen die Effektivität der Bodenpolitik und damit den Grad der Zielerreichung verbessern. Vor allem aber können solche Leitlinien und Ziele eine integrierte Planung unterstützen, indem sie u. a. bedarfsgerechte Wohnformen definieren, notwendige Infrastrukturen zuordnen oder Klimaschutzmaßnahmen formulieren.

Wirksamkeit

(Integrierte) regionale Entwicklungskonzepte und Leitlinien - wie das Stadt-Umland-Konzept (SUK) der Region Heide (Stadt Heide und Umlandgemeinden 2012) mit quantitativen Zielvorgabe der künftigen Flächenentwicklung für jede Kommune sowie qualitativen Zielen und Leitlinien - haben für eine sparsame Flächenentwicklung und die Stärkung der regionalen Zusammenarbeit eine zentrale Bedeutung. Sie halten die Ergebnisse von regionalen Abstimmungsprozessen – sofern politisch beschlossen verbindlich – fest und stimmen sie mit weiteren Planungen und Handlungsfeldern ab.

3.3.4.6 Regionale Abstimmung der Bauleitpläne

Kurzbeschreibung

Die Abstimmung von Bauleitplänen unter Nachbargemeinden ist eine Pflichtaufgabe der kommunalen Bauleitplanung (interkommunales Abstimmungsgebot nach § 2 Abs. 2 BauGB). Dabei werden überwiegend direkte Nachbarschaftsbelange unter Gesichtspunkten der Rechtmäßigkeit erfasst und weniger eine nachhaltige Flächenentwicklung. Eine regelmäßige regionale Abstimmung der Bauleitpläne durch politisch legitimierte Gremien führt zu umfassender Transparenz, einer intensiven Reflexion von Bedarfen und Qualitäten und darüber zu einer Verbesserung der Effizienz der Planungen und zur Vermeidung zu hohen Flächenverbrauchs. Voraussetzungen sind eine fundierte Bestandsaufnahme sowie eine kontinuierliche Abstimmung und Anpassung unter Einbindung der kommunalpolitischen

Gremien und der Regionalplanung. Dies setzt Kooperationsstrukturen mit einer klaren Gremienstruktur, festem Regelwerk und einer verantwortlichen Einbindung der kommunalpolitischen Gremien voraus. Nach derzeitiger Rechtslage muss ein Vorgehen gewählt werden, das die konkrete Planungshoheit der Kommunen nicht berührt. Diese verpflichten sich nicht zu bestimmten Ausweisungen oder Nichtausweisungen, sondern zur Mitwirkung in einem festen Regeln unterworfenen Abstimmungsprozess.

Wirksamkeit

Eine interkommunale Abstimmung der Bauleitplanung über das Abstimmungsgebot nach § 2 Abs. 2 BauGB hinaus kann einen Beitrag für eine sparsame Flächenentwicklung leisten. In der Region Heide werden Bauleitplanungen frühzeitig verwaltungsintern besprochen und anschließend in der Zentralen Lenkungsgruppe abgestimmt. Die Abstimmung hat einen eher informierenden Charakter. Ein verbindliches, eindeutig geregeltes Verfahren zur regionalen Abstimmung der Bauleitpläne gibt es nicht. Der informelle Austausch trägt gleichwohl zur Transparenz sowie zur (Selbst-) Kontrolle der im SUK vereinbarten Ziele und Leitlinien bei. Der relativ große Aufwand der Abstimmung wird von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Planspiels als sinnvoll und gerechtfertigt eingeschätzt.

3.3.4.7 Regional abgestimmte kommunale Flächen- bzw. Wohnbaukontingente

Kurzbeschreibung

Regional abgestimmte Flächenkontingente führen zu einer Begrenzung der Flächeninanspruchnahme in regionaler Perspektive. Eine freiwillige Festsetzung von Mengenzielen, die nicht einfach die jeweiligen kommunalen Wünsche spiegelt, setzt Information, Vertrauen, unparteiliche Moderation und unterstützenden Druck der Regionalplanung voraus. Die Abstimmung bedarfsgerechter Kontingente erfordert eine Einrechnung von Innenentwicklungspotenzialen, da auch durch die Schaffung von Wohneinheiten im Innenbereich ein entsprechender Bedarf gedeckt wird. Eine bedarfsgerechte Planung setzt voraus, dass Kontingente mit Kriterien z. B. hinsichtlich Bau- und Wohnformen verbunden sind.

Wirksamkeit

Die Kontingentierung in der Region Heide auf Basis einer Ableitung von Wohneinheiten aus einer Bevölkerungs- und Haushaltsprognose trägt derzeit nicht zielsicher zu einer sparsamen Flächenentwicklung in der Region bei. Grund ist, dass die Kontingente sich derzeit nur auf Wohneinheiten, nicht aber auf Flächen beziehen, und Innenentwicklung gleichwertig zu Außenentwicklung angerechnet wird. Letzteres führt sogar zu Fehlanreizen. Erforderlich ist daher eine Fortschreibung, bei der die derzeitigen Wohnbaukontingente auf Basis einer aktuellen Bedarfsprognose zu Flächenkontingenten (oder einem gemeinsamen Flächenentwicklungsplan) weiterentwickelt werden. Grundsätzlich schätzen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Planspiel regional abgestimmte kommunale Flächenkontingente (nicht Wohnbaukontingente!) (und flächenscharfe, verbindlich interkommunal abgestimmte Flächenentwicklungspläne) als effektivste Instrumente für eine sparsame Flächenentwicklung in interkommunaler Kooperation ein. Kontingente sind dabei relativ flexibel, ermöglichen aber aufgrund der fehlenden Flächenscharfe nur bedingt eine qualitative Steuerung der Flächenentwicklung.

3.3.4.8 Flächenscharfe, verbindlich interkommunal abgestimmte Flächenentwicklungspläne

Kurzbeschreibung

Flächenscharfe, verbindlich interkommunal abgestimmte Flächenentwicklungspläne zählen zu den wirksamsten Instrumenten einer nachhaltigen regionalen Flächenpolitik, sofern sie mit klaren Quantitäts- und Qualitätszielen sowie verbindlichen zeitlichen Prioritäten hinterlegt sind. Eine freiwillige

Festsetzung von Mengenzielen, die nicht einfach die jeweiligen kommunalen Wünsche spiegelt, setzt Information, Vertrauen, unparteiliche Moderation und unterstützenden Druck der Regionalplanung voraus. Voraussetzungen sind eine fundierte Bestandsaufnahme sowie eine kontinuierliche Abstimmung und Anpassung unter Einbindung der kommunalpolitischen Gremien und der Regionalplanung. Dies erfordert Kooperationsstrukturen mit einer klaren Gremienstruktur, festem Regelwerk und einer verantwortlichen Einbindung der kommunalpolitischen Gremien. Nach derzeitiger Rechtslage muss ein Vorgehen gewählt werden, das die konkrete Planungshoheit der Kommunen nicht berührt. Diese dürfen sich daher nicht zu bestimmten Ausweisungen oder Nichtausweisungen verpflichten, sondern setzen die vorabgestimmten Flächennutzungen in der kommunalen Planung um. Für den Fall, dass Kommunen von ihnen abweichen wollen, müssen entsprechende Abstimmungsregeln vorhanden sein.

Wirksamkeit

Im Stadt-Umland-Konzept für die Region Heide werden Potenzialflächen räumlich verortet und zeitlich priorisiert, wobei qualitative Aspekte der Flächen berücksichtigt werden. Die Aussagen haben allerdings nur einen empfehlenden Charakter, sind für die Kommunen nicht verbindlich und beinhalten keine quantitative Zielvorgabe. Daher haben sie derzeit keinen Einfluss auf eine sparsame Flächenentwicklung und nur einen geringen Einfluss auf eine qualitative Steuerung der Entwicklung. Grundsätzlich schätzen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Planspiel flächenscharfe, verbindlich interkommunal abgestimmte Flächenentwicklungspläne (neben regional abgestimmten kommunalen Flächenkontingenten) allerdings als effektivste Instrumente für eine sparsame Flächenentwicklung in interkommunaler Kooperation ein. Sie ermöglichen zudem aufgrund ihrer Flächenschärfe eine qualitative Steuerung der Flächenentwicklung sofern qualitative Kriterien berücksichtigt werden.

3.3.4.9 Gemeinsamer Flächennutzungsplan

Kurzbeschreibung

Ein gemeinsamer Flächennutzungsplan (§ 204 BauGB) ist im Prinzip ein idealtypisches Instrument einer abgestimmten Flächenpolitik. Kooperativ können regionale Flächensparziele in die kommunale Bauleitplanung überführt werden. Zeitliche Prioritäten und detaillierte Planungsziele sind im Stadium der Flächennutzungsplanung allerdings noch vergleichsweise schwach ausgeprägt. Das Instrument entbindet damit unter der Zielsetzung einer nachhaltigen Flächenpolitik nicht von der Aufgabe, die Umsetzung in Bebauungspläne umfassend abzustimmen. Zudem wird die Diskussion über Mengenziele in eine sehr frühe Phase verlagert, in der die Bedarfsabschätzung im Hinblick auf die Bestandsdauer von Flächennutzungsplänen (die nicht laufend angepasst werden können) unsicher ist.

Wirksamkeit

In der Region Heide gibt es keinen gemeinsamen Flächennutzungsplan. Zwar ermöglicht die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes eine sparsame Flächenentwicklung, erfordert aber einen relativ hohen Abstimmungsbedarf, ist unflexibel, auf anstehende Änderungsbedarfe zu reagieren, und ersetzt nicht die interkommunale Abstimmung der B-Pläne. Allerdings weist er aus Sicht der Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Planspiels keinen Zusatznutzen gegenüber einem interkommunal abgestimmten Flächenentwicklungsplan auf. Die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplanes – als Instrument für eine sparsame Flächenentwicklung – ist daher für freiwillige Kooperationen wie die Region Heide nicht zu empfehlen.

3.3.4.10 Interkommunale Wohn- und Gewerbegebiete

Kurzbeschreibung

In einem regionalen Wohn- oder Gewerbeflächenpool erfolgt eine gemeinsame interkommunale Nutzung (Management, Marketing sowie Finanzierung) mehrerer bzw. möglichst vieler Baugebiete einer Region. Das Modell eignet sich besonders für Regionen mit kleineren kommunalen Einheiten, deren Management- und Marketingkapazitäten begrenzt sind, da erhebliche Bündelungseffekte erwartet werden.

Wirksamkeit

Das derzeitige interkommunale Gewerbegebiet in der Region Heide leistet bereits einen Beitrag zu einer regionalen Profilierung in der Gewerbevermarktung und dem Abbau von Konkurrenzen. Damit trägt es zu einer sparsamen Flächenentwicklung und einer qualitativen Steuerung der Gewerbeentwicklung bei. Beides kann auch übergreifend für das Instrument angenommen werden. Da Regelungen zur Verteilung der Kosten und Einnahmen für Wohnbauflächen als zu kompliziert eingeschätzt werden, eignet sich das Instrument vor allem für die Gewerbeflächenentwicklung.

3.3.4.11 Gewerbeflächen- bzw. Wohnbauflächenpool

Kurzbeschreibung

In einem regionalen Wohn- oder Gewerbeflächenpool erfolgt eine gemeinsame interkommunale Nutzung (Management, Marketing sowie Finanzierung) mehrerer bzw. möglichst vieler Baugebiete einer Region. Das Modell eignet sich besonders für Regionen mit kleineren kommunalen Einheiten, deren Management- und Marketingkapazitäten begrenzt sind, da erhebliche Bündelungseffekte und Kosteneinsparungen erwartet werden. Gewerbeflächen- und Wohnbauflächenpools führen zu Transparenz und weniger Konkurrenzdruck. Dadurch kann eine bedarfsgerechte und sparsame Flächenpolitik unmittelbar unterstützt werden.

Wirksamkeit

Die derzeitige Entwicklung und Vermarktung der Gewerbeflächen über die Entwicklungsagentur Region Heide kann als poolähnlicher Ansatz betrachtet werden und leistet bereits einen Beitrag zu einer regionalen Profilierung in der Gewerbevermarktung und dem Abbau von Konkurrenzen. Damit trägt das Vorgehen zu einer sparsamen Flächenentwicklung und einer qualitativen Steuerung der Gewerbeentwicklung bei. Eine Weiterentwicklung zu einem umfassenden Gewerbeflächenpool wird seitens der Region angestrebt und ist zu empfehlen. Eine positive Wirkung auf eine sparsame Flächenentwicklung kann auch übergreifend für das Instrument Flächenpool angenommen werden. Da Regelungen zur Verteilung der Kosten und Einnahmen für Wohnbauflächen als zu kompliziert eingeschätzt werden, eignet sich das Instrument vor allem für die Gewerbeflächenentwicklung.

3.3.4.12 Interessensausgleich durch Funktionsteilung

Kurzbeschreibung

Bei einer regionalen Abstimmung der Flächenentwicklung wird es, sofern eine sparsame Flächenentwicklung über die Auswahl der regional bestgeeigneten Standorte angestrebt wird, immer Kommunen geben, die eine Einschränkung ihrer Entwicklungsmöglichkeiten akzeptieren müssen. Dies ist allein mit Hinweis auf das regionale Interesse in der Regel schwer vermittelbar. Deshalb sind für eine sparsame regionale Flächenpolitik Ausgleichssysteme unverzichtbar. Eine Möglichkeit hierzu besteht darin, durch Arbeits- bzw. Funktionsteilung über mehrere Handlungsfelder einen Ausgleich zu schaffen:

Rentable Aufgaben bzw. Angebote werden so in der Region verteilt, dass Win-win-Situationen entstehen. Zusätzlich kann ein solcher Ausgleich das Regionalbewusstsein umfassend stärken.

Wirksamkeit

Das Stadt-Umland-Konzept für die Region Heide greift verschiedene Themenfelder auf, die im Kooperationsprozess bearbeitet werden. Dies ermöglicht in gewisser Weise einen Interessenausgleich durch Arbeits- und Funktionsteilung, ohne, dass allerdings eine verbindliche Funktionsteilung in der Kooperationsvereinbarung der Region von 2012 (Stadt Heide und Umlandgemeinden 2012) festgehalten ist. Er trägt dazu bei, dass einzelne Kommunen zu einem Verzicht auf Entwicklungsmöglichkeiten oder zu Kompromissen bereit sind, wenn sie einen Vorteil in einem anderen Handlungsfeld der Kooperation erwarten. Somit kann ein solches Ausgleichssystem eine sparsame Flächenentwicklung unterstützen. Voraussetzung sind mögliche Anpassungsspielräume in den regionalen Handlungsfeldern.

3.3.4.13 Monetärer Ausgleich und Regional-/Strukturfonds

Kurzbeschreibung

Ein Interessenausgleich über Win-win-Situationen stößt immer dann an Grenzen, wenn Strukturen stark verfestigt (und bewährt) sind und geringe Anpassungsspielräume bestehen. In diesen Fällen bietet nur ein monetärer Ausgleich eine Lösungsmöglichkeit. Eine Möglichkeit für einen monetären Ausgleich ist ein Strukturfonds, aus dem regionalen Leitprojekte finanziert werden. Im Prinzip funktioniert der monetäre Ausgleich aber auch ohne Strukturfonds. Allerdings ist die Hemmschwelle für eine Zahlung in einen Fonds für regionale Projekte geringer als bei einer Ausgleichszahlung zugunsten von Nachbargemeinden. Ein weiterer Vorteil des Fondmodells liegt darin, dass nicht nur ein Ausgleich gewährleistet wird, sondern auch wichtige Impulse für die Regionalentwicklung gesetzt werden können.

Wirksamkeit

Allerdings ermöglicht die Entwicklungsagentur Region Heide, die aus Beiträgen der Kommunen finanziert wird, durch die von ihr umgesetzten Projekte einen interkommunalen Interessenausgleich im Sinne eines Strukturfonds. Sie kann damit als wesentlicher Erfolgsfaktor für eine vertrauensvolle regionale Zusammenarbeit und eine sparsame Flächenpolitik in der Region ausgemacht werden. Dementsprechend kann ein monetärer Ausgleich einen wichtigen Beitrag zu einer sparsamen Flächenpolitik leisten, sofern in der Region Wachstum verteilt werden kann. Allerdings ist die Aushandlung eines Ausgleichsystems so konfliktreich, dass davon ausgegangen werden kann, dass bei einem Erfolg die Zusammenarbeit auch ohne einen Ausgleich funktioniert hätte. Dementsprechend schätzen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Planspiels ein gemeinsames Bewusstsein der Region als Schicksalsgemeinschaft, für die eine Zusammenarbeit insgesamt Vorteile ergibt, als wichtiger ein, als einen finanziellen Interessenausgleich.

3.3.5 Zwischenfazit

Die Anwendung der geprüften Instrumente im interkommunalen Kooperationsverbund basiert auf den Regeln eines freiwilligen Zusammenwirkens der beteiligten Gemeinden. Dessen ungeachtet agieren die Kommunen in Ausübung ihrer kommunalen Planungshoheit unter den gegebenen Rahmenbedingungen, die u.a. durch Erfordernisse der Bereitstellung von Wohnbauland und Gewerbeflächen und den damit verknüpften ökonomischen bzw. fiskalischen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt charakterisiert sind. Insofern stehen die Gemeinden auch in Konkurrenz zueinander. Die geprüften Instrumente können nur insoweit eine Wirkung auf das Flächensparen entfalten als sie in der Kooperation konsensfähigen Zielen folgen.

3.4 Planspiel „Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“

3.4.1 Rahmenbedingungen der Raumordnung in den beteiligten Bundesländern und Regionalplanungsregionen

3.4.1.1 Nordrhein-Westfalen (Bezirksregierung Münster und Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen)

Im Bundesland Nordrhein-Westfalen mit einer Fläche von 34.113 qkm lebten im Jahr 2014 ca. 17,6 Mio. Ew. Nachdem die Bevölkerungszahl in den 1990er Jahren um etwa 0,9 Mio. Menschen zunahm stagnierte sie im Zeitintervall 2000 bis 2010. Seit 2011 nimmt die Bevölkerungszahl in Nordrhein-Westfalen vor allem aufgrund hoher Zuwanderungsüberschüsse wieder zu. Nach der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2014 – 2040/60 soll die Bevölkerungszahl von 2014 bis 2025 weiterhin um etwa 0,9% zunehmen, um bis zum Jahr 2035 wieder auf das Niveau von 2015 abzusinken und danach kontinuierlich zurückzugehen. Die kreisfreie Stadt Münster zählt neben Düsseldorf, Köln und Bonn zu den Städten, die bis 2040 mit einem Bevölkerungswachstum von mehr als 10 % zu rechnen haben. In den Regionen mit Bevölkerungswachstum wird mittelfristig mit einer entsprechenden Nachfrage nach Wohnraum gerechnet, wobei zusätzlich durch Singlehaushalte und kleine Haushalte älterer Menschen perspektivisch mehr Wohnraum je Ew. beansprucht werden wird. Zum Zeitpunkt der Aufstellung des LEP waren die regionalen Auswirkungen des im Jahr 2015 verstärkten Zuzugs von Flüchtlingen aus Krisengebieten nicht darstellbar (Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 2016: 2ff.).

In Nordrhein-Westfalen verzeichnen fast alle kreisfreien Städten bzw. alle Kreise im Land einen Anstieg der Beschäftigtenzahlen. Gering verdichtete Kreise an den Rändern von Nordrhein-Westfalen wie z.B. der Kreis Borken hatten in den vergangenen Jahren einen überdurchschnittlichen Beschäftigtenzuwachs (Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 2015a: 22).

Im Zeitintervall 2013 bis 2015 war in Nordrhein-Westfalen eine tägliche Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke von 9,2 ha zu verzeichnen, Seit dem Jahr 1997 ist die Flächeninanspruchnahme stetig zurückgegangen (Statistische Ämter der Länder 2016).

Laut amtlicher Flächenstatistik kam es im Zeitraum 2011 bis 2013 in 48 von 53 kreisfreien Städten und Kreisen zu einer Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche, wobei die höchsten Steigerungsraten im Kreis Steinfurt (+1,5 %), im Oberbergischen Kreis (+1,5 %), im Kreis Wesel (+1,3 %) und im Kreis Gütersloh (+1,1 %) zu verzeichnen waren. Ebenso zeichnete sich das Oberzentrum Münster durch eine Zunahme um 1,0 % pro Jahr aus (Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 2015a: 26).

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche je Ew. stieg in Nordrhein-Westfalen im Zeitraum 2010 bis 2015 von 431 qm auf 438 qm geringfügig an (eigene Berechnung auf Basis IT.NRW, 2018) (im Vergleich Bundesdurchschnitt: von 594 qm je Ew. (2010) auf 601 qm je Ew. (2015)(eigene Berechnung auf Basis Statistisches Bundesamt 2012, Statistisches Bundesamt, 2017c).

In den Flächennutzungsplänen der NRW-Kommunen waren per 01.01.2014 Siedlungsflächenreserven in einer Größenordnung von 36.573 ha (Wohnreserven: 19.043 ha; Gewerbereserven: 17.529 ha) verzeichnet. Die größte Anzahl der Flächen entfiel auf Potenziale der Größe von 0,2 ha bis unter 0,5 ha, wohingegen der größte Umfang von Reserveflächen in der Größenordnung von 0,5 ha bis unter 2,0 ha liegt. (Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 2015a: 73ff.) Flächenpotenziale in der Größenordnung unter 0,2 ha werden im landesweiten Siedlungsflächenmonitoring nicht erfasst.

Die Leerstandsquote bei Wohnungen lag im Jahr 2011 in Nordrhein-Westfalen mit 3,6% geringfügig unter dem Bundesdurchschnitt von 4,4% (Statistisches Bundesamt, WZB 2016: 264).

Wenngleich die Wirtschaftsdynamik in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2015 stagnierte und das Wirtschaftswachstum unter dem Bundesdurchschnitt lag, besteht eine hohe Nachfrage nach Flächen für Gewerbe und Industrie. Die Industrie Nordrhein-Westfalens ist besonders von den Grundstoffindustrien wie Metallerzeugung und Metallbearbeitung, Kokerei und Mineralölverarbeitung, Herstellung von chemischen Erzeugnissen sowie Herstellung von Papier und Pappe geprägt. Der Landesentwicklungsplan (LEP NRW) zielt auf ein Gewerbeflächenangebot ab, das sich sowohl am Bedarf der Wirtschaft als auch am Ziel der sparsamen Flächeninanspruchnahme orientiert. Hierbei sollen die teils räumlichen Gegebenheiten berücksichtigt werden. Der LEP sieht für Kommunen einen Planungs- bzw. Flexibilitätsszuschlag von bis zu 20 % auf die ermittelten Flächenbedarfe vor, um bei entsprechender Flächenanfrage reagieren zu können (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2016b).

Das Plangebiet Münsterland hat eine Fläche von etwa 5.943 qkm und eine Bevölkerung von knapp 1,59 Mio. Ew. Es besteht aus den Kreisen Borken (mit 17 Gemeinden), Coesfeld (mit 11 Gemeinden), Steinfurt (mit 24 Gemeinden) und Warendorf (mit 13 Gemeinden) sowie der kreisfreien Stadt Münster. In der Planungsregion Münsterland leben 8,9 % der Ew. des Landes auf etwa 17,4 % der Landesfläche. Die Bevölkerungsdichte liegt mit 267,4 Ew. je qkm im Münsterland deutlich unter dem Landesdurchschnitt von etwa 526,1 Ew. je qkm. In den Kreisen der Planungsregion liegt die Spannweite der Bevölkerungsdichte von 260 Ew. je qkm im Kreis Borken bis 196 Ew. je qkm im Kreis Warendorf (Bezirksregierung Münster 2017). Die Bevölkerungsdichte der Stadt Münster (310.039 Ew. (Stand: 31.12.2015)) beträgt 1.022 Ew. je qkm (IT.NRW (2017), Landesdatenbank, Kommunalprofil Münster)

Laut Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) gilt das Münsterland als verstäderteter Raum höherer Dichte. Das Oberzentrum Münster prägt mit seinem über das Münsterland hinausreichenden Verflechtungsbereich ebenso wie die großen Mittelzentren Rheine und Bocholt das Planungsgebiet.

Im Zeitraum 2014 bis 2030 wird sich die Bevölkerungszahl in der Region Münsterland um etwa 1 % erhöhen, ab etwa 2025 ist zunächst mit einer Stagnation der Bevölkerungszahlen und ab etwa 2030 mit einer Abnahme zu rechnen (Bezirksregierung Münster 2017). Damit wird für die Planungsregion eine günstigere Prognose gegeben als für den gesamten Regierungsbezirk Münster (hierzu zählen außer der Planungsregion Münsterland die kreisfreien Städte Bottrop und Gelsenkirchen sowie der Kreis Recklinghausen). Innerhalb der Planungsregion Münsterland ist in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung eine disparate Entwicklung zu verzeichnen. Betrachtet man das Zeitintervall 2014 bis 2030 ergeben sich für die Kreise Borken (minus 3,8%), Coesfeld (minus 1%) und Warendorf (minus 1 %) leichte Bevölkerungsverluste, während der Kreis Steinfurt mit einer nahezu konstanten Entwicklung rechnen kann. Für das Oberzentrum Münster wird im gleichen Zeitraum ein Einwohnerzuwachs von etwa 13% erwartet. Ab dem Jahr 2025 bis zum Jahr 2040 wird in allen vier Landkreisen die Bevölkerungszahl voraussichtlich abnehmen. Für die Stadt Münster wird dagegen für den Zeitraum 2014 bis 2040 mit einem Einwohnerzuwachs von 16,5 % gerechnet (plus etwa 50.000 Ew.) (IT.NRW 2015: 34ff.)

Während im Zeitintervall 2006 bis 2010 im Münsterland täglich etwa 2,6 ha Flächen täglich für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen wurden, verminderte sich der Wert für den Zeitraum 2014 bis 2015 geringfügig auf etwa 2,3 ha. Im Oberzentrum Münster betrug die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke Zeitraum 2014 bis 2015 etwa 0,1 ha, im Kreis Borken etwa 0,5 ha, im Kreis Coesfeld etwa 0,3 ha, im Kreis Steinfurt knapp 1 ha und im Kreis Warendorf etwa 0,4 ha (Bezirksregierung Münster 2017). Die Flächeninanspruchnahme in den Kreisen korrespondiert mit deren Flächen und Einwohnerzahlen, gleichwohl wird im Vergleich der Kreise ein relativ hoher Flächenverbrauch im Kreis Steinfurt sichtbar.

In der Planungsregion Münster waren per 01.01.2014 Siedlungsflächenreserven in einer Größenordnung von 4.482 ha (Wohnreserven: 2.070 ha; Gewerbereserven: 2.412 ha) erfasst. Die größte Anzahl der Flächen entfiel auf Potenziale der Größe von 0,2 ha bis unter 0,5 ha, wohingegen der größte

Umfang von Reserveflächen in der Größenordnung von 0,5 ha bis unter 5,0 ha liegt. In allen Landkreisen der Planungsregion liegt die größte Anzahl an Potenzialflächen in der Größenordnung von 0,2 ha bis unter 0,5 ha. Der größte Umfang von Reserveflächen entfällt in den Landkreisen Steinfurt und Warendorf auf die Größenordnung 0,5 ha bis unter 2,0 ha, in den Landkreisen Borken und Coesfeld auf die Größenordnung von 2,0 ha bis unter 5,0 ha. Im Oberzentrum Münster liegen die meisten Reserveflächen in der Größenordnung zwischen 0,2 ha bis unter 2,0 ha. Bezogen auf den Umfang der Flächen liegen die meisten Reserven in der Größenordnung von 5,0 ha bis 10,0 und mehr ha (Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen 2015a: 73ff.)

Die Region Münsterland weist einen hohen Anteil an Erwerbstätigen im Dienstleistungsbereich insbesondere in den Bereichen Großhandel, Bildung, Finanzwirtschaft, Information und Kommunikation sowie im Vergleich zu Deutschland eine überdurchschnittliche Zunahme an erwerbstätigen Personen auf. Nach der Prognos-Studie „Wirtschaftsstandort NRW 2030: Aktivieren – Stärken“ ist im Münsterland neben den Regionen Köln/Bonn und Düsseldorf jedoch der höchste Bruttowertschöpfungszuwachs bis zum Jahr 2025 unter allen Regionen in Nordrhein-Westfalen zu erwarten (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2016b: 183ff.). Daher ist mit anhaltend hohen Gewerbeflächen-bedarfen zu rechnen. Gleichzeitig stellen freiwerdende Konversionsflächen z.B. in Rheine (Kreis Steinfurt) und das Ende der Steinkohleförderung 2018 in Ibbenbüren (Kreis Steinfurt) die Verantwortlichen im Münsterland vor die Aufgabe, sowohl strukturpolitische Maßnahmen als auch in Bezug auf die Folgenutzung der Flächen neue Lösungen zu entwickeln (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2016b: 184).

Wie das Land NRW besteht auch im Münsterland die Aufgabe, die Folgen des demographischen Wandels sowie das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung zu bewältigen. Nach aktueller Einschätzung fallen die Bevölkerungsprognosen im Vergleich zum Zeitraum der Aufstellung des Regionalen Raumordnungsplans derzeit positiver aus. Fraglich sind jedoch die langfristigen Auswirkungen der Zuwanderung und deren regionale Verteilung.

Mit Blick auf die regionale Raumordnung wird seitens der Planspielbeteiligten eine Herausforderung wird in der Anpassung von Qualität und Energieeffizienz des älteren Wohnungsbestandes sowie in der Auslastung der Infrastrukturen gesehen. Weiterhin werden für die Wirtschaft im Münsterland den Wettbewerbsbedingungen genügende Gewerbe- und Industriestandorte benötigt. Zugleich soll der Siedlungsdruck auf landwirtschaftliche Flächen vermindert werden. Freiräume für Erholung und Naturschutz sollen künftig auch stärker vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden Klimawandels und dem Erhalt der Lebensqualität für die Bevölkerung entwickelt und bewahrt werden. Einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung z.B. durch verstärkte Innenentwicklung kommt daher eine immer größere Bedeutung zu. Zudem sollen künftig stärker die Folgekosten der Siedlungsentwicklung berücksichtigt werden (Bezirksregierung Münster 2014).

Im Jahr 2012 hat die damalige rot-grüne Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag – unter Bezug auf das bundespolitische 30-ha-Ziel – für Nordrhein-Westfalen das Ziel formuliert, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke mindestens auf fünf Hektar pro Tag zu senken und hierfür ein entsprechendes Programm zur Reduzierung des Flächenverbrauchs aufzustellen. Längerfristig soll das Ziel des Netto-Null-Flächenverbrauchs erreicht werden (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2012).

Wenngleich seit dem Jahr 1997 die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Nordrhein-Westfalen stetig zurückgegangen ist, lag sie im Zeitintervall 2009 bis 2012 bei 10,3 ha am Tag und im Zeitintervall 2013 bis 2015 bei täglich 9,2 ha (Statistische Ämter der Länder 2016).

In der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2016 ist das Ziel verankert, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2020 auf 5 ha pro Tag zu reduzieren (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2016a: 61). Dieses in Analogie zum 30-ha-Ziel des Bundes auf Basis der Bevölkerungszahl abgeleitete Landesziel wurde als Grundsatz der Raumordnung in den seit Februar 2017 gültigen Landesentwicklungsplan aufgenommen (Landesre-

gierung Nordrhein-Westfalen, 2017). Somit wurde das Ziel einer flächensparenden und bedarfsge-rechten Siedlungsentwicklung in Grundsatz 6.1-2 als Leitbild "flächensparende Siedlungsentwicklung" untersetzt. Danach war in Nordrhein-Westfalen das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf "Netto-Null" zu reduzieren. (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2017). In den Diskussionen während der Aufstellung des neuen Landesentwicklungsplans zeigte sich, dass eine verbindliche quantitative Beschränkung der Flächeninanspruchnahme als Ziel der Landesplanung, wie in der Koalitionsvereinbarung intendiert, politisch nicht konsens-fähig ist. Der Vorrang der Innenentwicklung ist auch als Grundsatz im Landesentwicklungsplan Nord-rhein-Westfalen verankert (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2017).

Alle im Planspiel in Nordrhein-Westfalen zugrunde gelegten Rahmenbedingungen für das Flächenspa-ren fußen auf dem Anfang 2017 verabschiedeten Landesentwicklungsplan. Hierauf beziehen sich die Ergebnisse der Prüfung und Diskussion der einzelnen Steuerungsinstrumente durch die Planspielbe-teiligten von Seiten der Regional- und Landesplanung. Diese Ergebnisse dieses Berichtes erfolgten damit vor dem Hintergrund der zu Beginn 2017 geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Nach dem Regierungswechsel in Nordrhein-Westfalen im Juni 2017 erfolgte eine Korrektur landespo-litischer Zielsetzungen, die u.a. Auswirkungen auf die Landesentwicklung hat. Im Rahmen des Entfes-selungspakets II NRW wurden von der Landesregierung im Dezember 2017 verschiedene Maßnahmen zur Belebung der Wirtschaft des Landes verabschiedet. Hierzu zählen Änderungen des Landesentwick-lungsplans wie die Streichung des 5-ha-Grundsatzes, mehr Flexibilität der Gemeinden bei der Flächen-ausweisung auch in Ortsteilen kleiner 2.000 Ew. und eine Abkehr vom Vorrang der Innenentwicklung (Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2017; Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen 2018a,b). Im April 2018 erging ein Erlass zur Konkreti-sierung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen 2018a). Im Zeitraum Mai bis Juli 2018 wurde zur Konkretisierung des Landesentwicklungsplans ein Beteiligungsverfahren durchgeführt. Ebenso ist seitens der Landesregierung vorgesehen, die Nachhaltigkeitsstrategie NRW bis Anfang 2019 weiterzuentwickeln. Eckpunkte hierzu hat die Staatssekretärskonferenz im März 2018 beschlos-sen (Staatssekretärskonferenz der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2018).

3.4.1.2 Sachsen-Anhalt (Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg und Ministerium für Landesent-wicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt)

Das Bundesland Sachsen-Anhalt mit 2.245.470 Ew. umfasst eine Gesamtfläche von 20451,74 qkm (bzw. 2.045.174 ha). Während die nördlichen Landesteile nur dünn besiedelt sind, liegt die Bevölke-rungsdichte in der Mitte und im Süden über 150 Einwohner je Quadratkilometer (Staatskanzlei und Ministerium für Kultur Sachsen-Anhalt 2017). Im Prognosezeitraum 2014 bis 2030 wird die Bevölke-rungszahl Sachsen-Anhalts um 11% oder 245.200 Personen abnehmen. Für die Landeshauptstadt Magdeburg und die kreisfreie Stadt Halle (Saale) wird mit einem leichten Bevölkerungsanstieg von 3,8 % bzw. 2,6% gerechnet. Von langfristig anhaltenden Wanderungsgewinnen aufgrund der Flüchtlings-migration wird nicht ausgegangen (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2015).

Die Planungsregion Magdeburg besteht aus den Landkreisen Börde, Jerichower Land, Salzlandkreis und der Landeshauptstadt Magdeburg. Sie liegt in der Mitte Sachsen-Anhalts und grenzt im Westen an Niedersachsen und im Osten an Brandenburg. In dem 5.570 qkm großen Planungsgebiet leben insge-samt 693.244 Einwohner (Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg 2016a: 4). Davon entfielen im Jahr 2014 allein 232.306 Ew. auf das Oberzentrum Magdeburg (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2015). Die Planungsregion ist einerseits geprägt durch das Oberzentrum Magdeburg mit dem zugehörigen Verdichtungsraum und andererseits durch ländlichen Raum mit einer Reihe von Mittel- und Grundzentren. Kennzeichnend für die Planungsregion ist ein lang anhaltender Bevölkerungsrück-gang seit Beginn der 1990er Jahre. Der Suburbanisierungsprozess im Verdichtungsraum Magdeburg hat sich inzwischen zugunsten einer Einwohnerstabilisierung bzw. leichten Zuwächsen des Oberzent-rums umgekehrt (Prognose 2014 bis 2030: plus 3,8%). Die umliegenden Landkreise müssen laut vor-

liegender Prognose im Zeitraum 2014 bis 2030 weiterhin mit Bevölkerungsrückgängen rechnen (LK Börde: minus 12,4%, LK Jerichower Land minus 14,5%, LK Salzlandkreis: minus 17,3%) ((Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2015). Die insgesamt rückläufige Bevölkerungsdynamik wiederum ist in der Planungsregion heterogen verteilt (Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg 2016a: 4). Auch die Mittel- und Grundzentren haben im Prognosezeitraum 2014 bis 2030 weiterhin mit merklichen Einwohnerverlusten zu rechnen (Haldensleben: minus 11,1%, Oebisfelde-Weferlingen: minus 12,2%, Wolmirstedt: minus 10,4%, Burg: minus 14,5%, Genthin: minus 13,5%, Schönebeck: minus 16,8%) (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2015). Verbunden mit dem Bevölkerungsrückgang ist zugleich eine sich fortsetzende Überalterung der Bevölkerung.

In Anbetracht der abnehmenden Bevölkerungszahlen wird auch unter Berücksichtigung perspektivisch sinkender Haushaltsgrößen in Sachsen-Anhalt – wie in allen anderen ostdeutschen Flächenländern – die Zahl der Privathaushalte bis zum Jahr 2035 weiter abnehmen (Statistisches Bundesamt 2017).

Die Leerstandsquote bei Wohnungen lag im Jahr 2011 in Sachsen-Anhalt mit 9,4% deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 4,4% (Statistisches Bundesamt, WZB 2016: 264). Geringfügige Neubau- und Ersatzbedarfe stehen somit einer hohen Leerstandsquote im Gebäudebestand gegenüber.

Im Zuge des Stadtumbaus Ost wurde der Gebäude und Wohnungsbestand im Geschosswohnungsbestand, primär in den Plattenbaugebieten des Landes reduziert. Jedoch bestehen im Land und in der Planungsregion massive Leerstände im kleinteiligen Wohneigentum insbesondere in Ortsteilen des ländlich geprägten Raumes. Die bestehenden Flächenüberhänge im Bestand sind in vielen Gemeinden kaum noch mobilisierbar. Es erfolgt ein Rückzug sozialer Infrastruktur und von Versorgungsinfrastruktur mit vielerorts zu verzeichnenden Trading-down-Effekten. Die Folge sind Qualitätsprobleme der Siedlungsentwicklung, für die eine umfassende Lösung – mit Ausnahme von punktuell ansetzenden Initiativen im Rahmen der ländlichen Entwicklung oder in Modellvorhaben – nicht sichtbar ist.

Zugleich bestehen in vielen Teilen des Landes und der Planungsregion Überhänge bzw. Leerstände bei Gewerbeflächen. Diese resultieren hauptsächlich aus Brachflächen des Strukturwandels nach der politischen Wende und Flächenneuausweisungen aus der Nachwendezeit. Hinzu kamen in den vergangenen Jahren politisch gewollte Neuausweisungen von überregional bedeutsamen Gewerbe- und Industriestandorten z.B. entlang neu gebauter Bundesautobahnen.

Im Zeitraum 2000 bis 2015 stieg in Sachsen-Anhalt die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 334 qkm (bzw. 33.400 ha). Sachsen-Anhalt ist seit der Wiedervereinigung von einem massiven Bevölkerungsverlust durch Abwanderung und Sterbeüberschuss gekennzeichnet. Diese Entwicklung hat sich, wenn auch auf geringerem Niveau, manifestiert. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche je Ew. stieg im Zeitraum 2000 bis 2014 von 732 qm auf 1.003 qm (im Vergleich Bundesdurchschnitt: 604 qm je Ew.). Somit nahm die Siedlungsdichte deutlich ab. Im Zeitraum 1993 bis 2015 wurden in Sachsen-Anhalt täglich 7,3 ha Land für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen. Seit etwa 2006 zeigt sich laut Statistik nur noch eine sehr geringe Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen. Wenngleich derzeit eine vergleichsweise geringe Netto-Flächenneuinanspruchnahme zu verzeichnen ist, bestehen aufgrund hoher Flächenüberhänge und Leerstände im Gebäudebestand und in Anbetracht einer sich weiter vollziehenden Schrumpfung der Bevölkerung massive siedlungsstrukturelle Probleme.

In Sachsen-Anhalt besteht kein für die Landesentwicklung leitendes quantitatives Flächensparziel. In der Koalitionsvereinbarung der Landesregierung Sachsen-Anhalt aus dem Jahr 2016 wird jedoch die Absicht geäußert, die „... Flächenversiegelung in Anlehnung an das bundesweite Ziel auf maximal 1,3 ha pro Tag zu begrenzen“. Dabei solle es insbesondere auch um die Thematik Innenentwicklung vor Außenentwicklung gehen, wodurch eine Verringerung des Flächenentzugs erreicht werden solle (Landesregierung Sachsen-Anhalt 2016: 113). Die Planspielbeteiligten der Landesplanung konnten, da sie an der Formulierung des Dokuments nicht beteiligt waren, die Inhalte der Absichtserklärung u.a. zur Zieldimension und zum Versiegelungsbegriff (Hinweis: die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes be-

zieht sich stets auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche) keine näheren Erläuterungen geben. Daher ist nicht nachvollziehbar, in welchem Verhältnis der Zielwerte von 1,3 ha zum 30-ha-Ziel der Bundesregierung bis 2020 steht. Würde man dem Vorgehen anderer Bundesländer folgen und die Einwohnerzahl Sachsen-Anhalts als Bezugsgröße für die Ableitung eines Landesziels im Verhältnis zu Bundesbevölkerung und Bundesziel heranziehen und die Siedlungs- und Verkehrsfläche als Größe einer Zielformulierung verwenden, ergäbe sich ein Zielwert von 0,8 ha SuV-Zuwachs pro Tag. Mangels Kenntnis der politischen Intentionen, die zur Formulierung in der Koalitionsvereinbarung führten, erscheinen weder eine Interpretation der Absichtserklärung noch Einschätzungen in Bezug auf eine Zielerreichung möglich.

Der ebenfalls im Koalitionsvertrag postulierte Vorrang der Innenentwicklung ist insoweit bereits vor Jahren aufgegriffen worden, als er als Grundsatz im LEP enthalten ist (Grundsatz 13). Demnach sollen vorrangig vorhandenen Potenziale wie Baulandreserven, Brachflächen und leer stehende Bausubstanz genutzt sowie flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen realisiert werden. Im Entwurf des regionalen Raumordnungsplans für die Planungsregion Magdeburg aus dem Jahr 2016 besagt Grundsatz 123, dass die Möglichkeiten der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung genutzt werden sollen, um die zusätzliche Inanspruchnahme von Fläche zu vermeiden.

Aus Sicht der Landesplanung und der regionalen Planungsgemeinschaft wird eingeschätzt, dass das in der Absichtserklärung der Koalitionspartner genannte, aber bislang nicht näher verifizierte bzw. operationalisierte Mengenziel bereits erreicht sei. In Bezug auf die notwendige Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen im Bestand dagegen wird konstatiert, dass es hierzu in den meisten Kommunen keine Routinen gibt. Dennoch würde in einigen Gemeinden eine vorrangige Innenentwicklung betrieben. Bodenschutz ist ein wichtiges Anliegen der Regionalplanung, insbesondere weil sich Landwirte gegen die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen Nutzflächen für naturschutzfachliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen aussprechen. Zugleich wird konstatiert, dass die Güte landwirtschaftlicher Böden oft kein Treiber für Flächenschutz ist, da in den von Flächenpächtern dominierten Großbetrieben eher eine geringe Bindung an die Gemeinden und deren Belange besteht. Flächeneigentümer und -bewirtschafter (Pächter) sind hier meist nicht identisch. Ausnahmen davon bilden Gemengelage, wo die Existenz von Betrieben durch geplante Flächenansiedlungen gefährdet sein könnte. Von Seiten der regionalen Planungsgemeinschaft besteht die Erwartung, dass der in Arbeit befindliche Bodenschutzplan des Landes dabei unterstützt, Bodenschutzbelange im Rahmen der Regionalplanung zu stärken.

Von Seiten der Landesplanung wird darauf hingewiesen, dass die im Planspiel behandelten Steuerungsinstrumente auf den Bereich der räumlichen Planung (Landesplanung, Regionalplanung, Bauleitplanung) fokussieren, in Bezug auf die Erreichung flächenpolitischer Ziele jedoch auch andere raumrelevante Fachplanungen betroffen sind.

Die täglichen Zuwächse an Siedlungs- und Verkehrsfläche beliefen sich in Sachsen-Anhalt im Zeitintervall 2013 bis 2015 auf 0,8 ha pro Tag (Statistische Ämter der Länder 2016). Sichtbar sind im Vergleich zu den 1990er Jahren Rückgänge bei der Neuinanspruchnahme von Gebäude- und Freiflächen sowie bei den Betriebsflächen sowie moderate Steigerungen bei den Verkehrsflächen (Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt 2015). Somit scheint bei einer oberflächlichen Betrachtung – wenn das 30-ha-Ziel schematisch und ohne Berücksichtigung von Bevölkerungs- und Wirtschaftsdynamiken auf das gesamte Land Sachsen-Anhalt hinuntergerechnet werden würde – kein deutliches Mengenproblem der Flächenneuinanspruchnahme zu bestehen. Im Sinne einer umfassenden Betrachtung zum Flächensparen ließe eine einseitige Betrachtung der Flächenneuinanspruchnahme außer Acht, dass die Bevölkerung Sachsen-Anhalts seit über 25 Jahren schrumpft und die Siedlungsdichte in weiten Landesteilen weiter sinkt. Zudem ist die Flächennachfrage im Land Sachsen-Anhalt ungleich verteilt und konzentriert sich stark auf die Oberzentren Magdeburg und Halle mit ihrem Umland. Gleichzeitig bestehen – mangels eines umfassenden Siedlungsflächenmonitorings – nicht näher bezifferbare Bestandspotenzi-

ale in Form von Brachflächen, Baulücken sowie mindergenutzten bzw. leerstehenden Immobilien. In Anbetracht des fortschreitenden Schrumpfungsprozesses im Land und in der Planungsregion Magdeburg besteht mit Blick auf die Qualität der Siedlungsentwicklung und die langfristige Sicherung der Daseinsvorsorge dringender Handlungsbedarf in Bezug auf die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen im Bestand. Diese bleiben u.a. wegen eingeschränkter Verfügbarkeit für die Gemeinden und mangels Nachfrage häufig ungenutzt, während auch in schrumpfenden Gemeinden immer wieder neue Bauflächen ausgewiesen werden (Baulandparadoxon). Im Zusammenhang mit den Erfordernissen der Daseinsvorsorge und der Begrenzung von Infrastrukturfolgekosten erscheint perspektivisch eine Befassung mit Mindestdichten der Siedlungsentwicklung in schrumpfenden Gemeinden erforderlich.

Die Landesplanungsbehörde fokussiert im Rahmen der Raumordnung auch auf den Außenbereichsschutz. Daher besteht auch Klarheit über den engen Zusammenhang zwischen Schutz des Außenbereichs und der Notwendigkeit einer verstärkten Nutzung des Innenbereichs. Lt. Landesplanung müsste mit Leerstandsproblemen im Land künftig anders umgegangen werden. Jedoch besteht auf Seiten von Landesplanung und Landesregierung kein Konzept, wie den aus der anhaltenden Schrumpfung resultierenden strukturellen Problemen u.a. der Siedlungsentwicklung wirksam begegnet werden kann. Somit verfügen auch die Gemeinden nicht über die geeigneten Rahmenbedingungen für eine bestandsorientierte und flächensparende Siedlungsentwicklung.

3.4.2 Geprüfte Instrumente: Übersicht

Das Planspiel „Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ fokussiert auf die flächenpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der regionalen und Landesraumordnungsplanung. In den Blick genommen wurden dabei u.a. Ansätze zur quantitativen und räumlichen Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme, aber auch mögliche Veränderungen in der Verfasstheit der Regionalplanung.

Auch hier erfolgte die Auswahl der zu prüfenden Instrumente in enger Abstimmung mit den Ergebnissen der qualifizierten Instrumentenanalyse im parallel durchgeführten Forschungsvorhaben „Aktionsplan Flächensparen“.

Folgende neun Instrumente wurden im Planspiel auf der Basis eines vorab mit den Planspielkommunen abgestimmten Arbeitsprogramms erörtert:

► Mengensteuerung mit positiv-planerischen Instrumenten

- Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung
- Festlegung von Dichtewerten für Wohnbauflächen
- Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung
- Festlegungen zum Vorrang der Innenentwicklung
- Bedarfsnachweis für Wohnen und Gewerbe
- Beschränkung auf die Eigenentwicklung

sowie

- Negativ-restriktive Steuerung
- Turnusmäßige Regelüberprüfung der Raumordnungspläne
- Direkt gewählte Regionalversammlung

3.4.3 Flächensparen auf Ebene der Raumordnung: Motivationen, Zielkonflikte und Hemmnisse

3.4.3.1 Motivation Flächensparen

Die Planspielbeteiligten aus Nordrhein-Westfalen nannten die in weiten Teilen des Landes und der Planungsregion wieder anziehende Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen als eine Herausforderung, der sich die Raumordnung stellen muss. Bezogen auf das Münsterland bestehen insbesondere

unter Wachstumsbedingungen Erfordernisse einer zunehmenden Abstimmung von Flächenentwicklungen im Verflechtungsraum z.B. des Oberzentrums Münster. In den eher ländlich geprägten Gemeinden sollten vor dem Hintergrund der demografischen Veränderungen Wege für die Realisierung auch verdichteter Wohnformen gefunden werden. Der zum Zeitpunkt des Planspiels (Ende 2016 bis Anfang 2017) vorgelegene Entwurf des Landesentwicklungsplans (Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, 2016), welcher im Februar 2017 verabschiedet wurde (Landesregierung Nordrhein-Westfalen, 2017), sei mit dem darin verankerten 5-ha-Ziel des Landes für die Verantwortlichen der Regionalplanung ein Grundsatz, der bei der Neuaufstellung von Regionalplänen berücksichtigt werden muss.

In Sachsen-Anhalt bedeuten die ausgeprägten Schrumpfungsprozesse in weiten Landesteilen das Erfordernis einer konsequenten Innenentwicklung im Bestand, um langfristig die Standortqualitäten im Siedlungsbereich sichern zu können. Flächensparende Siedlungsentwicklung und Sicherung der Daseinsvorsorge müssen stärker verknüpft werden. Hierbei stellt sich die Frage inwiefern Instrumente der Raumordnung unter Schrumpfungsbedingungen aktiv für die Erreichung von Zielen des Flächensparens eingesetzt werden können bzw. welche Rahmenbedingungen z.B. für eine wirksame Mobilisierung von Bestandsflächen gegeben sein müssen.

3.4.3.2 Zielkonflikte

Von den Planspielteilnehmenden aus Nordrhein-Westfalen wurden verschiedene Zielkonflikte in Bezug auf das Flächensparen benannt. Die Mittel- und Oberzentren in Nordrhein-Westfalen stünden unter einem teils hohen Siedlungsdruck, zugleich seien Aspekte der Klimaanpassung und des Erhalts von Grün- und Freiflächen (doppelte Innenentwicklung) zu berücksichtigen. Demgegenüber befänden sich viele Gemeinden insbes. im ländlichen Raum in Konkurrenz um Baulandangeboten, um neue Einwohner/innen zu gewinnen. Bezogen auf das Münsterland stehen das (zum Zeitpunkt des Planspiels zu Beginn 2017) geltende 5-ha-Ziel der Landesregierung sowie der Anspruch einer vorrangigen Innenentwicklung im Widerspruch zu den in der Region Münsterland ausgeprägten Vorstellungen über individuelle Wohnformen und bauliche Dichte. Wohn- und Gewerbeflächenbedarfe der Gemeinden orientieren sich zumeist an gering verdichteten Bauweisen, was in Teilen des ländlichen Raums mit dem Erfordernis kollidiert, technische und soziale Infrastrukturen tragfähig zu bewirtschaften.

Die Planspielteilnehmenden aus Sachsen-Anhalt nannten als Zielkonflikte, dass aus Sicht der maßgeblichen Entscheider im Land ein struktureller Nachholbedarf in Wirtschaft und Infrastruktur in Verbindung mit einem politisches Wachstumsversprechen gebracht werde. Damit verbunden seien Erwartungen der Kommunen in Bezug auf Erhalt und Neuschaffung von Arbeitsplätzen. Tatsächlich mangle es in vielen Orten an einer entsprechenden Flächennachfrage. Sichtbar werde ein Dilemma stetiger Flächenneuausweisung trotz geringer Flächennachfrage und vielfach bestehender Bestandspotenzialen. Damit sei das Thema Flächensparen ein Baustein der bislang ungelösten Frage nach Zukunftsperspektiven insbesondere in schrumpfenden Gemeinden.

3.4.3.3 Treibende Faktoren des Flächengeschehens

Als fördernde Faktoren für eine Umsetzung von Zielen des Flächensparens und der vorrangigen Innenentwicklung wurden von den Planspielteilnehmenden aus Nordrhein-Westfalen die gestiegene Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen erhöht die Nachfrage nach Bestandsimmobilien und eine langsam wachsende Sensibilisierung der Kommunen in Bezug auf Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung genannt. Weiterhin wurde das zum Zeitpunkt des Planspiels geltende Flächensparziel des Landes, das zugleich als Grundsatz im Landesentwicklungsplan verankert war, genannt.

Aus Sicht der Planspielakteure in Sachsen-Anhalt wurde auf eine gestiegene Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen insbesondere in den Oberzentren Magdeburg (Teil der Planungsregion Magdeburg) und Halle (Saale) sowie Umgebung verwiesen, wodurch sich zumindest dort - im Unterschied zu weiten Teilen des Landes bzw. der Planungsregion mit deutlicher Schrumpfungswirkungen - die Chancen der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen verbessert hätten. Auch das Vorhan-

densein der aus dem strukturellen Umbruch in den 1990er Jahren resultierenden und danach neu zugewachsenen Flächenpotenziale der Innenentwicklung seien – trotz begrenzter Verfügbarkeit und häufig nachfrageschwacher Lage – ein potenzieller Faktor für eine stärkere Innenentwicklung. Schließlich setze man auf eine langsam wachsende Sensibilität für Aspekte der mittel- und langfristigen Kosten der Siedlungsentwicklung bzw. der Tragfähigkeit von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere vor dem Hintergrund der manifestierten Schrumpfungsprozesse in weiten Teilen des Landes und der Planungsregion.

3.4.3.4 Hemmnisse für das Flächensparen

Hemmnisse der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen

Die Planspielbeteiligten aus Nordrhein-Westfalen nannten als wesentliche Hemmnisse der Mobilisierung von Bestandsflächen, die mangelnde Verkaufsbereitschaft und unrealistische Kaufpreiserwartungen von Eigentümer/innen von Bestandsimmobilien, eine mangelnde Verfügbarkeit von Innenbereichspotenzialen (Zugriff durch Gemeinden) sowie ungenügende personelle und finanzielle Ressourcen für Baureifmachung etc. sowie mangelnde fiskalische Anreize für Grundstückseigentümer/innen zur Mobilisierung bebaubarer, aber unbebauter Grundstücke. Als Problem ländlicher Gemeinden wurden Geruchsemissionen der Landwirtschaft genannt, die im Konflikt mit möglicher heranrückender Wohnbebauung in ländlich geprägten Ortsteilen stehen können.

Die Planspielbeteiligten aus Sachsen-Anhalt thematisieren ein Überangebot an Brachflächen des Strukturwandels der Nachwendezeit sowie an neu ausgewiesenen Wohn- und Gewerbeflächen, die mangelnde Mobilisierung von altindustriellen Standorten aus der DDR-Ära wegen Vorbehalten gegenüber Altlasten(verdacht) (trotz Altlastenfreistellungsregelungen für die neuen Bundesländer), den Rückzug von z.B. Einzelhandelsstrukturen und fortschreitender Funktionsverlust von Ortskernen in schrumpfenden Gemeinden als wesentliche Hemmnisse. Auch hätte die Folgekostenproblematik im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung noch einen zu geringen Stellenwert. Auch in Sachsen-Anhalt werden die fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen für Aktivitäten der Innenentwicklung wie Erfassung von Potenzialflächen, Eigentümeransprache, planerische Vorbereitung der Wiedernutzung von Bestandsflächen, Grundstückserwerb bzw. Grundstückszwischenerwerb, Baureifmachung problematisiert. Die Rahmenbedingungen der handelnden Akteure ermöglichen mit den zur Verfügung stehenden Instrumenten der Raumordnung keine Umsetzung von Flächensparzielen, die auf eine vorrangige Qualifizierung des baulichen Bestands hinwirken. In Anbetracht der erschwerten Innenentwicklung sei die Raumordnung alleine damit überfordert, flächenpolitische Ziele zu operationalisieren und dementsprechend zu steuern.

Hemmnisse der Flächeneffizienz

Verschiedene Hemmnisse stehen aus Sicht der Planspielbeteiligten aus Nordrhein-Westfalen einer Steigerung der Flächeneffizienz entgegen. Hierzu zählen die vorrangige Nachfrage nach gering verdichteten Wohnformen in der Planungsregion Münsterland, die damit einhergehende Konkurrenz zwischen den Kommunen bei der Bereitstellung von Bauland für gering verdichtete Wohnformen sowie der steigende individuelle Wohnflächenkonsum je Ew. aufgrund geringer werdender Haushaltsgrößen und Überalterung (Remanenzeffekte). Teils sehr niedrige Bodenpreise für Gewerbeflächen böten kaum Anreiz zur Inanspruchnahme kleiner Grundstücksgrößen bzw. mehrgeschossiger Bauweisen, Zugleich sei ein Mangel an alternativen Angeboten für qualitätsvolles verdichtetes Wohnen jenseits der Mittel- und Oberzentren in der Planungsregion Münsterland zu verzeichnen. Schließlich bestünde in der Bevölkerung Widerstände gegenüber baulicher Nachverdichtung.

Die Planspielbeteiligten aus Sachsen-Anhalt nannten das Überangebot an Wohn- und Gewerbeflächen bei niedrigem Baulandpreinsniveau in weiten Teilen des Landes bzw. der Planungsregion Magdeburg als das Haupthemmnis für einen effizienten Umgang mit Fläche.

Hemmnisse der Vermeidung der Neu-Inanspruchnahme von Flächen

Als Hemmnisse der Vermeidung der Flächenneuanspruchnahme nennen die Planspielbeteiligten aus Nordrhein-Westfalen eine sich in weiten Teilen des Landes und der Planungsregion stabilisierende bzw. steigende Bevölkerungsentwicklung (u.a. aufgrund Flüchtlingszuwanderung) sowie die seit Jahren stabile Wirtschaftsdynamik und ein daraus resultierender Bedarf an Gewerbe- und Wohnflächen. Besonders spürbar seien die Konjunktur im Wohnungsbau und die Nachfrage nach Wohneigentum aufgrund niedriger Bauzinsen („Betongold“). Mittel- und Oberzentren sehen sich aufgrund der Wanderung „junger Alter“ (z.B. Münster) eine neue Wohnflächennachfrage gegenüber. Der Bauboom führe zu steigenden Grundstücks- und Immobilienpreise im Oberzentrum Münster, wodurch eine Nachfrageverlagerung in die Peripherie des Oberzentrums ausgelöst werde. Auch wenn das Thema Infrastrukturfolgekosten bei vielen Gemeinden einen Bedeutungszuwachs erlangt habe, werden mittel- und langfristige Kosten und Nutzen der bei der Vorbereitung von Entscheidungen der Siedlungsentwicklung nicht systematisch abgeprüft.

Die Planspielbeteiligten aus Sachsen-Anhalt verweisen auf Widerstände seitens der Kommunen gegen Beschränkungen der Siedlungstätigkeit durch Flächenneuausweisung. Eng damit im Zusammenhang stehen die Probleme bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Auch böte die Landwirtschaft in Sachsen-Anhalt nur geringe Widerstände gegenüber der Umwandlung von hochwertiger landwirtschaftlicher Nutzfläche in Bauland. Zudem sei der Stellenwert der Folgekostenproblematik im Zusammenhang mit der Siedlungsentwicklung noch zu gering.

In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen geprüften Instrumente beschrieben sowie in Bezug auf ihre Wirksamkeit dargestellt.

3.4.4 Geprüfte Instrumente in der Einzeldarstellung: Kurzbeschreibung und Wirksamkeit

3.4.4.1 Räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung

Kurzbeschreibung

Mit der Festlegung von Siedlungsbereichen – landes- und regionalplanerische Praxis z.B. in Nordrhein-Westfalen – werden im Kern solche Gebiete beschrieben, die unter raumstrukturellen Erwägungen vorrangig für die Siedlungserweiterungen infrage kommen. Die dargestellten Siedlungsbereiche setzen den regionalplanerischen Rahmen für die Bauleitplanung der Städte und Gemeinden. Die unmittelbare Wirkung der Festlegung von Siedlungsbereichen in regionalen Raumordnungsplänen besteht darin, dass die Ausweisung neuer Baugebiete im Wege der Bauleitplanung außerhalb der im Raumordnungsplan festgelegten Siedlungsbereiche nicht zulässig ist. Über die Darstellung der Siedlungsbereiche werden mittelbar auch die Mengen neu auszuweisender Siedlungsflächen begrenzt. Detaillierte Bedarfsberechnungen der Regionalplanung unter Berücksichtigung zukünftig zu erwartender Bevölkerungszahlen, der Entwicklung der Haushaltsgröße und Haushaltszahl, des Ersatz- und Anpassungsbedarfs sowie der Dichte bilden die Grundlage für die Darstellung zukünftiger Wohnsiedlungsflächen. Die Bedarfsberechnungen zur Darstellung des Bedarfs an Gewerbeflächen sollten im Sinne einer Steuerung nach einer landesweit vorgegebenen Berechnungsmethode erfolgen, das auf einem Siedlungsflächenmonitoring fußt.

Wirksamkeit

Die räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung durch die verbindliche zeichnerische Darstellung von Standorten der zukünftigen Siedlungsentwicklung leistet in Nordrhein-Westfalen einen indirekten Beitrag zum Flächensparen, indem Zersiedlung und Wachstum kleiner Ortsteile vermieden werden. Da bei der Bedarfsbegründung für die Inanspruchnahme von Siedlungsbereichen keine verbindlichen räumlich differenzierten Siedlungs- bzw. Wohndichten zu beachten sind, werden kaum Flächen gespart. In der Region Münsterland geht von der Festlegung "Zentralörtlich bedeutsa-

mer Siedlungs-bereiche (ZASB)" nur eine geringe Steuerungswirkung aus, da aufgrund der dortigen Siedlungs-struktur die überwiegende Anzahl der festgelegten ASB über ein Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügt.

Das in Sachsen-Anhalt angewandte Zentrale-Orte-Konzept erscheint grundsätzlich für eine räumliche Steuerung der Siedlungsentwicklung geeignet. Vor dem Hintergrund des anhaltenden Bevölkerungsrückgangs in weiten Landesteilen bestehen jedoch Probleme in der Anwendungspraxis. Dies beziehen sich sowohl auf not-wendige Anpassung in der Anzahl zentraler Orte als auch in Vollzugsprobleme aufgrund auslegbarer Vorgaben für die Plangenehmigung. Unabhängig von einer räumliche Steuerung der Siedlungs-entwicklung besteht generell die Notwendigkeit einer qualitativen Verbesserung bestehender Gewerbe- und Wohnstandorte, die nur durch eine umfangreiche Förderung der Innenentwicklung erreicht werden kann.

3.4.4.2 Festlegung von Dichtewerten für Wohnbauflächen

Kurzbeschreibung

Dichtewerte können als Berechnungsgrundlage für die Bestimmung der Größe von Vorranggebieten oder als Prüfkriterium bei der Neuausweisung von Wohnbauflächen herangezogen werden. Sie können damit in Richtung einer intensiveren Ausnutzung der ausgewiesenen Baugebiete wirken. Sie reduzieren damit den Flächenbedarf und können insoweit den Druck auf die Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen reduzieren. Dabei ist allerdings grundsätzlich ein Ausgleich mit dem Interesse zu suchen, die Baugebiete auch in Bezug auf die Ausstattung mit wohnungsnahen Freiflächen attraktiv zu gestalten und den so genannten „Dichtestress“ nicht entstehen zu lassen. Mit der Festlegung räumlich differenzierter Wohnsiedlungsdichten wird in einigen Bundesländern (z.B. Hessen, Saarland) bzw. Planungsregionen in Rheinland-Pfalz (Rheinhessen-Nahe, Westpfalz) oder auch in der Region Stuttgart die zukünftige Siedlungsentwicklung gesteuert. Die Dichtewerte beziehen sich auf die gesamte Gemeinde. Sie werden in der Regel als Wohneinheiten je Hektar oder als Einwohner je Hektar angegeben. Dichtevorgaben werden in der Regel je nach zentralörtlicher Funktion der jeweiligen Gemeinden ausdifferenziert. Es handelt sich hierbei in der Regel um Orientierungswerte, also im Sinne von § 3 Abs. 1 ROG um Grundsätze der Raumordnung, die in der Abwägung zu berücksichtigen sind, von denen unter Abwägung mit anderen legitimen städte-baulichen Belangen aber auch abgewichen werden kann. Die Kommunen können auf diese Weise dazu angehalten werden, bei der Bauleitplanung konsequent zu prüfen, ob eine höhere Dichte möglich ist.

Wirksamkeit

Räumlich-differenzierte Dichtewerte für Wohnen und Gewerbe könnten das verdichtete Bauen in bereits dichten Siedlungsstrukturen unterstützen. In dieser Form könnten sie in Nordrhein-Westfalen als regionalplanerisches Steuerungsinstrument Einfluss auf die Bauleitplanung nehmen. Die bisherige Praxis der Anwendung von Dichtewerten bei der Ermittlung von Wohnflächenbedarfen anhand einheitlicher Werte für die Umrechnung von Wohneinheiten je ha bzw. Einwohner/innen je ha wirkt sich nur mittelbar auf eine Begrenzung der Flächeninanspruchnahme aus. Neben Akzeptanzproblemen räumlich-differenzierter Dichtewerte, denen durch die Demonstration guter Umsetzungsbeispiele begegnet werden sollte, bedürfte es eines tragfähigen Vorgehens bei der sachgerechten Festlegung verbindlicher Dichtewerte. Hierzu bedürfte es einer detaillierten Auseinandersetzung mit den Siedlungsstrukturen vor Ort sowie mit räumlichen Disparitäten innerhalb des Länder bzw. der Planungsregion. Letztlich wäre ein Erfolg verbindlicher Dichtewerte im Rahmen der Raumordnung von einer stringenter Umsetzung im Rahmen der Bebauungspläne der Gemeinden abhängig.

Dichtewerte zur Steuerung einer intensiveren Ausnutzung neu auszuweisender Baugebiete entfalten unter den Bedingungen von Schrumpfung mit Leerständen im baulichen Bestand und geringer Neubaunachfrage – ein strukturelles Problem in Sachsen-Anhalt – kaum Wirkung. Die im Plangebiet Mag-

deburg bestehende Entdichtungsproblematik kann mit herkömmlichen Dichtewerten, die die Flächeneffizienz im Neubau steuern, nicht bewältigt werden. Notwendig wären eher gesteuerte Um- und Rückbaustrategien, um tragfähige Siedlungsdichten im baulichen Bestand herzustellen.

3.4.4.3 Quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung

Kurzbeschreibung

Für eine quantitative Steuerung könnte eine Mengenvorgabe bzw. Mengenbeschränkung - im Vergleich zur verbindlichen Darstellung von Siedlungsbereichen für Wohnen und Gewerbe - das weniger eingreifende und deshalb verhältnismäßige und vorzugswürdige Instrument sein. Die Planungshoheit der Gemeinden wird dabei nur insoweit eingeschränkt, als es den Gemeinden untersagt ist, Bauflächen in größerem Umfang neu auszuweisen, als dies im Raumordnungsplan festgelegt wird. Die Gemeinden dürfen sich dabei allerdings in der vom Raumordnungsplan belassenen Gebietskulisse frei entscheiden, an welchen Standorten die Siedlungsentwicklung konkret stattfinden soll. Die Ausweisung von gemeindebezogenen konkreten Obergrenzen für die Ausweisung neuer Baugebiete könnte eine sehr effiziente Umsetzung der Mengenziele bewirken. Hierbei kann eine Abstufung je nach zentralörtlicher Funktionszuweisung erfolgen. Dabei können Obergrenzen z.B. in Wohneinheiten je 1.000 Einwohner und Jahr (Bsp. Saarland) oder in prozentualen Steigerungsraten des Wohneinheitenbestands über einen definierten Zeitraum (Bsp. Region Stuttgart) festgelegt werden. Ergänzend kann die Dynamik der Bevölkerungsentwicklung in die Berechnung von Obergrenzen einzogen werden (Bsp. Saarland, Region Westpfalz). Die Planungshoheit der Gemeinden wird dabei insoweit eingeschränkt, als es den Gemeinden untersagt ist, Bauflächen in größerem Umfang neu auszuweisen, als dies im Raumordnungsplan festgelegt wird. Die Gemeinden dürfen sich dabei allerdings in der vom Raumordnungsplan belassenen Gebietskulisse frei entscheiden, an welchen Standorten die Siedlungsentwicklung konkret stattfinden soll. Die zusätzliche Festlegung von Vorranggebieten/ Siedlungsbereichen wie z.B. in Hessen oder der Region Rheinhessen-Nahe wirkt dabei ergänzend und eher qualitativ, weil sie die Siedlungsentwicklung positiv auf raumstrukturell geeignete Flächen lenkt.

Wirksamkeit

Da festgelegte Flächenkontingente in Nordrhein-Westfalen bewusst nicht vorgesehen wurden, erfolgte im LEP 2017 keine verbindliche Operationalisierung des landesweiten 5-ha-Ziel zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme (Grundsatz der Raumordnung). Quantitative Beschränkungen der Siedlungsflächenerweiterung werden aus verschiedenen Gründen kontrovers betrachtet. Während die Landesplanung in zusätzlichen quantitativen Steuerungsansätzen keinen Mehrwert für die Erreichung von Zielen des Flächensparens sieht, werden von Seiten der regionalen Raumordnung Vorschläge für die Einführung flexibler ortsteilangepasster Obergrenzen der quantitativen Siedlungsflächenerweiterung unterbreitet. Von einer quantitativen Beschränkung werden dort positive Wirkungen in Bezug auf die vorrangige Mobilisierung von Bestandsflächen und die Erhöhung von Siedlungsdichten erwartet. Zudem würden die Gemeinden mit Obergrenzen im Unterschied zu den gegenwärtig eng abgegrenzten Siedlungsbereichen mehr Flexibilität bei der eigenen Planung erhalten. Bedenken bestehen insbesondere bei der Landesplanung bezüglich der kleinräumigen Operationalisierbarkeit von Flächenausweisungsmengen, die mit den bestehenden Daten der SuV-Statistik nur unzureichend geleistet werden könne. Es bestehen bei den Planspielbeteiligten erhebliche Zweifel an der Durchsetzbarkeit einer verbindlicheren quantitativen Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung, da mit Widerständen gegen eine Kontingentierung bei Kommunen und Interessenvertretern der Wirtschaft zu rechnen sei.

Eine quantitative Beschränkung der Siedlungsflächenerweiterung erfolgt in Sachsen-Anhalt nicht, erscheint unter den Bedingungen der Siedlungsentwicklung in Sachsen-Anhalt aus fachlicher Sicht der Gutachterunumgänglich, um perspektivisch eine stringente Strategie der forcierten Innenentwicklung bzw. eines gesteuerten Um- und Rückbaus realisieren zu können. Auf diesem Wege könnte ein flä-

chenpolitisches Mengenziel operationalisiert werden u.a. mittels Abstufung von Ausweisungsmengen je nach zentralörtlicher Funktionszuweisung der Ortsteile.

3.4.4.4 Festlegungen zum Vorrang der Innenentwicklung

Kurzbeschreibung

Innenentwicklung verfolgt das Ziel, den zukünftigen Flächenbedarf möglichst weitgehend durch die Nutzung von innerörtlichen, bereits erschlossenen Flächen zu decken. Damit sollen Flächen im Außenbereich geschont werden. Die Bedeutung der Innenentwicklung für das Flächensparen ist in Politik und Verwaltung unumstritten. Die Erfassung und Wiedernutzung von Innenentwicklungspotenzialen gilt als wesentlicher Bestandteil eines kommunalen oder regionalen Flächenmanagements. In § 2 Abs. 2 Satz 6 ROG ist „... die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen ...“ als Grundsatz der Raumordnung verankert. Landesentwicklungspläne und Regionalpläne treffen in der Regel Aussagen zum Vorrang der Innenentwicklung sowie zur Wiedernutzbarmachung brachgefallener oder perspektivisch frei werdender Grundstücke im Bestand der Siedlungsbereiche: Brachflächen, Baulücken, Nachverdichtungspotenziale. Der in den Raumordnungsplänen als Grundsatz verankerte Vorrang der Innenentwicklung ist als allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums eine Vorgabe für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen.

Wirksamkeit

In Nordrhein-Westfalen wird dem Vorrang der Innenentwicklung in Bezug auf das Flächensparen eine bedeutende Rolle zugeschrieben. Er ist nur im Zusammenspiel zwischen Raumordnung und kommunaler Planung realisierbar. Gegen eine Verankerung des Vorrangs der Innenentwicklung als Ziel der Raumordnung im LEP sprechen jedoch kompetenzrechtliche Bedenken (keine Kompetenz zur Verschärfung der bundesrechtlichen Regelung in § 1a Abs. 2 BauGB). Schranken der Vollziehbarkeit des Vorrangs der Innenentwicklung resultieren in erster Linie jedoch aus der mangelnden Verfügbarkeit von Innenentwicklungspotenzialen. Damit steht in Frage, dass der Vorrang der Innenentwicklung - unabhängig ob als Grundsatz oder Ziel - vor Ort mit deutlichen Auswirkungen auf das Flächensparen realisiert werden kann. Zwar wird der Vollzug des Vorrangs der Innenentwicklung mittels Siedlungsflächenmonitoring datenseitig unterstützt, indem Reserveflächen (FNP-Reserven > 0,2 ha) mit ihrer Lage und Abgrenzung im Siedlungsflächenmonitoring erfasst werden und in die Bedarfsberechnung einfließen. Die Kenntnis über Innenentwicklungspotenziale ließe sich verbessern, wenn die Regionalplanung auch Kenntnis über kleinteiligere Siedlungsflächenpotenziale erlangen würde. Eine Anrechnung dieser kleinteiligen Innenentwicklungspotenziale bei der Bedarfsberechnung würde die Gemeinden vor die Aufgabe stellen, die Bestandsflächen zu mobilisieren. Damit sind sie aber häufig aufgrund begrenzter Zugriffsmöglichkeiten überfordert.

Eine Verankerung des Vorrangs der Innenentwicklung als Ziel der Raumordnung könnte in Sachsen-Anhalt wirksam zu einer Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme und zu einer vorrangigen Innenentwicklung beitragen. Insbesondere in Gemeinden mit langanhaltender rückläufiger Bevölkerungsentwicklung erscheint dies erforderlich. Das kleinteilige Monitoring von Flächenpotenzialen im Bestand ermöglicht eine verbindliche Operationalisierung des Vorrangs der Innenentwicklung als Ziel. Allerdings bedarf es veränderter Rahmenbedingungen, um Zugriffs- und Mobilisierungsmöglichkeiten der Gemeinden auf Bestandsimmobilien zu verbessern, um die bestehende geringe Nachfrage auf Bestandsflächen zu lenken.

3.4.4.5 Bedarfsnachweis für Wohnen und Gewerbe

Kurzbeschreibung

Die Überprüfung und Darstellung der Potenziale der Innenentwicklung ist Voraussetzung für eine quantitative Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums durch die Gemeinden im Rahmen der Raumordnung. Im Zusammenhang mit der Darstellung von Innenentwicklungspotenzialen sind der Bedarfsnachweis für Wohnen und Gewerbe sowie das Siedlungsflächenmonitoring zwei zentrale Instrumente der Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Mit einem Siedlungsflächenmonitoring wird die Entwicklung der Siedlungsflächennutzung kontinuierlich erfasst. Ein Siedlungsflächenmonitoring dient u.a. der Erhebung der in den Flächennutzungsplänen und im Regionalplan gesicherten Reserveflächen für Wohnen und Gewerbe und der Innenentwicklungspotenziale im Bestand sowie deren Inanspruchnahme durch Siedlungsaktivitäten. Der Gesamtumfang der erfassten Reserveflächen kann dabei je nach Mindestgröße der erfassten Fläche variieren. Das bedeutet, dass im Rahmen des regionalen Siedlungsflächenmonitorings je nach Vorgehensweise kleinteilige Potenziale auf Baulücken bzw. Nachverdichtungspotenziale unberücksichtigt bleiben. Bedarfsnachweise und -prüfungen stellen eines der wichtigsten Steuerungsinstrumente im Vollzug der Regionalplanung dar. Grundsätzlich werden von den Regionalplanungsträgern verschiedene Möglichkeiten der Plausibilitätsprüfung der kommunalen Bauleitplanung angewendet. Die Siedlungsflächenreserven werden bei Neuaufstellungen oder Änderungen von Flächennutzungs- oder Regionalplänen, einer Prognose des zukünftigen Flächenbedarfes gegenübergestellt und stellen eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Planung neuer Wohn- oder Gewerbeflächen dar.

Wirksamkeit

Da bislang bei der Bedarfsberechnung für Wohnen und Gewerbe in Nordrhein-Westfalen in Verbindung mit dem Siedlungsflächenmonitoring lediglich FNP-Reserven der Gemeinden > 2.000 qm angerechnet werden konnten sowie räumlich differenzierte Wohnsiedlungsdichten und Obergrenzen der Siedlungserweiterung keine Anwendung fanden, sind die Auswirkungen der Bedarfsberechnung in Bezug auf das Flächensparen insgesamt begrenzt. Obgleich eine Erfassung kleinteiligerer Flächenpotenziale im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings zu noch mehr Transparenz in Bezug auf bestehende Innenentwicklungspotenziale beitragen könnte, bestehen in den Gemeinden Hemmnisse der Mobilisierung derartiger Flächen. Diese Hemmnisse lassen sich indes nur mit verbesserten Zugriffsmöglichkeiten sowie entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen der Gemeinden überwinden.

Der Bedarfsnachweis für Flächen für Wohnen und Gewerbe gilt in Sachsen-Anhalt als wichtiges Steuerungsinstrument für das Flächensparen, bereitet jedoch in der Umsetzungspraxis verschiedene Probleme. Eine wesentliche Ursache hierfür sind nicht flächendeckend vorhandene bzw. ungenauer Daten in Bezug auf Innenentwicklungspotenziale bzw. die Auslastung bestehender Gewerbegebiete, die häufig im Einzelfall ermittelt werden müssen. In Bezug auf verlässliche und transparent verfügbare Daten kann ein kleinteiliges Siedlungsflächenmonitoring Abhilfe schaffen. Für eine nennenswerte Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen im Bestand (vgl. auch Vorrang der Innenentwicklung) resp. ihre Anrechnung bei der Ermittlung des Flächenbedarfs für Wohnen und Gewerbe benötigen insbesondere nachfrageschwache und zugleich finanzschwache Gemeinden einen finanziellen Fonds für Grunderwerb und Baureifmachung. Darüber hinaus bedarf es einer systematischen Ansprache von Eigentümer/innen derartiger Immobilien. Hierin scheint zugleich der Schlüssel dafür zu liegen, zu erwartende Widerstände der Gemeinden gegenüber einem kleinräumigen Siedlungsflächenmonitoring und einer Darstellung von Bestandsflächenpotenzialen in Bauleitplänen zu überwinden.

3.4.4.6 Beschränkung auf die Eigenentwicklung

Kurzbeschreibung

Im engen Kontext zur quantitativen Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme steht die Beschränkung auf die Eigenentwicklung als ein in allen Bundesländern praktizierter – jedoch unterschiedlich ausgestalteter – Ansatz raumordnerischer Steuerung. Die Regionalplanung kann Gemeinden oder Ortsteile festlegen, in denen keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll. Damit soll der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und dem inneren Bedarf nach Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldverhältnisse, der Erweiterung ortsansässiger Betriebe und der Weiterentwicklung der technischen und sozialen Infrastruktur Rechnung getragen werden. Der lokale Bedarf der einheimischen Bevölkerung bei der Wohnraumversorgung muss gewährleistet werden können. Ein darüber hinausgehender Bedarf soll im Rahmen der Eigenentwicklung nicht berücksichtigt werden. In Bezug auf die Neu- und Ausweisung von Baugebieten in solchen Gemeinden ergeben sich dadurch deutliche Beschränkungen. Inwieweit eine Beschränkung auf den Eigenbedarf tatsächlich einen Beitrag zum Flächensparen erbringen kann, ist zum einen von den Vorgaben für die Ermittlung des Eigenbedarfs und zum anderen vom Vollzug derartiger Vorgaben im Rahmen der Regionalplanung abhängig. Wie der endogene Bedarf, d.h. der sich aus der Bestandsbevölkerung ergebende Bedarf quantifiziert wird, wird in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt. In den meisten Bundesländern wird die Eigenentwicklung auf gesamte Gemeinden, zumeist nicht zentralörtliche Gemeinden als Ganzes bezogen. In einigen Ländern wie z.B. Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt wird die Eigenentwicklung auf einzelne Ortsteile bzw. Ortslagen bezogen. Die Eigenentwicklung wird häufig an der ansässigen Bevölkerung und dem Bestand an Wohneinheiten ausgerichtet. Dabei wird davon ausgegangen, dass in bestimmtem Umfang zusätzlicher Wohnraumbedarf infolge tendenziell abnehmender Haushaltsgrößen und einen wachsenden Wohnflächenbedarf je Einwohner besteht. Für die Berechnung des Eigenbedarfs besteht generell kein einheitliches Vorgehen in den Ländern. Dies gilt ebenso für den Umgang mit negativer natürlicher Bevölkerungsentwicklung bzw. negativen Wanderungssalden. Begrenzungen der Eigenentwicklung werden entweder mit einem Flächenbezug oder mit einem Einwohnerbezug festgelegt. Es wird ein Entwicklungsspielraum für eine bestimmte Zeitspanne festgelegt.

Wirksamkeit

Die Beschränkung auf Eigenentwicklung in Ortsteilen kleiner 2.000 Einwohner, wie noch im LEP 2017 vorgegeben, trägt in Nordrhein-Westfalen zu einer Lenkung der Siedlungstätigkeit auf Ortsteile mit angemessener Infrastrukturausstattung bei. Die Wirkung auf das Flächensparen bleibt insofern begrenzt als eine Anrechnung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale im Sinne einer Eigenentwicklung im Bestand nicht erfolgt. Ein derart restriktives Vorgehen im Sinne des Flächensparens erscheint für viele Gemeinden nur unter der Voraussetzung praktikabel, dass die Zugriffsmöglichkeiten auf Innenentwicklungspotenziale grundlegend vereinfacht werden und sie zugleich die personellen und finanziellen Ressourcen für Maßnahmen der Innenentwicklung verfügen. Klärungsbedürftig erscheint zudem wie der Grundsatz des LEP zur Rücknahme nicht mehr erforderlicher Bauflächen vorrangig außerhalb der ZASB – also in den ASB oder in den Ortsteilen < 2000 Ew. – mit dem Ziel des Flächensparens systematisch umgesetzt werden kann.

Die Bemessung des Eigenentwicklungsbedarfs in nichtzentralen Orten besitzt in Anbetracht der Zahl der betroffenen Orte bzw. Ortsteile in Sachsen-Anhalt ein großes Potenzial für eine Begrenzung der Flächenneu-inanspruchnahme. Bestehende Mobilisierungshemmnisse ermöglichen jedoch keine systematische Anrechnung von Entwicklungsmöglichkeiten im baulichen Bestand. Somit bleibt Eigenentwicklung im Bestand auch in schrumpfenden Kommunen die Ausnahme während ein Großteil des bestehenden Eigenentwicklungsbedarfs auf neu ausgewiesenen Flächen realisiert wird.

3.4.4.7 Negativ-restriktive Steuerung

Kurzbeschreibung

Festlegungen zur angestrebten Freiraumstruktur gehören zum Standard bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen. In der Regel werden Restriktionsräume z.B. in Form von Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebieten, regionalen Grünzügen oder Überschwemmungsbereichen dargestellt, in denen eine Siedlungsentwicklung ausgeschlossen ist. Insbesondere werden Gebiete für den Freiraumschutz als Vorranggebiete im Sinne von § 8 Abs. 5 ROG ausgewiesen. 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 gibt es keine strikte Bindungswirkung. Dem Freiraumschutz ist hier vielmehr in Vorbehaltsgebieten für den Freiraumschutz lediglich bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen. Derartige Festlegungen von Gebieten für den Freiraumschutz sind geeignet, das Ausmaß der Landschaftszersiedlung zu begrenzen und schutzwürdige Freiräume vor Überbauung zu bewahren. Sie steuern das Wachstum der Siedlungsfläche in negativer, ausschließender Hinsicht.

Wirksamkeit

Negativ-restriktive Festlegungen zum Schutz des Freiraums sind – so die übereinstimmende Einschätzung in Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt – nicht geeignet, die Siedlungsentwicklung im Sinne des Flächensparens wirksam zu steuern. Sie dienen primär dem Schutz von Gebieten mit Belangen wie z.B. Freiraum, Agrarbereich, Überschwemmungsbereich oder Natur, die in der Regel außerhalb der Siedlungsbereiche realisierbar sind. Die Festlegung von Vorranggebieten und Vorbehaltsgebieten zielt nicht auf einen Ausschluss von Siedlungsentwicklung ab. Da Ortslagen und baurechtlich gesicherte Flächen von Vorrang- und Vorbehaltsfestlegungen ausgenommen werden, leisten derartige Festlegungen kaum einen Beitrag zum Flächensparen.

3.4.4.8 Turnusmäßige Regelüberprüfung der Raumordnungspläne

Kurzbeschreibung

Die Raumordnungsplanung setzt zentrale Rahmenbedingungen für die Bauleitplanung der Gemeinden und damit für die Flächeninanspruchnahme (siehe oben). Aus diesem Grund könnte es sinnvoll sein, die Festlegungen in den Raumordnungsplänen insbesondere auch in Bezug auf den Umfang der neuen Siedlungsflächen (Mengenvorgaben) regelmäßig zu überprüfen und den tatsächlichen Erfordernissen entsprechend anzupassen. Bundesrechtlich ist eine solche turnusmäßige Überprüfung derzeit nicht vorgesehen. Nach § 7 Abs. 1 ROG sind in Raumordnungsplänen für einen bestimmten Planungsraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums, zu treffen. Eine eindeutige Regelung zur Überprüfung der Festlegungen in Raumordnungsplänen könnte einen wichtigen Impuls für eine bessere Umsetzung und Nutzung der Gestaltungsoptionen der Raumordnungsplanung bewirken. Insbesondere könnten Anpassungen an veränderten Bedarf zeitnah vorgenommen werden, was insbesondere bei sehr engen Mengenvorgaben an der Schnittstelle zu den Kommunen zur Vermeidung unangemessener Beschränkungen der Planungshoheit geboten sein dürfte. Eine Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung aller Raumordnungspläne könnte – in Erweiterung der im Rahmen der ROG-Novelle im Frühjahr 2017 in § 7 Abs. 8 ROG für ausgewählte Raumordnungspläne eingeführte Überprüfungspflicht nach mindestens 10 Jahren – in die bestehende Regelung zur Raumordnungsplanung in § 7 ROG integriert werden. Diese könnte an das ohnehin in vielen Regionen stattfindende kontinuierliche Monitoring der Flächeninanspruchnahme anknüpfen.

Wirksamkeit

Der Beitrag einer turnusmäßigen Regelüberprüfung von Raumordnungsplänen für die Erreichung flächenpolitischer Ziele wird von den Planspielbeteiligten in Nordrhein-Westfalen kontrovers betrachtet. Von Landes- und Regionalplanung wird die Auffassung geteilt, dass die Raumordnungspläne als dynamische Instrumente dienen sollten, die an sich verändernde Rahmenbedingungen und daraus resultierende notwendige Anpassungen der Gebietskulissen angepasst werden können. Dissens besteht in der Frage, ob für die dafür erforderlichen Abstimmungen zwischen Regionalplanungsbehörde und Gemeinden wie bisher vorrangig im Rahmen regelmäßiger Planungsgespräche erfolgen sollten oder ob eine größere Transparenz über die Flächeninanspruchnahme und Reserveflächensituation im Rahmen der kommunalen Planung mittels einer turnusmäßigen Regelüberprüfung hergestellt werden sollte. Letztlich kann nicht abschließend bewertet werden, inwieweit bestehende Planungs- und Abstimmungsroutinen für die Erreichung des Ziels der Reduzierung der Siedlungsflächeninanspruchnahme ausreichend sind, ggf. nachjustiert werden oder um eine verpflichtende turnusmäßige Regelüberprüfung erweitert werden sollten. Dabei ist zu beachten, dass die Reflexionen der Planspielbeteiligten vor dem Hintergrund des als Grundsatz im LEP verankerten 5-ha-Mengenziels erfolgen. Im Falle der Ansteuerung eines verbindlichen Mengenziels auf Landes- und regionaler Ebene ist von notwendigen Veränderungen der Planungs- und Abstimmungsroutinen auszugehen. Das betrifft neben dem Bedarfsnachweis für Wohnen und Gewerbe, der quantitativen Steuerung der Siedlungsflächenenerweiterung, Festlegungen zum Vorrang der Innenentwicklung und die Beschränkung auf Eigenentwicklung. In diesem Zusammenhang wäre zu überprüfen, inwieweit eine turnusmäßige Regelüberprüfung unter Nutzung von Daten eines weiter qualifizierten Siedlungsflächenmonitorings erforderlich ist oder ob ggf. durch andere geeignete Planungs- und Abstimmungsroutinen ausreichend wären.

Von einer turnusmäßigen Überprüfung der Raumordnungspläne wären in Sachsen-Anhalt unter den gegebenen Rahmenbedingungen kaum Wirkungen in Bezug auf das Flächensparen zu erwarten. Anlass für eine Neuauftellung von Raumordnungsplänen könnten u.U. wesentliche Änderungen der Rahmenbedingungen der Raumordnung etwa in Form neuer Steuerungserfordernisse oder -optionen sein.

3.4.4.9 Direkt gewählte Regionalversammlung

Kurzbeschreibung

In den meisten Bundesländern wird das Vertretungsorgan, welches über die regionalen Raumordnungspläne zu entscheiden hat, von den Kommunen im Planungsgebiet besetzt. In der Regel wird die Regionalversammlung, ein Regionalrat oder eine Verbandsversammlung von den Gemeinden des Planungsraums nach dem Delegationsprinzip besetzt. Somit haben Vertreter/innen aus den betroffenen Kommunen ggf. über stark regulierende Eingriffe in die kommunale Planungshoheit zu entscheiden. Andererseits fließen kommunale Eigeninteressen in Bezug auf die Ausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen in die Arbeit der Entscheidungsgremien ein. Vor diesem Hintergrund kann hinterfragt werden, ob eine von den Interessen der einzelnen Mitgliedsgemeinden losgelöste, die Entwicklung der Region insgesamt vorrangig in den Blick nehmende Beschlussfassung hierdurch strukturell erschwert wird oder sogar unmöglich ist. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob die bestehenden Potenziale der regionalen Raumordnungsplanung, den Siedlungsflächenverbrauch u.a. mit festgelegten Mengenzielen zu begrenzen, in der Praxis nicht zuletzt aufgrund der Verfasstheit der Regionalplanung ungenutzt bleiben. Gegenmodell zu den oben beschriebenen Beschlussorganen wäre ein direkt gewähltes regionales Beschlussorgan. Die Mitglieder eines unmittelbar von den Bürgern gewählten Beschlussorgans wären unabhängiger, weil sie nicht den sie entsendenden Gemeinden verpflichtet wären. Das könnte den Effekt haben, dass die regionalpolitische Verantwortung gegenüber den kommunalen Einflussnahmen gestärkt werden würde und die Voraussetzungen für eine effektive regionalplanerische Steuerung verbessert werden könnten. Umgesetzt ist ein solches Modell bislang nur im

Verband Region Stuttgart. Die Regionalversammlung wird auf fünf Jahre direkt gewählt und besitzt verschiedene Ausschüsse. Um die Regionalplanung wie z.B. in der Region Stuttgart auszugestalten, wäre die Änderung der einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen über die Verfasstheit der regionalen Raumordnungsplanung notwendig. Je größer die Spielräume sind und je weniger strikt die Vorgaben der Landesplanung sind, desto mehr Verantwortung liegt bei den Entscheidungsorganen der regionalen Raumordnungsplanung. Der hier skizzierte Ansatz eines direkt gewählten Entscheidungsorgans war deshalb auch im Lichte des Steuerungsansatzes der Landesplanung zu diskutieren.

Wirksamkeit

Ein Umbau der Organstruktur der Regionalplanung in Richtung direkt gewählter Regionalversammlungen würde nach Einschätzung der Planspielbeteiligten aus Nordrhein-Westfalen die Potenziale der Regionen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nicht erhöhen. Es wird nicht davon ausgegangen, dass im Falle einer derartigen demokratischen Legitimation zusätzliche Kompetenzen im Themenfeld Flächensparen in Verbindung mit Fragen z.B. der Strukturpolitik nutzbar gemacht werden können. Mit einer Aufwertung von Belangen der Regionalplanung wäre nicht zu rechnen.

Auch in Sachsen-Anhalt ist nicht davon auszugehen, dass mit einer direkt gewählten Regionalversammlung die Probleme der bestehenden Organstruktur wie Dominanz lokaler Interessen und teilweiser Mangel an Fachkompetenz gelöst werden können. Der Stellenwert der Raumordnung und insbesondere des Themas Flächensparen erscheint im Plangebiet gering, so dass sich die Frage stellt, ob in einer Planungsregion mit den fachlich versierten – und zugleich gewählten – Personen tatsächlich das Thema Flächensparen einen Bedeutungszuwachs zu erwarten hätte. Daher sind Wirkungen in Bezug auf das Flächensparen eher von restriktiven Vorgaben der Landesplanung für das Flächensparen als von einer neuartigen personellen Besetzung von Entscheidungsorganen der Regionalplanung zu erwarten.

3.4.5 Zwischenfazit

Steuernde Instrumente der Raumordnung werden zum einen entlang der in den Landes- und Raumordnungsplänen enthaltenen Grundsätze und Ziele angewendet. Somit sind die Handlungsmöglichkeiten und Spielräume der Akteure der Raumordnung sowie der Grad der Verbindlichkeit des Instrumenteneinsatzes u.a. im Hinblick auf das Flächensparen vorgezeichnet. Andererseits erfordert ein möglicher restriktiver Einsatz steuernder Instrumente der Raumordnung eine enge Abstimmung mit den betroffenen Kommunen, die etwaige Beschränkungen der Flächenneuinanspruchnahme, die vorrangige Mobilisierung von Bestandsflächen oder die effiziente Flächennutzung mit dem Einsatz formeller (z.B. Bauleitplanung) und informeller Instrumente (z.B. INSEK) sowie mit den erforderlichen Ressourcen umsetzen müssten.

3.5 Planspiel „Neue finanzielle/fiskalische Anreiz- bzw. Steuerungsinstrumente“

In den vergangenen 10 bis 15 Jahren wurden in fachlichen Diskursen und Veröffentlichungen zahlreiche Vorschläge für neue instrumentelle Optionen bzw. wesentliche Neujustierungen bestehender ökonomischer/ fiskalischer Instrumente entwickelt und diskutiert. Für das Planspiel „Neue finanzielle/ fiskalische Anreize- bzw. Steuerungsinstrumente“ wurden daraus zwei Instrumente für eine vertiefende Untersuchung ausgewählt:

- ▶ Flächenneuausweisungsabgabe,
- ▶ Zoniertes Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)

Für den Praxistest stand dabei im Mittelpunkt, diese Instrumente methodisch-inhaltlich weiter aufzuarbeiten sowie sie in Richtung einer konkreten Ausgestaltung, Schärfung und Weiterentwicklung zu untersuchen und mit potenziellen Anwenderinnen und Anwendern zu erörtern. Hierzu dienten Fokusgruppenveranstaltungen mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, gesetzgebenden Institu-

tionen auf Bundes- und Landesebene sowie potenziellen Anwenderinnen und Anwendern aus der kommunalen Praxis).

3.5.1 Untersuchte Instrumente

In Abstimmung mit dem Auftraggeber und nach Erörterung in einem projektbegleitenden Expertengremium erfolgte eine sehr enge Auswahl zu untersuchender Instrumente. Mit der Flächenneuausweisungsabgabe und zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer) wurden neue fiskalische Instrumente für eine weitere Untersuchung ausgewählt, die mit Blick auf die Strategiebestandteile des Flächensparens in unterschiedlicher Weise wirken. Während die Flächenneuausweisungsabgabe auf eine Reduzierung der Flächenneuausweisung zielt würde ein zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer) für bebaubare, aber unbebaute Grundstücke einen Anreiz für die Mobilisierung von Bauflächen im Siedlungsbestand geben. Beide Instrumente unterscheiden sich – nach jetzigem Kenntnisstand – auch bezüglich des Steuer- bzw. Abgabensubjekts. Die Flächenneuausweisungsabgabe richtet sich an Gemeinden, das differenzierte Hebesatzrecht betrifft Grundstückseigentümer/innen.

3.5.1.1 Flächenneuausweisungsabgabe

Im Rahmen einer Flächenneuausweisungsabgabe müssten Kommunen für die Neuausweisung von Bauland einen am Flächenumfang des neuen Baugebiets bemessenen Umlagebetrag an das jeweilige Bundesland abführen. Die Höhe der abzuführenden Umlage ergibt sich als Produkt der neuen kommunalen Baulandausweisungsfläche und des Umlagesatzes. Siedlungs- und nutzungsspezifische Differenzierungen und Freibetragsregelungen sind denkbar. Um eine kommunale Mehrbelastung zu vermeiden, wird das Umlageaufkommen zurückverteilt. Dabei werden verschiedene Verfahren diskutiert. Eine Rückverteilung auf Basis eines einfachen Einwohnerschlüssels. Dieser würde Kommunen mit einer großzügigen Ausweisungspraxis bestrafen und diejenigen Kommunen belohnen, die besonders zurückhaltend in der Flächenneuanspruchnahme sind. Alternativ wird ein gemischter Einwohner-Erwerbstätigen-Schlüssel vorgeschlagen, um die gewerblichen Flächenbedarfe von Kommunen mit einem hohen Einpendlersaldo zu berücksichtigen. Mit Teilen der Umlagemittel könnte ein Ökofonds oder Innenentwicklungsfonds gespeist werden, der flächenpolitisch erwünschte Maßnahmen finanziert. Die Flächenneuausweisungsabgabe würde in ihrer Wirkweise der Einnahmenseite stark der Baulandausweisungsumlage nach Krumm ähneln (Krumm 2003, Deutscher Bundestag 2007).

In Bezug auf die Verwendung der Einnahmen aus der Abgabe könnte an den von Krumm im Zusammenhang mit der Baulandausweisungsumlage (BLAU) entwickelten Rückverteilungsschlüssel angeknüpft werden (Krumm 2002).

Eine Flächenneuausweisungsabgabe würde für Kommunen die Flächenneuanspruchnahme verteuern und Anreize für eine sparsame Siedlungsflächenentwicklung geben. Damit würde das Instrument das Erreichen von Mengenzielen unmittelbar unterstützen, jedoch keine Kontingentierung im Sinne einer zielgenauen Steuerung bewirken. Die einnahmebezogene Seite der Baulandausweisungsumlage hätte mittelbare Auswirkungen auf die Mobilisierung von Flächen, das besondere Potenzial für die Mobilisierung liegt in der Redistribution der Umlagemittel z.B. mittels eines Innenentwicklungsfonds.

Das von Krumm entwickelte Instrument der Baulandausweisungsumlage (BLAU) war im Vorhaben „Fläche im Kreis“ Gegenstand von Planspielen. In den Planspielregionen des ExWoSt-Vorhabens „Fläche im Kreis“ wurden zum Teil erhebliche Vorbehalte gegenüber einer Baulandausweisungsumlage oder -abgabe (sowie ökonomischen Instrumenten insgesamt) formuliert. So wurde der Verlust von Steuerungsmöglichkeiten gegenüber einem ökonomischen Mechanismus befürchtet. Trotz dieser Bedenken wurde einer Baulandausweisungsabgabe von den Planspielteilnehmern des ExWoSt-Vorhabens „Fläche im Kreis“ ein beträchtliches Lenkungspotenzial attestiert (Difu 2007: 76).

Da sie nicht punktgenau ein Mengenziel ansteuern könnte, wird die Baulandausweisungsumlage auch als „second best“-Alternative zu einem System handelbarer Flächenzertifikate angesehen.

Auch bestehen Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit des Instruments. Eine Lenkung der kommunalen Baulandausweisung durch Einführung eines Kostentatbestandes im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichssystems sei nicht systemkonform (Spannowsky, Hofmeister o.J.). Des Weiteren ergeben sich Grenzen aus der Finanzausstattungsgarantie der Kommunen. Es liegen verschiedene Modelle zur Ausgestaltung der Baulandausweisungsabgabe vor (z.B. Freistellungen, Redistributionsschlüssel) (Krumm 2003). Die Baulandausweisungsumlage ist jedoch noch nicht in der Praxis erprobt worden. Die Umweltministerkonferenz plädiert für eine Prüfung und ggf. Erprobung der Baulandausweisungsumlage (LABO 2010: 16).

Eine Baulandausweisungsumlage wird ausgabenseitig als Teil des Kommunalen Finanzausgleichs angesehen (Umlage als Finanzierungsseite für „ökologische“ Zweckzuweisungen). Daher wird das Instrument im Zusammenhang mit einer Ökologisierung des Kommunalen Finanzausgleichs diskutiert (LABO 2010: 16). Allerdings ist umstritten, ob eine Kopplung der Abgabe mit dem Kommunalen Finanzausgleich sachgerecht und sinnvoll ist.

Eine Flächenneuausweisungsabgabe wäre nicht anschlussfähig an den Flächenzertifikatehandel, da beide Instrumente in Bezug auf die Belastung von Kommunen für die Flächenneuausweisung gleichgerichtet ist. Beide Instrumente schließen einander aus.

3.5.1.2 Zoniertes Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)

Das zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer) würde für unbebaute, aber bebaubare Grundstück des Innenbereichs angewandt werden. Vormalig bebaute Brachflächen würden ausgenommen bleiben, da diese bereits der Grundsteuer B unterliegen. Ein differenziertes Hebesatzrecht als Bestandteil der Grundsteuer B könnte es Gemeinden ermöglichen, unbebaute aber bebaubare Grundstücke des Innenbereichs steuerlich stärker zu belasten als bebaute Grundstücke, so dass das Vorhalten derart unbebauter Grundstücke für deren Eigentümer/innen verteuert wird. Ein differenziertes Hebesatzrecht hätte damit zum Ziel, einen fiskalischen Anreiz für die Mobilisierung von unbebauten aber bebaubaren Grundstücken des Innenbereichs auszuüben. Es zielt damit auf die Mobilisierung von Baulücken und könnte damit zur Innenentwicklung beitragen. Das zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer) würde vorrangig einen Flächenpotenzialtyp fokussieren, der in Form von kleinteiligen Baulücken bzw. Eigenheim-Bauparzellen in nicht vollständig realisierten B-Plan-Gebieten in nahezu allen Gemeinden anzutreffen ist. Die Mobilisierung derartiger Flächen würde vorrangig für gering verdichtetes Bauen (Ein- und Zweifamilienhäuser, Reihenhäuser) in Betracht kommen. Gemeinden wären mit dem zonierten Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer) in der Lage, durch eine entsprechende Anhebung der Hebesätze für unbebaute aber bebaubare Grundstücke deren (spekulative) Vorhaltung als potenzielles Bauland zu verteuern. In der Folge könnte damit gerechnet werden, dass sich Grundstückseigentümer/innen für eine bauliche Nutzung eines derartigen Grundstücks entscheiden oder selbiges an Bauwillige veräußern. In diesem Fall würde der spezifische erhöhte Grundsteuerhebesatz sein Ziel erreichen. Die Grundsteuer B fließt den Gemeinden zu. Gleiches würde damit auch für das auf einem differenzierten Hebesatz basierende Aufkommen aus der Besteuerung unbebauter aber bebaubarer Grundstücke gelten. Aus dem Aufkommen der Grundsteuer finanzieren Städte und Gemeinden einen Teil ihrer öffentlichen Leistungen. Notwendig für die Anwendung eines differenzierten Hebesatzes für unbebaute aber bebaubare Grundstücke wäre eine an Grund und Boden anknüpfender Bemessungsgrundlage. Die dazu erforderlichen Rohdaten (Bodenrichtwerte und Grundstücksgrößen) müssen miteinander verknüpft werden. Bundesweit ermitteln die Gutachterausschüsse in zweijährigem oder kürzerem Turnus Bodenwerte im Sinnen durchschnittlicher Lagewerte (vgl. § 196 BauGB). Die Bodenrichtwerte liegen nahezu flächendeckend vor. In Bezug auf Anreize für eine erhöhte Flächeneffizienz der baulichen Nutzung würde das differenzierte Hebesatzrecht keine Wirkung entfalten. Blicke es bei einer wie bislang im Grundsteuerreformprozess vorgezeichneten Ausgestaltung der Grundsteuer B, wäre kaum mit Impulsen für eine Steigerung der Flächeneffizienz z.B. durch eine spürbare Höherbelastung flächenzehrender Siedlungsformen, zu rechnen (Löhr 2016). Aus Sicht zahlreicher finanzwissenschaftlicher Expert/innen gilt das

differenzierte Hebesatzrecht in seiner Kopplung an eine (reformierte) Grundsteuer B in Form einer Substanzsteuer im Hinblick auf das generelle Ziel des Flächensparens als second best Alternative zu einer umfassenden Reform der Grundsteuer B hin zu einer Bodensteuer (Henger, Schaefer 2015, 2016a, 2016b). In Bezug auf die steuerrelevante Reichweite wird eingewandt, dass nur ein kleiner Teil der in Frage kommenden Flächenpotenziale erfasst würde und teilbebaute Grundstücke mit Ausnutzungsreserven sowie Grundstücke mit leer stehenden oder untergenutzten Gebäuden ausgeklammert würden. Aus der Sicht von Planungsexperten wird es für notwendig erachtet, die Mobilisierung unbebauter aber bebaubarer Grundstücke räumlich zu steuern. Hieran wird die Notwendigkeit einer Satzung geknüpft, die den räumlichen Umgriff für die Erhebung eines gesonderten Steuerhebesatzes festlegt. Kritiker des zonierte Satzungsrechts im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer) verweisen auf einen erheblichen zusätzlichen Prüf- und Verwaltungsaufwand sowie Definitions- und Abgrenzungsprobleme, die letztlich zu einer weiteren Verkomplizierung des Steuerrechts führen. Die Einführung eines differenzierten Hebesatzrechts wäre mit den handelbaren Flächenzertifikaten vereinbar.

3.5.2 Festlegung des Untersuchungsbedarfs

Im Rahmen der 1. Fokusgruppe wurde unter Beteiligung von sechs Expert/innen des Bauplanungsrechts und der Finanzwissenschaften der im Rahmen der vorherigen Literaturanalyse erzielte Kenntnisstands zur Wirkweise, möglicher Praxisanwendung und etwaiger Nebenwirkungen validiert sowie der weitere Untersuchungsbedarf festgelegt. Zugleich bildeten die Ergebnisse der Fokusgruppe der Ermittlung von im Planspiel zu klärenden inhaltlichen Aspekten sowie als Grundlage für die Leistungsbeschreibung von Expertengutachten, die der weiteren Untersuchung der Instrumente dienten.

Die folgenden Aspekte erwiesen sich als klärungsbedürftig:

- ▶ Präzisierung der Beschreibung von Abgabe- bzw. Steuerobjekt und Abgabe- bzw. Steuersubjekt (u.a. Rolle der Beteiligten und Verhältnis zwischen den Beteiligten, tatbestandlicher Regelungsbedarf, Möglichkeiten der Abwälzung der Abgabe, notwendige Ausnahmen),
- ▶ Eignung der Instrumente für die Erreichung von Zielen des Flächensparens (u.a. Zielgenauigkeit/ Lenkungswirkung/ Abgaben- und Steuergerechtigkeit, zu erwartende Reichweite in Bezug auf das Abgabe bzw. Steuerobjekt, zu erwartender Impact),
- ▶ Procedere der Abgaben- bzw. Steuererhebung (u.a. Notwendigkeit einer Satzung, räumliche Abgrenzung, notwendige Daten als Voraussetzung einer Besteuerung bzw. Abgabenerhebung),
- ▶ Ausgestaltung und Höhe der Abgabe bzw. Steuer (u.a. geeigneter Bemessungsmaßstab, mögliche Belastungsgrenzen),
- ▶ Darstellungen zur Ausgestaltung der Ausgabenseite im Falle der Ausgestaltung als Flächenneuausweisungsumlage (u.a. Möglichkeiten eines zweckgebundenen Rückflusses von Abgabeneinnahmen an die Gemeinden, Verteilungswirkung, Verhältnis zum kommunalen Finanzausgleich),
- ▶ Notwendiger rechtlicher Rahmen und mögliche rechtliche Hürden (u.a. notwendige Regelungsbedarfe in Bezug auf das Instrument, mögliche Wechselwirkungen mit anderen Instrumenten z.B. Grunderwerbsteuer, steuer-, abgaben- und verfassungsrechtliche Bedenken),
- ▶ Verhältnis der Instrumente zu handelbaren Flächenzertifikaten,
- ▶ Mögliche Fehlanreize oder Umgehungsstrategien.

3.5.3 Expertengutachten

Mit dem Ziel, die Aufgabenstellungen für die 2. und 3. Fokusgruppe in der zweiten Stufe des Praxistests zu schärfen, wurden zwei Expertengutachten erstellt. Basis für die Aufgabenstellungen der Gutachten bildeten die in der 1. Fokusgruppe ermittelten Klärungsbedarfe. Ein Expertengutachten wurde durch Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky (Technische Universität Kaiserslautern) zum Instrument „Flächenneuausweisungsabgabe“ erstellt (vgl. Anhang 2). Ein zweites Gutachten, erarbeitet von Dr. Ralph Henger (IW Institut der deutschen Wirtschaft Köln), fokussierte das Instrument „zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)“ (vgl. Anhang 3 sowie UBA, 2018c).

3.5.3.1 Ergebnisse des Expertengutachtens zum Instrument „Flächenneuausweisungsabgabe“

Der Gutachter kommt nach Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen für eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion u.a. in Bezug auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht dem Gebot der Belastungsgerechtigkeit und der gesetzlichen Regelung zum Planungserfordernis zu der Einschätzung, dass die Einführung einer bundesweiten Baulandausweisungsumlage für planende Gemeinden als Abgabenschuldner unzulässig wäre. Diese sei in Anbetracht der raumordnungsrechtlichen Festlegung nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG nicht erforderlich und damit rechtlich angreifbar. Eine besondere Rechtfertigung einer Flächenneuausweisungsabgabe für Gemeinden lässt sich kaum begründen, da davon auszugehen ist, dass zur Erreichung des Steuerungszwecks gesetzlich andere Mittel (§ 1 Abs. 3 S. 1 und § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB und § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG) vorgesehen sind, womit der Steuerungszweck grundsätzlich effizienter erreichbar wäre. Hinzu kommt die mit der Novelle des ROG bestehende gesetzliche Regelung, wonach quantitative Flächenneuausweisungsbeschränkungen in Form von Zielen der Raumordnung möglich sind (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG). Nach den verfassungsrechtlichen Maßstäben in Bezug auf Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion kann eine Gemeinde nicht mit einer zusätzlichen Sonderabgabe bei der Wahrnehmung ihrer Planungsaufgabe belastet werden. Da ein Zusammenhang zwischen Aufgabe und Finanzaufwand besteht, sei eine zusätzlich Sonderabgabe nicht zu rechtfertigen. Eines von weiteren Argumenten gegen eine Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe für Gemeinden knüpft an der schlechten Finanzsituation viele Gemeinden an, die sich durch eine Sonderabgabe verschärfen könnte und damit einer faktischen Planungsbeschränkung gleichkäme.

In Bezug auf eine mögliche landesrechtliche Regelung zur Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe für Gemeinden, die der Eindämmung einer missbräuchlichen Flächenneuausweisungspolitik dient, hält der Gutachter für eingeschränkt zulässig. Eine solche Regelung wäre zur Bewältigung raumstruktureller Fehlentwicklungen auf regionaler Ebene denkbar. Es wird hier auf einschlägige Untersuchungen im Rahmen des REFINA-Programms in der Stadtregion Gießen-Wetzlar verwiesen, die die Einführung einer Abgabe im Rahmen eines stadtreionalen Kooperationsverbundes fokussierten (Spannowsky, Hofmeister o.J.). Allerdings setzt auch bei einer landesweiten Abgabenregelung - neben Fragen u.a. der Belastungsgerechtigkeit - die nach ROG bestehende Regelung für quantitative Flächenneuausweisungsbeschränkungen in Form von Zielen der Raumordnung (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG) Schranken für eine zusätzliche ökonomische Regelungsoption.

Im Weiteren wurde der Frage nachgegangen, ob eine Flächenneuausweisungsabgabe für Grundstückseigentümer als Abgabenschuldner in Betracht zu ziehen wäre. Bezweifelt wird hier, dass die Einführung einer Abgabe für Grundstückseigentümer, deren Grundstück infolge städtebaulicher Planung zu Baugrundstücken aufgewertet werden, zulässig sei, da dieses in der Regel ohne Zutun der Eigentümer/innen und auf in der Regel Basis der kommunalen Planungshoheit erfolge (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Problematisch sei hier der mangelnde Zurechnungszusammenhang zwischen der Abgabenbelastung und der gruppenspezifischen Zuordnung der Finanzverantwortung.

In einem weiteren Analyseschritt wurde als Abgabensubjekt einer Flächenneuausweisungsabgabe die Gruppe der Vorhabenträger als Steuersubjekt eingegrenzt. Vorhabenträger, die identische mit Grundstückseigentümer/innen sein können geben als Nachfrager nach Baurecht Anlass für gemeindliche Planungen, die zu einer erstmaligen Inanspruchnahme von Freiraum für bauliche Zwecke (Steuerungsobjekt) führen. Somit wäre ein Zurechnungszusammenhang zwischen der Abgabenbelastung und der gruppenspezifischen Zuordnung der Finanzverantwortung gegeben. Unter Bezug auf den erforderlichen Sachzweck der Abgabenerhebung wird ausgeführt, dass die erstmalige Umwandlung vormals unbebauter Flächen in der Regel im Wege des Bebauungsplans mit Umweltprüfung erfolgt. Daher entstünden Planungskosten, die bislang dem Bereich der Gemeinlast zugeordnet werden. Die notwendige Gruppennützigkeit der Abgabe könnte gegeben sein, wenn die Kosten für die Bauleitplanung mit Umweltprüfung, für das damit zusammenhängende Umweltmonitoring sowie die Auden Aufwand für sonstige umweltfachliche Prüfungen zu decken sind. Somit wäre ein breites fachliches

Beurteilungsermessen der Planungsträger gegeben, da Auswirkungen der Planung auf eine betroffenes Schutzgut zu prüfen sind (vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB, § 1a Abs. 4 und 5 BauGB).

Die Baugenehmigung für Vorhabenträger würde eine gruppenspezifische Zuordnung der Finanzverantwortung rechtfertigen, da diese unmittelbar von den Planungsaktivitäten der Gemeinde profitieren. Das Abgabenaufkommen würde direkt der Gemeinde zufließen und könnte zweckgebunden für die Refinanzierung der Planungs- und Umweltprüfungskosten eingesetzt werden. Die Gemeinden müssten die Vorfinanzierungslast tragen. Abgabefähig sind nur die Planungs- und Umweltprüfungskosten, die dadurch entstanden sind, dass für die erstmalige Schaffung von Baurecht im Freiraum ein Bauleitplanverfahren durchgeführt wurde. Somit ist der Rahmen für die Abgabenhöhe im Wesentlichen abgesteckt.

Die Zuständigkeit für die Abgabenerhebung sollte bei den unteren Verwaltungsbehörden (baugenehmigungs- bzw. Bauaufsichtsbehörden) liegen, die auf Basis der Informationen über Zeitpunkt der Bestandskraft der Baugenehmigung und über die notwendigen Daten zur Bestimmung der Abgabenhöhe verfügen.

Notwendig wäre eine gesetzliche Regelung der Flächenneuausweisungsabgabe der in Bezug auf Zweck, sachlichen Gegenstand, Umfang und Höhe, Adressatengruppe, Entstehen, Fälligkeit und Zuständigkeit.

In Bezug auf mögliche Fehlanreize einer Flächenneuausweisungsabgabe wäre zu beachten, dass in Kommunen eine weitere Siedlungsentwicklung z.B. aus Gründen der Klimaanpassung, der Luftreinhaltung oder des Lärmschutzes nicht mehr vertretbar erscheint und damit eine Neuausweisung von Flächen in Verbindung mit der Abgabe nicht gerechtfertigt ist. Derartige Fälle müssten in einer Ausnahmeregelung in der Abgaberegulierung erfasst werden.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass mit der Einführung des § 13b BauGB (zeitlich befristet) die Kommunen ein beschleunigtes Verfahren der Flächenentwicklung bis zu einer Grundfläche von 10.000 qm durchführen können. Der hierbei mögliche Verzicht auf Umweltprüfung und Eingriffs-/ Ausgleichsregelung kann dazu führen, dass für eine Flächenneuausweisungsabgabe zugrunde zu legende Aufwendungen z.B. für die Umweltprüfung nicht anfallen. Somit würde die Steuerungswirkung der Abgabe eingeschränkt werden.

Alternativ denkbar wäre auch eine gebührenrechtliche Regelung, die als Gegenleistung für eine bestimmte tatsächlich in Anspruch genommene Verwaltungsleistung vorzusehen wäre. Diese könnte der Abdeckung der mit erhöhten Anforderungen verbundenen gemeindlichen Planungsleistung dienen. Jedoch sei ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Planungsleistung und tatsächlicher Inanspruchnahme der damit geschaffenen Nutzungsmöglichkeit grundsätzlich nur bei einem – vergleichsweise selten angewendeten – vorhabenbezogenen Bebauungsplan gegeben.

Das bedeutet, dass die Erhebung einer Flächenneuausweisungsabgabe nicht unter Berufung auf die Gegenleistungsfunktion erfolgen kann. Vielmehr bedürfe es der Argumentation, dass durch die Ausweisung von Bauland in einem Angebotsbebauungsplan eine Nutzungsmöglichkeit mit erhöhtem Planungsaufwand geschaffen wurde, um dem Vorhabenträger den Zugriff auf die knappe Ressource Fläche im vormals unbebauten Freiraum zu ermöglichen.

3.5.3.2 Ergebnisse des Expertengutachtens zum Instrument „Zoniertes Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)“

Im Zusammenhang mit der möglichen Einführung eines zoniertes Satzungsrechts im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer) bestünden verschiedene Ausgestaltungsoptionen sowohl in Bezug auf die Anwendung einer erhöhten Steuermesszahl und eines erhöhten Hebesatzes als auch in Bezug darauf, welche Art von Grundstücken und welche Gemeinden betroffen sein könnten. Gestaltungsoptionen bestünden darüber hinaus in der Frage, ob die Steuer von den Kommunen flächendeckend oder optional angewendet werden sollte.

Um unbebaute Grundstücke stärker zu belasten wäre ein Ansatz, den Messbetrag so zu erhöhen, dass eine möglichst gleiche Besteuerung bebauter und unbebauter Grundstücke erfolgt. D.h. die Besteuerung müsste sich am bestehende Baurecht eines Grundstücks und auf den Verwendungszweck orientieren und nicht – wie bisher – an der tatsächlichen Nutzung. Spürbar erhöhte Steuermessbeträge würden zu Belastungsunterschieden je nach Grundstück, Bebauung und Region führen. Diese müssten durch ein zusätzliches Hebesatzrecht der Kommunen abgemildert werden. Es ist eine nach Zonen ausdifferenzierte Erhebung der Steuer denkbar, welche unterschiedliche Bodenpreinsniveaus oder die Wirkungen kommunaler Erschließungs- und Sanierungsmaßnahmen berücksichtigt. So könnte in einem Sanierungsgebiet nach § 136 ff. BauGB ein erhöhter Hebesatz angewendet werden. Allerdings wäre zu beachten, dass eine derartige Steuerpraxis mit bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen (z. B. die Erhebung von Ausgleichsbeträgen) konkurrieren würde. Da eine angemessen differenzierte Ausgestaltung der Baulandsteuer durch die Gemeinden problematisch erscheint, sollte eine einheitliche und übergeordnete Festlegung erhöhter Steuermessbeträge erfolgen.

Steuerobjekt sollten baureife Grundstücke sein, die in einem Bebauungsplan als Bauland festgesetzt und in ortsüblicher Weise für eine Bebauung ausreichend erschlossen sind. Es wird darauf hingewiesen, dass im Einzelfall Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Beurteilung der Baureife von Grundstücken bestehen könnten, z. B. in Abgrenzung zu landwirtschaftlichen Nutzungen. Generell ginge die Einführung eines weiteren Steuertatbestands mit einem hohen Aufwand für die Verwaltung einher. Darüber hinaus wäre es denkbar, auch vormals bauliche genutzte Flächenpotenziale wie ungenutzte, untergenutzte oder zwischengenutzte ehemals baulich genutzte Flächen in das „zonierte Satzungsrecht“ einzubeziehen (vgl. Löhr 2008). In diesen Fällen könnte wiederum von verminderten Hebesätzen ein Anreiz für Investoren zur Aktivierung von Brachflächen ausgehen.

Würde eine Baulandsteuer flächendeckend eingeführt werden, würden auch strukturschwache und ländliche Räume mit einer vergleichsweise hohen Flächeninanspruchnahme und Zersiedlung einbezogen werden. Allerdings besteht hier ein großes Angebot von neuem Bauland, so dass die Nachfrage nach unbebauten und baureifen Grundstücken begrenzt ist. Eine höhere Belastung gegenüber den Status quo erscheint daher eher in Wohnungsmärkten mit großer Flächennachfrage praktikabel.

Es wird konstatiert, dass eine Baulandsteuer einen Beitrag zum Flächensparen leisten könnte, indem sie durch eine Mehrbelastung unbebauter baureifer Grundstücke eine effektive und effiziente Nutzung ausgewiesener und erschlossener Flächen fördert (Engelhardt 2004; Löhr 2008). Die Baulandsteuer würde zu einer Ausweitung des Angebots an Flächen im Bestand am Bodenmarkt führen und damit – im Falle einer Einführung – die positiven Lenkungswirkungen des Zertifikatehandels unterstützen. Jedoch erscheint der Flächenspareffekt eher gering, da mit einer stärkeren steuerlichen Belastung zu rechnen ist, aber in Anbetracht der zu erwartenden begrenzten individuellen Mehrbelastung der Anreiz für eine zügige Bebauung oder Veräußerung der betreffenden Grundstücke kaum gegeben sein wird.

Allerdings bestehen auch Bedenken in Bezug auf eine gerechte Belastung von Eigentümer/innen betroffener Grundstücke in Fällen, in denen eine schnelle Bebauung aufgrund sozialer Härten nicht möglich ist und die betroffenen Haushalte steuerlich belastet werden. Die Überwälzbarkeit der Kosten auf die Käufer von Bauflächen wird als weiteres Problem erkannt, das im Falle hoher Flächennachfrage zu steigenden Baulandpreisen führen kann. Zudem würde die Einführung eines neuen Steuertatbestands das bestehende Grundsteuersystem verkomplizieren und einen hohen Aufwand für die Verwaltung mit sich bringen. Die aktuelle Grundsteuer sollte daher nicht um eine Baulandsteuer ergänzt werden.

Als weit besseren fiskalischen Anreiz zum Flächensparen betrachtet der Experte eine als Bodenwertsteuer ausgestaltete Grundsteuer, da dann auf alle ungenutzten bzw. gering genutzten Bestandflächen ein erhöhter Anreiz zu effizienteren Nutzung etabliert wird. Im Falle einer allgemeinen Grundsteuerreform hin zu einer Bodenwertsteuer könnte auf die Baulandsteuer verzichtet werden. Zudem sollten

die oben genannten Instrumente eines kommunalen Flächenmanagements verstärkt zum Einsatz kommen.

Außerdem sollten die Instrumente des kommunalen Flächenmanagements mit einem Flächenzertifikatehandel kombiniert werden, der als ein vielversprechendes Instrument zur Erreichung des 30-Hektar-Ziels bewertet wird (Henger et al. 2016, UBA 2012; UBA 2018).

3.5.4 Reflexion der Instrumente mit potenziellen Anwendern (2. und 3. Fokusgruppe)

Im Rahmen der zweiten Stufe des Praxistests wurden im Januar 2018 zwei Fokusgruppen durchgeführt (2. und 3. Fokusgruppe). In beiden Fokusgruppen standen die Instrumente „Flächenneuausweisungsabgabe“ und „zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)“ im Mittelpunkt.

Die 2. Fokusgruppe (1tägiger Workshop) setzte sich aus Akteuren aus Bundes- und Landesministerien sowie Vertreter/innen kommunaler Spitzenverbände zusammen. Im Workshop wurden die Instrumente in die Diskussion gebracht und die Perspektive von Beteiligten an einem eventuellen Gesetzgebungsverfahren eruiert. Vor dem Hintergrund dieser spezifischen Perspektive stand in dieser Fokusgruppe die Reflektion und Validierung der zuvor erlangten Ergebnisse im Vordergrund. Betrachtet wurden Rahmenbedingungen, Chancen, Risiken und Hürden, um weitere Hinweise für die konkrete Ausgestaltung der Instrumente zu erhalten aber auch, um zu Priorisierungen zu gelangen.

In einer 3. Fokusgruppe (1tägiger Workshop) erörterten kommunale Akteure, die bei den hier betrachteten Instrumenten zum Teil mit Spielräumen ausgestattet werden würden (zonierte Satzungsrecht), zum Teil aber auch indirekt in ihren Spielräumen eingeschränkt werden würden (Flächenneuausweisungsabgabe), Aspekte einer möglichen Ausgestaltung, Umsetzung und Implementierung sowie denkbarer Anwendungsfolgen der beiden neuen Instrumente.

An beiden Fokusgruppen waren außerdem die Experten - Prof. Dr. jur Willy Spannowsky (Technische Universität Kaiserslautern) und Dr. Ralph Henger (IW Institut der deutschen Wirtschaft Köln) - beteiligt.

3.5.4.1 Ergebnisse der 2. Fokusgruppe zu den betrachteten Instrumenten

Flächenneuausweisungsabgabe

Das Instrument der Flächenneuausweisungsabgabe wird in der vorgestellten Ausgestaltung von den Teilnehmenden der 2. Fokusgruppe mehrheitlich als nicht zielführend im Sinne des Flächensparens bewertet. Zum einen wird die Wirksamkeit vor dem Hintergrund des §13b BauGB in Frage gestellt, da Gemeinden hiermit die Möglichkeit haben, in bestimmtem Umfang Flächenneuausweisungen von Bauland im vereinfachten Verfahren durchzuführen. Die Möglichkeit, in diesem Zusammenhang auf eine Umweltprüfung zu verzichten, würde den Ansatz, Kosten der Umweltprüfung sowie von aufwändigen Gutachten in Form einer Sonderabgabe von Investoren abzuverlangen, konterkarieren. Eine Verlängerung der Geltungsdauer dieser Regelung über das Jahr 2019 hinaus könne nicht ausgeschlossen werden und sei zumindest EU-rechtlich möglich. Weiterhin wird befürchtet, dass Fehlanreize durch die Refinanzierung der Erschließungskosten zu einer verstärkten Ausweisung von Bauland führen könnten. Auch wird bezweifelt, dass Erhebungsaufwand und Aufkommen aus der Abgabe in einem vertretbaren Verhältnis stehen würden. Im Übrigen müsste davon ausgegangen werden, dass eine derartige Abgabe in nennenswertem Umfang nur dort besonders wirksam werden würde, wo aufgrund hoher Flächennachfrage Neuausweisungen mit einem erheblichen Prüfaufwand verbunden sind. Aber unter diesen Bedingungen müsse davon ausgegangen werden, dass in Anbetracht des hohen Baulandpreinsniveaus die Zusatzkosten infolge einer Sonderabgabe, insbesondere wenn sie auf Erwerber von Grundstücken bzw. Wohnungen oder Gewerbeflächen abgewälzt werden können, eine Flächenneuanspruchnahme nicht verhindern. Gerade in Ballungsräumen mit hohem Flächendruck und hoher Nachfrage wird daher von einer isoliert eingeführten Abgabe keine relevante Wirkung für das Flä-

chensparen erwartet. Die Reichweite im Sinne eines möglichst flächendeckenden Flächensparens bliebe also begrenzt.

Ergänzend zu den Zweifeln am Zielbeitrag und am Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen werden weitere grundlegende Voraussetzungen einer zielführenden Anwendung benannt. Um mit einer Sonderabgabe wie der Flächenneuausweisungsabgabe eine Lenkungswirkung erzielen zu können, müsste diese aus Sicht der Teilnehmenden mit einer raumordnerischen quantitativen Flächenvorgabe verknüpft werden. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG könnten Raumordnungsbehörden mit quantitative Ziel festlegungen eine Mengensteuerung bewirken, die für die betroffenen Gemeinden eine Beachtungspflicht zur Folge hat, die nur mittels Zielabweichungsverfahren überwunden werden kann.

Neben der Einschätzung, dass es einer notwendigen Verknüpfung von Sonderabgabe und raumordnerischer quantitativer Mengensteuerung bedarf, stellt sich allerdings die Frage, ob vorrangig allein ein vorhandenes Steuerungsinstrument der Raumordnung wie § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG eingesetzt werden müsse, wenn von ihm die gewünschte Lenkungswirkung in Bezug auf das Flächensparen ausgehen kann.

Es wird allerdings auch angenommen, dass die Akzeptanz für eine quantitative Steuerung auf Ebene der Regionalplanung mit Anwendung von § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG begrenzt ist. Es liegen noch keine Anwendungserfahrungen vor. Jedoch wird zugleich vermutet, dass eine regionalplanerische Mengensteuerung – wenn auch nur regional wirksam – einfacher durchzusetzen ist als eine Kontingentierung auf Ebene Bund-Länder zur Operationalisierung z.B. des 30-ha-Ziels.

Abschließend halten die Teilnehmenden fest, dass raumordnerische Ziele und Instrumente von höherer Bedeutung für die Steuerung der Flächeninanspruchnahme und im Sinne des Flächensparens sind. Ökonomische Instrumente, wie die Flächenneuausweisungsabgabe können das Flächensparen lediglich ergänzend in Kombination mit raumordnerischen Instrumenten unterstützen.

Zoniertes Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)

Die aktuelle Diskussion über die Reform der Grundsteuer B, verstärkt durch das laufende Verfahren beim Bundesverfassungsgericht, prägte das 2. Fokusgruppengespräch. So wurde u.a. auf die datentechnischen Herausforderungen einer Grundsteuerreform hingewiesen, die mit einem neuen Verfahren der Wertermittlung und einer gleichzeitigen Vereinheitlichung und Automatisierung verschiedener Verfahren im Zusammenhang mit der Steuererhebung verbunden sei. Es seien etwa 35 Mio. Grundstücke betroffen und es müsste mit einem bis zu 10jährigen Umstellungsprozess gerechnet werden.

Es wurde konstatiert, dass eine notwendige Grundsteuerreform in jedem Fall zum Anlass genommen werden müsse, die Möglichkeiten einer Implementierung eines zonierten Satzungsrechts im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer) zu prüfen. Hierbei sei davon auszugehen, dass das eigentliche Gesetzgebungsverfahren zur Reform der Grundsteuer B möglicherweise nur 1 bis 2 Jahre in Anspruch nehmen würde. Somit müssten mögliche Modifikationen der Grundsteuer B – etwa die ergänzende Baulandsteuer für unbebaute, aber bebaubare Grundstücke – zügig in die Debatte eingebracht werden.

Generell zu beachten sei, dass die Grundsteuer als kommunale Steuer bislang nicht dem Zweck Flächensparen diene. Bei der Reform der Grundsteuer B müsste daher den am Reformprozess Beteiligten verdeutlicht werden, dass eine reformierte Grundsteuer diesen Zweck unterstützen muss.

Die Einführung einer Baulandsteuer mit dem Ziel des Flächensparens wird zwar grundsätzlich von den meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmern als ein denkbare Instrument für das Flächensparen eingeschätzt, jedoch werden verschiedene mögliche Hemmnisse in der Umsetzung genannt: Zum einen wäre für die Erhebung einer Baulandsteuer eine eigene Messzahl für unbebaute Grundstücke erforderlich, die auf Bundesebene festgelegt werden müsste. Das Hebesatzrecht wiederum wäre eine kommunale Aufgabe. Denkbar wären auch regional abgegrenzte Zonen – sowohl um mit einer steuerlichen

Mehrbelastung unbebaute, aber bebaubare Grundstücke in nachfragestarken Lagen einer Gemeinde in die Bebauung zu bringen oder in aus Nachfragesicht benachteiligten bzw. strukturell benachteiligten Teilgebieten einer Stadt mit Steuernachlässen resp. Hebesatzminderung (mgl. Kriterien: Bodenwertverlust, Einwohnerverlust, Leerstand, Nachholbedarf bei Bestandserneuerung) Anreiz für städtebaulich gewünschte Investitionen zu geben. Allerdings müssten Kommunen, die mittels einer Zonierung steuern möchten, einen Mehraufwand betreiben und ihr Vorgehen rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund sei fraglich, ob seitens der Kommunen mit einer breiten Anwendung einer derartigen Steuer zu rechnen sei.

Der steuernde Effekt einer Baulandsteuer als Anreiz für eine Mobilisierung von Bestandflächen durch die Eigentümerinnen und Eigentümer wird insgesamt als zu gering eingeschätzt. Es sei davon auszugehen, dass die Baulandsteuer maximal zur Anhebung auf das Belastungsniveau eines benachbarten (i.d.R.) mit Ein-oder Zweifamilienhaus bebauten Grundstücks führen würde. Die Belastung eines unbebauten Grundstücks durch die Grundsteuer B betrug im Jahr 2013 durchschnittlich 44 Euro pro Jahr, die eines bebauten Einfamilienhausgrundstücks betrug im Schnitt 236 Euro pro Jahr (Henger, Schaefer 2015: 22). Die Angleichung der steuerlichen Belastung von unbebauten und bebauten Grundstücken würde aus Sicht der Eigentümerin bzw. der Eigentümers des unbebauten Grundstücks hier zwar eine Vervielfachung bedeuten. Es ging hier aber um nominell eher geringe Beträge, so dass hinterfragt werden müsse, ob von derartigen oder ähnlich hohen Mehrbelastungen tatsächlich ein Anreiz für die Bebauung oder Veräußerung eines bislang unbebauten Grundstücks ausgehen würde. Zudem wäre mit dem Nebeneffekt zu rechnen, dass die erhöhte Belastung unbebauter, aber bebaubarer Grundstücke letztlich der Preistreiberei auf den Baulandmärkten Vorschub leisten würde, da steuerliche Mehrbelastungen vermutlich in den Verkaufspreis eingepreist werden würden. Vor dem Hintergrund der zu erwartenden nominellen Mehrbelastung würde eine Baulandsteuer unter der Maßgabe der Aufkommensneutralität kaum wirksam werden können. Zudem würde allenfalls in Lagen mit gewisser Flächennachfrage eine Wirkung erzielt werden können. Daher wäre sie als Instrument für eine flächendeckende Anwendung nicht geeignet.

Aufgrund der vorherrschenden Skepsis über eine politisch realisierbare Koppelung der Baulandsteuer mit der Reform der Grundsteuer, werden auch Alternativen erörtert. So wird eine zweckgebundene Sonderabgabe für unbebaute aber bebaubare Grundstücke erörtert, die von den Kommunen in Verbindung mit einem Instrument des besonderen Städtebaurechts erhoben werden könnte. Dieses würde eine zonierte angewandte und städtebaulich begründete Erhebung einer Sonderabgabe ermöglichen. Angeregt wird die Verknüpfung der Sonderabgabe mit dem (noch in Untersuchungen befindlichen) Instrument der Innenentwicklungsmaßnahme. Grundsätzlich seien in Bezug auf eine Abgabenerhebung Unterschiede zwischen Innenentwicklungsmaßnahme (hier sollen Grundstückseigentümer zur Investition angeregt werden) und städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (hier investiert die öffentliche Hand in Infrastruktur o.ä. und erhebt anschließend dafür bei den Grundstückseigentümern einen Planungswertausgleich) zu beachten. Es könne in einem Gebiet der Innenentwicklungsmaßnahme stufenweise verfahren werden, indem in einem abgegrenzten Gebiet eine zunächst über mehrere, beispielsweise 6 Jahre erhöhte Abgabenverpflichtung verhängt werden würde, bevor eine Bauverpflichtung ausgesprochen wird. Auch wenn die Ausgestaltung des Instruments Innenentwicklungsmaßnahme noch nicht konkret ausgearbeitet ist, werden Anreize für Eigentümer, bislang unbebauter Grundstücke diese zu bebauen oder zu veräußern, für möglich gehalten. Sinnvoll in der Anwendung wäre die Abgabe aber letztlich nur unter der Voraussetzung, dass von der Sonderabgabe eine angemessene Belastung mit Lenkungswirkung ausgeht. Angemerkt wurde auch, dass städtebaurechtliche Ansätze für Abgaben sehr kleinteilig sind und deshalb nur eine eher geringe Reichweite haben. Außerdem müsse berücksichtigt werden, dass Instrumente des besonderen Städtebaurechts in Bezug auf ihre Anwendung stets voraussetzungsfull sind. Daher würden kleine Gemeinden davon kaum Gebrauch machen.

Eine Sonderabgabe wird aber insofern befürwortet, weil Kommunen diese direkt erheben und das Aufkommen dann gezielt für Maßnahmen der Innenentwicklung einsetzen können. Hierin bestünde ein Vorteil gegenüber einer Steuerlösung.

Die Teilnehmenden attestierten der Baulandsteuer eine begrenzte Wirkung in Bezug auf das Flächensparen durch die Mobilisierung bebaubarer, aber unbebauter Grundstücke. Sie tendierten eher zu einer Sonderabgabe für unbebaute aber bebaubare Grundstücke in Verbindung mit dem besonderen Städtebaurecht als Alternative zu einer Baulandsteuer.

Die Debatte um eine Reform der Grundsteuer B bzw. die Einführung einer Baulandsteuer wurde in der 2. Fokusgruppe unter steter Bezugnahme auf die Bodenwertsteuer als möglichen grundlegenden Reformansatz der Grundsteuer B geführt. Hier müsse sich die Baulandsteuer in Bezug auf ihre Steuerungswirkung für das Flächensparen messen lassen. Es liege auf der Hand dass die Bodenwertsteuer, die bei der Wertermittlung auf dem Grundstück aufstehenden Gebäude unberücksichtigt lässt, direkt das Ausmaß der Flächeninanspruchnahme berücksichtigen würde. Etwaige hohe Bewertungen von aufstehenden Gebäuden – wie bei einer Grundsteuerreform nach dem Bundesrats-Modell befürchtet – wären von der Einführung einer Bodenwertsteuer nicht zu erwarten. Zudem wäre von einer derartigen Steuer ein geringerer Erhebungsaufwand zu erwarten. Gleichwohl wäre hier wie bei der Baulandsteuer zu hinterfragen, ob unter der Maßgabe der Aufkommensneutralität bei unbebauten, aber bebaubaren Grundstücken mit einer Belastung zu rechnen wäre, die die Eigentümerinnen und Eigentümer zu einer Mobilisierung solcher Flächen veranlassen würde.

3.5.4.2 Ergebnisse der 3. Fokusgruppe zu den betrachteten Instrumenten

Flächenneuausweisungsabgabe

Das Instrument der Flächenneuausweisungsabgabe wurde unter den Teilnehmenden der 3. Fokusgruppe kontrovers diskutiert: Obwohl seine steuernde Wirkung im Allgemeinen überwiegend kritisch eingeschätzt wurde, sahen einige Anwesende in diesem Instrument durchaus Potenzial für das Flächensparen. Eine Abgabe, die die mit der Baulandausweisung verbundenen Planungs- und Prüfkosten abbildet, hätte eine psychologische Wirkung, da sie für eine strategische Ausrichtung der Kommunen in Richtung Flächensparen stehen könnte. Vorhabenträgern würde verdeutlicht werden, dass die Bereitstellung von neuem Bauland ein knappes Gut betreffe. Gleichwohl sei zu bedenken, dass die nominelle Mehrbelastung, die von einer Flächenneuausweisungsabgabe ausgeht, in Anbetracht der Baulandgesamtkosten vor allem in nachfragestraken Märkten überschaubar bleiben würden. Fraglich erscheine, ob die Planungskosten der Kommunen so hoch wären, dass eine darauf basierende Abgabe geplante Bauvorhaben unwirtschaftlich machen würden.

Folge könnte lediglich eine Preissteigerung beim späteren Verkauf der Flächen und Immobilien sein, die aber von Bauträgern beabsichtigte Vorhaben und damit eine Neuausweisung nicht verhindern würden.

In diesem Zusammenhang wurden die möglichen Auswirkungen bzw. Steuerungswirkungen der Abgabe in Bodenmärkten mit starker und geringer Flächennachfrage erörtert. Von Seiten wachsender Kommunen würden Grundstückspreissteigerungen befürchtet, die den ohnehin angespannten Grundstücksmarkt weiter überhitzen könnten. Zudem würde die Abgabe, von der eine Steuerung in Bezug auf eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ausgehen sollte, neue Baugebiete nicht verhindern können. In Bodenmärkten mit geringer Nachfrage wäre schlicht die Anzahl der relevanten Fälle, in denen ein Vorhabenträger die Abgabe zu entrichten hätte, überschaubar. Dieses führte zu dem Schluss, dass eine Beeinflussung des Angebots von neuem Bauland nur über eine Kombination der Flächenneuausweisungsabgabe mit quantitativen Mengenvorgaben auf Basis von § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG erzielt werden könnte, und zwar in erster Linie in Bodenmärkten mit großer Nachfrage.

Hinderlich für die erfolgreiche Implementierung der Flächenneuausweisungsabgabe seien im Sinne des Flächensparens kontraproduktive Regelungen wie der Möglichkeit zur Ausweisung von neuem Bauland in einem vereinfachten Verfahren ohne Umweltprüfung, wie es der §13 b BauGB ermögliche. Letztere würde im Besonderen der Grundidee der Abgabe zuwiderlaufen, wonach, Kommunen Kosten der Umweltprüfung den Vorhabenträgern anlasten

In Bezug auf die mögliche Anwendung einer Flächenneuausweisungsabgabe wurde außerdem zu bedenken gegeben, dass der Erlass einer Satzung über die Abgabenerhebung einen zusätzlichen Aufwand für die Kommunen bedeuten würde.

In diesem Zusammenhang wurde die Frage aufgeworfen, ob für das Flächensparen insbesondere kleinere Kommunen nicht eher eine Unterstützung bei der Mobilisierung von Bestandsflächen einen größeren Nutzen bringen könnte. Zu denken sei an standardisierbare Programme, Vorgehensweisen bzw. Konzepte z.B. zur Baulandaktivierung, zur Ermittlung von Baulandpotenzialen im Innenbereich und zur Bebauung derartiger Flächenpotenziale zur Schaffung günstigen Wohnraums.

Als Ergebnis der Diskussion kann festgehalten werden, dass die Einführung einer flächendeckenden Abgabe als nicht zielführend eingeschätzt wird. In Kombination mit einer quantitativen Mengensteuerung könnte eine Flächenneuausweisungsabgabe in Kommunen mit hoher Flächennachfrage eventuell wirksam im Sinne des Flächensparens sein.

Zoniertes Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)

Die Teilnehmenden diskutierten das im Expertengutachten untersuchte Instrument des zonierten Satzungsrechts im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer) vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte um die Reform der Grundsteuer B. Sie stellten dabei eine mögliche Baulandsteuer in Verbindung mit einer (möglicherweise nach dem sog. Bundesratsmodell) reformierten Grundsteuer B einem grundlegenden Reformansatz der Grundsteuer B gegenüber: der Bodenwertsteuer, die nur das Grundstück in die Bewertung einbezieht und aufstehende Gebäude dabei unberücksichtigt lässt.

Eine Grundsteuerreform würde von den Kommunen z.B. eine Auseinandersetzung mit möglichen Belastungsverschiebungen verlangen. Mit derartigen Belastungsverschiebungen sei trotz der Grundannahme der Aufkommensneutralität zu rechnen. Unabhängig davon sei aus Sicht der Kommunen eine möglichst einfache und transparente Ausgestaltung der reformierten Grundsteuer wünschenswert. Die Einführung einer Bodenwertsteuer, die auf Bodenrichtwerten basieren würde und damit dem Wunsch nach Vereinfachung entspräche, wurde dennoch kontrovers diskutiert. So wurde darauf hingewiesen, dass die Grundsteuer von den Kommunen als Infrastrukturabgabe verstanden werde und deshalb die Berücksichtigung der Bebauung bzw. Nutzung für essentiell gehalten werde. Mit Blick auf eine einfache Ausgestaltung sollte ein einfaches Modell zur Bewertung der Gebäude entwickelt werden. Befürworter der Bodenwertsteuer wiederum legten dar, dass auch ein Bodenrichtwert Ausdruck eines Erschließungsstandards sei und somit auch die von der Kommune getätigten Infrastrukturleistungen in die Bewertung einfließen. In Bezug auf beide Reformansätze wurde konstatiert, dass für die notwendigen Grundstücksbewertungen z.B. keine flächendeckenden Bodenrichtwerte vorlägen und die Festlegung der Bodenrichtwerte bislang nach unterschiedlichen Verfahren erfolge. Eine Zusammenarbeit mit den Gutachterausschüssen bei einer notwendigen Standardisierung der Bodenbewertungen wird deshalb für notwendig erachtet.

Die Einführung eines „zoniertes Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)“ im Rahmen der Grundsteuerreform wird von den meisten Teilnehmenden als ein potenzielles Instrument mit Potenzial für das Flächensparen bewertet. Die Wirkung des im Gutachten untersuchten Ansatzes wird vor dem Hintergrund der bestehenden regionalen Disparitäten jedoch ambivalent beurteilt. In Bezug auf schrumpfende Regionen bzw. kleine Gemeinden wird angenommen, dass die Nachfrage nach neuem Bauland nicht beeinflusst werden würde, wenn Baugrundstücke im Bestand mit einer Baulandsteuer höher belastet werden. Die Mobilisierungseffekte wären voraussichtlich vernachlässig-

bar. Eine Baulandsteuer bzw. ein zonierte Satzungsrecht könnte eher nur in Regionen mit hohem Wachstums- bzw. Nachfragedruck wirken. Sofern nicht alle Gemeinden eines Verflechtungsraums von einer Baulandsteuer Gebrauch machen würden, wäre zusätzlich mit Ausweichbewegungen in preisgünstige Gemeinden zu rechnen. Dadurch könnten raumordnerische Vorgaben, z.B. das Modell der zentralen Orte, unterlaufen werden. Darüber hinaus wären von einer Baulandsteuer – wenn überhaupt – kurzfristige Wirkungen zu erwarten. Mittel- und langfristig müsse aber mit Effektverlusten gerechnet werden, die eine gleichmäßige Steuerung von Flächenbedarfen erschweren könnten. Problematisch wird auch die Situation in Wohlstandsregionen bzw. historisch gewachsene Strukturen in ländlichen Regionen (lange Erbfolge bei Grundstücken) bewertet. Die Verkaufsbereitschaft in Bezug auf unbebaute, aber bebaubare Grundstücke ist hier gering. Die anhaltende Niedrigzinsslage verstärke das Problem zusätzlich.

Positiv bewertet wird an der Baulandsteuer, dass von ihr ein Impuls auf das Bewusstsein über den Flächenkonsum von Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer ausgehen könnte und eine öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema geschaffen werden würde. Dieses könnte wiederum Lerneffekte und Verhaltensänderungen auslösen, auch bei eher geringen finanziellen Belastungsveränderungen. So würden Erfahrungen aus Kommunen zeigen, dass bereits von der Androhung einer Baulückensuche eine mobilisierende Wirkung ausgehen kann. Hinsichtlich der Frage, in welcher Höhe eine Besteuerung erfolgen sollte, um eine Wirkung zu erzielen, variieren die Schätzungen. Hier reicht das Spektrum von der Angleichung der Besteuerung unbebauter an bebaute Grundstücke bis zu einer Erhöhung der Steuerbelastung um 2.500 Prozent. Hiermit ist die Frage der Aufkommensneutralität insoweit angesprochen, als nicht bekannt ist, welche Spreizungen der steuerlichen Belastung überhaupt erreichbar wären. Ergänzend wird vorgeschlagen, weitere Mobilisierungsanreize zu schaffen, z.B. durch Angebote zur Vermarktung durch die Kommune oder die Zahlung einer „Verkaufsprämie“.

Abschließend wird resümiert, dass eine Baulandsteuer mit Blick auf das Flächensparen nur ein Instrument unter vielen sein kann. Wichtig sei darüber hinaus die konsequente Anwendung regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme.

3.6 Zusammenfassung

3.6.1 Rahmenbedingungen für das Flächensparen

Die Akteure des Flächengeschehens auf den unterschiedlichen Ebenen handeln unter spezifischen Rahmenbedingungen. Diese können für das Flächensparen fördernd oder hemmend sein und haben somit auch großen Einfluss auf den Einsatz und die Wirkung von Instrumenten des Flächensparens.

3.6.1.1 Fördernde Rahmenbedingungen

Die in vielen Kommunen begrenzten räumlichen Entwicklungsspielräume tragen zu einem sorgsamem Umgang mit Fläche bei. Befördernd wirkt es sich deshalb aus wenn – insbesondere großflächige – Innenentwicklungspotenziale verfügbar sind und baulich genutzt werden können.

In Kommunen mit hohem Nachfragedruck führen hohe und tendenziell steigende Bodenpreise zu einer höheren Ausnutzung von Grund und Boden, d.h. einer höheren Dichte. Nachfragedruck erleichtert zudem die Mobilisierung von Bestandsimmobilien.

Weiterhin werden einige Kommunen sensibler für mögliche Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung, die bei konsequenter Berücksichtigung ebenfalls eine flächensparende Siedlungsentwicklung befördern können. Hierzu trägt auch eine fehlende Entwicklungsdynamik in vielen Regionen Deutschlands bei.

Mit dem § 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB wird den Kommunen abverlangt, für Neuausweisungen notwendige Umwandlungen von landwirtschaftlicher oder Waldflächen qualifiziert zu begründen sowie nachzuweisen, dass Möglichkeiten der Innenentwicklung auf Brachflächen, im Gebäudeleerstand, auf Baulücken und in Form anderer Nachverdichtungsmöglichkeiten nicht gegeben sind.

Immer mehr Landesentwicklungspläne oder auch Regionalpläne fordern vor der Ausweisung von Flächen im Außenbereich eine Befassung der Kommunen mit ihren Innenentwicklungspotenzialen und mit Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Z.B. setzt Schleswig-Holstein den Kommunen einen landesplanerischen Rahmen für die Entwicklung im Außenbereich. Daneben leisten viele Länder Sensibilisierungsarbeit in den Kommunen, indem Informationen, Argumente und Werkzeuge (zum Beispiel Folgekostenrechner, Kataster) bereitgestellt werden.

3.6.1.2 Hemmende Rahmenbedingungen

Größtes Hemmnis für eine Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen ist - vor allem unter den Bedingungen steigender Bodenpreise und der anhaltenden Niedrigzinsphase - eine geringe und abnehmende Bereitschaft von Flächeneigentümern, ihre Grundstücke zu verkaufen oder zu bebauen (Bodenspekulation, Landbanking, Vorhalten für Kinder und Enkel). „Harte“ Instrumente zur Mobilisierung von Innenbereichsflächen werden in den Kommunen allenfalls als „ultima ratio“ eingesetzt. Fiskalische Anreize für eine Bebauung fehlen weitgehend. Hinzu kommt in wachsenden Städten das Problem, dass die Kaufpreiserwartungen der Eigentümerinnen und Eigentümer unrealistisch sind oder Bauträger bereits so hohe Bodenpreise bezahlt haben, dass ihre enormen „Ausnutzungsvorstellungen“ in den Bauvorhaben kaum noch genehmigungsfähig sind. Weiterhin hemmen begrenzte finanzielle Mittel und personelle Kapazitäten in den Kommunalverwaltungen (Überplanung, Aufbereitung, Baureifmachung, ggf. Zwischenerwerb etc.) die Mobilisierung von Flächen im Innenbereich. Diese gestaltet sich oftmals sehr viel aufwändiger, langwieriger und teurer als die Neuinanspruchnahme auf der „grünen Wiese“. In schrumpfenden Regionen sind solche Flächen damit kaum marktfähig. Insbesondere die Mobilisierung kleinteiliger ungenutzter oder untergenutzter Gewerbeflächen ist meist mit erheblichen Problemen verbunden (Altlasten, lange Vertragslaufzeiten etc.). In einigen Städten wirken auch Lärmkonflikte zwischen Wohnen und Gewerbe/ Verkehr, Geruchsemissionen der Landwirtschaft, kleinteilige Eigentümerstrukturen oder die Notwendigkeit, Gewerbeflächen langfristiger vorzuhalten (Erweiterungsflächen, Nutzungsteuerung) als Mobilisierungshemmnisse.

In Bezug auf die Effizienz der Flächennutzung ist die (bau)kulturelle Prägung im Bereich Wohnen ein großes Hindernis für die Umsetzung höherer Dichten in Bestand und Neubau: Die Nachfrage nach Einfamilienhäusern ist ungebrochen, insbesondere in ländlichen Räumen beschränkt sich die Nachfrage fast ausschließlich darauf. Und je geringer die Bodenpreise sind, desto größere Grundstücke werden nachgefragt. Jenseits der Mittel- und Oberzentren mangelt es allerdings auch oft an alternativen Angeboten und Ideen für qualitätsvolles verdichtetes Wohnen. Gleichzeitig rücken allerdings in immer mehr Kommunen angesichts abnehmender Haushaltsgrößen und einer Alterung der Bevölkerung zunehmend andere Wohnqualitäten in den Fokus, beispielsweise die Schaffung kleinerer, altengerechter Wohneinheiten. In nachfrageschwachen Räumen ist das große Angebot an Wohn- und Gewerbeflächen zu vergleichsweise niedrigen Preisen (interkommunale Konkurrenz) wesentliches Hemmnis für einen effizienten Umgang mit Flächenressourcen. Weiterhin wehrt sich die ansässige Bevölkerung in großen wie in kleinen Kommunen häufig gegen dichtere Wohnformen, insbesondere in der Nachbarschaft von aufgelockerten Gebieten. Auch die Nachverdichtung im Innenbereich stößt oft auf wenig Akzeptanz. Kommunalpolitik unterstützt zum Teil flächenzehrende Bauweisen, um solchen Konflikten aus dem Weg zu gehen und in der Konkurrenz um (einkommensstarke) Bevölkerungsgruppen und Betriebe die Nachfrage zu „bedienen“. Zugleich steigt der individuelle Wohnflächenkonsum aufgrund sinkender Haushaltsgrößen und Überalterung (Remanenzeffekte).

In Bezug auf die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist die Konkurrenz der Gemeinden um neue Einwohnerinnen und Einwohner sowie Gewerbebetriebe immer noch eine Triebfeder für Baulandausweisungen. In Räumen mit großem Nachfragedruck aufgrund hoher Bevölkerungs- und Wirtschaftsdynamik sind die Wohnflächenbedarfe zum Teil nur durch Neuausweisungen aufzufangen.

Insgesamt ist das Thema Flächensparen der Bevölkerung schwer zu vermitteln. Konkrete Beschränkungen von Ausweisungsoptionen sind aus diesem Grund nur schwer mehrheitsfähig zu machen. Maßnahmen der Nachverdichtung im Innenbereich treffen in der Bevölkerung häufig auf Ablehnung.

Auch in nachfrageschwachen Räumen wehren sich Kommunen gegen Beschränkungen der Siedlungserweiterung, die seitens der Raumordnung vorgegeben werden. Selbst kleine Ortsteile fordern von der Politik Entwicklungsspielräume ein – ist es doch oft die einzige Möglichkeit, Infrastrukturen zu erhalten. Erschwert wird eine konsistente Strategie zum sorgfältigen Umgang mit Fläche durch parteipolitische Konflikte oder fehlende bzw. wechselnde politische Mehrheiten.

3.6.1.3 Zielkonflikte

Die Akteure des Flächengeschehens wissen um die Bedeutung des sparsamen Umgangs mit der Ressource Fläche. Im politischen Raum spielt das Thema Flächensparen bislang dennoch nur eine untergeordnete Rolle und ist – wenn überhaupt – nur ein Ziel neben weiteren Zielen der kommunalen oder regionalen Entwicklung. In der Kommunalpolitik findet es Rückhalt vor allem dann, wenn es an andere Ziele gekoppelt ist (Revitalisierung militärischer Liegenschaften, Schaffung bezahlbaren Wohnraums etc.) und Win-win-Situationen entstehen, die auch der Wählerschaft vermittelt werden können. Treten Zielkonflikte auf, beeinflussen diese die Flächenpolitik und das Flächenausweisungsverhalten maßgeblich. In der politischen Abwägung unterliegen oft Ziele einer flächensparenden Siedlungsentwicklung anderen Zielen und Belangen.

Im Vordergrund stehen der Konflikt mit den Zielen kommunaler Entwicklung, die Verbesserung der Einnahmesituation der kommunalen Haushalte (Einnahmen durch Gewerbesteuer, einwohnerbezogener Finanzausgleich etc.), die Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels (Arbeitsplätze) und des demografischen Wandels (Sicherung Infrastrukturauslastung, „Verjüngung“ der Bevölkerung, Vermeidung von Schrumpfung). Daraus ergibt sich ein interkommunaler Wettbewerb um Betriebe sowie Einwohnerinnen und Einwohner, hier vor allem um junge Familien und einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen - Zielgruppen vor allem für Einfamilienhäuser. Um schnell und flexibel auf Anfragen von Betrieben reagieren oder gezielt Investoren suchen zu können, wird auch im gewerblichen Bereich versucht, entsprechende Angebote vorzuhalten. Die interkommunale Konkurrenz und die damit verbundene Bereitstellung möglichst günstigen Baulands scheinen gerade in stagnierenden und schrumpfenden Kommunen und Regionen häufig mit einem Wachstumsversprechen verbunden, das in der Regel nicht eingelöst werden kann. Der Versuch, ihren Kommunen Perspektiven zu geben, ist der Politik jedoch nicht anzulasten. In Teilen des ländlichen Raums ist es eine wachsende Herausforderung, technische und soziale Infrastrukturen überhaupt noch tragfähig zu bewirtschaften. Der Verzicht auf quantitatives Wachstum ist nur vermittelbar, wenn qualitative Zukunftsperspektiven eröffnet werden könnten.

Ein weiterer großer Zielkonflikt besteht in Städten bzw. Regionen mit hohem Siedlungsdruck. Der großen Nachfrage nach Wohnraum und zum Teil auch Gewerbeflächen muss möglichst schnell ein entsprechendes Angebot entgegengesetzt werden. Zum Teil wirkt auch die Regionalplanung auf die Städte ein, zusätzliche Siedlungsflächen zu entwickeln.

Weiterhin setzen qualitative Aspekte – Grün- und Freiflächenausstattung, Stadtklima („doppelte Innenentwicklung“), aber auch städtebauliche Qualitäten – der Innenverdichtung Grenzen.

Schließlich geht Politik auch mit Wünschen und Widerständen in der Wählerschaft um, zum Beispiel mit dem Widerstand gegen Nachverdichtungsvorhaben oder verdichtete Bauweisen. In Siedlungsstrukturen mit vielen Ortsteilen oder sehr kleinen Gemeinden, jeweils mit eigener Identität, ist der politische Druck, allen Ortsteilen bzw. Gemeinden Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen und Infrastrukturen zu erhalten bzw. zu erweitern, groß.

3.6.1.4 Fazit

In den Planspielen wurde deutlich, dass das zur Verfügung stehende Instrumentarium auf kommunaler wie auf regionaler Ebene prinzipiell gut und geeignet ist, Flächen zu sparen – auch wenn Ansatzpunkte für Neujustierungen und Weiterentwicklungen identifiziert wurden. Die tieferliegende Ursache für Fehlentwicklungen liegt in den spezifischen Rahmenbedingungen, unter denen politische Entscheidungsträger agieren und entscheiden. Die Rahmenbedingungen, Handlungsspielräume und Ent-

wicklungsziele bestimmen in erheblichem Maße, ob und wie Instrumente des Flächensparens eingesetzt werden (können).

Eine große Herausforderung in Deutschland ist es, mit dem demografischen Wandel und den erheblichen Wanderungen („Landflucht“) umzugehen. Während viele Räume stark von Bevölkerungsrückgang und Alterung betroffen sind, verzeichnen einige wenige Städte und Regionen ein enormes Wachstum. Die Eigenlogik des bestehenden kommunalen Einnahmensystems fördert hier wie dort die interkommunale Konkurrenz um Einwohnerinnen und Einwohner – vor allem einkommensstarke Bevölkerungsgruppen und junge Familien – und um die Ansiedlung von Betrieben. Je geringer die Wirtschaftskraft einer Kommune ist, desto stärker ist sie darauf angewiesen, den Wünschen der – zuweilen lediglich angenommenen – Nachfrage zu entsprechen. Und die Nachfrage fokussiert sich außerhalb der nachfragestarken Mittel- und Großstädte bzw. so genannte noch immer deutschlandweit auf (freistehende) Einfamilienhäuser und flächenzehrende Gewerbestandorte auf der „grünen Wiese“. Formen qualitätsvollen und zugleich verdichteten Bauens sind insbesondere in Lagen außerhalb der Ballungsräume – wenn überhaupt – nur mit Hilfe attraktiver und akzeptanzfähiger Beispiele und handfester finanzieller Argumente vermittelbar – auch wenn mittlerweile in immer mehr Kommunen aufgrund einer wachsenden Nachfrage nach kleineren, altengerechten Wohneinheiten andere Qualitäten in den Fokus rücken.

Gerade in den schrumpfenden Regionen, in denen aus Sicht des Flächensparens eher Rückbau und Renaturierung als Flächenausweisungen stattfinden sollten, werden in großem Umfang Flächen neu in Anspruch genommen. Hier ist Bauland im Außenbereich besonders günstig und die Kommunen sehen sich wirtschaftlich in besonderer Weise darauf angewiesen, durch die Ausweisung neuen Baulands Impulse für Wachstum zu setzen, auch um soziale und technische Infrastrukturen auslasten und erhalten zu können, auch wenn Wachstum anschließend mangels Nachfrage ausbleibt. Die Mobilisierung der Brachen und Leerstände im Innenbereich scheitert oft nicht nur an den fehlenden Zugriffsmöglichkeiten, sondern kann kaum gelingen, wenn günstige, schnell verfügbare Flächen auf der grünen Wiese zur Verfügung stehen. Die Forderung nach einer Beschränkung auf die Innenentwicklung wird meist als Zumutung und als Eingriff in die kommunale Planungshoheit empfunden. Der Verzicht auf quantitatives Wachstum ist politisch nur vermittelbar, wenn qualitative Zukunftsperspektiven aufgezeigt sowie finanzielle und personelle Ressourcen dafür bereitgestellt werden. Die bislang punktuell ansetzenden Modellvorhaben und Förderprogramme reichen hierfür nicht aus. Insofern finden Argumente der langfristigen Folgekosten zwar zunehmend Gehör – so wächst gerade in Regionen ohne weitere Entwicklungsdynamik das Bewusstsein für eine sparsame Flächenentwicklung und Folgekosten – fallen aber letztendlich häufig nicht auf fruchtbaren Boden. So kann die Raumordnung auf Landes- und regionaler Ebene nicht entgegen den Entwicklungsinteressen der Kommunen agieren, indem sie Entwicklungsmöglichkeiten durch Flächenneuausweisung wirksam beschneidet, ohne Ressourcen für ein qualitatives Wachstum durch Innenentwicklung zur Verfügung zu stellen. Vielmehr steht auch die Landespolitik unter dem Druck, Wachstumsimpulse zu setzen und kann die regionale Raumordnung in ihrer „Sandwichposition“ ohne politische Rückendeckung nur wenig ausrichten. Insgesamt deuten die Ergebnisse des Planspiels darauf, dass das System der Raumordnung in Schrumpfungssituationen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen mit seinen formellen Instrumenten an seine Grenzen stößt, wenn es um den notwendigen Um- und Rückbau geht. Fraglich ist, ob z.B. begleitende Aktivitäten der Information und Vernetzung und die Unterstützung interkommunaler Kooperation sowie die bestehenden Angebote zur Förderung ländlicher Räume hier ausreichen.

In wachsenden Städten und Regionen dagegen stellt sich die Aufgabe, in kurzer Zeit Wohnraum – und zum Teil auch Gewerbeflächen – zu schaffen, durch die Ausweitung des Angebots dämpfend auf die steigenden Bodenpreise und Mieten zu wirken. Auch zeigt sich dort, dass die Kommunen das Ziel verfolgen, die Abwanderung von Familien und einkommensstarke Bevölkerungsgruppen ins Umland (zum Beispiel durch die Bereitstellung von Grundstücken für Einfamilienhäuser) zu bremsen, ohne dabei eine Gesamtstrategie der räumlichen Entwicklung für den jeweiligen Verflechtungsraum ins

Auge zu fassen. Zwar sind hier die Marktbedingungen für die Mobilisierung von Innenentwicklungsflächen günstiger und vielfach auch größere Konversionsflächen vorhanden, jedoch stehen Spekulation und Landbanking, aber auch das Interesse von Grundstückseigentümern, Bauland für Kinder und Enkel vorzuhalten, einer Mobilisierung entgegen. Insgesamt wirken sich die hohen Bodenpreise aber günstig auf die effektive Nutzung von Flächen aus und gibt es bei den Nutzerinnen und Nutzern eine höhere Akzeptanz für verdichtetes Bauen – zumindest im Innenbereich. Allerdings haben auch diese Städte mit dem Widerstand der betroffenen Nachbarschaften zu kämpfen. Zudem ringen die wachsenden Städte derzeit um städtebauliche und Freiraumqualitäten und um Anforderungen der Klimaanpassung, die unter dem Siedlungsdruck und der zum Teil marktgesteuerten Verdichtung aus dem Blick zu geraten drohen. Eine aktive Liegenschaftspolitik bietet die größten Handlungs- und Gestaltungsspielräume, auch im Hinblick auf soziale Ziele der Stadtentwicklung. Hier benötigen insbesondere Städte mit angespannten Haushalten Unterstützung.

Vor dem Hintergrund kleinräumiger Wanderungsbewegungen und Nachfragemuster, aber auch komplexer Wirkungszusammenhänge sind Verflechtungsräume in der Regel die geeignete Betrachtungsebene für die Steuerung der Flächeninanspruchnahme – in wachsenden wie auch in schrumpfenden Räumen. Interkommunale Kooperationen und Stadt-Umland-Kooperationen können als freiwillige Strukturen zu einer qualitativen Steuerung der Flächeninanspruchnahme und zum Interessenausgleich in Bezug auf die räumliche Verteilung von Flächennutzungen, Infrastrukturen und Funktionen beitragen. Eine stringente Steuerung der Flächeninanspruchnahme nach ambitionierten quantitativen Flächensparzielen scheint allerdings nur möglich, wenn bestehende Fehlanreize der Siedlungsentwicklung (z.B. System der Gemeindefinanzierung) überwunden bzw. ausgeglichen werden. Letzteres überfordert freiwillige Kooperationsstrukturen häufig. Das auch auf Konkurrenz und Bodenmarktmechanismen basierende Ansiedlungskalkül und Ausweisungsverhalten der Kommunen steht in einem grundlegenden Widerspruch zu einem solchen Ansatz. Positive Beispiele der interkommunalen Kooperation zeigen aber, dass Kommunen diese Fehlanreize zugunsten einer gemeinsamen Entwicklung zum Nutzen einer Region mindern können. Interkommunale Kooperationen für das Flächensparen sollten daher von der regionalen und Landesraumordnung mit entsprechenden Impulsen und Anreizen aktiv begleitet und unterstützt werden.

Insgesamt scheint es nur im Zusammenspiel der drei Umsetzungsebenen – Kommune, regionale Kooperation, regionale Raumordnung – und mit politischer Rückendeckung der Länder möglich, konsistente und zielorientierte Flächensparstrategien (Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, vorrangige Innentwicklung und Steigerung der Flächeneffizienz) zu entwickeln und umzusetzen. Dies erweist sich als komplexe Managementaufgabe, für die bereits ein breites Spektrum steuernder Instrumente zur Verfügung steht, das in allen drei Strategiebausteinen des Flächensparens wirken kann. Das Spektrum reicht von Instrumenten, die die Siedlungsentwicklung quantitativ und qualitativ in der Fläche steuern bis hin zu einzelfallbezogenen Instrumenten, beispielsweise des Bodenrechts. Um im Sinne eines Managementansatzes zum Flächensparen wirksam zu steuern, bedarf es jedoch verbindlicher flächenpolitischer Ziele, für deren Erreichung die geeigneten Instrumente eingesetzt werden. Diesbezüglich sind auf allen Umsetzungsebenen Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit gefordert.

Letztlich kann ein Umsteuern nur gelingen, wenn die Rahmenbedingungen für das Handeln der am Flächengeschehen beteiligten Akteure – insbesondere der politischen Entscheidungsträger – deutlich verändert und bestehende Zielkonflikte beseitigt werden. Mit Blick auf kommunale Zukunftsperspektiven zählen hierzu die Sicherung von kommunalen Einnahmen (u.a. Anteil an der Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Zuweisungen), die Stabilisierung der Bevölkerungszahlen, der Erhalt und die Ansiedlung von Unternehmen sowie die Tragfähigkeit technischer und sozialer Infrastrukturen. Vor diesem Hintergrund sind tragfähige Handlungsmöglichkeiten für eine vorrangige Innentwicklung zu entwickeln. Hierfür benötigen die Kommunen u.a. die personellen und finanziellen Ressourcen sowie verbesserte Zugriffsmöglichkeiten auf Bestandsimmobilien. Darüber hinaus ist eine breite Debatte über

die Zukunft des Wohnens und Lebens und über die Folgen und Folgekosten der Siedlungsentwicklung notwendig, um einen Kulturwandel einzuleiten.

3.6.2 Instrumente für das Flächensparen

Auf den in den Planspielen in den Blick genommenen Handlungsebenen Gemeinde, Regional- und Landesplanung und interkommunale Zusammenarbeit wurden unterschiedliche zur Umsetzung einer flächensparenden Raumentwicklung potenziell nutzbare Instrumente geprüft. Das Instrumentenset erwies sich dabei auf allen Handlungsebenen als breit gefächert und im Wesentlichen auch als ausreichend. Nur punktuell wurde Ergänzungsbedarf erkennbar. Die Umsetzungsprobleme resultieren aus den angesprochenen zum Teil schwierigen Rahmenbedingungen, in welchen sich die maßgeblichen Akteure bewegen. So liegt es in der Regel nicht an den Instrumenten, sondern an den sich aus den regionalen und lokalen Gegebenheiten ableitenden politischen Präferenzen, ob und, wenn ja, in welcher Weise das Ziel einer flächensparenden Raumentwicklung verfolgt wird. Sozio-ökonomische Rahmenbedingungen wirken sich dabei genauso aus wie lokale Traditionen und Prägungen.

Zum abgeprüften Instrumentenset zählen Instrumente, die in ihrer Wirkweise die drei Strategiebau- steine „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“, „Mobilisierung von Flächen im Bestand“ und „Steigerung der Effizienz der Flächennutzung“ unterstützen. Erörtert wurden sowohl vorhandene als auch mögliche neue Instrumente sowie mögliche Nachjustierungen bestehender Instrumente. Mit Verweis auf das separat durchgeführte Forschungsvorhaben „Planspiel Flächenhandel“ wurden handelbare Flächenzertifikate aus den Prüfprogrammen ausgeklammert.

Soweit in den Planspielen die Relevanz der einzelnen Instrumente abgefragt und gewichtet wurde, sind die Wichtungen immer im Kontext der jeweiligen Rahmenbedingungen zu sehen. Mit der Gewichtung wird nicht zum Ausdruck gebracht, dass die für besonders wichtig gehaltenen Instrumente allein zur Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ausreichen. Genauso kann aus dem Umstand, dass ein Instrument nicht als besonders wichtig bewertet wurde, geschlossen werden, dass dieses Instrument entbehrlich ist. Die am Planspiel teilnehmenden Personen mussten unter den diskutierten Instrumenten auswählen, welche Sie in der jeweils örtlichen Situation für besonders wichtig erachteten. Instrumente, die bereits gut funktionieren und keine besondere Herausforderung darstellen, wurden deshalb tendenziell weniger ausgewählt, als solche, die sich als aktuelle Herausforderung darstellten. Vor diesem Hintergrund kann festgestellt werden, dass die abgeprüften Instrumente in der gesamten Breite mit nur wenigen Ausnahmen als zumindest hilfreich und unterstützend erachtet wurden.

3.6.2.1 Instrumente zur Anwendung in den Kommunen

Die Planspiele machten deutlich, dass der notwendige Abstimmungs- und Entscheidungsprozess über die Ziele und Maßnahmen des Flächensparens an der Schnittstelle von Verwaltung zu Politik und Bürgerschaft von zentraler Bedeutung ist. Effektives Verwaltungshandeln braucht politische Rückendeckung. Auf der Ebene der Gemeinden werden die politischen Grundsatzbeschlüsse daher als besonders wichtig erachtet. Ebenso wichtig sind integrierte Stadtentwicklungskonzepte, da diese einen guten Rahmen für die Einbindung von Politik und Bevölkerung sowie die notwendigen Aushandlungsprozesse schaffen können. Auch das Flächenmonitoring erwies sich als unverzichtbare Grundlage einer effektiven Flächenpolitik. Weniger essentiell und in ihrer Wirkung ambivalent eingestuft wurden Instrumente der Kosten-Nutzen-Betrachtung und von Nachhaltigkeitschecks. Diese Instrumente schaffen – so die in den Planspielen vertretene Einschätzung – den Anschein von Objektivität und können leicht die Komplexität eines Planungsvorhabens zulasten der Qualität des Planungsergebnisses verkürzen. Allerdings handelt es sich hierbei zugleich um Instrumente, die in der Praxis kaum Anwendung finden, so dass kaum Erfahrungen im Umgang damit bestehen.

Als zentraler und effektiver Ansatz einer sparsamen und effektiven Flächenbereitstellung erwies sich die Liegenschaftspolitik, und hier insbesondere der kommunale Zwischenerwerb der Grundstücke im Rahmen einer Baulandentwicklung. Baulandmodelle können diesen auf Liegenschaften bezogenen

Ansatz aufgreifen und eine Basis für ein regelhaftes Vorgehen schaffen. Städtebauliche Verträge haben eine unverzichtbare ergänzende Funktion, da auch sie zu einer effektiveren Umsetzung der Baulandentwicklung beitragen.

Aktive Liegenschaftspolitik kann auch zur Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Siedlungsbestand genutzt werden. Hier sind die Hürden (höhere Kosten, andere Verwertungsinteressen von Eigentümern, Vorbelastungen durch Lärm, Altlasten etc.) jedoch höher und die unzureichende Finanzierungsbasis erweist sich insoweit zumindest in weniger finanzstarken Kommunen als Hemmnis.

Bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft erweist sich das ordnungsrechtliche Instrumentarium (Vorkaufsrecht, Baugebote, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen und Enteignung) als sehr voraussetzungsvoll. Je größer die Eingriffsintensität ist, desto stärker werden erwartete politische Vorbehalte wirksam. Zum Teil fehlt auch Anwendungserfahrung und als Folge dessen das Know-how zu einer rechtssicheren Anwendung. Die fehlenden personellen Ressourcen erschweren auch eine verstärkte systematische Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern unbebauter Grundstücke. Allein der Vorkaufssatzung nach § 25 BauGB wird jedenfalls zum Teil eine wichtige unterstützende Funktion für die Umsetzung der städtebaulichen und bodenpolitischen Ziele beigemessen.

Insgesamt scheint das planungsrechtliche Instrumentarium zur Beeinflussung der städtischen Dichte grundsätzlich wirksam zu sein – zumindest unter entsprechenden Marktbedingungen. Auch die Maßobergrenzen haben sich mit Blick auf die Durchsetzung städtebaulicher Qualitäten bewährt. Eine generelle Lockerung des § 17 Abs. 2 BauNVO wird in den Planspielstädten nicht befürwortet. Die turnusmäßige Überprüfung des Flächennutzungsplans wurde ambivalent bewertet, denn ein eng am quantitativen Bedarf ausgerichtetes Flächenkorsett läuft den Bestrebungen um eine effektive Bodenpolitik häufig entgegen. Kommunen brauchen in der Flächenkulisse Flexibilität und die Option für Alternativen.

Kein einheitliches Bild ergab sich hinsichtlich der in den Planspielen angesprochenen Erleichterungen für Entwicklungen in lärmvorbelasteten Gebieten. Einerseits wurde auf Fallkonstellationen verwiesen, in denen sich gewerbliche Lärmvorbelastungen als Entwicklungshemmnis erwiesen. Andererseits wurde auf das Erfordernis gesunder Wohnverhältnisse auch im Kontext der Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit hingewiesen.

Insgesamt deutlich wird in allen Kommunen die herausragende Bedeutung einer konkreten Zielorientierung für Kommunalpolitik und Verwaltung in Verbindung mit einer vorausschauenden kommunalen Flächenbevorratungs- und Vorsorgestrategie sowie einer kooperativen Baulandentwicklung. Außerdem spiegelt sich die Erwartung der Kommunen nach einer leichteren Mobilisierung von Bestandsflächen wider. In angespannten Bodenmärkten hat die Sicherung von städtebaulichen Strukturen und Wohnqualitäten durch Festsetzungen in Bebauungsplänen einen hohen Stellenwert.

3.6.2.2 Instrumente der interkommunalen Kooperation

Schon die Planspiele auf kommunaler Ebene haben deutlich gemacht, dass zur wirksamen Flächensteuerung der Verflechtungsraum und damit ein übergemeindlicher Maßstab in den Blick zu nehmen ist. Vor diesem Hintergrund hat sich das Planspiel in einem interkommunalen räumlichen Kontext als richtiger Untersuchungsansatz erwiesen. Auch in diesem Planspiel zeigte sich, dass es eine Reihe wirksamer Instrumente gibt, Flächensparziele auf interkommunaler Ebene zu steuern. Hierzu zählen insbesondere gemeinsame abgestimmte Bedarfsprognosen unter Berücksichtigung der Innenentwicklungspotenziale (Flächenmonitoring) sowie darauf aufbauend (integrierte) regionale Entwicklungskonzepte und Leitlinien. Solche gemeinsamen Entwicklungskonzepte können in eine verbindlichere Form überführt werden. Einzelne Teilaspekte betreffende Kooperationsprojekte (z.B. interkommunale Wohn- oder Gewerbegebiete sowie Gewerbeflächen bzw. Wohnbauflächenpools) können bereits einen wichtigen Beitrag zu einer sparsamen regionalen Flächenpolitik leisten und zudem wichtige Schritte auf dem Weg zu einer umfassenderen Kooperation sein. Weitere für die kommunale Ebene wichtige Instrumente sind auch für die interkommunale Handlungsebene bedeutsam. Hierzu gehört die durch

Grundsatzbeschlüsse herbeigeführte politische Rückendeckung, ohne die eine tragfähige Kooperation nicht denkbar ist. Politik und Verwaltung der beteiligten Kommunen müssen durch eine geeignete Gremienstruktur eingebunden werden. Einer von allen Beteiligten getragenen Arbeitsstruktur können u.a. fachliche Aufgaben eines koordinierten Vorgehens zur Entwicklung und Umsetzung von interkommunal abgestimmten Flächensparstrategien übertragen werden. Auch die auf kommunaler Ebene als zweckdienlich erachteten Instrumente der Innenentwicklung und Mobilisierung spielen für die Entwicklung gemeinsamer Flächensparstrategien auf interkommunaler Ebene eine unverzichtbare Rolle. Eine interkommunale Vorgehensweise kann zudem Synergien nutzen und eine Abstimmung von Belangen der Siedlungsentwicklung ermöglichen.

Die zentrale Herausforderung dieser Handlungsebene ergibt sich aus dem Umstand, dass interkommunale Kooperation bzw. Stadt-Umland Kooperation in der Regel auf Grundsätzen wie Freiwilligkeit, Gleichberechtigung und Konsensprinzip in der Entscheidungsfindung beruhen. Eine interkommunal abgestimmte Siedlungsflächenausweisung erfordert die Überwindung von Interessenkonflikten sowie den Verzicht einzelner beteiligter Kommunen auf Entwicklungsmöglichkeiten oder das Eingehen auf Kompromisse in der Flächenausweisung. Die Notwendigkeit von Kompromissen ist häufig nicht durch einen gemeinsamen Vorteil aller an der Kooperation Beteiligten vermittelbar. In diesem Fall sind interkommunale Interessenausgleichssysteme erforderlich.

Ein Weg des Interessenausgleichs besteht in einer Arbeits- und Funktionsteilung, die davon ausgeht, dass die kooperative Bearbeitung unterschiedlicher Handlungsfelder zum Nutzen aller Kommunen wichtiger ist, als ein messbarer Ausgleich. Wo eine derartige Form des Interessenausgleichs nicht trägt, kann ein monetärer Ausgleich z.B. über einen Regional- oder Strukturfonds geschaffen werden. Dies setzt voraus, dass die betreffenden Gemeinden an einer sich in der Region vollziehenden Wachstumsentwicklung partizipieren können. Ansatzpunkte für einen Interessenausgleich können sich auch aus einer Förderung gemeinsamer Projekte z.B. zur vorrangigen Innenentwicklung über einen Strukturfonds ergeben.

Die förmlichen Instrumente interkommunaler Kooperation in der Flächenentwicklung (Gemeinsamer Flächennutzungsplan, Planungsverband) erweisen sich auf dem Weg zu einer Kooperation als voraussetzungsvoll, statisch und unflexibel. Stattdessen können regional abgestimmte kommunale Flächenkontingente oder Flächenentwicklungspläne, die verbindlich, also politisch beschlossen sein müssen, ein effektives und gleichzeitig flexibleres Instrument für eine sparsame Flächenentwicklung in interkommunaler Kooperation sein. Das sich aus § 2 Abs. 2 BauGB ergebende interkommunale Abstimmungsgebot bildet keine tragfähige Basis für die Entwicklung einer gemeinsamen Planungsstrategie.

Die Regional- und Landesplanung kann Anreize und Unterstützung der interkommunalen Kooperation geben. Zu denken ist hier u.a. an Beratungsleistungen sowie finanzielle Anreize für das Flächensparen. Dies betrifft auch Maßnahmen zur Mobilisierung und Vermarktung von Innenbereichsflächen. Daneben können Zielfestlegungen mit an interkommunale Kooperation gebundenen Abweichungsoptionen sinnvolle Anreize setzen.

Insgesamt erweisen sich die interkommunale Handlungsebene und die dort verfügbaren Instrumente als wichtige Ergänzung der Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen und der Träger der Raumordnungsplanung. Angesichts der fehlenden oder nur wenig ausgebildeten administrativen und politischen Strukturen dieser Handlungsebene ist allerdings kaum damit zu rechnen, dass von dieser Handlungsebene ein auch quantitativ ins Gewicht fallender Beitrag zur Umsetzung der Flächensparziele gelingt, solange die bestehenden Anreize für Flächenneuausweisung bzw. Innenentwicklung nicht grundlegend verändert werden.

3.6.2.3 Instrumente der Raumordnung

Die am Planspiel beteiligten Akteure der regionalen und Landesraumordnung der Bundesländer haben übereinstimmend die räumliche und quantitative Beschränkung der Siedlungsentwicklung, den Bedarfsnachweis für Wohnen und Gewerbe sowie Festlegungen zum Vorrang der Innenentwicklung

als die Instrumente bewertet, die in besonderer Weise das Flächensparen unterstützen bzw. perspektivisch unterstützen könnten. Diese Instrumente zielen sowohl auf eine Reduzierung der Neuflächeninanspruchnahme als auch auf die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Die genaue Ausgestaltung hängt auch von den regional unterschiedlichen Rahmenbedingungen und den daraus sich ableitenden Aushandlungsprozessen an der Schnittstelle von Städten und Gemeinden, den Trägern der regionalen Raumordnungsplanung sowie der übergeordneten Landesplanung ab.

Mit Bezug auf spezifische Herausforderungen der Siedlungsentwicklung im ländlichen Raum, welche in der Regel durch ein ubiquitäres und günstiges Baulandangebot gekennzeichnet sind, werden von den Planspielakteuren weitere wichtige Steuerungsansätze benannt. So erscheint aus Sicht der Vertreter/innen der regionalen Raumordnung für das Münsterland die Festlegung von Dichtewerten für Wohnbauflächen als sinnvoll, um bereits auf Ebene der Raumordnung die planerischen Voraussetzungen für verdichtetes Bauen in den Gemeinden zu schaffen. Die Planspielakteure aus Sachsen-Anhalt, wo viele Gemeinden mit schrumpfender Bevölkerungszahlen, geringer Flächennachfrage und hohen Leerständen konfrontiert sind, sprechen sich für eine konsequente Beschränkung auf Eigenentwicklung in den betroffenen Gemeinden aus. Wiederum alle beteiligten Planspielakteure schätzen ein, dass ein wirkungsvoller Einsatz der vorgenannten Instrumente auf ausreichenden bzw. verlässlichen Datengrundlagen basieren muss.

Die im Sinne des Flächensparziels wirksame Nutzung der aufgezeigten Gestaltungsoptionen scheint angesichts der vorgefundenen Entscheidungsstrukturen und Aushandlungsprozesse bei der Aufstellung regionaler Raumordnungsprozesse an ihre Grenzen zu stoßen. Ein direkt gewähltes Entscheidungsorgan würde hieran nach Einschätzung der Planspielbeteiligten nur wenig ändern. Wichtig kann aber eine klare Vorgabe der Landesplanung sein, auf die sich die regionale Ebene berufen kann und muss.

Die Wirksamkeit der raumordnerischen Instrumente setzt voraus, dass auf der Handlungsebene der Kommunen eine effektive Umsetzung der Zielvorgaben erfolgen kann. Die in Bezug auf die Mobilisierung von Flächen im Bestand bestehenden Hemmnisse in Form mangelnder Zugriffsmöglichkeiten der Gemeinden sowie fehlender personeller und finanzieller Ressourcen schlagen insoweit auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumordnungsplanung durch. Daher bedarf es für die Erreichung ambitionierter Flächensparziele veränderter Anreizstrukturen aber auch eines verbesserten Instrumentariums insbesondere für die Gemeinden, um eine vorrangige Innenentwicklung und zugleich eine sparsame Flächenneuausweisung zu bewirken.

3.6.2.4 Fazit

In der Gesamtschau aller im Planspiel betrachteten Planungs- bzw. Umsetzungsebenen kristallisieren sich verschiedene instrumentelle Steuerungsansätze heraus, die Ebenen übergreifend eine hohe Bedeutung für das Flächensparen besitzen. Hierzu zählen zunächst politische Meinungsbildungsprozesse und Beschlüsse mit konkreten quantitativen und qualitativen Vorgaben für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Weiterhin wird die Notwendigkeit einer Begrenzung von Flächenneuausweisungsmengen und deren planerische Umsetzung für notwendig erachtet. Im engen Zusammenhang damit stehen fachlich fundierte und auf einer soliden Datenbasis basierende Bedarfsprognosen bzw. Bedarfsnachweise für Wohnen und Gewerbe. Im engen Kontext hiermit steht das Erfordernis eines unterstützenden Siedlungsflächenmonitorings einschließlich der Erfassung bestehender Innenentwicklungspotenziale. Schließlich sind geeignete Rahmenbedingungen und Anreize erforderlich, um die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen zu erleichtern. Das betrifft die Erleichterung der Überplanung betreffender Flächen, den erleichterten Zugriff der Gemeinden und die Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen für Planung, Aufbereitung und Baureifmachung.

Bei einer übergreifenden Betrachtung der Ebenen Kommunen und interkommunale Kooperation wird deutlich, dass sowohl politische Beschlüsse zum Flächensparen als auch integrierte Entwicklungskonzepte von den Planspielbeteiligten übereinstimmend als diejenigen Instrumente mit einem großen

Potenzial für das Flächensparen bewertet wurden. Hierdurch wird die These gestützt, dass die Herausforderungen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sinnvoll nur im Kontext von Verflechtungsräumen zu bewältigen sind. Hierbei sind die politische Meinungs- und Willensbildung und eine Umsetzung bzw. planerische Rahmensetzung in informellen Planungen mit einem hohen Grad an Themenintegration, hoher Flexibilität und Anpassungsmöglichkeiten bedeutsam.

Ausgehend von der Tatsache, dass den Gemeinden nach § 28 GG die Ausgestaltung von Belangen der Siedlungsentwicklung u.a. im Wege der Bauleitplanung sowie durch eine Flächenvorsorgepolitik obliegt, erweist sich eine Reihe von Instrumenten als solche, die mit dem Ziel des Flächensparens primär von den Städten und Gemeinden eingesetzt werden. Diese haben nach Einschätzung der Planspielbeteiligten ein hohes Potenzial für eine Erreichung von Flächensparzielen. Hierzu zählen bodenrechtliche bodenpolitische und planerische Ansätze zur Flächenvorsorge und zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Zu nennen sind hier eine aktive Liegenschaftspolitik, städtebauliche Verträge und Baulandmodelle sowie die Weiterentwicklung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (sog. Innenentwicklungsmaßnahme). Ebenso lassen sich mittels Festsetzungen in Bebauungsplänen Art und Maß der baulichen Nutzung im Sinne des Flächensparens steuern. Entscheidender dürfte allerdings die vorgelagerte kommunalpolitische Willensbildung über das richtige Maß an Dichte, bei dem neben Investoreninteressen, Befürchtungen der Nachbarschaften auch tradierte baukulturelle Haltungen durchschlagen. Ob die mit der Einführung der Baunutzungskategorie „Urbanes Gebiet“ zum Teil geweckten Erwartungen in Bezug auf eine verein-fachten Nachverdichtung und Nutzungsmischung mit hohen baulichen Dichten tragen werden, bleibt abzuwarten. Die Planspiele ergaben hierzu keine auf Erfahrung basierenden Erkenntnisse. Ergänzend zu den Instrumenten der Flächenvorsorge und der räumlichen Planung kann im Einzelfall ebenso der Einsatz bodenrechtlicher Eingriffsinstrumente z.B. zur Umsetzung von Maßnahmen der Innenentwicklungsflächen erforderlich werden.

3.7 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Ausgehend von den oben dargestellten Rahmenbedingungen, den hierzu zählenden fördernden und hemmenden Faktoren in Bezug auf das Flächensparen und daraus resultierenden Zielkonflikten sowie den in den Planspielen gewonnen Erkenntnissen zum Instrumenteneinsatz in Kommunen, interkommunaler Kooperation und in der Raumordnung werden im Folgenden Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für eine Weiterentwicklung des strategischen Ansatzes Flächensparen dargestellt. Hierbei wird nach den drei Strategiebausteinen des Flächensparens differenziert. Grundsätzlich ist aus den Planspielen deutlich geworden, dass es bei der Umsetzung einer Strategie zum Flächensparen zum einen auf das Zusammenspiel aller Instrumente ankommt. Des Weiteren ist ein konsistenter Ansatz für verbindliche quantitative Zielsetzungen zum Flächensparen bis zur Ebene der Kommunen erforderlich. Die Planspiele haben verdeutlicht, dass zahlreiche Zielkonflikte auf kommunalpolitischer Ebene in der Praxis oft dazu führen, dass an sich verfügbare und wirksame Instrumente zum Flächensparen nur unzureichend eingesetzt werden können. Zudem mangelt es den Kommunen an den personellen und finanziellen Ressourcen zur Mobilisierung ihrer Innenentwicklungspotenziale. Die zentrale Schlussfolgerung aus den Planspielen lautet deshalb, dass das Maß an Verbindlichkeit für den sparsamen Umgang Boden und Fläche erhöht und rechtlich konkreter implementiert werden sollte. Im Folgenden wird deshalb im Wesentlichen der Erkenntnis Rechnung getragen, dass die Zielorientierung und die Rahmenbedingungen der handelnden Akteure maßgeblich für den Einsatz steuernder Instrumente im Sinne des Flächensparens sind. Auf einzelne Instrumente wird nicht mehr umfänglich eingegangen. Hier wird auf die Darstellungen in den vorangegangenen Kapiteln verwiesen.

3.7.1 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen im Strategiebaustein „Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“

- a) Generalisierte Vorgaben zum Flächensparen können den spezifischen Rahmenbedingungen und Entwicklungen in den Kommunen und Regionen kaum hinreichend Rechnung tragen. Im Gegensatz zu unverbindlichen Zielformulierungen des Bundes können gesetzliche Vorgaben zum Flächensparen in Form von fixen Kontingenten oder Dichtevorgaben auf Bundes- oder Landesebene (dem Mengengerüst der nationalen Ziele folgend) würden dagegen die Umsetzung von Flächensparzielen der Siedlungsentwicklung auf kommunaler und regionaler Ebene ermöglichen. Hierfür bedarf es eines Aushandlungsprozesses zwischen Bund und Ländern in Bezug auf eine Operationalisierung des 30-ha-Ziels in Form verbindlicher Kontingente.**

Kurzbegründung:

Die Planenden auf kommunaler und regionaler Ebene müssten sich im Rahmen der gesetzten Vorgaben bewegen und müssten ihre Planungen darauf abstellen. Die verbindliche Operationalisierung flächenpolitischer Ziele setzt eine Kontingentierung von Flächenausweisungsmengen in einem geeigneten Verfahren zwischen Bund und Ländern voraus. Die Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung, der in unmittelbarer Wechselwirkung mit einer gewünschten Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme steht, bedarf vielerorts einer viel stärkeren externen Unterstützung, als bisher praktiziert. Insbesondere in schrumpfenden Regionen müssen Perspektiven jenseits des quantitativen Wachstums entwickelt und finanziell unterstützt werden. Um eine gewisse Flexibilität zu wahren und spezifischen regionalen Bedingungen Rechnung zu tragen, müssen unter dem Dach eines Kontingents bzw. von festen Dichtevorgaben Spielräume offen gelassen werden, indem die regionale Aufteilung eines gesetzten Rahmens auf die regionale Ebene übertragen wird.

- b) Eine konsistente Flächensparpolitik erfordert auf allen administrativen Ebenen die Rücken- deckung und Unterstützung der politisch Verantwortlichen. Dies kann durch die Einführung verbindlicher Flächensparziele erreicht werden. Wenngleich in vielen Kommunen eine Sensibilisierung für das Thema Flächensparen vorhanden ist, bedarf es in der Kommunalpolitik sowie bei den Entscheidungsorganen auf regionaler und auf Landesebene einer auf Ziele ausgerichteten stärkeren Fokussierung auf Herausforderungen und Chancen des Flächensparens. Es muss vor allem darum gehen, übergeordnete Zielsetzungen des Bundes (z.B. 30-ha-Ziel) und der Länder entsprechend der Erfordernisse und Potenziale in Bezug auf (eine Reduzierung der) Flächenneuinanspruchnahme, aber auch zur Erhöhung der Flächeneffizienz und die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen (s. 3.7.1.2 und 3.7.1.3) räumlich auszudifferenzieren. Bund und Länder sollten quantitative Ziele für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme verbindlich einführen. Zudem bedarf es u.a. passender Anreize z.B. für die Operationalisierung des Vorrangs der Innenentwicklung (s. 3.7.1.4).**

Kurzbegründung:

Politische Entscheidungsträger in den Kommunen sind vorrangig den Wünschen und Bedürfnissen ihrer Wähler verpflichtet. Teile des kommunalen Einnahmensystems (u.a. kommunaler Finanzausgleich) führen zu einem Wettbewerb um (einkommensstarke) Einwohnerinnen und Einwohner sowie um Arbeitsplätze, der über Fläche ausgetragen wird. Der langfristige Nutzen einer sparsamen Flächenpolitik wird zwar erkannt, jedoch unterliegen Flächensparziele bislang in der Abwägung oft anderen Zielen. Restriktive Vorgaben u.a. der Regionalplanung stoßen daher auf Widerstand der betroffenen Kommunen und sind politisch schwer durchzusetzen. Das rechtlich nicht bindende quantitative Ziel des Bundes (30 Hektar Ziel) wird daher nicht wirksam umgesetzt. Mit-

tel- und langfristige Folgekosten der Siedlungsentwicklung werden bei flächenpolitischen Entscheidungen in den Kommunen immer noch zu wenig berücksichtigt. Zudem stehen tradierte Bilder von Bauformen und Dichte in der Bevölkerung einer effizienten Flächennutzung entgegen. Auch regionale Entscheidungsträger und Landespolitik agieren in einem Korridor, der durch spezifische Rahmenbedingungen, Zielkonflikte und Erwartungen der Bevölkerung bzw. nächstniedrigeren Ebene abgesteckt ist. Alle flächenpolitischen Strategien müssen daher von den politischen Entscheidern getragen werden und mit einer Sensibilisierung der Bevölkerung einhergehen. Integrierte Entwicklungskonzepte auf kommunaler und regionaler Ebene in Verbindung mit politischen Grundsatzbeschlüssen stellen hierfür geeignete Planungsinstrumente dar. Das Zusammenspiel von Regionalplanung, interkommunaler Abstimmung und Planung auf Gemeindeebene muss zielorientiert intensiviert werden. Die Regionalplanung ist hierbei u.a. aufgrund der regionalen Entscheidungsstrukturen eher in der Funktion eines Moderators zur Herstellung eines akzeptierten Interessenausgleichs.

- c) Um eine am realistischen Bedarf ausgerichtete flächensparsame Siedlungsentwicklung auch in schrumpfenden Regionen zu etablieren, sollten darüber hinaus zusätzliche wirksame Anreize bzw. eine Kompensation für den Verzicht auf die Neuausweisung von Bauland vorgesehen werden. Gerade in Gemeinden mit sinkenden Bevölkerungszahlen und geringer Flächennachfrage muss eine auf den Umbau und die Qualifizierung des Bestandes bzw. der Innenentwicklungsflächen fokussierte Siedlungsentwicklung erfolgen (s. 3.7.1.2). Verbindliche Flächensparziele allein greifen in diesen Gemeinden zu kurz, wenn kein geeigneter Handlungsrahmen für eine vorrangige Innenentwicklung besteht. Nur wenn von Schrumpfung betroffene Gemeinden die finanziellen und personellen Ressourcen für die Entwicklung von Zukunftsperspektiven erhalten, können langfristige Daseinsvorsorge und Aspekte des Flächensparens sinnvoll miteinander verknüpft werden.**

Kurzbegründung:

In schrumpfenden Regionen stellt die Ausweisung neuer Baugebiete häufig die einzige Entwicklungsoption für Gemeinden dar. Es fehlt an alternativen, mindestens gleichwertigen Entwicklungsoptionen. Aus diesem Grund sind restriktive Vorgaben zur Flächenpolitik in diesen Regionen unter den gegebenen Rahmenbedingungen weder regionalpolitisch noch kommunalpolitisch durchsetzbar. Übergeordnete politische Ziele haben nur dann eine Chance, wenn Sie mit den kommunal- und regionalpolitischen kompatibel sind. Positive Leitbilder, die das Flächenthema im engeren Sinne mit Aspekten des demografie- und altengerechten, barrierefreien Wohnens sowie mit Fragen der Daseinsvorsorge in Bezug auf technische, soziale und verkehrliche und sonstige Infrastrukturen verknüpfen, sollten mit Hilfe geeigneter Anreizprogramme für Gemeinden umgesetzt werden. Sie werden möglicherweise unabhängig von der Einführung von handelbaren Flächenzertifikaten (und damit generierbarer kommunaler Einnahmen) notwendig sein, wenn angemessene Kompensationsangebote entwickelt werden sollen.

- d) Maßstabsebene für die Umsetzung der Flächensparziele sollte vorrangig der Verflechtungsraum und nicht die einzelne Gemeinde sein. Auf dieser Ebene bedarf es einer abgestimmten Flächensparstrategie und einer akzeptierten Arbeitsteilung. Für abgestimmte Flächensparstrategien im Verflechtungsraum (z.B. interkommunale Kooperation, Stadt-Umland-Kooperation) entlang verbindlicher quantitativer Zielwerte müssen die geeigneten Anreize geschaffen werden.**

Kurzbegründung:

Standortentscheidungen von Wohnungs- oder Bauplatzsuchenden genauso wie von Gewerbetreibenden orientieren sich nicht an Gemarkungsgrenzen sondern werden wesentlich von Faktoren wie Erreichbarkeit, Flächenangebot, Kosten etc. beeinflusst. Aus kommunaler Sicht besteht regelmäßig - und nicht unbegründet - die Befürchtung, dass die restriktive Flächenneuausweisung und der Verzicht auf die Ausweisung neuer Baugebiete für Einfamilienhäuser oder Gewerbe dazu führen würden, dass wohlhabendere Bevölkerungsgruppen für die Erfüllung ihrer Wohnwünsche oder Gewerbebetriebe für ihre Ansiedlungen bzw. Erweiterungen in andere Gemeinden des Verflechtungsraumes ausweichen. Die größere Maßstabsebene kann die Konkurrenz zwischen den Kommunen mindern, ermöglicht eine sinnvolle „Arbeitsteilung“ und schafft mehr Flexibilität, zielgerichtet auf Bedarfe zu reagieren. Administrative Strukturen und Prozesse müssen für die sich stellenden Aufgaben jedoch individuell entwickelt werden. Es gibt gute Beispiele in Stadt-Umland-Kooperationen, wie entsprechende vereinbarte Mechanismen eine sparsame und effektive Flächenpolitik befördern können. Mangels ausreichender Anreizmechanismen für das Flächensparen in der Raumkulisse „Verflechtungsraum“ bedarf es der gezielten Unterstützung durch die Raumordnung - insbesondere durch eine Kombination von restriktiven Vorgaben und der Öffnung von Spielräumen für interkommunale Kooperationen. Dessen ungeachtet sind die in den einzelnen Gemeinden eines Verflechtungsraums bestehenden Barrieren der Innenentwicklung durch geeignete Anreize zu überwinden, um im Wege der Kooperation erfolgreiche Flächensparstrategien umsetzen zu können

3.7.2 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen im Strategiebaustein „Mobilisierung von Flächen im Bestand“

- a) Kleinteilige Brachflächen, Baulücken und sonstige für eine Nachverdichtung geeignete Flächen werden von den Kommunen als ein großes Potenzial für die Innenentwicklung erkannt. Allerdings lässt es sich mit dem bestehenden ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumentarium nicht in ausreichendem Maße mobilisieren. Vor allem Marktmechanismen und mangelnde Mitwirkungs- bzw. Verkaufsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer stehen dem entgegen. Ein höherer „Druck“ von Seiten der Regionalplanung oder Raumordnung (z.B. Bedarfsnachweise für neue Wohn- und Gewerbebauflächen unter Anrechnung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale, kleinteiliges Siedlungsflächenmonitoring) kann eine verstärkte Befassung mit Innenentwicklungspotenzialen bewirken, jedoch die bestehenden Mobilisierungshemmnisse nicht abbauen. Es bedarf geeigneter Zugriffsmöglichkeiten und Ressourcen der Gemeinden, wenn Bestandsflächen im Hinblick auf ihre Mobilisierbarkeit mit Bauland auf der „grünen Wiese“ „konkurrenzfähig“ werden sollen.**

Kurzbegründung:

Hemmende Faktoren der Mobilisierung von Flächen im Bestand sind u.a. (hohe) Kosten der Baureifmachung, das bestehende System der Besteuerung von Immobilien (Grundsteuer und Grunderwerbsteuer), die fehlende Verkaufs- und Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümer/innen, das teils sehr voraussetzungsvolle planerische städtebauliche und ordnungsrechtliche Instrumentarium,

begrenzte personelle und finanzielle Ressourcen der Städte und Gemeinden sowie in schrumpfenden Regionen zusätzlich eine geringe Flächennachfrage. Mobilisierungshemmnisse sind auch durch ein Siedlungsflächenmonitoring unter Einbezug von Innenentwicklungspotenzialen nicht überwindbar. Gemeinden lassen sich wiederum nur dann für ein kleinteiliges Siedlungsflächenmonitoring gewinnen, wenn der damit verbundene Aufwand erkennbar zur erfolgreichen Mobilisierung von Bestandsflächen führen wird.

b) Vor allem kleinere Städte und Gemeinden brauchen wegen der beschränkten Ressourcen (Know how, Personal, Finanzen) Unterstützung bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Dies könnte z. B. durch interkommunale oder intraregionale Zusammenarbeit erreicht werden.

Kurzbegründung:

Die Leistungsfähigkeit kleinerer Städte und Gemeinden ist in der Regel nicht ausreichend, um schwierige, komplexe Aufgaben der Innenentwicklung erfolgreich zu bewältigen. Neben einer Veränderung rechtlicher und fiskalischer (s. 3.7.1.4) Rahmenbedingungen bedarf es finanzieller und personeller Ressourcen für Mobilisierungsmaßnahmen wie Eigentümeransprache, Überplanung, Zwischenerwerb, Vermarktung und Baureifmachung von bebauten bzw. unbebauten Bestandsimmobilien. Finanzierungsengpässe könnten durch die Bereitstellung von Mitteln z.B. in einem revolvingierenden Fonds für Grundstücksankäufe überwunden werden. Zudem bestehen häufig große rechtliche Unsicherheiten. Hier könnten überörtliche Institutionen im Sinne von Beratungs-, Clearing- oder Dienstleistungszentren helfen. Die Überwindung der grundlegenden Mobilisierungshemmnisse lässt sich jedoch nicht durch die Kooperation an sich sondern nur durch geeignete Anreize in Form veränderter rechtlicher und fiskalischer Rahmenbedingungen für die beteiligten Gemeinden überwinden.

c) Für die Mobilisierung ist eine aktive Liegenschaftspolitik, die auf einer umfassenden Kenntnis der Entwicklungspotenziale im Siedlungsbestand (Monitoring) beruht, ggf. auch mit räumlicher Schwerpunktsetzung (InSEK), essentiell. Hierzu sind personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen und geeignete Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die eine eng zwischen Stadtplanung, Umweltverwaltung und Liegenschaftsverwaltung abgestimmte Vorgehensweise ermöglichen.

Kurzbegründung:

Baulandstrategien zur flächensparsamen Bereitstellung von Wohnbauland, insbesondere auch für bezahlbares Wohnen, erfordern von den Gemeinden eine entsprechende Bodenbevorratung und die Möglichkeit des kommunalen Zwischenerwerbs von Immobilien sowie die Anwendung kooperativer Baulandmodelle. Im Sinne eines koordinierten Vorgehens von Gemeinden ist die Bildung lokaler und regionaler bzw. interkommunaler Bündnisse unter Einbeziehung aller relevanten Verbände und Wohnungsmarktakteure zu erwägen. Für eine entsprechende Liegenschaftspolitik bedarf es u.a. qualifizierten Personals, eines Innenentwicklungsmanagements und der Anwendung von Instrumenten wie z.B. der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Es bedarf darüber hinaus einer engen Verknüpfung mit der Förderpolitik der Länder. Baulandmodelle sollten durch kommunale Grundsatzbeschlüsse über einen (weitgehenden) Verzicht auf Außenentwicklung flankiert werden.

- d) Von der Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) könnte in ausgewählten Fallkonstellationen ein erheblicher Mobilisierungsdruck auf bebaubare aber unbebaute Grundstücke ausgehen. Soweit der bewirkten Bauverpflichtung nicht nachgekommen würde, könnte die Gemeinde einen Zwischenerwerb umsetzen.**

Kurzbegründung:

Die Innenentwicklungsmaßnahme könnte als Ergänzung des bestehenden planungsrechtlichen Instrumentariums wirksam werden. Angesichts politischer Vorbehalte gegen stark eingreifende Zwangsmittel und wegen weiterer hinderlicher Faktoren (u.a. personelle und finanzielle Ressourcen) wird dieses Instrument alleine jedoch keine ausreichende Mobilisierung bewirken können.

3.7.3 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen im Strategiebaustein „Steigerung der Effizienz der Flächennutzung“

- a) In Kommunen und Regionen, in denen ein hohes Bodenpreisniveau nicht bereits heute zu höheren baulichen Dichten führt, erscheinen zwei Wege hin zu höheren Dichten denkbar. Zum einen über restriktive Vorgaben der Regional- und Bauleitplanung bzw. über eine Verknappung des Baulandangebots und steigende Bodenpreise. Zum anderen über einen allmählichen Kulturwandel der am Planungs- und Baugeschehen beteiligten Akteure inkl. Eigentümer/innen und Nutzer/innen von Wohn- und Gewerbeflächen.**

Kurzbegründung:

Die Erfahrungen aus angespannten Baulandmärkten zeigen, dass Flächenverknappung zu höheren Dichten führt. Restriktive Vorgaben und eine Verknappung des Baulandangebots erscheinen jedoch dort, wo bislang keine Knappheit herrscht, kaum praktikabel und vermittelbar. Zum anderen könnte die Verknappung des Baulandangebots - wie in angespannten Baulandmärkten heute bereits sichtbar - unter den Bedingungen gezielter Verknappung auch in anderen Lagen unerwünschte Nebenwirkungen in Bezug auf eine preisgünstige Wohnraumversorgung nach sich ziehen.

- b) Die Festlegung höherer baulichen Dichten wird von Nachfragern von Wohn- und Gewerbeflächen - mit Ausnahme von Gemeinden mit hohem Bodenpreisniveau - derzeit kaum akzeptiert. Um höhere Dichten und Maßnahmen zur Nachverdichtung zu erreichen, ist ein Lernprozess erforderlich, der durch geeignete Maßnahmen begleitet und gefördert werden sollte. Orientierungswerte in der Regionalplanung und in der kommunalen Planung sowie Modellprojekte qualitativ hochwertigen verdichteten Bauens können hierzu beitragen.**

Kurzbegründung:

Wenngleich hohe bauliche Dichten und Nachverdichtung im Bestand durch ein hohes Baulandpreisniveau begünstigt werden und Marktteilnehmende entsprechende Wohnungen bzw. Immobilien nachfragen, besteht vielerorts erheblicher Widerstand seitens der von Nachverdichtung und Neubau betroffenen Nachbarschaften im Wohnungsbestand. Hier bedarf es entsprechender Verfahren der Partizipation und Konfliktbewältigung. In Regionen jenseits hochpreisiger Lagen wiederum setzt die Implementierung höherer baulicher Dichten u.a. eine Abkehr von traditionellen und gewachsenen baukulturellen und soziokulturellen Vorstellungen der Bevölkerung voraus. Es bedarf der Vermittlung von attraktiven Alternativen verdichteten Bauens, auch im ländlich geprägten Raum, wobei auf siedlungsstrukturell angepasste bzw. verträgliche Dichten geachtet werden sollte.

- c) Auch in wachsenden Städten besteht ein rational begründetes Interesse an der Ausweisung großer Baugrundstücke bzw. von Bauweisen geringer Dichte als Angebot für einkommensstarken Nachfragegruppen (s. 3.2.4.7). Dieses ist in Anbetracht der gegebenen Rahmenbedingungen der handelnden Akteure in begrenztem Umfang zu akzeptieren.**

Kurzbegründung:

In Gemeinden mit hohem Bodenpreisniveau werden neben verdichtete Wohnformen auch Wohnungen in gering verdichteter Bauweise (Eigenheime) nachgefragt. Seitens der Kommunalpolitik besteht ein Interesse, auch einkommensstärkeren Nachfragegruppen adäquate Angebote zu machen, um deren Wohnwünsche in der eigenen Gemarkung realisieren zu können. Das Halten bzw. die Hinzugewinnung vermögender Einwohner/innen folgt dem kommunalen Interesse der Optimierung des gemeindlichen Anteils an der Einkommensteuer sowie der Gewinnung von Kaufkraft vor Ort. Abhilfe können hier nur Veränderungen der Gemeindefinanzierung bringen, die diese Anreize mindern.

- d) Bislang wird eine Diskussion über städtebaulich sinnvolle Dichten in den Kommunen eher am Einzelfall geführt, Folgen und Folgekosten nur unzureichend betrachtet. Erforderlich sind kommunale bzw. regionale Leitlinien, die neben Aussagen zur Dichte auch Aussagen zu Qualitäten in Bezug auf demografiegerechte Angebote, energieeffiziente Bauweise, verkehrsmindernde bzw. ÖPNV-gerechte Lage und Planung neuer Baugebiete etc. umfassen.**

Kurzbegründung:

Aufgrund der Vielfalt von Siedlungsstrukturen, die Gemeinden und Ortsteile kennzeichnen, lassen sich rechtlich verbindliche Dichtewerte nicht festlegen bzw. sicher abgrenzen. Allenfalls Dichtekorridore könnten Kommunalpolitik und -verwaltung eine Orientierung geben. Etwaige Festlegungen entbinden die kommunalen Entscheider jedoch nicht von der Abwägung u.a. des städtebaulich Machbaren, der Marktgängigkeit von Angeboten bestimmter baulicher Dichte, der Akzeptanz von Neubebauung und Fragen der verkehrlichen und sonstigen Erschließung sowie klimarelevanter Belange. So können viele Kernstädte auf mittlere und längere Sicht nur begrenzte Wohnraumkapazitäten bereitstellen, wenn Freiraumqualitäten und Belange der Klimaanpassung adäquat berücksichtigt werden sollen. Das Umland der Kernstädte kann zu einer Entlastung beitragen, gleichzeitig können dort auch z.B. von einer entsprechenden ÖPNV-Erschließung Anreize für verdichtete Bauweisen ausgehen. Diese Belange sollten in entsprechenden Leitlinien mitberücksichtigt werden. In regionaler Abstimmung ist eine räumliche Differenzierung solcher qualitativen Aussagen erforderlich. Gleichzeitig kann so eine regionale Arbeitsteilung erreicht werden.

3.7.4 Schlussfolgerungen in Bezug auf neue finanzielle/ fiskalische Anreiz- bzw. Steuerungsinstrumente

Anders als in den Planspielen mit Kommunen, zur interkommunalen Kooperation sowie zur Raumordnung, in welchen ein Set vieler zumeist bestehender Instrumente abgeprüft wurde, stand im Planspiel zu neuen finanziellen/ fiskalischen Anreiz- bzw. Steuerungsinstrumenten bewusst eine enge Auswahl von zwei möglichen instrumentellen Optionen näher im Fokus. Hier wurden die Instrumente „Flächenneuausweisungsabgabe“ und „zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Bau- landsteuer)“ näher untersucht. Beide Instrumente stehen jedoch im Kontext weiterer instrumenteller Optionen, die nicht in diesem Planspiel, jedoch in anderen Forschungsvorhaben bzw. Planspielen, näher untersucht wurden (z.B. handelbare Flächenzertifikate). Darüber hinaus bestehen nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem laufenden Grundsteuer B – Reformprozess weitere Reformansätze mit deutlicher Flächeninanspruchnahme reduzierender Wirkung wie eine mögliche Bodenwertsteuer in der fachlichen Diskussion. Daher müssen sich die im Planspiel untersuchten Instrumente insbesondere in Bezug auf ihre Wirksamkeit für das Flächensparen u.a. mit den weiteren genannten instrumentellen Optionen messen lassen.

„Flächenneuausweisungsabgabe“ und „zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)“ wurden bislang in Form wissenschaftlicher Gutachten entwickelt bzw. fanden in Fachdebatten oder (boden)politischen Konzeptionen bzw. Programmen Erwähnung. Daher war der Kenntnisstand bzw. die fachliche Ausdifferenzierung in Bezug auf ihre Wirkweise und rechtliche Machbarkeit begrenzt. Somit diente das Planspiel zu finanziellen/ fiskalischen Anreiz- bzw. Steuerungsinstrumenten eher einer weiteren inhaltlichen Fundierung bzw. der grundsätzlichen Überprüfung ihrer Implementierbarkeit als einem Anwendungstest in der Praxis. Daher können aus den Planspielergebnissen lediglich grundsätzliche Schlussfolgerungen in Bezug auf eine Anwendbarkeit der beiden Instrumente abgeleitet werden. Weiterhin können mögliche weitere Untersuchungsbedarfe zur detaillierten Wirkweise der Instrumente benannt werden.

a) Flächenneuausweisungsabgabe

Neue Baulandausweisungen werden durch eine „Flächenneuausweisungsabgabe“ und damit höhere Kosten für Bauland vermutlich nicht verhindert. Ob Städte und Gemeinden zu einem Verzicht auf eine Ausweisung neuen Baulands motiviert bzw. Bauträger zum Verzicht auf die Inanspruchnahme eines neuen Baugebiets veranlasst werden würden erscheint fraglich. Sowohl in Bodenmärkten mit großer Nachfrage als auch in solchen mit geringer Nachfrage bestehen jeweils Gründe für die Ausweisung neuen Baulands: Unter den Bedingungen großer Nachfrage besteht seitens Bauwilliger bzw. Investoren das Erfordernis, immer knapper werdende Flächen als Bauland zu nutzen. Unter den Bedingungen schwacher Nachfrage besteht seitens vieler Kommunen der Anspruch, eine (drohende) Abwärtsspirale der Wirtschafts- und Einwohnerentwicklung durch die Bereitstellung billigen Baulands aufzuhalten. Daher könnte von der Flächenneuausweisungsabgabe nur eine geringe Wirkung für das Flächensparen erwartet werden.

Kurzbegründung:

Unabhängig von den regionalen Ausgangslagen - wachsende Regionen mit hohem Nachfragedruck und gleichzeitigen Flächenengpässen bis hin zu schrumpfenden nachfrageschwachen Regionen - bestehen Handlungslogiken, aus denen heraus die Ausweisung von neuem Bauland begründet wird. Die im Instrument Flächenneuausweisungsabgabe skizzierten Mehrbelastungen in Form von besonderen Planungsaufwänden würden zwar zu einer Verteuerung von Bauland führen, würden aber von Baulandinteressenten in Kauf genommen werden (nachfragestarke Bodenmärkte) oder mit Blick auf die erfolgreiche Anwerbung von Bauwilligen bzw. Investoren ggf. von den Kommunen (vor allem nachfrageschwache Bodenmärkte) nicht in Ansatz gebracht werden.

Darüber hinaus bewegt sich das Instrument der „Flächenneuausweisungsabgabe“ derzeit in einem schwierigen politischen Spannungsfeld zwischen dem proklamierten 30-ha-Ziel der Bundesregierung und Regelungen, die die Ausweisung neuen Baulands erleichtern wie z.B. im vereinfachten Verfahren nach §13b BauGB. Letztgenannte Regelung kann für Bebauungspläne mit einer Grundfläche unter 10.000 qm angewendet werden, die bis zum 31. Dezember 2019 förmlich eingeleitet werden und deren Satzung bis zum 31. Dezember 2021 beschlossen wird. Bei der Aufstellung derartiger Bebauungspläne kann auf eine Umweltprüfung verzichtet werden. Die Kosten der Umweltprüfung wiederum wären mittels einer Flächenneuausweisungsabgabe den Bauträgern anzulasten. Somit würde die Anwendung von §13b BauGB die Flächenneuausweisungsabgabe konterkarieren, nach jetziger Rechtslage allerdings nur bis zu den oben genannten Daten.

Ob von einer etwaigen Kombination einer Sonderabgabe mit einer quantitativen Begrenzung der Baulandausweisung im Rahmen der Raumordnung ein wirksamer Anreiz für den Verzicht auf die Flächenneuinanspruchnahme ausgehen könnte, ist ungewiss. Theoretisch könnten dann Städte und Gemeinden, die Restriktionen der Flächenneuausweisung zu befolgen hätten, die Kosten aufwändiger Umweltprüfungen aus dem Aufkommen der Sonderabgabe decken.

In welchem Maße diese Instrumentenverknüpfung Wirkkraft entfalten würde, war nicht Bestandteil dieser Studie und kann deshalb nach dem derzeitigen Stand nicht bewertet werden.

b) Zoniertes Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)

Von einer „Baulandsteuer“, mit der Gemeinden - ähnlich der in den Jahren 1961 und 1962 erhobenen Grundsteuer C - bebaubare aber unbebaute Flächen stärker als bisher belasten könnten, würde unter der Maßgabe der Aufkommensneutralität voraussichtlich nur eine geringe Lenkungswirkung für das Flächensparen ausgehen.

Es wird daher empfohlen, wirksame Optionen einer Reform der Grundsteuer B mit Wirkung auf einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden näher zu untersuchen.

Hierbei sollte folgenden Fragen nachgegangen werden:

- ▶ **Wie sollte eine Grundsteuer ausgestaltet sein, die sowohl das Flächensparen unterstützt als auch die von Städten und Gemeinden zum Vorteil der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer erbrachten Infrastrukturleistungen abbildet?**
- ▶ **(Wie) kann eine reformierte Grundsteuer aufkommensneutral ausgestaltet werden, dass sie Anreize sowohl für eine effiziente Flächennutzung als auch für eine Mobilisierung unbebauter aber bebaubarer Grundstücke setzt?**
- ▶ **Kann eine Baulandsteuer so ausgestaltet werden, dass sie eine Mobilisierung unbebauter aber bebaubarer Grundstücke bewirkt? Wenn ja, auf welche Weise?**
- ▶ **Welche Reformoption verspricht eine einfache, transparente und gerechte Ausgestaltung bzw. Erhebung der Grundsteuer?**

Kurzbegründung:

Die Anwendung des „zoniertes Satzungsrechts im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)“ ist eng geknüpft an die Umsetzung der Reform der Grundsteuer B. Die Einführung einer „Baulandsteuer“ kann unter bestimmten Voraussetzungen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer dazu motivieren, bisher unbebaute, aber bebaubare Grundstücke zu bebauen oder an Bauwillige zu veräußern. Somit könnte sie einen Beitrag zum Flächensparen leisten.

Eine flächendeckende Anwendung der „Baulandsteuer“ würde im Vergleich zur gegenwärtigen Steuererhebungspraxis dazu führen, dass bebaubare aber unbebaute Grundstücke steuerlich stärker belastet werden. Denkbar wäre die Anhebung auf das Belastungsniveau bebauter Grundstücke. Hierbei stellt sich die Frage, ob eine reformierte Grundsteuer einschließlich einer Baulandsteuer unter der Maßgabe der Aufkommensneutralität eine im Sinne des Flächensparens steuernde Wirkung entfalten könnte. Unklar erscheint, inwieweit unter dem Diktum der Aufkommensneutralität eine Spreizung der steuerlichen Belastung so erreicht werden kann, dass eine Baulandsteuer tatsächlich eine Flächenmobilisierung bewirken würde.

Unbeantwortet ist bislang auch die Frage, bei welcher steuerlichen Belastung bei betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern mit einer Verhaltensänderung zu rechnen wäre. Zum anderen müsste der Frage nachgegangen werden, welcher Grad steuerlicher Belastung bei welchem Grad an Flächennachfrage gerechtfertigt erscheint. Hiermit stehen die den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern gegebenen sich aus Flächenangebot und -nachfrage ergebenden Chancen einer Mobilisierung von betreffenden Baugrundstücken im Zusammenhang. Klärungsbedürftig erscheint daher die Frage nach einer notwendigen Zonierung von Gebieten innerhalb von Städten und Gemeinden, in denen die Erhebung einer Baulandsteuer in Anbetracht von Flächennachfrage und Bestand bebaubarer aber unbebauter Grundstücke erforderlich und angemessen erscheint.

Nach Einschätzung der Planspielbeteiligten sollte eine reformierte Grundsteuer B einfach, transparent und gerecht ausgestaltet sein. Eine Reform der Grundsteuer B nach dem bislang in Diskussion stehenden Bundesrats-Modell und der zusätzliche Einbezug einer „Baulandsteuer“ würden jedoch zu einer komplex ausgestalteten Steuererhebung führen.

Ogbleich die Bodenwertsteuer nicht Gegenstand des Planspiels war, wurde diese von den Planspielbeteiligten als mögliche Alternative zur Einführung einer Baulandsteuer als Ergänzung einer reformierten Grundsteuer B nach dem Bundesratsmodell (sog. Kostenwertmodell) in der Debatte mit erörtert. Allerdings war es nicht die Aufgabe des Planspiels, zwischen diesen beiden Reformansätzen der Grundsteuer B abzuwägen oder zu entscheiden. Dennoch wurde deutlich, dass die Einführung einer Bodenwertsteuer aufgrund der Art ihrer Bemessung vergleichsweise einfach wäre. Als Basis der Steuerbemessung würden lediglich nach vereinheitlichtem Standard ermittelte Bodenrichtwerte dienen. Damit würde der Wert aufstehender Gebäude bei der Steuerbemessung unberücksichtigt bleiben. Hierdurch wäre eine gerechte Besteuerung zwischen unbebauten und bebauten Flächen gegeben. Zudem könnte eine flächendeckende Erhebung der Bodenwertsteuer erfolgen. Bedenken in Bezug auf die Berechtigung einer gesonderten Besteuerung bebaubarer aber unbebauter Grundstücke wären obsolet. Allerdings, so einige Planspielbeteiligte, wäre aus Sicht der Kommunen eine Grundsteuer, die die Gebäudewerte berücksichtigt, notwendig. Nur so ließen sich die von den Städten und Gemeinden zum Vorteil der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer erbrachten Infrastrukturleistungen abbilden, die sich letztlich auch in Gebäudewerten widerspiegeln.

Weitere instrumentelle Option

Im Planspiel wurde als denkbare Alternative zu einer „Baulandsteuer“ die Erhebung einer Sonderabgabe für unbebaute aber bebaubare Flächen durch die Städte und Gemeinden vorgeschlagen. Die Erhebung der Sonderabgabe könnte in Verbindung mit einem Instrument des besonderen Städtebaurechts erfolgen, das eine geeignete Gebietsabgrenzung ermöglicht. In diesem Zusammenhang wurde die derzeit wissenschaftlich untersuchte Innenentwicklungsmaßnahme genannt, die die Mobilisierung von in einer Gemeinde verteilten Flächenpotenzialen des Innenbereichs zum Ziel hat. Da mit diesem Instrument – im Gegensatz z.B. zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme – ausschließlich Investitionen durch Grundstückeigentümer*innen erreicht werden sollen, könnte die Kombination mit einer Sonderabgabe sinnvoll sein. Denkbar wäre die zeitlich befristete Erhebung der Sonderabgabe, die bei Nicht-Mobilisierung unbebauter aber bebaubarer Flächen nach einer bestimmten Frist in einem Baugesamt mündet. Gemeinden könnten das Aufkommen aus einer derartigen Sonderabgabe – z.B. in Form einer Umlage – zweckgebunden für Vorhaben der Innenentwicklung einsetzen.

4 Fazit

Auch wenn das Flächensparziel 2020 kaum noch erreichbar erscheint, hat die Bundesregierung in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Fortschreibung 2016) nicht nur daran festgehalten, sondern mit Blick auf das Jahr 2030 das Ziel „30 ha minus X“ vorgegeben. Auch das Integrierte Umweltprogramm 2030 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit nennt folgendes Ziel: Senkung des Flächenverbrauchs auf 20 Hektar pro Tag bis 2030. Die Vision für 2050 lautet dort: Der Flächenverbrauch tendiert gegen Null. Die Langfristperspektive lautet damit: Netto Null.

Die Planspiele haben einerseits gezeigt, dass eine Operationalisierung der vorgenannten Mengenziele auf allen Ebenen bis in die Kommunen erforderlich ist, um diese zuverlässig zu erreichen. Es ist erkennbar, dass Planer in Kommunen, in interkommunalen Kooperationsverbünden und auf Ebene der Regionalplanung für das Thema Flächensparen sensibilisiert sind. Ebenso wurde deutlich, dass auf der aus Sicht politischer Entscheider das Thema Flächensparen in Konkurrenz mit einer Vielzahl anderer kommunaler, regionaler und Länderbelange steht. Dies äußert sich nicht zuletzt in der Zurückhaltung bei der Formulierung von quantitativen Flächensparzielen in Nachhaltigkeitsstrategien der Länder bzw. in der Landes- und Regionalplanung sowie in bodenpolitischen Beschlüssen in Kommunen. Angesichts dessen erweist sich die Operationalisierung der unverbindlichen flächenpolitischer Ziele des Bundes unter den komplexen und vielfältigen Rahmenbedingungen als schwierig und nicht ohne weiteres realisierbar. Eine Operationalisierung setzt nämlich eine Verständigung über die den einzelnen Raumeinheiten (Land, Region, Gemeinde) zur Verfügung stehenden quantitativen Entwicklungsmöglichkeiten (Kontingente) voraus. Denkbar wäre schon heute die Aushandlung entsprechender Kontingente auf regionaler Ebene und deren verbindliche Festlegung in regionalen Raumordnungsplänen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG). Um das bundesweite Ziel zu erreichen bräuchte es darüber hinaus eine entsprechende Aufteilung von Kontingenten auf die Bundesländer und von dort aus auf die einzelnen Regionen.

Die auf den verschiedenen Interventionsebenen (regionale Raumordnung, interkommunale Verflechtungsräume und Stadt/Gemeinde) durchgeführten Planspiele haben gezeigt, dass das vorhandene Instrumentarium im Wesentlichen geeignet ist und prinzipiell ausreicht, um Flächen zu sparen. Den Instrumenten wohnen jedoch keine flächenpolitischen Ziele inne. Mangels verbindlicher quantitativer Ziele des Flächensparens werden die Instrumente nicht systematisch im Sinne des Flächensparens eingesetzt. Ursache hierfür sind die in Kapitel 3.6.1 dargestellten Rahmenbedingungen, insbesondere hemmende Faktoren sowie nicht im Sinne des Flächensparens zu bewältigende Zielkonflikte. Die Rahmenbedingungen werden in hohem Maße von den Vorzeichen der Entwicklungsdynamik (Wachstum oder Schrumpfung) beeinflusst. Vor allem in den Kernstädten der wachsenden Regionen führen vergleichsweise hohe Kaufpreise, die Begrenztheit der überhaupt geeigneten Flächen und daraus resultierend die Konkurrenz um diese Flächen (Landwirtschaft, Naturschutz oder Städtebau) fast zwingend zu einem sparsamen Umgang mit der Fläche und zu erheblichen Anstrengungen der Kommunalverwaltungen in diese Richtung. Demgegenüber fehlen diese Wirkmechanismen bei umgekehrter Entwicklungsdynamik, obwohl gerade hier die größten Flächeneinsparpotenziale bestehen. In diesen Regionen ist die Ausweisung neuer Gewerbe- und Wohngebiete häufig mit der (in den meisten Fällen irrealen) Erwartung verbunden, „das Ruder herumzureißen“ und zu Wachstum und Prosperität zurückzufinden oder zumindest die Abwärtsspirale von Bevölkerungsverlust und -alterung sowie Schrumpfung aufzuhalten. Es fehlt ganz offensichtlich an tragfähigen Leitbildern für diese Regionen, die auch von den Betroffenen akzeptiert werden (können). So lange solche Leitbilder fehlen, werden die politischen Entscheidungsträger schwerlich die Kraft finden, das für die Umsetzung der genannten Flächensparziele dort unumgängliche Flächennullwachstum zu verordnen. Neben den Leitbildern fehlen auch in der Regel finanzielle und personelle Ressourcen für eine bestandsorientierte Entwicklungspolitik auf regionaler und lokaler Ebene

Die Eigenlogiken des demokratisch verfassten Gemeinwesens bewirken auf lokaler und regionaler Ebene, dass sich die gewählten Entscheider häufig vorrangig an den ganz konkreten Erwartungshaltungen und Wünschen der Bevölkerung orientieren. Das Ziel, den Flächenverbrauch zu reduzieren, ist in seiner Abstraktheit zwar häufig akzeptiert. Konkreten Wünschen und Erwartungshaltungen der Ortsbevölkerung wird im Zweifel aber der Vorrang eingeräumt. Dies stellt sich als grundlegendes Hindernis vor allem bei Nachverdichtungsmaßnahmen (not in my backyard) und bei der Baulandmobilisierung (Durchsetzung auch bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft) aus. Letztlich geht es also um die Frage der mehrheitlichen Akzeptanz auch im Falle (potenzieller) persönlicher Betroffenheiten und damit um ein Grundproblem innovativer Umweltpolitik. Die eigentlichen Herausforderungen, der sich Innovation und Veränderung gegenüber sehen, sind die Beharrungsmechanismen des (in der Wahrnehmung der Betroffenen) Etablierten und des Bewährten. Auch deshalb ist es sehr schwer, Nachverdichtung zu erreichen und generell zu gegenüber dem Gewohnten höheren baulichen Dichten zu kommen.

Ein weiterer, einer effektiven Flächensparpolitik entgegenstehender Faktor besteht im räumlichen Zuschnitt der politischen und administrativen Zuständigkeiten. Diese passen mit den tatsächlichen auf Verflechtungsräume bezogenen Standortentscheidungen und Raummustern nur selten zusammen. Tragfähige interkommunale Kooperationsstrukturen zum Flächensparen sind die Ausnahme. Die Bedeutung der Ansiedlung von Gewerbebetrieben und der Bindung einkommensstarker Bevölkerungsgruppen für den kommunalen Haushalt (Gewerbesteuern, Anteil Einkommensteueraufkommen etc.) führen zu konkurrierender Flächenausweisung und befeuern damit ein unnötiges Wachstum der Siedlungsflächen. Hier wäre eine grundlegende Umkehr der bestehenden Anreizsysteme und deren Ausrichtung auf das Flächensparziel ein geeigneter Ansatz.

Handlungsbedarf besteht demnach vor allem in folgenden Bereichen:

- ▶ Entwicklung und Umsetzung eines kohärenten Ansatzes zur Operationalisierung des 30-ha-Ziels mit dem Ziele der Festlegung von Flächenausweisungskontingenten durch Bund und Länder,
- ▶ Schaffung von wirksamen Handlungsmöglichkeiten, Spielräumen und Anreizmechanismen für eine flächensparende, auf vorrangige Innenentwicklung ausgerichteten Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden sowie für die interkommunale Kooperation für eine flächensparende Entwicklung in den Verflechtungsräumen,
- ▶ Entwicklung tragfähiger Leitbilder für stagnierende und schrumpfende Regionen und von geeigneten Lösungsansätzen für deren Umsetzung ohne Nettoflächenneuausweisung,
- ▶ Ermittlung des personellen und finanziellen Ressourcenbedarfs für eine effektive und flächendeckende Mobilisierung von Bestandspotenzialen,
- ▶ Förderung von Innovation bei Nachverdichtung, verdichtetem Bauen im ländlichen Raum und Mobilisierung von Bestandsflächen (gute Beispiele, Zusammenarbeit mit Handwerk, Architektenkammern etc.).

Quellenverzeichnis

- 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.
- Bezirksregierung Münster (2017): Raumb Beobachtung – Statistische Daten des Regierungsbezirks, http://www.bezreg-muenster.nrw.de/de/regionalplanung/raumb Beobachtung_statistik/
- Bezirksregierung Münster (2014): Regionalplan Münsterland, Fortschreibung 2014, Stand: 16.02.2016, Münster.
- Bock, Stephanie, Ajo Hinzen, Jens Libbe (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin.
- 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, Bonn.
- 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.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2015): Wohnungsmarktprognose 2030, Bonn.
- 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.) (2012): Trends der Siedlungsflächenentwicklung. Status quo und Projektion 2030, Bonn (BBSR-Analysen KOMPAKT 09/2012).
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2016): Den ökologischen Wandel gestalten, Integriertes Umweltprogramm 2030, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (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) (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 (BBR) (Hrsg.) (2007): Kreislaufwirtschaft in der städtischen/ stadtregionalen Flächennutzung (Werkstatt: Praxis Heft 51), Bonn.
- 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 23.09.2016.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016, Berlin
- Bundesregierung (Hrsg.) (2012): Fortschrittsbericht 2012 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.

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

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (2015): Kernempfehlungen und Maßnahmen, im Auftrag von Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Stand: 25. November 2015

http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_kernempfehlungen_massnahmen_bf.pdf

Bündnis für bezahlbares Wohnen (2015): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen, Empfehlungen der Arbeitsgruppen, im Auftrag von Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Stand: 27. November 2015, Berlin.

http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_arbeitsgruppen_handlungsempfehlungen_bf.pdf

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

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

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, Kiehle, Wolfgang (2014): Stadtentwicklungspolitische kommunale Bodenpolitik im Überblick; Diskussionspapier zur Werkstatt am 17.1.2014 in Berlin.
- DVW - Gesellschaft für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement e.V. (2014): Kommunale Bodenpolitik und Baulandmodelle – Strategien für bezahlbaren Wohnraum?, Augsburg.
- 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.
- Engelhardt, Claudia (2004): Flächenverbrauch in NRW, Düsseldorf.
- Erläuterungsband zum Stadt-Umland-Konzept der Region Heide – Umland unter Beteiligung der Kommunen Heide, Hemmingstedt, Lieth, Lohe-Rickelshof, Neuenkirchen, Norderwöhrden, Nordharstedt, Ostrohe, Stelle-Wittenwuth, Weddingstedt, Wesseln, Wöhrden. 28. August 2012.
- 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 ressourcen-schonendes Europa, Brüssel, den 20.9.2011. KOM(2011) 571 endgültig, S. 17
- 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>
- Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23. Mai 2017, BGBl. Jg. 2017 Teil I Nr. 30, ausgegeben zu Bonn am 29. Mai 2017.
- Henger, Ralph (2017): „Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht“ Gutachten für das Deutsche Institut für Urbanistik, Köln.
- Henger, Ralph, Schaefer, Thilo (2015): Mehr Boden für die Grundsteuer - Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle, S. 27 (IW policy paper 32/2015).
- Henger, Ralph; Schaefer, Thilo (2016a): Grundlos in die falsche Richtung: Sieben Gründe gegen die geplante Grundsteuerreform. In: ifo Schnelldienst 18/2016 vom 29.09.2016, S. 20–23.
- Henger, Ralph, et al., (2016): Ergebnisse und Implikationen aus dem Modellversuch zum Handel mit Flächenzertifikaten, in: IÖR-Schriften, Nr. 69, S. 11–22.
- Henger, Ralph; Schaefer, Thilo (2016b): Grundsteuerreform: Eine Bodensteuer wäre besser. IW-Kurzberichte 2016/58. Institut der deutschen Wirtschaft Köln.
- Holstenkamp, Lars, Degenhart, Heinrich (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.
- Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) (2017): Landesdatenbank, Kommunalprofil Münster, Düsseldorf.

- Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) (Hrsg.) (2015): Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2014 bis 2040/2060, Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen, Autoren/innen: Cicholas, Ulrich und Ströker, Kerstin, Band 84, S. 3-38.
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein, Kiel.
- 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_publicationen/pdfs/Interk%20Gewerb%20BRD%20110825_opt.pdf [14.01.2016].
- Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Büro für Standortplanung Hamburg (2016): Klimaschutzteilkonzept Klimagerechtes Flächenmanagement für die Region Heide, Wedel/ Hamburg.
- Institut Raum & Energie (2010): Regionale Entwicklung durch Strukturfonds – ein Praxisbeispiel aus dem Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg/Schleswig-Holstein, o.O.
- Institut Raum & 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 & Energie (o.J.): Städtenetz EXPO-Region. <http://www.raum-energie.de/index.php?id=50> [02.11.2015].
- Junkernheinrich, Martin (1992): Sonderbedarfe im kommunalen Finanzausgleich, Berlin 1992.
- Junkernheinrich, Martin, Micosatt, Gerhard (1998): Ausgabenbedarf und Steuerkraft – Eine finanzwissenschaftliche Analyse des Schlüsselzuweisungssystems, herausgegeben vom Städte- und Gemeindebund sowie vom Landkreistag Nordrhein-Westfalen, Berlin 1998.
- 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.
- Kooperationsvereinbarung zum Stadt-Umland-Konzept der Region Heide – Umland unter Beteiligung der Kommunen Heide, Hemmingstedt, Lieth, Lohe-Rickelshof, Neuenkirchen, Norderwöhrden, Nordharstedt, Ostrohe, Stelle-Wittenwurth, Weddingstedt, Wesseln, Wöhrden. Beschlussfassung.
- Kriese, Ulrich (2016): Die Grundsteuer als Bodensteuer ausgestalten: Ein bundesweiter Aufruf. Wohnungswirtschaft und Mietrecht, 5/2016, S. 266-271.
- Krumm, Raimund (2003): Die Baulandausweisungsumlage als flächenpolitisches Instrument, in: Wirtschaftsdienst 6/2003, S. 409-415.
- Krumm, Raimund (2002): Die Baulandausweisungsumlage als ökonomisches Steuerungsinstrument einer nachhaltigkeitsorientierten Flächenpolitik, Tübingen.
- Kruse, Stefan (Hrsg.) (2012): Handbuch Einzelhandel, Berlin, S. 89-134.
- Kuschnerus, Ulrich (2007): Der standortgerechte Einzelhandel, Bonn.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2017): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) in Kraft getreten am 8. Februar 2017, Düsseldorf.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2016): Verordnung über den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, auf Grund von § 17 Absatz 1 Satz 4 des Landesplanungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2016 (GV. NRW. S. 259).
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2016a): heute handeln. Gemeinsam für nachhaltige Entwicklung in NRW. Nachhaltigkeitsstrategie für Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2016b): Wirtschaftsbericht Nordrhein-Westfalen 2016. Fortschritt durch Innovation, Düsseldorf.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2012): Verantwortung für ein starkes NRW – Miteinander die Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag 2012-2017 zwischen der NRW SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN NRW., Düsseldorf.

Landesregierung Sachsen-Anhalt (2016): Koalitionsvertrag 2016-2021. Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt - verlässlich, gerecht und nachhaltig, Magdeburg.

Landesregierung Sachsen-Anhalt (2010): Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt. Anlage zur nach § 5 Abs. 3 Satz 1 des Landesplanungsgesetzes durch die Landesregierung beschlossenen Verordnung vom 14.12.2010.

Landkreis Regensburg (o.J.): Interkommunale Zusammenarbeit. http://www.projekt-iz.de/navi_oben/rechtsgrundlagen/kommzg/ [12.01.2016].

Löhr, Dirk (2016): Ein neues Modell zur Grundsteuerreform: die ewige Wiederkehr des Gleichen, in: Wirtschaftsdienst Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 96 (2016) 10, S. 732-739).

Löhr, Dirk (2008): Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform, in Wirtschaftsdienst 2/2008, S. 121-129.

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2016): „Böden erhalten. Räume erkennen. Entwicklung sichern.“ Nachhaltige Flächenpolitik in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

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 Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (2017): Thesenpapiere zum Planspiel vom 10.01.2017 und vom 11.01.2017 (unveröffentlicht).

Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (2017): Schriftliche Mitteilung vom 28.02.2017 (unveröffentlicht).

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].

Nachhaltigkeitscheck ESYS: <http://www.irs-net.de/forschung/forschungsabteilung-1/esys/UebersichtESYS.pdf>

Preuß, Thomas, Floeting, Holger (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 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.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (2016): Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Berlin.

Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg (2016a): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Magdeburg, 1. Entwurf, beschlossen zur Trägerbeteiligung/ öffentlichen Auslegung durch Beschluss der Regionalversammlung am 02.06.2016.

Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg (2016b): Thesenpapier zum Planspiel vom 01.11.2016 (unveröffentlicht).

Reidt, Olaf (2014): Ist eine Integration immissionsschutzrechtlicher Regelungen in das Baurecht möglich und sinnvoll? Thesenpapier zum Arbeitskreis öffentliches Baurecht im Rahmen des V. Deutschen Baugerichtstags 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).

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.

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.

Schäfer, Rudolf, Petra Lau, Christina Specovius (2001): Baulandbereitstellung - Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse" Fallstudien, Dokumentation, Anwendungshinweise. 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.

Spannowsky, Willy (2017): „Flächenneuausweisungsabgabe“ im Themenbereich „Neue fiskalische Anreiz- und Steuerungsinstrumente zum Flächensparen“, Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Instituts für Urbanistik, Kricknach.

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.

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2016): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW), Entwurf nach dem zweitem Beteiligungsverfahren, Stand: 05.07.2016, Düsseldorf.

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2015a): Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen. Ergebnisbericht Erhebung der Siedlungsflächenreserven 2014, Düsseldorf.

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen (2015b): Siedlungsflächenmonitoring Nordrhein-Westfalen. Ansatzpunkte für die konzeptionelle Weiterentwicklung des Siedlungsflächenmonitorings Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Staatskanzlei und Ministerium für Kultur Sachsen-Anhalt (2017): Landesportal Sachsen-Anhalt, Magdeburg, <https://www.sachsen-anhalt.de>.

Stadt-Umland-Kooperation für die Stadtregion Elmshorn. Entwicklungsplan Wohn- und Mischbauflächen (2009).

Statistische Ämter der Länder (2016): Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder (UGR), Gemeinschaftsveröffentlichung 2016, Band 1 Indikatoren und Kennzahlen, Tabellen, Düsseldorf.

Statistisches Bundesamt (2018) (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2018, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2017a): Baugenehmigungen im Hochbau Deutschland
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/Bauen/Bautatigkeit/Tabellen/Baugenehmigungen.html> (zuletzt abgerufen am 16.11.2017)

Statistisches Bundesamt (2017b): Baufertigstellungen von Wohnungen im Jahr 2016: + 12,1 % gegenüber Vorjahr, Pressemitteilung Nr. 170 vom 23.05.2017, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2017c): Entwicklung der Privathaushalte bis 2035. Ergebnisse der Haushaltsvorausberechnung – 2017, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (Hrsg.) (2016): Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Statistisches Bundesamt, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (Hrsg.) (2016): Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2016): 6.Regionalisierte Bevölkerungsprognose Sachsen - Anhalt 2014 bis 2030, Magdeburg, https://www.statistik.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Auf_einen_Blick/Bevoelkerung-_regionale-Gliederung_/6_-Regionalisierte-Bevoelkerungsprognose-2014-bis-2030/index.html

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt (2015): Statistische Berichte Basisdaten umweltökonomischer Gesamtrechnungen 1991-2014, Halle. https://www.statistik.sachsen-anhalt.de/download/stat_berichte/6P501_j_2014.pdf.

Steger, Christian O., Arno Bunzel (Hrsg.) (2012): Raumordnungsplanung quo vadis? Zwischen notwendiger Flankierung der kommunalen Bauleitplanung und unzulässigem Durchgriff, Stuttgart.

Technische Universität 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

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018): Modellversuch Planspiel Flächenhandel – Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen, (unveröffentlicht), Dessau-Roßlau.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen, Dessau-Roßlau

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016): 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 (Hrsg.) (2012): FORUM – Handel mit Flächenzertifikaten, Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs, Reihe UBA-Texte 60/2012, Dessau-Roßlau.

Umweltbundesamt (UBA) (2004): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr. Strategiepapier des Umweltbundesamtes, Berlin.

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.

Wohltmann, Matthias (2002): Rechtsfragen der Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), Sonderheft, S. 169-179.

Zweckverband Raum Kassel (o.J.): Kooperationen für die Region. <http://www.zrk-info.de/zrk/index.php/fnp> [09.03.2016].

Anhang

Anhang 1: Teilnehmerinnen und Teilnehmer an den Planspielen

Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“ in Kassel	
Manfred von Alm	Stadt Kassel, Liegenschaftsamt – Abteilungsleiter, stellv. Amtsleiter
Heiko Büsscher	Stadt Kassel, Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz – Abteilungsleiter Stadtplanung
Petra Gerhold	Stadt Kassel, Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz
Elke Hellmuth	Zweckverband Raum Kassel – Koordination Flächennutzungsplanung
Helmut Kämpfer	Stadt Kassel, Umwelt- und Gartenamt – Immissionsschutz
Carsten Menke	Stadt Kassel, Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz – Abteilungsleiter Landschaftsplanung
Volker Mohr	Stadt Kassel, Amtsleiter Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz
Fabian Schäfer	Stadt Kassel, Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz
Birgit Schwarze	Stadt Kassel, Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz
Wolfgang Staubesand	Stadt Kassel, Amtsleiter Liegenschaftsamt
Andreas Vesper	Zweckverband Raum Kassel – stellv. Koordination Flächennutzungsplanung
Roswitha Wischler-Föth	Stadt Kassel, Umwelt- und Gartenamt – Sachgebietsleiterin
Peter Fritsch (Gast)	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Referat G I 6 Flächenverbrauch, Verkehrswegeplanung, Siedlungsentwicklung
Luise Adrian	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales
Prof. Dr. Arno Bunzel	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales
Wiebke Köker	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales (stud. Hilfskraft)

Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“ in Ludwigsburg	
Daniel Bauer	Stadt Ludwigsburg, Stadtplanung und Vermessung – Organisation und Recht
Nina Becker	Stadt Ludwigsburg, Bürgerbüro Bauen – Bauordnung Ost
Melanie Breining	Stadt Ludwigsburg, Referat Nachhaltige Stadtentwicklung – Integrierte Stadtentwicklung
Albrecht Burkhardt	Stadt Ludwigsburg, Stadtplanung und Vermessung – Flächennutzungsplanung
Olaf Dienelt	Stadt Ludwigsburg, Bürgerbüro Bauen – Beiträge und Recht
Lena Ebert	Stadt Ludwigsburg, Referat Nachhaltige Stadtentwicklung – Integrierte Stadtentwicklung (Statistik)
Peter Fazekas	Stadt Ludwigsburg, Referat Nachhaltige Stadtentwicklung – Integrierte Stadtentwicklung
Wolfgang Greb	Stadt Ludwigsburg, Stadtplanung und Vermessung – Geoinformation
Michaela John	Stadt Ludwigsburg, Stadtplanung und Vermessung – Organisation und Recht
Oliver Linder	Stadt Ludwigsburg, Stadtplanung und Vermessung – Planungsteam Mitte/West
Heinz Mayer	Stadt Ludwigsburg, Bürgerbüro Bauen – stellv. Fachbereichsleitung
Janina Moll	Stadt Ludwigsburg, Stadtplanung und Vermessung – Organisation und Recht
Julia Müller	Stadt Ludwigsburg, Referat Nachhaltige Stadtentwicklung – Integrierte Stadtentwicklung (Statistik)
Rudolf Schell	Stadt Ludwigsburg, Liegenschaften – stellv. Fachbereichsleitung und Leitung Grundstücksverkehr
Sabine Schröder	Stadt Ludwigsburg, Stadtplanung und Vermessung – Planungsteam Mitte/West
Hanka Weikert	Stadt Ludwigsburg, Bürgerschaftliches Engagement und Soziales – Wohnraumaktivierung
Luise Adrian	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales
Prof. Dr. Arno Bunzel	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales
Wiebke Köker	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales (stud. Hilfskraft)

Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“ in Rees	
Michael Becker	Stadt Rees, Leiter Soziales
Ludger Beltermann	Stadt Rees, Leiter Zentrale Dienste
Jörn Franken	Stadt Rees, Referent Bürgermeister
Christoph Gerwers	Stadt Rees, Bürgermeister
Andreas Mai	Stadt Rees, Kämmerer
Elke Strede	Stadt Rees, Fachbereich Bauen
Heinz Streuff	Stadt Rees, Liegenschaften
Manfred Terwege	Stadt Rees, Fachbereich Bauen
Peter Fritsch (Gast)	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Referat G I 6 Flächenverbrauch, Verkehrswegeplanung, Siedlungsentwicklung
Luise Adrian	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales
Prof. Dr. Arno Bunzel	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales
Wiebke Köker	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales (stud. Hilfskraft)

Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Planspiel „Interkommunale Kooperation“ in der Region Heide	
Beate Domin	Staatskanzlei Schleswig-Holstein - Landesplanung
Anne Fischer	Entwicklungsagentur Region Heide
Jörg Freudenreich	Stadt Heide - Städteplanung und Bauordnung
Astrid Geruhn	Kreis Dithmarschen
Klaus Goede	Innenministerium Schleswig-Holstein - Städtebau und Ortsplanung, Städtebaurecht
Dirk Haalck	Gemeinde Weddingstedt, Bürgermeister
Bernd Hansen	Gemeinde Lieth, Bürgermeister
Konrad Kaeding	Gemeinde Wesseln, Bürgermeister
Tobias Kraft	Entwicklungsagentur Region Heide
Harald Matelski	Gemeinde Lohe-Rickelshof, Bürgermeister
Ernst-Wilhelm Mohrdiek	Amt Horst-Herzhorn, Amtsvorsteher, und Gemeinde Horst, Bürgermeister
Magdalena Müller	Stadt Husum - Stadtbauamt
Martin Nienhüser	Gemeinde Ostrohe, Bürgermeister
Peter Schoof	Gemeinde Wöhrden, Bürgermeister
Matthias Schoßnick	Amt KLG Heider Umland, Leitender Verwaltungsbeamter
Ulf Stecher	Stadt Heide, Bürgermeister
Petra Tautorat	Amt KLG Heider Umland
Käte Templin	Gemeinde Wöhrden
Klaus-Peter Tiessen	Gemeinde Nordhastedt, Bürgermeister
Thies Wellnitz	Gemeinde Neuenkirchen, Bürgermeister
Andreas Wojta	Stadt Heide, Bauamt
Lutke Blecken	Institut Raum & Energie
Constanze Fischer	Institut Raum & Energie

Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Planspiel „Interkommunale Kooperation“ in der Region Heide

Dr. Michael Melzer	Institut Raum & Energie
Schehzad Yawar	Institut Raum & Energie
Hannah Ziegler	Institut Raum & Energie

Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Planspiel „Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ in Nordrhein-Westfalen

Heike Jaehrling	Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat III B 2 – Wirtschafts- und Siedlungs-entwicklung, Demographischer Wandel
Bernd Droste	Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat III B 2 – Wirtschafts- und Siedlungs-entwicklung, Demographischer Wandel
Ralf Weidmann	Bezirksregierung Münster, Leiter Abteilung 3 - Regionale Entwicklung, Kommunalaufsicht, Wirtschaft
Dr. Michael Wolf	Bezirksregierung Münster, Dezernat 32 - Regionalentwicklung
Gundhilde Greiwe	Bezirksregierung Münster, Dezernat 32 - Regionalentwicklung
Jörg Knebelkamp	Bezirksregierung Münster, Dezernat 32 - Regionalentwicklung
Dieter Puhe	Bezirksregierung Münster, Dezernat 32 - Regionalentwicklung
Hermann Henke	Bezirksregierung Münster, Dezernat 32 - Regionalentwicklung
Annette Wilken	Bezirksregierung Münster, Dezernat 32 - Regionalentwicklung
Jutta Lohrengel-Goeke	Bezirksregierung Münster, Dezernat 32 - Regionalentwicklung
Klaus Lauer	Bezirksregierung Münster, Dezernat 32 - Regionalentwicklung
Matthias Schmied	Bezirksregierung Münster, Dezernat 32 - Regionalentwicklung
Luise Adrian	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales
Prof. Dr. Arno Bunzel	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales
Thomas Preuß	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Umwelt

Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Planspiel „Kontingentierung der Flächenneuinanspruchnahme/ Modelle der raumordnerischen Steuerung“ in Sachsen-Anhalt	
Frank Thäger	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Referat 26 Landesentwicklungsplanung, Europäische Raumentwicklung, RL 26
Liane Komczynski	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Referat 26 Landesentwicklungsplanung, Europäische Raumentwicklung, Ref'n 26
Matthias Greye	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Referat 26 Landesentwicklungsplanung, Europäische Raumentwicklung, SB 26
Bernhard Hintzen	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Referat 44 Flächenmanagement, Amtliches Raumordnungs- Informationssystem, RL 44
Michael Linke	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Referat 44 Flächenmanagement, Amtliches Raumordnungs- Informationssystem, RL 44
Lars Petersen	Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt, Referat 44 Flächenmanagement, Amtliches Raumordnungs- Informationssystem, SB 44
Eckhard Groß	Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg, Leitender Planer
Doreen Naumann	Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg, Sachbearbeiterin Regionalplanung
Marcus Bohnstedt	Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg, Sachbearbeiter Regionalplanung
Steffen Kielwein	Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg, Sachbearbeiter Regionalplanung
Luise Adrian	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales
Prof. Dr. Arno Bunzel	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu Bereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales
Thomas Preuß	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Umwelt

Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Planspiel „Neue finanzielle/fiskalische Anreiz- bzw. Steuerungsinstrumente“	
Hans-Joachim Beck	Richter a.D., Immobilienverband Deutschland, Berlin (1. Fokusgruppe)
Thomas Bleier	Sanierungsträger STEG, Geschäftsführer, Stuttgart (3. Fokusgruppe)
Dr. Jana Bovet	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, Leipzig (1. Fokusgruppe)
Dr. Erwin Drixler	Stadt Offenburg, Fachbereich Bauservice (3. Fokusgruppe)
Alexander Eger	Gemeinde St. Leon-Rot, Bürgermeister (3. Fokusgruppe)
Peter Fritsch (Gast)	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Referat G I 6 - Flächenverbrauch, Verkehrswegeplanung, Siedlungsentwicklung, Berlin (3. Fokusgruppe)
Dr. Jens-Martin Gutsche	Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität, Hamburg (1. Fokusgruppe)
Detlef Grimski (Gast)	Umweltbundesamt, Fachgebiet I 3.5 Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen, Dessau-Roßlau (2. Fokusgruppe)
Stefanie Hanke	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Mobilität (1. Fokusgruppe), Berlin
Dr. Ralph Henger	IW Institut der deutschen Wirtschaft Köln (1.-3. Fokusgruppe)
Jörg Kühnold	Senatsverwaltung für Finanzen, Abteilung III - Angelegenheiten der Steuerverwaltung, Berlin (2. Fokusgruppe)
Thomas Lecke-Lopatta	Freie Hansestadt Bremen, Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2. Fokusgruppe)
Prof. Dr. Dirk Löhr	Umwelt-Campus Birkenfeld, Hochschule Trier (1. Fokusgruppe)
Jens Meißner	Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, Referat 21, Baurecht, Erfurt (2. Fokusgruppe)
Dr. Michael Melzer	Institut Raum & Energie GmbH, Wedel (2. Fokusgruppe)
Burkhard Müller	Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Präsident, Kamenz (3. Fokusgruppe)
Eva Maria Niemeyer	Deutscher Städtetag, Hauptreferentin Dezernat für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr, Köln (2. Fokusgruppe)
Andreas Nienaber	Stadt Münster, Amt für Immobilienmanagement, Amtsleiter (3. Fokusgruppe)
Arno Pletz	Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen BSW (2. Fokusgruppe)
Thomas Preuß	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Umwelt, Berlin (1.-3. Fokusgruppe)
Karl Reif	Gemeindetag Baden-Württemberg, Referent, Stuttgart (3. Fokusgruppe)
Florian Schilling	Deutscher Städte- und Gemeindebund, Leiter Referat Kommunalfinanzen (2. Fokusgruppe)

Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Planspiel „Neue finanzielle/fiskalische Anreiz- bzw. Steuerungsinstrumente“	
Matthias Schmied	Bezirksregierung Münster, Regionalentwicklung (2. Fokusgruppe)
Prof. Dr. jur Willy Spannowsky	Technische Universität Kaiserslautern (1.-3. Fokusgruppe)
Wolfgang Staubesand	Stadt Kassel, Liegenschaftsamt, Amtsleiter (3. Fokusgruppe)
Lisa Treimer	Stadt Ludwigsburg, Stadtkämmerei, Team Steuern (3. Fokusgruppe)
Sandra Wagner-Endres	Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Bereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen, Berlin (2.-3. Fokusgruppe)
Bettina Werth	Senatsverwaltung für Finanzen, Abteilung III - Angelegenheiten der Steuerverwaltung Referatsleiterin, Berlin (2. Fokusgruppe)

Anhang 2: Expertengutachten zum Instrument „Flächenneuausweisungsabgabe“ (Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky)

Sachverhalt

Seit Beginn dieses Jahrtausends gibt es verstärkt Bestrebungen, das anhaltende Flächenwachstum einzudämmen. Die Steuerung der Baulandentwicklung ist zu einem aktuellen Thema auf Bundes- und Landesebene geworden, nachdem Ende der 90er und zu Beginn dieses Jahrtausends verstärkt in das politische Bewusstsein gerückt war, dass nach den vorliegenden Prognosen demographische und wirtschaftsstrukturelle Umwälzungen in Zukunft gravierende Veränderungen im Bereich der Nachfrage nach Wohn-, Verkehrs- und Betriebsflächen mit sich bringen werden.

Nach der INKAR-Prognose des BBR aus dem Jahr 2004 für das Jahr 2020 war für den Zeitraum 2000 bis 2020 im Bereich der Bevölkerungsentwicklung ein Verlust von 620.000 Menschen vorausgesagt, wenn jährlich 230.000 Migranten ins Land kommen. Danach war prognostiziert, dass es nach 2020 kaum noch Regionen mit Bevölkerungszugewinnen geben werde. Stellte man damals der Bevölkerungsprognose die Ergebnisse aus der Erhebung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung bis 2003 gegenüber, wurde deutlich, dass die Zuwachsraten im Bereich der Baulandentwicklung nicht zu halten waren. In der Zeit von 1993, dem ersten Jahr, für welches für Deutschland in seinen heutigen Grenzen Zahlen vorlagen, bis 2003 war eine Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche um insgesamt 11 % festgestellt worden, wobei auf die Siedlungsfläche ein Wachstumspotential von 15,1 % und auf die Verkehrsfläche von 5,1 % entfielen. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtbodenfläche lag in den Stadtstaaten mit 69,3 % in Berlin, 57,6 % in Hamburg und 56,2 % in Bremen am höchsten. Dabei waren mit der Siedlungs- und Verkehrsfläche auch unversiegelte Flächen erfasst worden, die zum Ausgleich für den Eingriff in Natur und Landschaft durch Bebauung und Versiegelung bereitgestellt wurden. Im Zeitraum von 1997 bis 2001 war nach dem vom BBR herausgegebenen Bericht 2003 über die Bauland- und Immobilienverhältnisse ein tägliches Flächenwachstum von 129 ha zu verzeichnen gewesen, wobei sich 50 ha pro Tag auf Wohnbauflächen, 23 ha pro Tag auf Verkehrsflächen, 29 ha pro Tag auf Wirtschaftsflächen, 20 ha pro Tag auf Erholungsflächen und 7 ha auf sonstige Flächen bezogen. Die Zunahme war vor allem auf das Wachsen von kleineren, nicht zentralörtlichen Umlandgemeinden von Agglomerationsräumen, von landschaftlich attraktiven Regionen und Küstengebieten zurückzuführen. Prognosen des BBR sagten bis zum Jahr 2020 ein Wachsen der Siedlungs- und Verkehrsflächen von 113 ha pro Tag und damit eine Erhöhung des Anteils dieser Flächen an den Gesamtflächen von 12 % auf 15 % voraus.

Während die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr bis 2001 noch bei 129 ha pro Tag war der tägliche Flächenverbrauch schon 2003 auf 105 ha pro Tag zurückgegangen. Der Grund dafür war in dem Einbruch der Baukonjunktur gesehen worden. Mit erheblichen Unsicherheiten waren auch damals schon die Prognosen behaftet, wonach bis 2050 ein Bevölkerungsrückgang für Deutschland von 82,1 Mio. auf unter 68,2 Mio. Menschen als wahrscheinlich beurteilt worden war. Wegen der erheblichen Veränderungen, die mit den sich abzeichnenden Bevölkerungstrends und -prognosen verbunden sein würden, hatte sich der Rat für nachhaltige Entwicklung, der im April 2001 von Bundeskanzler Gerhard Schröder berufen worden war, für ein 30-ha-Ziel für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land ausgesprochen. Begründet wurde dieses Ziel im Sinne der Nachhaltigkeit nicht allein mit dem demographischen Wandel, sondern auch in ökologischer Hinsicht mit dem Verlust an Böden und unwiderruflichen Schäden an Naturgütern, in ökonomischer Hinsicht mit Schattenkosten durch überdehnte Infrastrukturen und in sozio-kultureller Hinsicht mit der Notwendigkeit der qualitativen baukulturellen und städtebaulichen Aufwertung im Zuge der Verbesserung der Flächenproduktivität und -effizienz. Dadurch soll die noch mit einer Utopie in Vergleich gesetzte Renaissance der Städte eine realistische Entwicklungsperspektive bekommen.

Als Maßnahmen werden vorgeschlagen:

- ▶ die Quantifizierung von „Schattenkosten“ im Bereich der Infrastruktur,
- ▶ die Etablierung einer Flächen-Kreislaufwirtschaft wie bei industriellen Produkten,
- ▶ die Berücksichtigung der ökologischen Leistungen von Böden bei der Flächenbeurteilung und
- ▶ die Intensivierung oder Verminderung der Flächeninanspruchnahme durch den Einsatz ökonomischer Instrumente und Programme.

Dem Bund hatte der Rat für nachhaltige Entwicklung eine Neuausrichtung der Grundsteuer, der Grunderwerbssteuer und der kommunalen Finanzverfassung an Maßstäben der Nachhaltigkeit empfohlen. Hinsichtlich der Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch den Einsatz ökonomischer Instrumente und Programme hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung zwar einen Systemwechsel von der Raumplanung zu einer Zuteilungsökonomie mit Flächenausweisungszertifikaten als nicht sinnvoll eingestuft, jedoch mit der Analyse der marktwirtschaftlichen Lösungen die Erwartung verbunden, dass damit bei einer sachgerechten Integration in das Planungssystem neue innovative Instrumente und die Entwicklung von geeigneten Management-Konzeptionen in der Flächenhaushaltspolitik entstehen könnten. Deshalb sollten die Entwicklung solcher ökonomischer Management-Instrumente und ihr Praxistest in Planspielen und regionalen Referenzfällen erprobt werden. Zu ähnlichen Ergebnissen und Schlussfolgerungen mit etwas anderen Akzenten gelangten damals auch Untersuchungen in den Bundesländern. So hat der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg zum Thema „Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg“ im Februar 2004 ebenfalls generelle Empfehlungen zur Verbesserung des Flächenmanagements in Baden-Württemberg vorgelegt. Danach stand Baden-Württemberg im Jahr 2001 mit 12 ha täglicher Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen an vierter Stelle nach Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Bayern stand beim Flächenverbrauch mit 28,4 ha an der Spitze. In der Untersuchung wurde auf eine vielfach verschränkte Problemverflechtung bei der Thematik des Flächenverbrauchs hingewiesen. Neben der Quantität der in Anspruch genommenen Flächen sei auch die Qualität der in Anspruch genommenen Flächen und die Verteilung der verschiedenen Nutzungsformen im Raum zu betrachten, wenn eine Kombination von Strategien und Instrumenten erstrebt werde. Beispielhaft wurden einige bereits vorhandenen Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme aufgeführt. Aufgeführt wurden damals rechtliche, planerische und anreizorientierte ökonomische Instrumente. Zu der letztgenannten Kategorie wurden unter Steuern und Abgaben

- ▶ die Grundsteuer/Flächennutzungssteuer,
- ▶ die Grunderwerbssteuer,
- ▶ Versiegelungsabgabe,
- ▶ Neuerschließungsabgabe,
- ▶ Baulandausweisungsumlage,
- ▶ die Naturschutz-Sonderabgabe,

unter Subventionen/Transfers

- ▶ die Regional- und Strukturförderung,
- ▶ die Städtebauförderung,
- ▶ die Wohnraumförderung,
- ▶ die Eigenheimförderung,
- ▶ die zweckgebundenen Finanzausweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs,
- ▶ die Risiko-Altlastenfonds bei Wiedernutzung von Brachflächen

und unter Zertifikaten (handelbaren Rechten)

- ▶ die Flächenzertifikate, Flächennutzungsrechte und Versiegelungsrechte genannt.

Der Nachhaltigkeitsrat von Baden-Württemberg war damals der Ansicht, dass es nicht ausreichen werde, die bestehenden Instrumente punktuell zu verstärken oder Vollzugsdefizite zu beseitigen, sondern dass es vielmehr notwendig sei, die bestehenden Instrumente um marktwirtschaftliche Instrumente zu ergänzen, wenn schnelle und flächendeckende Wirkungen erzielt werden sollen. Rein auf das Mengenziel ausgerichtete handelbare Flächenzertifikate seien um Instrumente zur Steuerung der räumlichen Verteilung der Siedlungsentwicklung zu ergänzen. Die Steuerungskraft der bisherigen Instrumentarien reiche nicht aus. Vorgeschlagen wurde die Einführung handelbarer Flächenzertifikate.

Als notwendig war damals angesehen worden, dass die bereits im vorhandenen Raumplanungssystem angelegten Ansätze zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme analysiert, auf ihre Stärken und Schwächen und ihre Fortentwicklungsfähigkeit hin untersucht werden, dass die Notwendigkeit und Möglichkeit der Verknüpfung mit ökonomischen Steuerungsinstrumenten ausgeleuchtet und dass deren Auswirkungen auf die Planungspraxis erprobt werden.

Dazu gab es infolgedessen in der Folgezeit eine Reihe von Forschungsprojekten, u. a. MORO- und REFINA-Projekte, welche flächenpolitische ökonomische Steuerungselemente in Kooperation mit den Kommunen und Trägern der Regionalplanung entwickeln sollten. Dabei hatte sich herausgestellt, dass die Einführung von Flächenausweisungszertifikate bei den Kommunen auf breiten Widerstand stoßen würde. Von den ökonomischen Steuerungsinstrumenten war damals noch am ehesten die Einführung einer Baulandausweisungs- bzw. Flächenausweisungsabgabe als realisierbar und zumindest in bestimmten Fallgestaltungen als sachgerecht beurteilt worden. Parallel dazu wurde die Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft entwickelt, aus der wiederum die Strategie der Innenentwicklung hervorgegangen ist, welche zu Gesetzesänderungen im Baurecht, und zwar sowohl im BauGB als auch im ROG geführt hat¹.

Weitere Untersuchungen zum Aufbau eines Flächenmanagements befassten sich vor allem mit den Fragen, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssten, damit dieses die ihm zugedachte Steuerungsfunktion würde erfüllen können².

In der Zwischenzeit haben sich die rechtlichen und entwicklungsperspektivischen Rahmenbedingungen verändert. Der in jüngerer Zeit deutlicher hervorgetretene Trend der räumlichen Differenzierung im Bereich der Bevölkerungsentwicklung mit den damit verbundenen Unterschieden bei der Flächennachfrage wird sich nach den vorliegenden Prognosen weiter verstärken (vgl. dazu auch den Raumordnungsbericht 2017, S. 11). Wegen der Flüchtlingszuwanderung kommt es zu einer Abschwächung und zeitlichen Verzögerung des fortschreitenden gesamtdeutschen, weiterhin regional differenzierten Bevölkerungsschwunds im Bundesgebiet. Vor allem in Westdeutschland werden die Regionen infolgedessen noch bis 2035 ihre Bevölkerungsstruktur stabilisieren können (siehe Raumordnungsbericht 2017, S. 19). Jedoch hat nach der Prognos-Untersuchung³ die Binnenwanderung für die regionalen Wohnungsmärkte eine stärkere Bedeutung als die Zuwanderung. Dadurch bilden sich Regionen heraus, die weiterhin wegen des Bevölkerungszustroms einen erhöhten Wohnflächenbedarf aufweisen. Zu diesen Wachstumsregionen gehören vor allem das Emsland, die Regionen Ingolstadt, Oldenburg, Regensburg, Schleswig-Holstein-Nord, Trier, München, Hamburg-Umland-Süd, Landshut und Donau-Iller, die als Top-10-Regionen bezeichnet werden.

1 Zu den raumordnungspolitischen Schlussfolgerungen siehe den vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung herausgegebenen Raumordnungsbericht 2011, Bonn 2012, S. 120 ff. und zur Theorie der Flächenkreislaufwirtschaft die vom BBSR herausgegebenen 3 Bände unter dem Titel Flächenkreislaufwirtschaft mit Untertiteln, Bonn 2007

2 Siehe dazu Bock/Preuß, Neue Wege im Flächenmanagement – Forschungs- und Praxisansätze aus REFINA, in: Weith (Hrsg.), Flächenmanagement im Wandel, Sonderheft 16/2009, S. 56 und Spannowsky, Rahmenbedingungen für den Aufbau eines Flächenmanagements, a.a.O., S. 23

3 Siehe https://www.prognos.com/uploads/tx_atwpubdb/20160309_Prognos_Wohnen_in_Deutschland_2045.pdf, abgerufen am 22.10.2017

Wegen des anhaltend noch relativ hohen Flächenverbrauchs, der aber von 2004 von ca. 120 ha auf inzwischen 69 ha überplanter Flächen pro Tag zurückgegangen ist⁴, wird weiterhin nach Möglichkeiten gesucht, bis zum Jahr 2020 die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr auf 30 Hektar pro Tag zu verringern. Ausgeklammert ist danach die Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen für privilegierte Nutzungen im Außenbereich, einschließlich der wachsenden Flächen für den Ausbau der Erneuerbaren Energien, wie also zum Beispiel für Windkraftanlagen, gebäudeunabhängige Photovoltaik- und Biomasseanlagen.

Der zwischenzeitlich eingetretene, nicht unerhebliche Rückgang der Flächeninanspruchnahme ist angesichts der bisherigen Entwicklungen weniger das Ergebnis nachlassender Nachfrage als vielmehr das Ergebnis städtebau- und raumordnungsrechtlicher Umsteuerung sowie das Ergebnis einer sachgerechten Umsetzung der Umweltprüfung nach Maßgabe des EU-Rechts. Im Bereich des Städtebau- und Raumordnungsrechts wurden folgende flächenpolitischen Um- und Nachsteuerungseffekte erzeugt:

- a) die Festlegung eines strategischen Vorrangs der Innen- vor der Außenentwicklung,
- b) die Verstärkung der Bodenschutzklausel und der sog. Umwidmungssperre für Wald und landwirtschaftliche Flächen durch Erhöhung von Prüfungs- und Begründungsanforderungen,
- c) die grundsätzliche Erhöhung der Planungskosten bei Inanspruchnahme von Freiflächen durch die Einführung einer prinzipiellen Pflicht zur Umweltprüfung bei Bauleitplänen aufgrund des BauGB 2004, die zu einer Inanspruchnahme größerer Flächen im Außenbereich führen (abweichend davon neuerdings allerdings § 13b BauGB⁵, wonach von der Umweltprüfung und der Eingriffs-Ausgleichsregelung entsprechend § 13a BauGB für die Wohnbauflächenentwicklung bis zu einer Grundfläche von weniger als 10000 Quadratmetern abgesehen werden kann) und
- d) die landesplanerische Umsteuerung im Bereich der Raumordnung durch den Einsatz verschiedener raumordnerischer Steuerungsansätze zur Einschränkung der gemeindlichen Ausweisung von Siedlungsflächen (allerdings auf der Ebene der Bundesländer in unterschiedlichem Umfang) sowie
- e) neuerdings durch Änderung des Raumordnungsgesetzes aufgrund des Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften v. 23.05.2017⁶, indem nunmehr gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG vorgesehen ist, dass die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke insbesondere durch „quantifizierte Vorhaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potentiale der Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen“ zu verringern ist. Es handelt sich dabei um einen bundesgesetzlichen Grundsatz der Raumordnung, durch den für die Raumordnungsplanung der Länder die Grundlage für die verbindliche Festlegung von quantitativen Zielfestlegungen geschaffen werden soll. Teilweise haben die Bundesländer schon bisher auf landesplanungsrechtlicher Basis von der Möglichkeit der Festlegung von Schwellenwerten und quantitativen Festlegungen zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme Gebrauch gemacht. Dies war jedoch bislang wegen des Fehlens einer ausreichenden Ermächtigungsgrundlage hierfür auf Kritik gestoßen.

Durch die strategische Fortführung des Prinzips des Vorrangs der Innen- vor der Außenentwicklung und durch die Korrektur der flächenpolitisch zunächst inkohärenten Entscheidung des Gesetzgebers für die Einführung einer generellen Umweltprüfung ist seither ein Trend zum schonenderen Umgang mit Freiraumflächen eingeleitet worden. Dazu leistete die Korrektur der gesetzgeberischen Entscheidung von 2004, wonach die strategische Umweltprüfung generell und somit auch für Innenentwicklungsvorhaben durchgeführt werden sollte, einen wesentlichen Beitrag, weil mit dem 2004 zunächst eingeführten Erfordernis der generellen Umweltprüfung der finanzielle, bei der Verwirklichung von

4 Siehe Umweltbundesamt <http://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten#textpart-1>, abgerufen am 22.10.2017

5 § 13b BauGB wurde aufgrund des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts in der Stadt vom 04.05.2017, BGBl. I S. 1057 eingefügt.

6 Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes v. 23.05.2017, das ab 29.11.2017 Geltung beansprucht.

Innenentwicklungsmaßnahmen entstehende Aufwand, der ohnehin in Relation zur Verwirklichung solcher Vorhaben im Außenbereich höher ist, weiter erhöht wurde. Dieser flächenpolitisch abträgliche Effekt wurde 2007 mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte v. 21.12.2006 korrigiert. Dadurch wurde eine systemkonforme Umsteuerung mit dem Vorrang der Innenentwicklung herbeigeführt. Ungünstig kann sich insofern die Ausweitung des Anwendungsbereichs des § 13a BauGB durch Einfügung des § 13b BauGB aufgrund des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts in der Stadt vom 04.05.2017, das am 13.05.2017 in Kraft getreten ist, auswirken. Denn damit werden kraft gesetzgeberischer Entscheidung zeitlich beschränkt bis 31.12.2019 kleinere Wohnbauflächenentwicklungen bis zu 10.000 m² Grundfläche bzw. ca. 25.000 m² Bruttofläche unmittelbar angrenzend an den Siedlungsbereich in den Freiraum hinein ermöglicht, im Prinzip ohne, dass dafür eine Umweltprüfung durchgeführt werden müsste oder die Eingriffs-Ausgleichs-Regelung zur Anwendung kommen würde.

Es soll vor diesem Hintergrund gutachterlich geklärt werden, ob und inwieweit es zulässig wäre, eine Flächenneuausweisungsabgabe unabhängig von der räumlichen Differenzierung einzuführen und wenn nicht, ob und unter welchen Voraussetzungen die ggf. gebotene räumliche Differenzierung auf Bundesebene in eine gesetzliche Regelung implementiert werden könnte oder ob dies auf der Ebene der Länder geschehen müsste. Überdies sollen folgende Punkte näher beleuchtet werden:

- a) das Abgabeobjekt einer Flächenneuausweisungsabgabe, an wen die Abgabe gerichtet ist, ob und inwieweit dies geregelt werden muss, ob diese Flächenneuausweisungsabgabe ggf. abgewälzt werden kann, ob es Ausnahmen geben muss;
- b) die Eignung des Instruments für die Erreichung der Ziele des Flächensparens, insbesondere in Bezug auf Zielgenauigkeit, Lenkungswirkung, Abgabengerechtigkeit, zu erwartende Reichweite in Bezug auf das Abgabeobjekt und die zu erwartenden Auswirkungen;
- c) das Verfahren der Abgabenerhebung, insbesondere in Bezug auf die Notwendigkeit einer Satzung, der räumlichen Abgrenzung, der Notwendigkeit von Daten als Voraussetzung für die Abgabenerhebung;
- d) die Ausgestaltung und Höhe der Abgabe;
- e) die Ausgestaltung der Abgabenseite im Fall der Ausweisung als Flächenneuausweisungsumlage, insbesondere in Bezug auf die Möglichkeiten eines zweckgebundenen Rückflusses von Abgabeneinnahmen an die Gemeinden, Verteilungswirkung, Verhältnis zum kommunalen Finanzausgleich;
- f) der rechtliche Rahmen und die möglichen Hürden (insbesondere notwendiger Regelungsbedarf);
- g) das Verhältnis der Flächenneuausweisungsabgabe zum Instrument der handelbaren Flächenzertifikate und
- h) die etwaige Möglichkeit von Fehlanreizen oder Umgehungsstrategien.

Rechtliche Beurteilung der aufgeworfenen Fragen

I. Zweck und Wirkungsweise der Flächenneuausweisungsabgabe nach wirtschaftlicher Theorie

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wurde die Einführung der Flächenneuausweisungsabgabe als eine denkbare Gestaltungsoption neben der Einführung von Flächenausweisungszertifikaten diskutiert⁷. Dem lag in den wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen die Prämisse zugrunde, dass die kommunale Baulandpolitik nicht mehr allein durch das raumordnerisch-ordnungspolitische Instrumentarium zu regulieren sei, dass dazu vielmehr ein die Wirksamkeit der Steuerung erhöhendes ökonomisches Steuerungsmittel ergänzend einzusetzen sei⁸.

⁷ Vgl. Rat der Sachverständigen für Umweltfragen, Sondergutachten 2002 und Einig, Steuerung der Flächennutzung, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8 (1999), S. 535

⁸ Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat, Heft 4/5.2005; Ulmer u. a., Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland, Studie

Mit dem Einsatz ökonomischer Steuerungsinstrumente soll flächenpolitisch nachhaltigkeitskonformes Verhalten „finanziell belohnt bzw. entsprechend schädliches Verhalten finanziell bestraft werden“⁹. Im Vergleich mit der „Flächenkontingentierung“, die bei dem Einsatz von Flächenausweisungszertifikaten erforderlich ist, handelt es sich bei der „Baulandausweisungsumlage“¹⁰ bzw. Flächenneuausweisungsabgabe um ein Instrument, welches das Verhalten der Kommunen unmittelbar durch Erhöhung des Preises der Flächenmobilisierung beeinflussen soll. Im Sinne einer finanzökonomischen Nachhaltigkeit soll das Aufkommen in diesem Modell aus der Baulandausweisungsumlage bzw. der Finanzausgleichsabgabe wieder an die „kommunale Familie“ zweckbezogen zur Förderung kommunaler Aufgabenwahrnehmung zurückgeleitet werden. Dabei kommen für die Rückverteilung nach dem von Krumm entwickelten Modell der Baulandausweisungsumlage im Wesentlichen zwei Rückverteilungsschlüssel in Betracht, die Rückverteilung durch Erhöhung des Anteils am gesamtstaatlichen Einkommensteueraufkommen oder durch Erhöhung der Finanzausstattung im Wege der Anhebung der den Kommunen im Rahmen des Finanzausgleichs zu gewährenden Schlüsselzuweisungen. Je nachdem, welches der beiden Rückverteilungsschlüssel verwendet werden, werden eher die finanzstarken oder eher die finanzschwachen Kommunen begünstigt. Denkbar ist nach Krumm aber auch die Möglichkeit, das Aufkommen aus der Baulandausweisungsumlage bzw. der Finanzausgleichsabgabe fondgestützt zweckgebunden für Innenentwicklungsprojekte zum Einsatz zu bringen.

Krumm ging davon aus, dass sowohl der Bund als auch die Länder befugt seien, eine Baulandausweisungsumlage einzuführen, war jedoch der Meinung, dass die Implementierung auf der Landesebene „plausibler sei, weil die Länder finanztechnisch enger mit den Kommunen verbunden sind als der Bund“¹¹. Er war zwar der Meinung, dass die Baulandausweisungsumlage eine „second-best-Alternative“¹² sei, dass sie aber im Vergleich mit der Alternative der Flächenkontingentierung mit Flächenausweisungszertifikaten eine politisch weniger brisante Alternative sei¹³.

II. Kompetenzrechtliche Voraussetzungen für den Einsatz flächenpolitischer ökonomischer Steuerungsmittel

Für die Einführung einer Flächenkontingentierung mit Zertifikat oder einer nicht-steuerlichen Abgabe bedarf der Bund einer Gesetzgebungskompetenz. Diese kann sich aus seiner Zuständigkeit für die Rechtsmaterien des Städtebaus, der Raumordnung und/oder des Naturschutzrechts ergeben.

Zu den Zeiten, als der Bund im Bereich der Sachmaterien Raumordnung und des Naturschutzrechts lediglich über eine Rahmengesetzgebungszuständigkeit verfügte, war umstritten, ob der Bund nach dem damals bestehenden Kompetenzverteilungssystem überhaupt über eine Kompetenz zur Einführung einer Flächenkontingentierung und/oder Baulandausweisungsumlage, mit der überörtliche Flä-

im Auftrag des Rats für nachhaltige Entwicklung, Texte Nr. 19, 2007 und Umweltbundesamt (Hrsg.), Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, Texte 90/03, ISSN 0722-186X, 2013

9 So ausdrücklich Krumm, Die Baulandausweisungsumlage als preisstuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.2005, S. 307

10 Zu dieser Bezeichnung siehe Krumm a.a.O.

11 So Krumm, Die Baulandausweisungsumlage als flächenpolitisches Steuerungsinstrument, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Vol. 83, Iss. 6, S. 409, 411; vgl. dazu auch Krumm, IAW-Diskussionspapiere, Das fiskalische BLAU-Konzept zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums, 2003, ISSN: 1617-5654, 2003 und ders., Implementation ökonomischer Steuerungsansätze in der Raumplanung, ISSN: 1617-5454 2005, S. 8 ff.

12 So Krumm, Die Baulandausweisungsumlage als flächenpolitisches Steuerungsinstrument, Wirtschaftsdienst 2003, a.a.O., S. 409

13 Krumm, Die Baulandausweisungsumlage als preisstuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.2005, S. 307

chenbewirtschaftung zur Sicherstellung einer staatlich geleiteten städtebauliche Entwicklungsplanung erreicht werden soll, verfügt¹⁴.

Obwohl der Bund zwischenzeitlich aufgrund des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.08.2006 (BGBl. I 2034) über eine Vollkompetenz in Form der konkurrierenden Gesetzgebung verfügt, ihm dem Grunde nach eine Gesetzgebungskompetenz aus den Bereichen Raumordnung, Naturschutz, Städtebau und Wirtschaft zur Verfügung steht, bleiben weiterhin kompetenzrechtliche Bedenken. Denn die verfassungsrechtlichen Bedenken, die gegen die Flächenkontingentierung mit der Verteilung von Flächenausweisungszertifikaten wegen der damit verbundenen weitreichenden kompetenzrechtlichen Beschränkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts in Bezug auf das Fehlen einer ausreichenden Kompetenzgrundlage und das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie der Zweifel der Realisierbarkeit dieses flächenpolitischen Steuerungsansatzes vorgetragen wurden¹⁵, bleiben weiterhin bestehen.

Vor dem Hintergrund dessen, dass im Ergebnis statt einer Flächenneuausweisungsabgabe mit der Gemeinde als Abgabenschuldner eher ein Steuerungsansatz befürwortet wird, bei dem die Vorhabenträger, die erstmals Flächen im Freiraum für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch nehmen, Adressaten des Steuerungsansatzes sind, wird an dieser Stelle in Bezug auf die Modelle, welche zu einer Beschneidung der kommunalrechtlichen Kompetenzen zur Flächenausweisung mittels der ökonomischen Steuerungsmittel der Flächenkontingentierung oder der Baulandausweisungsumlage bzw. Flächenabgabe führen sollen, lediglich vorsorglich ergänzend ausgeführt, warum die bereits früher vorgetragenen kompetenzrechtlichen Bedenken auch nach Änderung der Kompetenzgrundlage Föderalismusreform I aufrechterhalten bleiben.

Aufgrund der Föderalismusreform ist zwar die Rahmengesetzgebungszuständigkeit des Bundes abgeschafft worden und sind die Regelungsmaterien Raumordnung und Naturschutz in die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes übergeführt worden, gleichzeitig wurde damit aber auch eine gesetzliche Abweichungsbefugnis der Länder in Bezug auf die Sachmaterien Raumordnung und Naturschutz eingeführt. Selbst wenn man dem Bund nach der Verfassungsänderung in Bezug auf die Kompetenzgrundlage vom Grundsatz her eine Vollkompetenz eingeräumt hat, kann doch jedes einzelne Bundesland wiederum im Bereich dieser Sachmaterien von den bundesgesetzlichen Regelungen abweichen (siehe Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 und 4 GG). Theoretisch wird man folglich zwar nunmehr eine Bundeskompetenz finden, jedoch dürfte eine quantitative Flächenkontingentierung weiterhin nicht mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip vereinbar sein, weiterhin nicht bundesweit realisierbar und zudem kaum belastungsgerecht umsetzbar sein. Dies zeigen eigene Prozesserfahrungen im Zusammenhang mit der Einführung von Schwellenwerten für die Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich für Zwecke der Siedlungsflächen. Dabei ist es schon schwergefallen, den notwendigen Differenzierungsanforderungen in Bezug auf die regional differenzierte Ausgangslage zahlreicher Gemeinden

14 Dazu einerseits Brand/Sanden, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Berichte 4/03, Berlin 2003 sowie Schmalholz, Zur rechtlichen Zulässigkeit handelbarer Flächenausweisungsrechte, ZUR Sonderheft 2002, 158 ff. und andererseits Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, 3. Aufl., Art. 74 Rn. 65 sowie Spannowsky, Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung des Flächenverbrauchs durch ökonomische Anreize, in: Spannowsky/Hofmeister (Hrsg.), Ökonomische und finanzielle Aspekte des Städtebaurechts, Köln u.a., 2005, S. 59, 66

15 Siehe dazu Spannowsky, Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung des Flächenverbrauchs durch ökonomische Anreize, in: Spannowsky/Hofmeister (Hrsg.), Ökonomische und finanzielle Aspekte des Städtebaurechts, Köln u. a., 2005, S. 59, 65 sowie bereits im Endbericht zum Modellvorhaben der Raumordnung (MORO), Schwerpunkt: „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ zum Projekt „Nachhaltigkeitsorientierte Integration flächenpolitischer, ökonomischer Steuerungsinstrumente in das Raumplanungs- und Finanzsystem des Landes Baden-Württemberg, 2005; dagegen ohne verfassungsrechtliche Zweifel Brandt/Sanden, Begrenzung des Flächenverbrauchs mit einem neuen, übergreifenden Stufenmodell – kompetenzrechtliche Überlegungen, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Mengensteuerung der Siedlungsentwicklung durch Plan und Zertifikat, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5. 2005, S. 311, allerdings noch auf der Basis der Rahmengesetzgebungszuständigkeit des Bundes ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder im Bereich der Raumordnung und des Naturschutzrechts.

angemessen Rechnung zu tragen und vom Landesamt die für die Steuerung erforderlichen Datengrundlagen mit der notwendigen Differenziertheit zu bekommen.

Eine Baulandausweisungsumlage bzw. Finanzausgleichsabgabe mit den Gemeinden als Abgabenschuldnern stößt meiner Ansicht nach nicht nur wegen des Fehlens der Voraussetzungen, die an eine Sonderabgabe zu stellen sind, an Grenzen (siehe dazu nachfolgend unter III.), sondern dürfte zudem auch kaum mit der gebotenen Differenzierung in einer mit dem Gebot der Belastungsgerechtigkeit gerecht werdenden Weise den einzelnen Kommunen gegenüber zu realisieren sein. Denn um dem Gebot der Belastungsgerechtigkeit mit der notwendigen Differenziertheit Rechnung tragen zu können, fehlen gegenwärtig hinreichend differenzierte Datengrundlagen darüber, in welchem Maße von der Raumordnungsplanung in Anbetracht der räumlich sehr unterschiedlichen, aber vor allem in den wachsenden Ballungsräumen hohen Nachfrage nach Siedlungsflächen eine Erforderlichkeit der kommunalen Entwicklung im Sinne des § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB anzuerkennen ist. Auf diesen verfassungsrechtlich fundierten, weil aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht abgeleiteten Einwand würde auch eine Baulandausweisungsumlage bzw. eine Flächenneuausweisungsabgabe mit den Gemeinden als Abgabenschuldner stoßen, zumal eine räumliche Differenzierung angesichts der unterschiedlichen Ausgangssituation der Kommunen zur Wahrung des Gebots der Belastungsgerechtigkeit vorgenommen werden müsste. Darüber hinaus könnten finanzschwache, belastete Gemeinden, welche sich im Einzelfall auf die städtebauliche Erforderlichkeit der erstmaligen Inanspruchnahme von Freiraum für Zwecke der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung stützen könnten (z. B. aufgrund etwaiger Klimaanpassungserfordernissen), die Abgabenbelastung auch als unangemessene Beschneidung ihrer Finanzhoheit beanstanden.

Dazu kommt unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit überdies, dass die damals vorgeschlagene Umsteuerung und das Nachjustieren im Städtebau- und Raumordnungsrecht in Bezug auf die gemeindliche Ausweisungspolitik seit 2004 durchaus Früchte getragen hat und nunmehr aufgrund des ROG 2017 mit der Einfügung eines bundesgesetzlichen Grundsatzes zur Ermöglichung quantitativer flächenpolitischer Festlegungen über die bisher vorhandenen, auf Landesebene unterschiedlich genutzten Möglichkeiten hinaus eine weitergehende flächenpolitische Steuerungsmöglichkeit verfügbar gemacht worden ist, so dass davon auszugehen ist, dass allein mit diesen verfügbaren Steuerungsmöglichkeiten das politische Ziel, den Flächenverbrauch auf täglich 30 ha überplante Fläche zu reduzieren, durchaus erreicht werden könnte, wenn dies politisch weiterhin gewollt wäre.

Die vorstehend begründeten, verfassungsrechtlichen Bedenken beziehen sich allerdings nur auf die flächenpolitischen Steuerungsansätze, welche die Gemeinden zu den Adressaten des Steuerungsmittels machen. Bei der Flächenneuausweisungsabgabe mit den Vorhabenträgern als Abgabenschuldnern kommen die vorstehend dargelegten kompetenzrechtlichen Bedenken hingegen nicht zum Tragen, da die gemeindlichen Befugnisse davon unberührt bleiben. Deren Planungstätigkeit wird lediglich über die Nachfrageseite durch Verteuerung des Zugriffs auf den Freiraum beeinflusst.

III. Kompetenzrechtliche Zulässigkeit der Flächenneuausweisungsabgabe mit Vorhabenträgern als Abgabenschuldnern bzw. gesetzliche Kostenerstattungsregelung mit flächenpolitischem Steuerungszweck

Die Kompetenz zur gesetzlichen Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe mit den Vorhabenträgern als Abgabenschuldner oder zur gesetzlichen Einführung einer gesetzlichen Kostenerstattungsregelung für Planungs- und Umweltprüfkosten, welche im Rahmen der Bauleitplanung zum Zweck der Schaffung von Baurecht im Freiraum für Siedlungs- und Verkehrszwecke entstehen, ließe sich sowohl auf das Raumordnungsrecht, das Naturschutzrecht, aber zudem auch auf das Städtebaurecht stützen. Denn diese Gestaltungsoptionen mit den Vorhabenträgern als Verpflichtete ließe die Befugnis der Gemeinde zur Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen im Freiraum unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB unberührt.

Die Abgaben- bzw. Kostentragungslast der Vorhabenträger würde preissteuernd dazu führen, dass diese für ihren Zugriff auf den unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten kostbaren Schatz der Freiraumressourcen über die naturschutzrechtlichen Kompensationsanforderungen hinaus eine Abgabe zahlen oder alternativ auf gesetzlicher Basis die damit verbundenen Planungs- und Umweltprüfkosten tragen müssen.

Entsprechende Kostenabwälzungsmöglichkeiten auf vertraglicher Basis stehen den Gemeinden schon jetzt als städtebaurechtliche Gestaltungsmöglichkeiten gem. § 11 und im Rahmen des Einsatzes eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans gem. § 12 Abs. 1 zur Verfügung. Diese vertraglichen Kostenabwälzungsmöglichkeiten erreichen in der Praxis allerdings bislang nicht den flächenpolitisch erstrebten Lenkungseffekt, weil sich die Vorhabenträger auf solche konsensualen Belastungsregelungen nicht einlassen müssen.

Es müsste also, um auch den erstrebten flächenpolitischen Steuerungseffekt zu erzielen, gesetzlich eine Regelung, welche die Erhebung einer Flächenneuausweisungsabgabe erlaubt oder ein verpflichtender Kostentatbestand für den Fall der erstmaligen Inanspruchnahme von Siedlungs- und/oder Verkehrsflächen im Freiraum durch Vorhaben, für die zur Schaffung von Baurecht Bauleitplanverfahren durchgeführt werden müssen, geschaffen werden.

Eine Beschränkung des Anwendungsbereichs einer Flächenneuausweisungsabgabe bzw. einer gesetzlichen Kostenerstattungsregelung ergäbe sich diesbezüglich nach dem geltenden Recht aus den rechtlich abgesteckten Ermächtigungsgrundlagen, welche nach dem geltenden Raumordnungs- und dem Städtebaurecht zur flächenpolitischen Steuerung zur Verfügung stehen. Danach kann eine quantitative Flächensteuerung nicht alle Fälle der Inanspruchnahme von Freiraum erfassen. Dies folgt daraus, dass die bundesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für raumordnungsrechtliche, quantitative Festlegungen zur Begrenzung der Freirauminanspruchnahme gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG ihrem Steuerungszweck nach auf Freiflächen für Zwecke der Siedlungsflächen- und Verkehrsflächenentwicklung bezogen ist und nicht darüber hinausreicht. Auch dem Städtebaurecht liegt eine entsprechende Begrenzung des flächenpolitischen Steuerungsgegenstands zugrunde. Ausgenommen sind danach im Außenbereich privilegierte Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 BauGB, also auch Vorhaben zur Nutzung Erneuerbarer Energien (§ 35 Abs. 1 Nr. 5 BauGB).

Sollte dieser preissteuernde Ansatz der Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe mit den Vorhabenträgern als Abgabenschuldnern bzw. einer gesetzlichen Kostenerstattungsregelung in dem beschriebenen Sinne nicht den erstrebten flächenpolitischen Erfolg zur Eindämmung des Flächenverbrauchs im Freiraum auf das unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten gebotene Maß haben, bliebe immer noch die Möglichkeit, dass analog zu dem bezüglich Überschwemmungsgebieten geltenden wasserrechtlichen Planungs- und Bauverbot gem. § 78 WHG auch die Freirauminanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke entweder generell unter Genehmigungsvorbehalt mit gesetzlich geregelten Abweichungsmöglichkeiten gestellt oder dass die allerdings mit größerem Planungsaufwand verbundene Möglichkeit, mittels eines Raumordnungsplans des Bundes räumlich differenziert die Inanspruchnahme von Freiraumflächen zu Siedlungs- und Verkehrszwecken mittels eines Ziels der Raumordnung zu begrenzen, zur Anwendung gebracht wird. Die letztgenannte Möglichkeit ist derzeit wegen des Fehlens einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage hierfür allerdings noch theoretisch, sie könnte aber, so wie es jetzt aufgrund der Neuregelung des ROG eine Befugnis zur Aufstellung eines Bundesraumordnungsplans für den Hochwasserschutz mit der Befugnis zur Festlegung von Zielen der Raumordnung gibt, durch Gesetzesänderung geschaffen werden. Es müsste dazu die bisher auf die Festlegung von Grundsätzen der Raumordnung zur Konkretisierung von bundesgesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung begrenzte Befugnis nach § 17 Abs. 3 ROG in Bezug auf den bundesgesetzlichen flächenpolitischen Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG so erweitert werden, dass dafür wie für die Raumordnungsplanung im Bereich der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone, wie für den Hochwasserschutz und wie für die Standortkonzeption für Häfen und Flughäfen eine Befugnis zur Festlegung von verbindlichen Zielen der Raumordnung besteht. Die Länder könnten unabhängig vom

Bund schon jetzt Raumordnungspläne mit räumlich differenzierten Zielen der Raumordnung zur flächenpolitischen Begrenzung der Freirauminanspruchnahme aufstellen.

IV. Für die Beurteilung eines Umlagesystems und einer nicht-steuerlichen Abgabe geltende verfassungsrechtliche Kontrollmaßstäbe

Bei der Schaffung von Finanzlasten ist der Gesetzgeber begrenzt, weil die bundesstaatliche Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG die Erhebung nicht-steuerlicher Abgaben und insbesondere die Erhebung von Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion limitiert.

Für nicht-steuerliche Abgaben gilt das Erfordernis, dass dafür ein besonderer sachlicher Rechtfertigungsgrund vorliegen muss, zumal damit eine zusätzliche Belastung neben den verfassungsrechtlich geregelten Steuern geschaffen wird. Der Abgabentatbestand muss eine klare Abgrenzung zur Steuer enthalten. Zudem darf die nicht steuerliche Abgabe dem Gebot der Belastungsgerechtigkeit der Abgabepflichtigen nicht widersprechen. Außerdem ist der Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts zu berücksichtigen¹⁶.

Noch strenger sind die Kontrollmaßstäbe, wenn es sich um eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion handelt. Dafür gelten nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG¹⁷ folgende Voraussetzungen:

- a) Die Sonderabgabe darf nicht als Gemeinlast ausgestaltet sein.
- b) Sie muss einer bestimmten Gruppe von Personen wegen ihrer besonderen Nähe zur der zu finanzierenden Aufgabe auferlegt sein (Sachnähe und Homogenität der Gruppe, die mit der Flächenneuausweisungsabgabe belegt werden soll).
- c) Das Abgabenaufkommen muss gruppennützig verwendet werden.
- d) Es muss ein spezifischer Zusammenhang der Sachnähe einer homogenen Gruppe zu der ihr mit der Abgabe zugeordneten Finanzverantwortung für die Wahrnehmung einer Aufgabe gegeben sein¹⁸, wonach Gruppenhomogenität und Sachnähe inhaltlich derart qualifiziert sein muss, dass sie geeignet ist, einen rechtfertigenden Zusammenhang mit einer spezifischen Finanzverantwortung der Abgabepflichtigen für die Wahrnehmung der Aufgabe herzustellen. Rechtfertigen lässt sich dies, wenn sich die Zurechnung von Sonderlasten auf den Verursachergedanken stützen lässt und die Sonderabgabe mit der Verantwortlichkeit der Gruppe für die Folgen gruppenspezifischer Zustände oder Verhaltensweisen zu begründen ist. Auf den weiten gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum kann sich der Gesetzgeber bei der Schaffung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion nicht stützen. Das BVerfG verlangt hierfür nämlich - ausgehend von der Sonderfinanzierungsfunktion der Sonderabgabe - das Vorliegen „sachlicher Gründe von besonderem Gewicht“¹⁹.
- e) Unter Abgrenzung zur Gebühr und zum Beitrag wird für das Vorliegen einer Sonderabgabe verlangt, dass sie auch nicht als Gegenleistung für die tatsächliche oder potentielle Inanspruchnahme einer staatlichen Leistung und auch nicht als Ausgleichsabgabe konstruiert sein darf.
- f) Die gesetzliche Regelung der Sonderabgabe muss sich auf eine Sachgesetzgebungskompetenz nach Art. 70 ff. GG stützen lassen.
- g) Ihrer Ausgestaltung nach muss sie dem Gebot der Belastungsgerechtigkeit entsprechen.
- h) Überdies muss sie den Grundsatz der Vollständigkeit des Haushalts berücksichtigen. D. h., dass die Sonderabgabe wegen des Erfordernisses wirksamer parlamentarisch-demokratischer Legitimation und Kontrolle haushaltsrechtlich vollständig dokumentiert sein muss.

16 So ausdrücklich BVerfG, BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335/95, BVerfGE 113, 128 ff. und BVerfG, Urt. v. 03.02.2009, 2 BvR 54/06, BVerfGE 122, 316 ff.

17 Dazu ebenfalls BVerfG, Urt. v. 06.07.2005, 2 BvR 2335/95, BVerfGE 113, 128 ff. und BVerfG, Urt. v. 03.02.2009, 2 BvR 54/06, BVerfGE 122, 316 ff. = juris 58; BVerfG, Beschl. v. 16.09.2009, BVerfGE 124, 235 = juris Rn. 20; BVerfG, Urt. v. 28.01.2014, 2 BvR 1561/12, BVerfGE 135, 155 = juris Rn. 121 ff. sowie Beschl. v. 06.05.2014, 2 BvR 1939/12, BVerfGE 136, 194 = juris Rn. 116 sowie darauf Bezug nehmend OVG Rh.-Pf., Urt. v. 15.02.2017, 8 A 10578/16, NVwZ-RR 2017, 712 = juris Rn. 52 und OVG Niedersachsen, Urt. v. 08.12.1994, 3 L 678/94, RdL 1995, 328.

18 So BVerfG, Urt. v. 03.02.2009, 2 BvL 54/06, BVerfGE 122, 316 ff. = juris Rn. 104

19 So explizit BVerfGE 110, 370, 390 f. = juris Rn. 11

V. Baulandausweisungsumlage, Flächenneuausweisungsabgabe, Gebühr oder gesetzliche Kostenerstattungsregelung als verhaltenslenkende flächenpolitische Steuerungsmaßnahme?

1. Unzulässigkeit der Einführung einer allgemeinen Baulandausweisungsumlage für Gemeinden als Träger der städtebaulichen Planung

So wie Krumm das preissteuernde Instrument beschreibt, dürfte mit der von ihm gewählten Bezeichnung „Baulandausweisungsumlage“ der Sache nach eher eine Flächenneuausweisungsabgabe als eine Umlage gemeint sein. Für eine Umlage ist nämlich kennzeichnend, dass damit Kosten zwischen verschiedenen möglichen Verpflichteten verteilt werden, z. B. Kosten für öffentliche Einrichtungen zwischen mehreren in einem Zweckverband zusammengeschlossenen Gebietskörperschaften oder als Finanzierungsausgleich für die Wahrnehmung einer auch im Interesse der zur Zahlung der Umlage verpflichteten Körperschaft. Von der Umlage unterscheidet sich die zur Erreichung flächenpolitischer Zwecke vorgesehene Maßnahme zur Erhöhung der Baulandpreise bei der erstmaligen Inanspruchnahme von Siedlungs- oder Verkehrsflächen im Freiraum dadurch, dass dafür kein Finanzaufwand der nach einem Verteilungsschlüssel zu verteilen wäre, vorliegt. Aufwand entsteht hierbei nur durch die städtebauliche Planung selbst. Dieser Aufwand entsteht jedoch nicht auf Seiten des Bundes oder auf Seiten des jeweiligen Bundeslandes, sondern bei den Gemeinden. Insofern kann der Kostenaufwand für die Planung nicht als Basis für eine Umlagefinanzierung herangezogen werden. Diese begriffliche Vorstellung von dem, was mit einer Umlage verbunden ist, liegt auch der Rechtsprechung²⁰ zugrunde, wonach eine Umlage zum Ausgleich der allgemeinen Finanzkraft oder für besondere Aufwendung erhoben werden darf, wenn deren Aufkommen im kommunalen Raum verbleibt oder in diesen zurückfließt. Vorausgesetzt wird dabei, dass ein Ausgleich zwischen den von den öffentlichen Aufgabenträgern zu tragenden Finanzaufwand herbeigeführt wird. Ein Aufwand, der umgelegt werden könnte, entsteht mit der Baulandausweisung nicht.

Der Umlagecharakter der „Baulandausweisungsumlage“ lässt sich auch nicht mit dem Hinweis auf die Zulässigkeit von Finanzausgleichsumlagen rechtfertigen. In diesen finanzausgleichsrechtlichen Zusammenhang lässt sich die Baulandausweisungsumlage nicht stellen, weil sie nicht unmittelbar dem Zweck des Ausgleichs der Finanzkraftunterschiede dient. Es lässt sich auch kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Baulandausweisung und Finanzkraft einer Gemeinde in der Weise herstellen, dass diejenige Gemeinde, die Bauland ausweist, über eine höhere Finanzkraft verfügt, während diejenige, die darauf verzichtet, in ihrer Finanzkraft geschwächt ist.

Eine Umlage kann weder als Mittel zur Sanktionierung unerwünschten Verhaltens noch als Mittel zum Ausgleich von Gemeinlasten eingesetzt werden. Dies widerspricht der Zwecksetzung der Umlegung als Mittel zur Verteilung aufgabenadäquater Finanzlasten. Es widerspricht schon dem Zweck der Umlage, wenn damit erst eine Finanzlast ausgelöst wird, mit der einzelne Kommunen belegt werden. Zweckwidrig ist der Einsatz einer Umlage auch insofern, als damit ein Ausgleich für nicht aufgabenadäquate Finanzkraftunterschiede zwischen den Kommunen herbeigeführt werden soll.

Eine Umlage, die selbst erst eine Finanzlast auslöst, ist eine Abgabe, die sich an den verfassungsrechtlichen Kontrollmaßstäben messen lassen muss²¹. Bei einer Abgabe ohne Finanzierungsfunktion bedarf es einer besonderen Rechtfertigung für die damit begründete Finanzlast.

Nach den Maßstäben der Sonderabgaben, welche auch für „Umlagen“ zur Anwendung kommen, soweit sie, wie nach dem Modell Krumms angedacht, eine einen Innenentwicklungsfonds speisende Finanzierungsfunktion erfüllen sollen, dürfte das Modell der Baulandausweisungsumlage deshalb nicht verfas-

20 So BVerfG NVwZ 1992, S. 365, BVerwG NVwZ-RR 2008, S. 131 ff.; BVerwG NVwZ 1999, 883.

21 So auch der VGH Kassel, Beschl. v. 11.12.1995, 5 TH 1807/93, NVwZ-RR 1997, 57 ff. zur sog. Ausgleichsfinanzierungsumlage nach § 92 Abs. 8 HWG

sungskonform sein, weil mit der Umlage zwar nur die Gemeinden belastet werden sollen, welche Freiraum für die Ausweisung von Bauland neu in Anspruch nehmen, aber nicht nur diese Gemeinden, die zu einer homogenen Gruppe zusammengefasst werden könnten, den Nutzen aus dem Aufwand ziehen sollen. Stattdessen soll die Baulandausweisungsumlage zur Finanzierung eines Innenentwicklungsfonds herangezogen werden, der auch anderen Gemeinden zugutekommt (Erfordernis der gruppennützigen Verwendung des Abgabenaufkommens). Würde aber andererseits das Erfordernis der Gruppennützigkeit bei der Baulandausweisungsumlage eingehalten, dürfte wiederum der Lenkungseffekt, der mit der Umlage erreicht werden soll, gering sein, weil den belasteten Gemeinden die ausgegebenen Mittel auf einem anderen Weg wieder zufließen würden.

Ein Umlagesystem dürfte sich im Bereich der Baulandausweisung allenfalls in der Weise konstruieren lassen, dass der Aufwand, der für die Erhaltung und Pflege des Freiraums zu betreiben ist, im Wege der Umlagefinanzierung bei der Baulandausweisung auf die Gemeinden als Träger der städtebaulichen Planung umgelegt wird. Dies ist jedoch im föderalistischen System kaum zu begründen, weil sich schon der darauf entfallende Finanzaufwand kaum ermitteln und sachgerecht zuordnen lässt. Außerdem darf bei dieser Umlagekonstruktion auch nicht übersehen werden, dass es nach dem Städtebaurecht auch in den Aufgabebereich einer Gemeinde fällt, schonend mit Freiraumflächen umzugehen (siehe dazu § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB), und dass es für Eingriffe in Natur und Landschaft schon eine naturschutzrechtliche Kompensationsregelung gibt (vgl. § 1a Abs. 3 i. V. mit § 11 Abs. 1 Nr. 2 bzw. §§ 135a bis c BauGB).

2. Unzulässigkeit der Einführung einer einheitlichen Flächenneuausweisungsabgabe mit planenden Gemeinden als Abgabenschuldner

Es handelt sich bei dieser Maßnahme zur quantitativen Begrenzung der erstmaligen Inanspruchnahme von Flächen ihrer Rechtsnatur nach eher um eine Sonderabgabe, soweit die planenden Gemeinden, wie in Krumms ökonomischem Steuerungsmodell angedacht, Adressaten der Abgabenverpflichtung (Abgabenschuldner) sein sollen.

Von einer Steuer unterscheidet sich die Flächenneuausweisungsabgabe dadurch, dass damit nicht eine Gemeinlast zur allgemeinen Finanzierung von Staatsaufgaben geschaffen werden soll. Es wird vielmehr ein bestimmter verhaltensbeeinflussender, flächenpolitischer Lenkungseffekt herbeigeführt, indem unter bestimmten Voraussetzungen und zur Erreichung bestimmter Sachzwecke eine Abgabe für die erstmalige Inanspruchnahme der Flächenressourcen im Freiraum erhoben wird. Die für den Fall der planerischen Neuausweisung von Bauland zur Ermöglichung der erstmaligen Inanspruchnahme von Flächen für bestimmte Zwecke vorgesehene Zahlung ist nach dem Modell Krumms weder als eine Gegenleistung für eine Verwaltungsleistung noch eine als ein Beitrag für die Möglichkeit der Nutzung einer öffentlichen Einrichtung gedacht. Vielmehr würde die Abgabenverpflichtung für die Gemeinden nach diesem finanzökonomischen Modell an die Stelle einer quantitativen raumordnungsplanerischen Festlegung treten, durch welche die planende Gemeinde zu einer Selbstbeschränkung ihrer Befugnis zur erstmaligen Inanspruchnahme von Freiraumflächen veranlasst werden soll. Oder anders ausgedrückt: Anstelle der raumordnungsplanerischen Festlegungsmöglichkeit, wie sie aufgrund des neugefassten ROG 2017 nunmehr in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG vorgesehen ist, wäre von der Gemeinde eine Flächenneuausweisungsabgabe zu entrichten, welche auf die Planungsentscheidung der Gemeinde über die Abgabenlast Einfluss nehmen soll. Im Fall der Erhebung einer solchen Flächenneuausweisungsabgabe wird der planenden Gemeinde zwar ihre Planungsbefugnis gelassen, sie muss aber stattdessen einen bestimmten Abgabebetrag aufwenden.

Soll die Flächenneuausweisungsabgabe neben eine raumordnungsplanerische Festlegung nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG treten, wäre je nachdem, welches Steuerungsmittel zuerst eingeführt ist, entweder die Erforderlichkeit für raumordnerische Festlegung oder für die zusätzliche Erhebung einer Flächenneuausweisungsabgabe nicht erforderlich und damit rechtlich angreifbar.

Nach den verfassungsrechtlichen Maßstäben, die für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion gelten (siehe dazu oben), fehlt es, um eine Sonderlast begründen zu können, im Verhältnis zu Gemeinden schon an einer die Allgemeinheit treffenden Gemeinlast, für welche die Gemeinde als Gruppe durch Begründung der Sonderlast die Finanzverantwortung übernehmen soll. Denn soweit durch die Aufstellung eines Bebauungsplans erstmals Freiraumflächen in Anspruch genommen werden, trifft die Gemeinden grundsätzlich ohnehin die Finanzlast für die Planungs- und Verfahrenskosten sowie die Kosten für die generell erforderliche Umweltprüfung. Infolgedessen fehlt es im Verhältnis zu den Gemeinden schon daran, dass durch die Abgabe ein ansonsten in die Gemeinlast fallender Finanzaufwand für die Wahrnehmung einer Staatsaufgabe in die Finanzverantwortung der Gemeinde überführt wird. Die Gemeinde soll stattdessen bei Wahrnehmung ihrer Planungsaufgabe durch die Abgabe zusätzlich belastet werden, ohne dass es hierfür einen Zusammenhang zwischen Aufgabe und Finanzaufwand gibt. Dies entspricht eher der Strafsanktion einer Geldbuße.

Aber auch, wenn eine Flächenneuausweisungsabgabe mit den Gemeinden als Abgabenschuldner vorgesehen würde, die nicht als eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion konzipiert wäre, müsste diese wie jede Abgabe nicht-steuerlicher Art die dafür vorgesehenen Voraussetzungen einhalten. D. h., es müsste dafür eine besondere Rechtfertigung gegeben sein und die Abgabe müsste belastungsgerecht ausgestaltet sein. Eine besondere Rechtfertigung für die Belastung einer Gemeinde mit einer Flächenneuausweisungsabgabe lässt sich auch, wenn man auf die besondere Schutzwürdigkeit der knapper werdenden Flächenressourcen abstellt, nur schwerlich begründen. Daran fehlt es schon deshalb, weil die planerische Flächenausweisung in ihren Aufgabenbereich fällt, ihr dafür ein Beurteilungsspielraum hinsichtlich der städtebaulichen Erforderlichkeit eingeräumt ist und weil zur Erreichung dieses Steuerungszwecks gesetzlich andere Steuerungsmittel vorgesehen sind (siehe § 1 Abs. 3 S. 1 und § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB und § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG), welche den Steuerungszweck dem Grunde nach sogar effizienter erreichen können. Es bestehen für die Gemeinden bei der planerischen Inanspruchnahme von Freiraumflächen gem. § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB erhöhte Abwägungsanforderungen und Begründungslasten sowie gem. § 1a Abs. 3 S. 5 BauGB i. V. mit § 15 Abs. 3 BNatSchG bei der Inanspruchnahme von land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen weiter gesteigerte Abwägungs- und Prüfungsanforderungen und in den Landes-Wald-Gesetzen fachgesetzlich Beschränkungen, und es können für die gemeindliche Planung ab dem Inkrafttreten des neuen ROG im November 2017 entsprechende quantitative Flächenneuausweisungsbeschränkungen in Form von Zielen der Raumordnung festgelegt werden. Wird von dieser raumordnungsplanerischen Befugnis der Flächenneuausweisungsbeschränkung auf der Ebene der Raumordnungsplanung Gebrauch gemacht, geht die dadurch erzeugte Steuerungswirkung über die Steuerungswirkung hinaus, welche mit der „Baulandausweisungsumlage“ bzw. der „Flächenneuausweisungsabgabe“ erzielt werden könnte, weil damit lediglich verhaltenssteuernd auf die Kostenseite Einfluss genommen wird. Denn durch ein Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG mit quantitativen Flächenneuausweisungsbeschränkungen wird die Gemeinde gem. § 1 Abs. 4 BauGB verpflichtet, ihre Bauleitplanung an diese normativen Zielanforderungen anzupassen. Es handelt sich dabei um strikte planerische Kompatibilitätsanforderungen²².

Das ökonomische Modell der auf die Gemeinde als Abgabenschuldner ausgerichteten Flächenneuausweisungsabgabe würde abgesehen davon eine Reihe kaum lösbarer Folgefragen auslösen:

- a) In Anbetracht der schlechten Finanzsituation mancher Gemeinden stellt sich die Frage, ob diese Abgabenlast für solche Gemeinden die Wirkung einer faktischen Planungsbeschränkung oder gar eines faktischen Planungshindernisses hat. Würden sie dadurch daran gehindert, eine nach § 1 Abs. 3 BauGB aus städtebaulichen Gründen erforderliche Planung realisieren zu können, wäre dies mit dem Städtebaurecht nicht zu vereinbaren.

²² Zur Reichweite der Steuerungswirkung von Zielen der Raumordnung siehe Spannowsky, Umfang und Grenzen des Anpassungsgebots nach § 1 Abs. 4 BauGB, ZfBR 2015, 445 ff.

- b) Wenn es sich um keine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion handeln soll, stellt sich die weitere Frage, was mit dem Finanzaufkommen aus der Abgabenerhebung geschehen soll und ob dies dem Bund oder den Ländern zufließen soll.
- c) Fraglich ist, ob für die abgabenbelastete planende Gemeinde in jedem Fall eine Refinanzierungsmöglichkeit besteht. Denn nach geltender Rechtslage käme dies nur in Betracht, wenn die Gemeinde zugleich das Eigentumsrecht an diesen Flächen innehätte, was in der Regel nicht der Fall sein wird. Bislang fehlt eine durchsetzbare Refinanzierungsmöglichkeit dann, wenn das Eigentum wie im Regelfall in der Hand Dritter liegt. Ob eine solche rechtssicher begründet werden könnte, ist mehr als fraglich, weil kein Grund erkennbar ist, warum ein Grundstückseigentümer zur Refinanzierung aufgedrängter Abgabenlasten verpflichtet sein sollte.
- d) Zweifelhaft ist überdies, ob die erstrebten flächenpolitischen Steuerungseffekte auf diesem Weg überhaupt erreichbar sind. Denn selbst, wenn die Möglichkeit bestünde, dass eine Kommunen diese Abgabe über den Bodenpreis an die Nutzer weitergeben könnte, bliebe letztlich fraglich, ob der finanzpolitische Zweck erreicht werden kann. Dabei ist nämlich zu beachten, dass bei großer Flächennachfrage, wie die Entwicklung in vielen Ballungsräumen zeigt (z. B. Stuttgart, München, Berlin, Hamburg etc.), auch die Bereitschaft der Flächennachfrager zur Zahlung eines erhöhten Grundstückspreises durchaus vorhanden sein dürfte. Falls die Bodenpreise in Räumen mit hohem Nachfragedruck mittelbar über die Flächenneuausweisungsabgabe nur in geringem Maße verteuert würden, dürften Auswirkungen auf die Flächennachfrage kaum zu erwarten sein.
- e) Unabhängig davon ist unklar, wie bei der Einführung einer bundesweit geltenden Finanzausgleichsabgabe die Abgabenhöhe für die ca. 11.500 Träger der Bauleitplanung einheitlich bemessen werden sollte. Denn die Städte in den genannten Ballungsräumen würden sich kaum davon beeindrucken lassen, wenn für sie eine Flächenneuausweisungsabgabe eingeführt würde, welche der Höhe nach lediglich so bemessen wäre, dass sie einen geeigneten Einfluss auf die Baulandausweisung von Ortsgemeinden mit 500 Einwohnern im ländlichen Raum haben können, ohne diesen Ortsgemeinden ihre Planungsfähigkeit komplett zu entziehen. Umgekehrt würde eine der Höhe nach auf die Finanzkraft einer Großstadt zugeschnittene Flächenneuausweisungsabgabe für die große Zahl finanzschwacher Kleinstgemeinden in ländlichen Räumen erdrosselnd wirken und verhindern, dass diese ihre nach § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB im Rahmen ihres verfassungsrechtlich gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts bei dem Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eintretenden Planungspflicht überhaupt erfüllen können.
- f) Es dürfte schwierig sein, einen ausreichend differenzierten Bemessungsmaßstab zu finden, der den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Gebots der Belastungsgerechtigkeit genügen kann. Denn die Bemessung der Höhe der Flächenneuausweisungsabgabe muss im Einklang mit dem aus dem Willkürverbot abgeleiteten und im Verhältnis zwischen Staat und Gemeinden geltenden Gebot der Belastungsgerechtigkeit stehen. Dies wäre nicht gewährleistet, wenn die Abgabepflicht von Parametern abhängig gemacht würde, welche keinen Zusammenhang mit dem Steuerungszweck haben, der mit der Abgabe erreicht werden soll (also z. B. von der Größe der Einwohnerzahl oder der Finanzkraft einer Gemeinde). Würde man den Grad der Knappheit von Bauland in der jeweiligen Gemeinde anhand der Relation von Freiraum und überbauter Fläche zum Maßstab machen, könnte dies auch im Verhältnis der Ballungsräume zu Belastungsunterschieden führen. Wie diese Frage beantwortet wird, ist im Hinblick auf das Erfordernis der Belastungsgerechtigkeit von zentraler Bedeutung für die Geeignetheit dieses angedachten ökonomischen Steuerungsansatzes.

Die Einführung einer einheitlichen Finanzausgleichsabgabe mit den Gemeinden als Abgabenschuldnern dürfte vor dem Hintergrund dieser ungelösten Fragen im Einklang mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht, dem gegenüber allen Gemeinden geltenden Gebot der Belastungsgerechtigkeit und der gesetzlichen Regelung zum Planungserfordernis im Sinne von § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB rechtskonform kaum zu realisieren sein.

3. Eingeschränkte Zulässigkeit der Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe mit Gemeinden als Abgabenschuldnern auf Landesebene zur Eindämmung missbräuchlicher Flächenneuausweisungspolitik

Der Einsatz eines ökonomischen Modells, das mittels der marktbeeinflussenden „künstlichen Verteuerung“ von Flächen eine räumliche Steuerungswirkung in Bezug auf die Neubaulandausweisung auslösen soll, sei es in Gestalt einer Baulandausweisungsumlage oder einer Flächenneuausweisungsabgabe, dürfte allenfalls auf der Basis einer Länderregelung zur Bewältigung raumstruktureller Fehlentwicklungen auf regionaler Ebene zulässig und realisierbar sein. Auch insofern müssten allerdings die vorstehend formulierten Ausgestaltungsaspekte in Bezug auf Fragen der rechtlichen Konstruktion bei der Abgrenzung von Umlage und Abgabe und die Grenzen des Gebots der Belastungsgerechtigkeit sowie die des Verhältnismäßigkeitsprinzips ebenfalls eingehalten werden, weil es sich dabei um rechtsstaatliche Kontrollmaßstäbe handelt, an welche auch die Bundesländer gebunden sind.

Die Überlegungen zur Einführung einer „Baulandausweisungsumlage“ oder einer „Flächenneuausweisungsabgabe“ aufgrund einer landesrechtlichen Gestaltungsoption zur Bewältigung regionaler Fehlentwicklungen waren 2009 im Rahmen eines REFINA-Projekts (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und nachhaltiges Flächenmanagement des Bundesministeriums für Bildung und Forschung) zum Thema „Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement in der Stadtregion Gießen-Wetzlar“ entwickelt worden. Dort hatten Gemeinden, die im „Speckgürtel“ der beiden kooperierenden Städte Gießen und Wetzlar lagen, welche bemüht waren mit erheblichem Einsatz von Landesmitteln im stadtreionalen Verbund Konversionsprojekte zu realisieren, sich zu einer Allianz zusammengeschlossen und gezielt rücksichtslose Baulandneuausweisungspolitik zum Nachteil der beiden Städte in der Stadtregion betrieben. Zur Lösung dieser Problematik hatte die Forschergruppe auf Vorschlag von Krumm die Einführung einer Baulandausweisungsumlage bzw. einer Abgabe als Kooperationselement vorgeschlagen. Dies wurde damals wie folgt begründet: Im Rahmen eines interkommunalen Kooperationsmodells könnte die Stadtregion vereinbaren, dass zukünftig bei der Flächenneuinanspruchnahme bzw. der Erschließung bisher nicht beanspruchter Bauflächen vom jeweiligen Entwicklungsträger eine Baulandausweisungsumlage zu leisten sei. Die Höhe der Umlage könne dabei - je nach der Wertigkeit der Fläche (Außenbereich, Ortsrand, ökologischer Schutzbedarf etc.) differenziert festgelegt werden. Die Festlegung der genauen Kriterien zur Einschätzung der Wertigkeit der Fläche sowie der Höhe der Baulandausweisungsumlage obliege den Vertragspartnern, die ein nachhaltiges Modell der Siedlungsflächenentwicklung in der Stadtregion herbeiführen wollen. Im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg, einem Kooperationsmodell im Stadt-Umland-Bereich Rendsburg/Bonn, war dies nach den damals vorliegenden Informationen seit 2002 Bestandteil der gemeinsam abgestimmten Gebietsentwicklungsplanung. Dieser Ansatz könne kombiniert werden mit einem Kofinanzierungsprogramm für Innenentwicklungsprojekte bei Verzicht auf kommunale Baurechtsflächen. Als Beispiel hierfür wurde damals ein Ansatz in dem REFINA-Referenzprojekt „Flächenkonstanz Saar“ angeführt.

Ein solches Kooperationsmodell ist allerdings auf die Kooperationsbereitschaft aller Kommunen angewiesen. Da diese kaum zu erreichen sein dürfte und in diesem REFINA-Projekt letztlich auch nicht erreicht wurde, war erwogen worden, dass der Landesgesetzgeber zur Lösung der mit derartigen Konfliktlagen verbundenen Probleme eine landesgesetzliche Regelung zur Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe zum Zweck der Einschränkung rücksichtsloser Flächenneuausweisungspolitik, welche Kommunen zum Nachteil von Nachbargemeinden durchführen, herbeiführen könne. Obgleich dies theoretisch kompetenzrechtlich möglich und eine solche Regelung auch sachlich zu rechtfertigen sein könnte, waren in rechtlicher Hinsicht gleichwohl Zweifel an der Verhältnismäßigkeit einer solchen Abgabenregelung für diesen bestimmten, flächenpolitischen Steuerungszweck in besonderen Fallgestaltungen missbräuchlicher Flächenausweisung durch eine oder mehrere Kommunen verblieben, weil damals unter den konkreten Gegebenheiten, die regionalplanerische Nachsteuerungsoptionen und vorhandene Kompromissmöglichkeiten auf Kooperationsbasis noch nicht ausgeschöpft waren. Die gleichen Erwägungen dürften jetzt, nachdem § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG am 29.11.2017 nach

Änderung des Raumordnungsgesetzes in Kraft tritt, gegenüber der Einführung einer „zusätzlichen“ Abgabe für Gemeinden als Abgabenschuldern auf landesgesetzlicher Basis gelten, die zudem nur einen beschränkten Steuerungszweck in Bezug auf die genannte Fallkonstellation erfüllen würde.

Denn durch die Einfügung des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG, wonach die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke insbesondere durch „quantifizierte Vorhaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme“ zu „verringern“ ist, dürfte nunmehr eine tragfähige Ermächtigung zur Wahrnehmung dieser raumordnungsplanerischen Aufgabe vorhanden sein, welche die ökonomische Regelungsoption, daneben eine zusätzliche Abgabenbelastung für einzelne Kommunen einzuführen, als unverhältnismäßig erscheinen lässt.

Stattdessen von dieser auf bestimmte Fallgestaltungen zugeschnittenen Finanzausgleichsabgabe mit einem eingeschränkten Kreis von Abgabenschuldnern Gebrauch zu machen, würde wiederum dem angestrebten flächenpolitischen Steuerungsansatz nicht gerecht, da dieser ja die Nachhaltigkeit in Bezug auf die Neubaulandausweisung generell und nicht nur bereichsspezifisch sicherstellen soll.

Soweit die Einführung einer allgemeinen, für alle Kommunen eines Bundeslands geltenden Flächenneuausweisungsabgabe erwogen würde, wären darüber hinaus dieselben kaum lösbaren rechtlichen Hindernisse in Erwägung zu ziehen, wie sie schon unter 2. gegenüber der bundesrechtlichen Einführung einer Finanzausgleichsabgabe dargelegt worden sind, so dass auch an der Eignung einer auf Landesebene geschaffenen Flächenneuausweisungsabgabe mit Gemeinden als Abgabenschuldnern zur Erreichung des erstrebten Zwecks erhebliche Zweifel bleiben.

Lässt sich schon auf der Erhebungsseite weder die Einführung einer Baulandausweisungsumlage noch die Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe mit den Gemeinden als Abgabeschuldnern rechtfertigen, bleiben die Folgefragen bezüglich der möglichen Verwendung und Rückverteilung der Umlagenmasse bzw. des Abgabenaufkommens rein theoretischer Natur. Aber auch insofern gibt es kaum lösbare Probleme. Denn in das bestehende Finanzausgleichssystem lassen sich weder die „Baulandausweisungsumlage“ noch die Flächenneuausweisungsabgabe „einbetten“, weil diese nicht an die Funktionen anknüpfen, welche der Finanzausgleich verfolgt. Und für die Mittelzuführung an einen Innenentwicklungsfonds fehlt schon die Rechtsgrundlage, die aus rechtlichen Gründen nur unter den genannten eingeschränkten Voraussetzungen überhaupt herbeizuführen ist, so dass auch insofern die Folgefrage, nach welchen Maßstäben eine Verteilung der Mittel aus einem so aufgebauten Innenentwicklungsfonds zu organisieren wäre, theoretisch bleibt. Hierbei wäre jedenfalls das Gebot der interkommunalen Gleichbehandlung zu wahren²³.

Infolgedessen drängt sich die Folgefrage auf, ob das Modell der Flächenneuausweisungsabgabe eine bessere Eignung zur Erreichung der erstrebten flächenpolitischen Steuerungszwecke aufweisen würde, wenn der jeweilige Grundstückseigentümer als Schuldner der Flächenneuausweisungsabgabe vorgesehen würde.

4. Zulässigkeit der Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe für Grundstückseigentümer als Abgabenschuldner?

Ob die Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe für Grundstückseigentümer, deren Grundstück infolge städtebaulicher Planung zu Baugrundstücken aufgewertet werden, zulässig ist, ist ebenfalls zweifelhaft, zumal die Planung in der Regel ohne deren Zutun allein aufgrund der gemeindlichen Planungshoheit erfolgt (vgl. § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB). Deshalb dürfte sich die Erhebung einer Flächenneuausweisungsabgabe mit den Grundstückseigentümern als Abgabenschuldnern unabhängig von der Finanzierungsfunktion ebenfalls nicht rechtfertigen lassen. Denn bezüglich der Grundstückseigentümer als Gruppe dürfte sich die Zuordnung der Finanzverantwortung für die Freiraumflächenentwick-

²³ Siehe dazu z. B. VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 11.01.2016, VGH N 10/14 = juris Rn. 141 sowie VerfGH Rh.-Pf., Urt. v. 26.10.2015, VGH N 8/14, FEVS 44, 130 ff. und NVwZ-RR 2016, 67 (Leitsatz).

lung schwerer rechtfertigen lassen als für die Gruppe der Vorhabenträger, zu denen auch Grundstückseigentümer gehören können, aber nicht müssen (siehe dazu eingehend nachfolgend unter 5.). Denn letztlich geben die Vorhabenträger den Impuls für die Freiraumflächeninanspruchnahme und profitieren auch eher davon und stehen somit als Impulsgeber für die Nachfrage der Ursache für unerwünschten Verbrauch der Freiraumressource am nächsten. Aber dies könnte auch anders gesehen werden, sofern davon ausgegangen werden kann, dass die Grundstückseigentümer grundsätzlich daran interessiert sind, dass ihre Grundstücke Baugrundstücke werden und dass sie davon über den Anstieg der Grundstückspreise profitieren. Letztlich dürfte die Belastung der Grundstückseigentümer mit einer Flächenneuausweisungsabgabe mit Finanzierungsfunktion daran scheitern, dass der geforderte spezifische Zurechnungszusammenhang zwischen der Abgabenbelastung und der gruppenspezifischen Zuordnung der Finanzverantwortung wegen der gemeindlichen Planungshoheit nicht hergestellt werden kann, weil die durch die erstmalige Inanspruchnahme von Freiraumflächen entstehende Finanzlast nicht auf das Verhalten der Gruppe der Grundstückseigentümer zurückgeführt werden kann.

5. Zulässigkeit der Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe für Vorhabenträger?

In Betracht gezogen werden könnte die Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe für Vorhabenträger.

Voraussetzung ist danach, dass die Abgabe zu einem Sachzweck erfolgen muss, der sich nicht in der bloßen Mittelbeschaffung erschöpft. In Bezug auf den Zweck der Flächenneuausweisungsabgabe für Vorhabenträger ließe sich dies damit rechtfertigen, dass damit die immer knapper werdenden Flächenressourcen im Freiraum geschont werden sollen und dass damit im Interesse der Nachhaltigkeit räumlicher Entwicklung in Verantwortung auch gegenüber nachfolgenden Generationen ein Beitrag zur Erhaltung und Pflege von Boden, Natur und Landschaft, des Artenschutzes und der Erhaltung von Trinkwasserressourcen geleistet werden soll. Zur Rechtfertigung könnte zudem der Aspekt herangezogen werden, dass die Realisierung einer Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung im Außenbereich im Wege der erstmaligen Inanspruchnahme von Freiraum grundsätzlich nur auf der Basis eines Bebauungsplans mit Umweltprüfung durchgeführt werden kann und dass dadurch erhöhte Planungskosten entstehen, die in diesem Bereich bisher dem Bereich der Gemeinlast zugeordnet sind (zu der vergleichbaren Rechtfertigung mit einer über die bloße Mittelbeschaffung hinausgehender Zwecksetzung siehe das Urt. des BVerfG v. 16.09.2009, 2 BvR 852/07, BVerwGE 124, 235 ff. = juris Rn. 21 und Leitsatz 3c).

Die Problematik, die bei diesem Ansatz auftritt, hängt mit den Voraussetzungen zusammen, von denen die Zulässigkeit einer Sonderabgabe abhängt: Zwar weist ein Vorhabenträger die geforderte spezifische Nähe zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Steuerungszweck auf, weil er auf die besonders geschützte Flächenressource zugreift, deren Schonung mit der Umweltprüfung und der Abgabenerhebung erreicht werden soll. Die Vorhabenträger stehen deshalb der Abgabenerhebung näher als sonst irgendeine Gruppe, ja selbst die Gruppe der Grundstückseigentümer oder die der planenden Gemeinden. Daraus kann auch eine besondere Gruppenverantwortung für die Erfüllung einer mit dieser Sonderabgabe zu finanzierenden Aufgabe hergeleitet werden, insbesondere wenn man auf das Planungserfordernis und das Erfordernis der Umweltprüfung sowie den damit verbundenen Aufwand abstellt. Die Vorhabenträger, welche ein Vorhaben auf der Basis eines Bebauungsplans mit Umweltprüfung realisieren, durch den die erstmalige Inanspruchnahme des Freiraums ermöglicht wird, lassen sich durch diese Kriterien auch zu einer homogenen Gruppe zusammenfassen.

Fraglich ist jedoch, eine Gruppennützigkeit des Abgabeaufkommens hergestellt werden kann bzw. ob die geforderte Unmittelbarkeit der Sachnähe zwischen der Abgabenerhebung und der Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung gegeben ist bzw. hergestellt werden kann.

Die Gruppennützigkeit der Abgabenverwendung könnte meiner Ansicht nach dadurch hergestellt werden, dass die Abgabe dazu verwendet wird, die Kosten für die Bauleitplanung mit Umweltprüfung,

die für die erstmalige Inanspruchnahme von Freiraumflächen durchzuführen ist, und ggf. die Kosten für das damit zusammenhängende Umweltmonitoring sowie die Aufwendungen für sonstige mit der Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsflächen im Freiraum zusammenhängende umweltfachliche Prüfungen, zu decken²⁴.

Kritisch zu betrachten ist auch das Erfordernis, wonach ein gruppenspezifischer Zurechnungszusammenhang zu der der gebildeten Gruppe zugeordneten Finanzverantwortung gegeben sein muss. Dieser Zurechnungszusammenhang kann zu den Vorhabenträgern meiner Ansicht nach eher hergestellt werden als zu den Grundstückseigentümern. Denn der Nachfragedruck in den Freiraum hinein zum Zweck der erstmaligen Inanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke geht in aller Regel von den Vorhabenträgern aus, welche von dieser Entwicklung profitieren. Formal könnte ein Kausalitätszusammenhang in Anknüpfung an die Baugenehmigung hergestellt werden, wenn das Erfordernis der Baugenehmigung generell gelten würde. Dies ist jedoch nach den Landesbauordnungen im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans nicht durchgängig und nur noch eingeschränkt der Fall. Gleichwohl setzen die Vorhabenträger in der Regel den Impuls für den Zugriff auf die knapper werdende Freiraumressource. Deshalb dürften die Vorhabenträger nach dem Verursacherprinzip der Finanzverantwortung für diese Aufgabenwahrnehmung näherstehen als die Gruppe der Grundstückseigentümer und näher als die Allgemeinheit nach dem prinzipiell im Bereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben geltenden Gemeinlastprinzip. Diese Annahme dürfte sich durch die Erhebung von Daten dazu, wer die Baulandanfragen an die Gemeinden richtet, erhärten lassen. Und dies dürfte eine Zuordnung der Finanzverantwortung an die Gruppe der Vorhabenträger rechtfertigen, obwohl die Bauleitplanung eine öffentliche Aufgabe ist, welche die Gemeinden im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechts als weisungsfreie Pflichtaufgabe wahrnehmen, zumindest solange, als in innergemeindlichen Bereichen noch ausreichende Baulücken und Leerstände vorhanden sind. Soweit die Erforderlichkeit der Ausweisung von Neubauland im Sinne von § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB bejaht wird, obwohl im Gemeindegebiet noch Lücken, Leerstände oder untergenutzte Flächen vorhanden sind, macht die Gemeinde von ihrem Beurteilungsermessen zugunsten derjenigen Vorhabenträger Gebrauch, welche keine Entwicklungspotentiale im Innenbereich haben. Diese weisen daher eine spezifische Sachnähe zu der durch die Planung ausgelösten Finanzverantwortung auf.

Das Erfordernis der Gruppennützigkeit der Verwendung des Aufkommens der Flächenneuausweisungsabgabe könnte dadurch sichergestellt werden, dass die Finanzverantwortung für die erstmalige Inanspruchnahme von Freiraum für Siedlungs- und damit zusammenhängende Verkehrszwecke einschließlich der damit zusammenhängenden Umweltprüfungen den Vorhabenträgern zugeordnet wird. Dies könnte damit gerechtfertigt werden, dass diese von den bisher in Gemeinlast wahrgenommenen Planungsleistungen unmittelbar aufgrund der dadurch eröffneten privatnützigen Entwicklungsoptionen unentgeltlich profitieren. Mit der Zuordnung dieser Finanzverantwortung zu den Vorhabenträgern könnte der nach dem Kontrollmaßstab der Gruppennützigkeit erforderliche Zusammenhang zwischen der Flächenneuausweisungsabgabe und der gruppenspezifischen Mittelverwendung hergestellt werden, weil die Mittelverwendung zum Zweck der Finanzierung der Planungs- und Umweltprüfungskosten für die Gruppe der Vorhabenträger gruppennützig wäre. Denn die Gruppe der Vorhabenträger profitiert unmittelbar davon, dass die Gemeinden Planungs- und Umweltprüfungskosten aufwenden, um das erstrebte Baurecht rechts- und verfahrenskonform schaffen zu können. Das Abgabenaufkommen aus der Flächenneuausweisungsabgabe würde nach dieser Abgabenkonstruktion den Gemeinden zufließen. Diese könnten dieses zweckgebunden für die Refinanzierung der von ihr zur Schaffung von Baurecht auf erstmals für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommenen Flächen im Freiraum aufgewendeten Planungs- und Umweltprüfungskosten verwenden. Dass die Flächenneuausweisungsabgabe erst in dem Zeitpunkt entstehen würde, wenn die Vorhabenträger von ihrem aufgrund

²⁴ Zu einem vergleichbaren Fall einer Abgabe mit dem unmittelbaren Zweck einer Kostendeckung siehe BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, NVwZ 2003, 1241 = juris Rn. 175 bezüglich einer kostenerstattungsorientierten Altenpflegeabgabe zur Finanzierung von Ausbildungsvergütungen in der Altenpflege.

der Bauleitplanung geschaffenen Nutzungsrecht Gebrauch machen, dürfte den nach dem Kriterium der Gruppennützigkeit der Verwendung des Abgabenaufkommens geforderten rechtlichen Zusammenhang zwischen der gruppenbezogenen Abgabenerhebung und der gruppennützigen Mittelverwendung nicht in Frage stellen. Bei entsprechender Nachfrage könnten die damit verbundenen Kosten vom Vorhabenträger über den Veräußerungswert weitergegeben werden.

Das weitere Erfordernis, wonach der Gesetzgeber die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentieren muss und deren sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen muss²⁵, könnte gesetzlich entsprechend sichergestellt werden (z. B. durch die Verankerung einer entsprechenden Dokumentations- und Informationspflicht für die Gemeinden).

Mit dieser Konstruktion der Flächenneuausweisungsabgabe und der aufgezeigten Begründung dürfte das Vorliegen der Voraussetzungen für eine Flächenneuausweisungsabgabe zu bejahen sein. Es müsste allerdings darauf geachtet werden, dass eine klare Abgrenzung zu einer Gebührenregelung eingehalten wird²⁶. Für die Schaffung eines Gebührentatbestands ist kennzeichnend, dass eine Gegenleistung für eine bestimmte tatsächlich in Anspruch genommene Verwaltungsleistung vorgesehen ist (dazu nachfolgend).

6. Zulässigkeit der Einführung einer Gebührenregelung mit entsprechender Steuerungswirkung?

Denkbar ist prinzipiell auch eine gebührenrechtliche Konstruktion, indem als Gegenleistung für die Planungsleistungen, die erforderlich sind, um eine Entwicklung in den Freiraum hinein zu ermöglichen, eine Gebühr geschaffen wird. Es würde danach die Pflicht zur Zahlung eines bestimmten Preises als Gebühr dann entstehen, wenn erstmals Flächen im Freiraum in Anspruch genommen werden sollen und dafür ein Bebauungsplan aufgestellt werden muss, der einer Pflicht zur Umweltprüfung unterworfen ist. Die Gegenleistung läge in diesem Fall in der mit erhöhten Anforderungen verbundenen gemeindlichen Planungsleistung, die bei der erstmaligen Inanspruchnahme von Freiraumflächen aufgewendet werden muss. Einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Planungsleistung und tatsächlicher Inanspruchnahme der damit geschaffenen Nutzungsmöglichkeit sowie den dafür aufgewendeten Planungskosten findet man jedoch grundsätzlich nur bei einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Dieser bildet in der Planungspraxis indessen eher die Ausnahme.

In Abgrenzung dazu dürfte bei der Konstruktion als Flächenneuausweisungsabgabe nicht auf die Gegenleistungsfunktion abgestellt werden. Es müsste vielmehr hervorgehoben werden, dass durch Ausweisung von Bauflächen im Freiraum auf der Basis eines Angebotsbaugebietes eine Nutzungsmöglichkeit mit erhöhtem Planungsaufwand geschaffen worden ist, die den Vorhabenträgern nützt, welche von der Nutzungsmöglichkeit dieser schutzwürdigen Flächenressource Gebrauch machen und dass diese der damit verbundenen Finanzverantwortung näher stehen als die Allgemeinheit, weil sie davon profitieren, dass dieser Zugriff auf die knappe Flächenressource des Freiraums ermöglicht wurde.

VI. Schlussfolgerungen im Hinblick auf die unterbreiteten Fragestellungen und Resümee

1. Abgabensubjekt

Wer abgabenpflichtig sein soll, ist, wie den vorstehenden Ausführungen zu entnehmen ist, für die rechtliche Zulässigkeit der Erhebung einer Flächenneuausweisungsabgabe maßgebend.

²⁵ Siehe BVerfG, Urt. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/01, BVerfGE 108, 186, 218 f. und BVerfG, Beschl. v. 16.09.2009, BVerfGE 124, 235 Rn. 20.

²⁶ Dazu OVG Rh.-Pf., Urt. v. 15.02.2017, 8 A 10578/16, NVwZ-RR 2017, 712 = juris Rn. 52 und OVG Niedersachsen, Urt. v. 08.12.1994, 3 L 678/94, RdL T995, 328.

Die in dem Gutachtenauftrag zum Ausdruck kommende Prämisse, wonach die Abgabenschuldner der Flächenneuausweisungsabgabe Städte und Gemeinden „wären“, lässt sich auf Bundesebene aus den dargelegten Gründen nicht mit der bestehenden verfassungsrechtlichen Rechtslage in Einklang bringen, dürfte insbesondere im Verhältnis der Gemeinden untereinander kaum belastungsgerecht zu realisieren sein. Denkbar ist die Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe mit Gemeinden als Abgabenschuldnern allenfalls auf Länderebene, aber auch nur unter schwierig herbeizuführenden rechtlichen Voraussetzungen. Außerdem kann dabei der auf den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland bezogene raumordnerische Zweck, die Flächenressourcen gesamträumlich nachhaltig zu schützen, nicht erreicht werden, weil nicht zu erwarten ist, dass alle Bundesländer eine Flächenneuausweisungsabgabe auf Länderebene einführen werden. Schon der Vollzug des bundesgesetzlichen Grundsatzes der Raumordnung gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG, wonach die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke unter anderem durch „quantitative Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme“ zu verringern „ist“, lässt erwarten, dass davon nicht alle Bundesländer Gebrauch machen werden und dass unterschiedliche Konzepte zu dessen Umsetzung entwickelt werden.

Würden die Vorhabenträger als Abgabenschuldner in Betracht gezogen, wäre die Wahrscheinlichkeit größer, dass die Flächenneuausweisungsabgabe so ausgestaltet werden kann, dass damit die Kontrollmaßstäbe der Rechtsprechung zur Erhebung von nicht-steuerlichen Abgaben eingehalten werden können.

Eine zusätzliche finanzielle Belastung würde für die Kommunen nicht entstehen. Die Kommune würden im Gegenteil von der bisher von ihnen zu tragenden Gemeinlast, prinzipiell die Kosten für die städtebauliche Planung und die anfallenden Umweltprüfungen tragen zu müssen, partiell entlastet. Müssten die Vorhabenträger diese aufgrund der Belastung mit der Flächenneuausweisungsabgabe beschränkt auf deren sachlichen Anwendungsbereich tragen, verbliebe bei der jeweiligen planenden Gemeinde zunächst nur die Vorfinanzierungslast. Sie würde von dieser entlastet, sobald ihr das Aufkommen aus der Flächenneuausweisungsabgabe, welche die Vorhabenträger zu zahlen hätten, zufließen würde und sie diese zweckkonform zur Deckung ihrer Vorfinanzierungslast einsetzen würde.

Dass die Gemeinden auch bei diesem Modell wie bisher zunächst auch die mit der Bauleitplanung verbundenen Finanzlasten zu tragen hätte, ist nicht zu vermeiden, da die Flächenneuausweisungsabgabe für die Vorhabenträger erst entstehen kann, wenn diese tatsächlich von der durch die Bauleitplanung geschaffenen Nutzungsmöglichkeit Gebrauch machen. D. h., dass bei einem qualifizierten Bebauungsplan, der nach landesgesetzlichen Regelungen in Bezug auf bestimmte Vorhaben auch ohne Baugenehmigung realisierungsfähig sein kann, die Pflicht zur Zahlung der Flächenneuausweisungsabgabe mit dem Zeitpunkt des Beginns der Bauausführung zusammenfallen würde. Es ist nicht erkennbar, welcher andere frühere Zeitpunkt bei der rechtlichen Ausgestaltung eines solchen Modells der Flächenneuausweisungsabgabe in Betracht kommen könnte. Denn für das Entstehen einer Flächenneuausweisungsabgabe mit dem Vorhabenträger als Abgabenschuldner fehlt zu einem früheren Zeitpunkt die Möglichkeit der Anknüpfung.

Daraus folgt, dass für Gemeinden, die diese Vorfinanzierungslast bis zur Entstehung der Abgabe für den Vorhabenträger zu tragen haben, erst ab diesem Zeitpunkt die Mittel aus dem Abgabeaufkommen zur Refinanzierung der Planungs- und Umweltprüfkosten zur Verfügung stehen. Die Gemeinde kann sich mit den Mitteln aus der Flächenneuausweisungsabgabe nur von denjenigen Planungs- und Umweltprüfkosten entlasten, die dadurch entstanden sind, dass für die Schaffung von Baurecht auf erstmals für Siedlungs- und damit zusammenhängende Verkehrszwecke in Anspruch genommenen Flächen im Freiraum Bauleitplanverfahren durchgeführt werden mussten.

Mit diesem Modell einer Sonderabgabe zu Finanzierungszwecken ist für Gemeinden nicht nur eine Entlastungsmöglichkeit verknüpft, sondern überdies auch im Verhältnis zu Gemeinden eine flächenpolitische Steuerungsfunktion insofern zu erreichen, als diejenigen Gemeinden, die ohne Aussicht auf

Nachfrage und damit auch ohne Aussicht auf eine Refinanzierungsmöglichkeit Bauleitplanung betreiben haben, dadurch nicht nur mit den von ihnen zu tragenden Planungskosten belastet bleiben, sondern im Vergleich zu anderen Gemeinden auch in ihrer weiteren Entwicklung eingeschränkt sind, weil sie keine vergleichbare Refinanzierungsmöglichkeit haben, welche ihre weitere Handlungsfähigkeit wiederherstellt.

2. Steuerungsobjekt einer Flächenneuausweisungsabgabe – sachliche Anwendungsvoraussetzungen

Das Steuerungsobjekt und die sachlichen Anwendungsvoraussetzungen für die Einführung einer Flächenneuausweisungsabgabe sowie der Zeitpunkt der Entstehung der Abgabe werden von dem verfolgten Abgabenzweck bzw. dem zweckbezogenen Zurechnungszusammenhang bestimmt. Nach dem gesetzlich²⁷ in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG konkretisierten flächenpolitischen Zweck und dem normsystematischen, planungsrechtlichen Zusammenhang sollen die Freiraumflächenressourcen vor unangemessener Verschwendung durch erstmalige Inanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke geschützt werden. Nach dem daraus abgeleiteten Steuerungszweck, welche die Finanzausgleichsabgabe erfüllen soll, können daher auch nur diese Flächen zum Steuerungsobjekt einer Flächenneuausweisungsabgabe gemacht werden, also nur die Freiraumflächen, die für Siedlungs- und Verkehrszwecke erstmals in Anspruch genommen werden.

3. Abgabenhöhe und -ausgestaltung

Die Abgabenhöhe wird vom Abgabenzweck sowie den verfassungsrechtlichen für die Erhebung von Sonderabgaben zur Finanzierungszwecken geltenden Kontrollmaßstäben bestimmt. Aus dem Erfordernis der Wahrung eines spezifischen Zurechnungszusammenhangs zwischen gruppenbezogener Finanzverantwortung, Abgabenerhebung und zweckkonformer sowie gruppennütziger Mittelverwendung resultieren rechtliche Ausgestaltungsgrenzen und insbesondere auch Grenzen hinsichtlich der Bestimmung der Abgabenhöhe.

Für das Modell der Flächenneuausweisungsabgabe mit den Vorhabenträgern als Abgabenschuldern und Finanzierungsfunktion bedeutet dies, dass die Grenzen von dem Umfang der Aufwendungen für Planungskosten und Umweltprüfkosten bestimmt wird. Dies dürfte auch vor dem Hintergrund der umwelt- und flächenpolitischen Zwecksetzung, welche mit der Flächenneuausweisungsabgabe verfolgt wird, sachgerecht sein. Wird nämlich eine ökologisch wertvolle Fläche, z. B. in der Nachbarschaft von Schutzgebieten oder in Hochwasserentstehungs- und Risikogebieten, als Freifläche erstmals in Anspruch genommen, bestehen grundsätzlich erhöhte Planungs- und Prüfungsanforderungen. So sind in der Regel weitergehende umweltfachgesetzlich sowie umweltfachplanerische Planungs- und Maßnahmenanforderungen in der Bauleitplanung zu erfüllen und entsprechend aufwändigere Umweltprüfungen durchzuführen. Die damit verbundenen erhöhten Kosten sind bisher von den Gemeinden als Aufgabenträgern zu tragen.

Würde die Finanzverantwortung bezüglich dieser aufgabenbezogenen Kostentragungslast den Vorhabenträgern zugeordnet, könnte die Abgabenhöhe nach der Höhe der tatsächlich angefallenen Planungs- und Umweltprüfkosten bemessen werden. In diese Kosten könnten auch die Kosten fachbehördlicher Umweltfachplanungen einbezogen werden, sofern diese zweckbezogen ebenfalls der Vorfinanzierungslast der Gemeinden als Träger der Bauleitplanung zugeordnet würden. Dies müsste entsprechend gesetzlich geregelt werden.

²⁷ Aufgrund des Gesetzes vom 23.05.2017 zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften, das am 29.05.2017 veröffentlicht worden ist und das gem. Art. 5 dieses Gesetzes am 29.11.2017 in Kraft treten wird, ist diese Ermächtigung für quantitative Festlegungen verankert worden. Soweit Zweifel daran geäußert worden sind, ob die Verankerung in einem bundesgesetzlichen Grundsatz für die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage ausreicht oder ob nicht eine Festlegungsermächtigung in § 7 ROG hätte verankert werden müssen, werden diese Zweifel von mir nicht geteilt. Denn die bundesgesetzlichen Grundsätze sind für die Raumordnungspläne stets mit einem Konkretisierungsauftrag verbunden.

Hinsichtlich der Abgabenhöhen könnten allerdings Schwierigkeiten entstehen, falls seitens der Vorhabenträger nachgewiesen werden könnte, dass bestimmte Planungskosten entbehrlich waren. Den Planungsträgern müsste insofern jedoch ein breites fachliches Beurteilungsmessen eingeräumt werden, weil die Prüfungsanforderungen aus der Umweltvorsorge herrühren und damit prognostischen Charakter haben. Insofern genügt es, wenn eine Pflicht zur Umweltprüfung besteht oder wenn im Zeitpunkt der Planung Anhaltspunkte dafür vorhanden waren, dass die Auswirkungen der Planung auf ein betroffenes Schutzgut zu prüfen sind (vgl. dazu die entsprechende Formulierung in § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB und in § 1a Abs. 4 und 5 BauGB).

4. Zuständigkeit für die Abgabenerhebung

Da bei kreisangehörigen Gemeinden nur die Baugenehmigungs- bzw. Bauaufsichtsbehörden über die notwendigen Informationen bezüglich des Zeitpunkts der Bestandskraft der Baugenehmigung bzw. des Zeitpunkts der Bauausführung des Vorhabens durch Vorhabenträger verfügen und sie als untere staatliche Verwaltungsbehörden am ehesten die notwendigen Daten zur Bestimmung der Abgabenhöhe zusammenstellen können, dürfte es sachgerecht sein, wenn den unteren Verwaltungsbehörden die Zuständigkeit für die Abgabenerhebung und die Kontrolle über die zweckgebundene Verwendung des Abgabenaufkommens zur Deckung der im Wege der Vorfinanzierung aufgewendeten Planungs- und Umweltprüfkosten zugeordnet wird. Denkbar wäre auch die Übertragung der Zuständigkeit auf ein Landesamt.

5. Verfahren der Abgabenerhebung

Würde statt der Flächenneuausweisungsabgabe eine gesetzliche Kostenerstattungsregelung eingeführt, bei der die Gemeinden gegenüber den danach kostenerstattungspflichtigen Vorhabenträgern wegen deren Finanzhoheit zu den Anspruchsinhabern gemacht werden müssten, könnte die Durchführung und Einheitlichkeit des Vollzugs der Kostenerstattung bundesweit kaum sichergestellt werden.

Dies wäre im Fall der Flächenneuausweisungsabgabe anders, bei der die Zuständigkeit für die Abgabenerhebung wegen des dabei im Vordergrund stehenden flächenpolitischen Zwecks den unteren Verwaltungsbehörden oder einem Landesamt zuzuordnen wäre. Dadurch könnten sowohl die Belastungsgerechtigkeit als auch die Weiterleitung an die Gemeinden zur Refinanzierung deren Vorfinanzierungsaufwand gewährleistet werden.

Außer der gesetzlichen Regelung der Finanzausgleichsabgabe, in der vor allem deren Zweck, deren sachlicher Gegenstand, Umfang und Höhe, die Adressatengruppe, der die Finanzverantwortung zugeordnet wird, deren Entstehen und Fälligkeit sowie die Zuständigkeit für die Abgabenerhebung zuständigen Stelle zu regeln wäre, wäre bei diesem Modell einer Flächenneuausweisungsabgabe mit den Vorhabenträgern als Abgabenschuldnern eine zusätzliche Satzung nicht erforderlich, weil lediglich an die jeweils entstandenen Planungs- und Umweltprüfkosten angeknüpft wird, deren unterschiedlicher Umfang und Höhe bereits auf einer aufgaben- und ortsspezifischen Differenzierung beruht²⁸. Die Höhe der Belastung hängt nämlich in aller Regel von der Schutzwürdigkeit der Freiraumflächenressourcen ab. Diese könnte landesrechtlich beeinflusst werden, wenn z. B. aus naturschutz-, wasserschutz- oder

28 Die Bestimmtheitsanforderungen müssen zwar auch bei kostenorientierten Sonderabgaben eingehalten werden, jedoch genügt hierbei eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte. Dazu hat das BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003, 2 BvL 1/99, NVwZ 2003, 1241 = juris Rn. 175, zu den Bestimmtheitsanforderungen bei kostenorientierten Abgabe ausgeführt: „Bei kostenorientierten Abgaben ist es, anders als bei Steuergesetzen, nicht notwendig, einen Mangel an Konturenscharfen, die Höhe der Steuerlast wirksam begrenzenden Zwecken durch spezifische Anforderungen an die Tatbestandsbestimmtheit des Parlamentsgesetzes auszugleichen. Hinreichende Bestimmtheit ist hier herzustellen durch Festlegung der Bemessungsfaktoren für die die Abgabe tragenden Kosten“.

hochwasserschuttfachlichen Gründen oder aus Gründen des Klimaschutzes die Schutzfunktionen gebietsbezogen erhöht würden, weil damit auch die Prüfungsanforderungen gesteigert würden. Unberührt bleibt dabei ohnehin die zusätzliche Möglichkeit, durch landes- oder regionalplanerische Vorgaben zum Schutz oder zur quantitativen Inanspruchnahme von Freiraumflächen den Schutzbereich der Freiraumflächenressourcen mit der gebotenen räumlichen Differenzierung gebietsbezogen zu erhöhen.

Für den Vollzug der Flächenneuausweisungsabgabe mit den Vorhabenträgern als Abgabenschuldern durch die unteren Verwaltungsbehörden wären lediglich Informationen der Gemeinden darüber erforderlich, welche Planungs- und Umweltprüfkosten für die erstmalige Inanspruchnahme von Freiraumflächenressourcen für Siedlungs- und Verkehrszwecke aufgewendet worden sind.

6. Möglichkeiten von Fehlanreizen oder Umgehungsstrategien

Zu Fehlanreizen könnte es kommen, wo eine weitere Verdichtung der Siedlungsentwicklung auf den zur Verfügung stehenden Innenentwicklungsflächen, z. B. aus Klimaanpassungs-, aus Luftreinhaltungs- oder Lärmschutzgründen, auszuschließen ist. Denn in diesen Fällen können die für eine Inanspruchnahme vorhandener Freiraumflächenressourcen sprechenden Belange die gegen deren Inanspruchnahme sprechenden so deutlich überwiegen, dass eine Abgabenerhebung mit flächenpolitischer eindämmender Lenkungswirkung nicht mehr gerechtfertigt ist. Diese Fälle könnten aber über eine Ausnahme in der Abgaberegulation erfasst werden. Es müsste sich dabei um eine Ausnahmeregelung handeln, welche Umgehungsstrategien nicht zulässt. Dies wäre möglich, indem die Zulassung einer Ausnahme von der Flächenneuausweisungsabgabe in der gesetzlichen Regelung davon abhängig gemacht wird, dass der fachbehördlich bestätigte Nachweis des Überschreitens oder der sicher zu erwartenden Überschreitung von Grenzwerten oder des Erfordernisses klimabedingter Maßnahmen erbracht wird.

Gegenwärtig eröffnet zudem die Einfügung des § 13b BauGB die Grundlage für „Umgehungsstrategien“, zumindest in gewissem Umfang, weil danach ohne Einschränkung der Zahl der Anwendung dieses beschleunigten Verfahrens eine Flächenentwicklung bis zu einer Grundfläche von 10.000 m² unter Inanspruchnahme von Freiraumressourcen ermöglicht wird, bei der im Fall des Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzung keine Umweltprüfung durchgeführt werden muss und wonach überdies die Eingriffs-Ausgleichsregelung nicht anzuwenden ist²⁹. Obwohl die Anwendung der Flächenneuausweisungsabgabe für solche Flächenentwicklungen im kleinen Maßstab im Sinne von § 13b BauGB nicht ausgeschlossen ist, wird dadurch dennoch deren Steuerungswirkung eingeschränkt, weil Umweltprüfkosten und Kompensationsaufwendungen für Eingriffe in Natur- und Landschaft im Geltungsbereich dieser Regelung nicht anfallen.

29 Zu dieser Neuregelung siehe Hofmeister/Mayer, Die Erstreckung des beschleunigten Verfahrens auf die Überplanung von Außenbereichsflächen für Wohnnutzungen gem. § 13b BauGB 2017 – Anwendungsvoraussetzungen, Rechtsfolgen und ausgewählte Anwendungsprobleme, ZfBR 6/2017, 551. Zur Auslegung des Ausnahmetatbestands hinsichtlich des Größenmaßstabs und der Häufigkeit der Anwendung des § 13b in einem Gemeindegebiet ist in Bezug auf die Erforderlichkeit zudem die den mitgliedstaatlichen Beurteilungsspielraum begrenzende Rechtsprechung des EuGH, Urt. v. 21.12.2016, C-444/15, ABl. EU 2017, Nr. C 53, 15 (Leitsatz) mit der Anm. v. Krautzberger und Stürer, DVBl. 2017, 837 zu beachten. Vor allem ist die Auslegung von Bedeutung welche der EuGH (juris Rn. 74) dem Begriff „lokale Gebiete“ in seinem Urteil gegeben hat. Denn danach ist für die Frage, ob ein Gebiet auf lokaler Ebene klein ist, maßgebend, dass das fragliche Gebiet innerhalb des räumlichen Zuständigkeitsgebiets der lokalen Behörde im Verhältnis zu diesem Zuständigkeitsgebiet nur eine geringe Größe aufweisen darf. Es handelt sich dabei folglich um eine relative Beurteilung, welche jeweils gemeindespezifisch unter Berücksichtigung deren jeweiliger Größe vorzunehmen ist. Daraus folgt, dass auch die 10.000 m² Grundfläche als Größenmaßstab eine relative Größe ist, die nach dieser EuGH-Entscheidung im Licht des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts auszulegen ist. Zwerggemeinden mit nur 500 Einwohnern dürfen danach nicht mehrmals im Jahr von der Verfahrenserleichterung des § 13b BauGB Gebrauch machen.

Anhang 3: Expertengutachten zum Instrument „zonierte Satzungsrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer)“ (Dr. Ralph Henger) (Text übernommen aus: UBA, 2018 (Hrsg.): Baulandsteuer und zonierte Satzungsrecht. Expertengutachten, Umweltbundesamt - Texte 25/2018, Dessau-Roßlau)

1. Einleitung

Der sparsame Umgang mit Böden und Freiflächen stellt eine der zentralen umweltpolitischen Herausforderungen in Deutschland dar (SRU 2016). Im Baugesetzbuch ist daher bereits seit dem Jahr 1987 festgelegt, dass „mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll“ (§1a Abs. 2 BauGB, Krautzberger/Stüer 2013). Diese Bodenschutzklausel wurde in späteren Novellen beispielsweise um den Vorrang der Innenentwicklung ergänzt (Deutscher Bundestag 2012). Viele flächenpolitische Grundsätze stehen seit einigen Jahren vor einer historischen Bewährungsprobe. Aufgrund der hohen Zuwanderung aus dem Ausland und der starken Binnenmigration in die Großstädte besteht in vielen Metropolen und Wachstumsregionen in Deutschland ein erheblicher Wohnungsmangel. Um die hohe Nachfrage nach Wohnungen zu bedienen, ist eine enorme Ausweitung des Wohnungsneubaus erforderlich (Deschermeier et al. 2017). Zudem benötigen dort neue Arbeitnehmer neue Arbeitsplätze, zum Beispiel in Büros und zusätzliche Kunden zusätzliche Einkaufsmöglichkeiten.

Gleichzeitig besteht seit dem Jahr 2002 und der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung das wichtige bundesweite flächenpolitische Ziel, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf das Niveau von 30-Hektar pro Tag zurückzufahren (Bundesregierung 2002). Die Flächeninanspruchnahme lag im gleitenden Vierjahresdurchschnitt der täglichen Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2016 mit 62 Hektar jedoch noch immer mehr als doppelt so hoch wie von der Bundesregierung vor 16 Jahren in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgelegt (Statistisches Bundesamt 2018, S. 75). Trotz Verbesserungen, lokaler und regionaler Initiativen sowie einem zunehmenden Problembewusstsein von den Akteuren vor Ort, ist die flächenpolitische Situation damit weiter unbefriedigend.

Zur Verringerung des Siedlungswachstums wird in der Literatur eine Vielzahl von naturschutzpolitischen, raumplanerischen, städtebaulichen und fiskalischen Instrumenten diskutiert (z. B. Deutscher Bundestag 1999, BMVBS/BBR 2006, 2007, UBA 2003, 2012). Bestandteil dieser Diskussion sind u. a. auch Reformen an bestehenden Rahmenbedingungen wie dem Baugesetzbuch oder der Grundsteuer. Zur Unterstützung bodenpolitischer Ziele und zur Förderung der Innenentwicklung wird aktuell die Einführung einer steuerlichen Option für Kommunen zur Mobilisierung erschlossener, aber unbebauter Grundstücke diskutiert (BMUB/BBSR 2015, Deutscher Bundestag 2017b). Diese steuerliche Option soll im Rahmen der Grundsteuer erfolgen und wird in diesem Kurzgutachten näher untersucht. In der aktuellen fachlichen und politischen Debatte firmiert das Instrument zumeist als so genanntes „Zoniertes Satzungsrecht“ für unbebaute baureife Grundstücke. Diese Bezeichnung wurde zum ersten Mal von der Bund-Länder-Kommission „Wohnbauland“ im Jahr 1991 und der „Enquête-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt“ im Jahr 1998 verwendet (Bund-Länder-Kommission 1991, Deutscher Bundestag 1998a). Hierbei würde den Kommunen das Recht eingeräumt, für einen Teil ihres Gebiets oder insgesamt die Grundsteuer für unbebaute aber baureife Grundstücke durch einen erhöhten Hebesatz anzuheben. Ein sehr ähnliches Instrument hat bereits in der alten Bundesrepublik in den 1960er Jahren existiert. In den Jahren 1961 und 1962 war die so genannte „Grundsteuer C“ bzw. „Baulandsteuer“ auf unbebaute baureife Grundstücke in Kraft. Für diese Grundstücke galten erhöhte Steuerermessbeträge. Zudem hatten die Kommunen das Recht für diese Grundstücke einen abweichenden (erhöhten) Hebesatz festzulegen. Aufgrund des hohen Verwaltungsaufwandes, Abgrenzungsschwierigkeiten von baureifem Bauland und der starken Belastung einiger privater Haushalte wurde die Steuer jedoch sehr schnell wieder abgeschafft (Deutscher Bundestag 2017a, 2017b). Da beide Instru-

mente sehr ähnlich sind, werden diese in dem Kurzgutachten auch an den meisten Stellen zusammen als Baulandsteuer diskutiert. Das „Zonierte Satzungsrecht“ ist als eine Art Weiterentwicklung zu verstehen, die vorrangig auf das Hebesatzrecht abstellt und durch die Festlegungen von Zonen und Satzung gezielt bestimmte Gebiete fördern kann (Deutscher Bundestag 1999).

Grundsätzliches Ziel einer Baulandsteuer ist es, baureife Grundstücke höher zu besteuern, um Nachverdichtungen und die Schließung von Baulücken zu erleichtern und relativ zu verbilligen. Hierdurch soll sich das Angebot an Bauland erweitern, damit Wohnungsmärkte, in denen die Nachfrage das Angebot an baureifen und mobilisierbaren Grundstücken übersteigt, wieder ausgeglichen werden. Eine erhöhte Besteuerung erscheint insbesondere in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten sinnvoll, da dort Eigentümer durch steigende Bodenpreise und durch das Hinauszögern eines geplanten Verkaufs Spekulationsgewinne erzielen können. Durch eine erhöhte Grundsteuer können diese Spekulationsgewinne abgeschöpft, die Hortung eingedämmt und damit die Bodenmärkte aktiviert werden.

Das vorliegende Kurzgutachten prüft vor diesem Hintergrund die Möglichkeiten zur Ausgestaltung einer Baulandsteuer bzw. eines „Zonierten Satzungsrechts“ und ob diese geeignet ist ihre bodenpolitischen Ziele zu erreichen. Kapitel 2 stellt hierfür knapp die aktuelle Grundsteuersystematik vor und geht auf den überfälligen Reformbedarf der Grundsteuer ein. Kapitel 3 erläutert anschließend die genauen Ziele und Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Baulandsteuer im Rahmen der Grundsteuer. Kapitel 4 diskutiert die Wirkungen des Instruments und dessen Beiträge für einen schonenderen Umgang mit Grund und Boden. Kapitel 5 fasst knapp die wichtigsten Ergebnisse zusammen und zieht Schlussfolgerungen.

2. Aktuelle Grundsteuer und ihr Reformbedarf

Die Grundsteuer gehört zur ältesten Form der direkten Besteuerung. Besteuert wird das Eigentum an Grundstücken und stellt daher eine Substanzsteuer dar. Als Realsteuer (d. h. Objekt- oder Sachsteuer) knüpft die Grundsteuer am Besteuerungsobjekt an, und lässt persönliche Verhältnisse des Steuerschuldners außen vor. Gesetzliche Grundlage ist das Grundsteuergesetz (GrStG). Die Bemessungsgrundlage ist der Wert des Grundstücks, also der Bodenwert zuzüglich des Gebäudewerts, sofern ein solches errichtet worden ist. In seiner aktuellen Ausgestaltung wird die Grundsteuer über die beiden Arten „Grundsteuer A“ auf Betriebe der Land- und Forstwirtschaft sowie „Grundsteuer B“ auf sonstige privat und gewerblich genutzten Grundvermögen erhoben. Wie Tabelle 1 zeigt beliefen sich die Steuereinnahmen im Jahr 2016 auf 13,7 Mrd. Euro. Die Grundsteuer A hat mit nur 2,9 Prozent des gesamten Grundsteueraufkommens nur eine sehr untergeordnete und zudem stetig rückläufige Bedeutung. Nach Art. 106 Abs. 6 Grundgesetz fließen die Einnahmen vollständig an die Kommunen. Für die Städte und Gemeinden stellt die Grundsteuer eine äußerst wichtige und verlässliche Einnahmequelle der Kommunen dar. Nach Angaben des Instituts Finanzen und Steuern lag im Jahr 2015 der Anteil der Grundsteuer an den kommunalen Einnahmen bei 14,6 Prozent und an den gesamten Steuereinnahmen bei 1,2 Prozent (ifst 2016).

Die durchschnittliche Belastung der rund 35 Mio. Grundstücke beträgt ca. 390 Euro pro Jahr (vgl. mit Henger/Schaefer 2015). Die Berechnung der Grundsteuer erfolgt nach dem Grundsteuergesetz in drei Schritten (Bundesministerium der Justiz 2008) mit folgenden Parametern:

Einheitswert x Steuermesszahl x Hebesatz

Der *Einheitswert* wird von den Finanzämtern nach dem Bewertungsgesetz ermittelt. Die Einheitswerte basieren auf Werten der Jahre 1935 (Ost) und 1964 (West) und entsprechen im Durchschnitt nur ca. 6–20 Prozent des realen Grundstückswertes (Henger/Schaefer 2015). Je nach Gebäudetyp, Gebäudealter und Lage existieren jedoch sehr große Unterschiede zwischen den realen Verkehrswerten und den Einheitswerten. Zudem bestehen methodische Unterschiede zwischen West (Ertragswertverfahren) und Ost (Sachwertverfahren).

Die *Steuermesszahlen* sind in § 15 Grundsteuergesetz (GrStG) festgeschrieben. Demnach beträgt die Steuermesszahl 3,5 ‰. Für Einfamilienhäuser gilt mit 2,6 ‰ für die ersten 75.000 DM (=38.346,89 Euro) und mit 3,1 ‰ für Zweifamilienhäuser ohne Wertbegrenzung ein ermäßigter Steuersatz. Für die neuen Bundesländer gelten mit Ausnahme land- und forstwirtschaftlicher Betriebe höhere Steuermesszahlen (von 5 ‰ bis 10 ‰), unter anderem da dort noch auf Grundlage der Einheitswerte nach den Wertverhältnissen aus dem Jahr 1935 gearbeitet wird (ifst 2016).

Die Hebesätze werden nach § 1 GrStG von den Kommunen festgelegt, um die regionalen Verhältnisse vor Ort berücksichtigen zu können. Die Hebesätze wurden von den Städten und Gemeinden in den letzten Jahren stetig angehoben. Wie Tabelle 1 zeigt, ist der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B zwischen dem Jahr 2000 und 2015 von 367 auf 455 gestiegen. Hierbei bestehen erhebliche regionale Unterschiede. Für gewöhnlich sind die Hebesätze in kleinen Gemeinden in ländlichen Räumen niedriger als in den Städten in Verdichtungs- und Agglomerationsräumen. Den höchsten Hebesatz in Höhe von 810 für die Grundsteuer B verlangte zwischen den Jahren 2008 und 2014 Berlin. Seit 2017 liegt der Maximalsatz in Bönen in Nordrhein-Westfalen bei 940 (Statistisches Bundesamt 2017b).

Tabelle 1: Grundsteuer seit 2000 – Aufkommen und durchschnittliche Hebesätze

	Grundsteuer A - Istaufkommen	Grundsteuer B - Istaufkommen	Grundsteuer - Istaufkommen Insgesamt	Grundsteuer A - Hebesatz	Grundsteuer B - Hebesatz
	Mio. EUR	Mio. EUR	Mio. EUR	Prozent	Prozent
2000	331,51	8.516,05	8.847,55	278	367
2001	332,22	8.738,17	9.070,39	280	368
2002	336,62	8.914,45	9.251,07	282	373
2003	340,32	9.316,97	9.657,29	286	381
2004	347,38	9.590,80	9.938,17	289	385
2005	348,90	9.896,03	10.244,93	292	392
2006	352,09	10.042,63	10.394,72	294	394
2007	353,89	10.359,22	10.713,12	295	400
2008	354,64	10.446,56	10.801,21	296	400
2009	354,66	10.586,90	10.941,55	297	401
2010	359,96	10.956,12	11.316,08	301	410
2011	366,61	11.305,91	11.672,52	306	418
2012	373,22	11.606,77	11.980,00	311	425
2013	377,47	11.986,89	12.364,37	316	436
2014	382,01	12.313,76	12.695,77	320	441
2015	392,59	12.818,35	13.210,95	327	455
2016	394,15	13.259,88	13.654,03	k.A.	k.A.

Quelle: www.genesis.destatis.de, Statistisches Bundesamt, 2017b

Da die Einheitsbewertung nicht mehr den heutigen Verkehrswerten entspricht, besteht ein dringender Reformbedarf. Verschiedene Modelle wurden und werden seit mittlerweile über 20 Jahren ausgiebig diskutiert (Henger/Schaefer 2015, Nehls/Scheffler 2015). Doch bei allen diskutierten und denkbaren Reformmodellen gibt es Gewinner und Verlierer, nicht nur auf Ebene der Grundstückseigentümer, sondern auch auf Ebene der Länder und Kommunen (vgl. Diskussion in Henger/Schaefer 2015). Entsprechend schwierig und langwierig waren bisher die politischen Verhandlungen. Der Druck auf die

Politik steigt jedoch zusehends, da der Bundesfinanzhof im Jahr 2014 die Einheitsbewertung als nicht mehr verfassungskonform eingestuft hat und das Verfassungsgericht diesem Urteil im Jahr 2018 sehr wahrscheinlich folgen wird (Löhr 2017).

Aufgrund des überfälligen Reformbedarfs wird in diesem Kurzgutachten auch immer mitdiskutiert, an welches Grundsteuermodell eine Baulandsteuer bzw. ein „Zoniertes Satzungsrecht“ ansetzt. Eine schnell umgesetzte Baulandsteuer wäre gleichbedeutend mit der Reform eines Auslaufmodells (Löhr 2008). Im Jahr 2016 gab es einen Reformvorschlag der Länderfinanzminister aller Bundesländer außer Bayern und Hamburg (Länderfinanzminister 2016a, 2016b, 2016c). Der Bundesrat hat diesen Ende 2016 beschlossen, doch der Bundestag hat die Entscheidung auf die nächste Legislaturperiode verschoben. Der Vorschlag sieht vor, dass die Grundsteuer auch zukünftig am Wert von Grund und Boden einschließlich seiner darauf stehenden Gebäude ansetzt. Auch das Hebesatzrecht der Kommunen soll wie bei allen diskutierten Modellen erhalten bleiben. Die Bewertung von Grund und Boden soll anhand der Bodenrichtwerte erfolgen. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, da diese von den Gutachterausschüssen für Grundstückswerte erhoben werden und mittlerweile in allen Bundesländern nahezu flächendeckend in digitaler Form vorliegen (Henger/Schaefer 2015). Die aufstehenden Gebäude sollen nach einem vereinfachten Sachwertverfahren bewertet werden. Dies würde jedoch eine aufwändige Neubewertung aller 35 Millionen Grundstücke erfordern und würde zudem auch rund 10 Jahre in Anspruch nehmen. Hinzu kommt, dass das Bewertungskonzept nach einem neu einzuführenden „Kostenwert“ zu pauschal ist, sodass Gebäude nicht nach ihrem Verkehrswert besteuert werden, was aller Voraussicht nach nicht verfassungskonform ist (Löhr 2006). Insbesondere wird Neubau stark belastet, was ein katastrophales Signal an Investoren darstellt, die in angespannten Wohnungsmärkten neue Wohnungen und Gebäude errichten wollen (Henger/Schaefer 2016a, 2016b, Löhr 2016).

Eine Reihe von Autoren fordert eine Umstellung der Grundsteuer auf eine Bodenwertsteuer, die alleine auf Basis von Grund und Boden die Besteuerung vornimmt (Henger/Schaefer 2015, Löhr 2008, Löhr 2006, 2017, Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!“). Die Grundsteuer wäre dann unverbunden, da die aufstehenden Gebäude bei der Bemessung der Grundsteuer außen vor bleiben. Die dringend benötigte Grundsteuerreform ließe sich so wesentlich schneller und unbürokratischer umsetzen, da wie bereits erwähnt die Bodenrichtwerte nahezu flächendeckend vorliegen. Zudem würden nicht länger Investitionen in Gebäude belastet, da bei einer Bodenwertsteuer Eigentümer für ein unbebautes baureifes Grundstück dieselbe Steuer bezahlen müssen wie für ein bebautes Grundstück. Dies erhöht den Anreiz für Eigentümer enorm, ihr Bauland nicht ungenutzt zu lassen. Zudem wird auch eine Intensivierung oder Neunutzung leer stehender oder kaum genutzter Gebäude angeregt (z. B. durch Dachgeschossausbau, Aufstockung, Nutzungsmischung). Wie Simulationsrechnungen in Henger/Schaefer (2015) zeigen, würden unbebaute Grundstücke in Großstädten bei einer Bodenwertsteuer deutlich höher besteuert werden. Da die Bodenrichtwerte von den Gutachterausschüssen festgelegt werden, werden unbebaute Grundstücke nicht gleich hoch, sondern nach der Art der zulässigen Bebauung besteuert.

3. Ziele und Ausgestaltung einer Baulandsteuer

3.1. Zielsetzung

Mit einer Baulandsteuer respektive einem „Zonierten Satzungsrecht“ sollen eine Reihe von bodenpolitischen Zielen erreicht werden. Während in den 1960er Jahren noch über diese Rechtfertigung debattiert und geurteilt wurde, ist heute unstrittig, dass eine Grundsteuer neben der Finanzierung kommunaler Aufgaben auch weitere Ziele verfolgen darf (Drosdzol 1994, Deutscher Bundestag 2017b). Mit der Ergänzung der bisherigen Grundsteuerregelungen sollen unbebaute, aber baureife Grundstücke stärker belastet werden, um

- diese beschleunigt einer Bebauung zuzuführen,

- ▶ Nachverdichtungen und die Schließung von Baulücken zu erleichtern und relativ zu verbilligen,
- ▶ ein erhöhtes Angebot an Bauland zu bewirken ohne neue Baugebiete auszuweisen,
- ▶ die Preise für baureife Grundstücke zu stabilisieren bzw. zu reduzieren,
- ▶ die Spekulationen und Hortung von unbebauten Grundstücken zu verteuern und dadurch einzudämmen,
- ▶ den Markt für baureife Grundstücke zu aktivieren,
- ▶ die Bautätigkeit anzuregen und
- ▶ den Mangel an Wohnraum (in angespannten Wohnungsmärkten) zu beseitigen.

Die genannten Ziele sollen durch eine erhöhte Steuerbelastung für baureife Grundstücke erreicht werden, damit es für Grundstückseigentümer teurer und weniger lohnenswert wird, ihr Grundstück nicht zu bebauen.

Für die Ausgestaltung einer möglichen Baulandsteuer kommen im Detail mehrere Möglichkeiten in Betracht. Die erste wichtigste Differenzierung betrifft die Frage, ob die erhöhte Steuer für nicht bebaute Baulandgrundstücke durch einen erhöhten Steuermessbetrag oder durch einen von den Kommunen festgelegten erhöhten Hebesatz erreicht wird. Bevor hierauf näher eingegangen wird, werden bisherige Arten einer Baulandsteuer und Gesetzesinitiativen zu einem „Zonierten Satzungsrecht“ in einem Exkurs vorgestellt.

3.2. Exkurs: Grundsteuer C (1961/1962)

In den beiden Jahren 1961 und 1962 bestand neben den auch heute noch geltenden Grundsteuerarten A und B eine Grundsteuer C, die auch als „Baulandsteuer“ bekannt ist. Die Grundsteuer wurde im Jahre 1960 durch Regelungen in § 172 Bundesbaugesetz (BbauG) und §§ 12a bis 12c, 21 Abs. 3 GrStG eingeführt und im Jahre 1964 durch Gesetz rückwirkend ab dem 1.1.1963 wieder aufgehoben (Deutscher Bundestag 2017b). Das erzielte Aufkommen spielte mit weniger als 50 Mio. DM (~ 25,5 Mio. Euro) nur eine äußerst untergeordnete Rolle. Auch die erhofften Wirkungen wurde nach Auffassung der überwiegenden Literatur nicht erreicht (vgl. stellvertretend Lemmer 2016). Als Ursachen wurden hierfür insbesondere der hohe Verwaltungsaufwand, soziale Härten, Problematiken bei der Definition baureifen Baulandes und geringe Anpassungsmöglichkeiten der Akteure festgemacht (Schupp 1964, Deutscher Bundestag 2017a, Drosdzol 1994).

Die Regelungen der Grundsteuer C sahen im Einzelnen folgendes vor. Ausgangspunkt ist die Festlegung, welche Grundstücke von der erhöhten Grundsteuer betroffen sein sollten. Unbebaute baureife Grundstücke wurden im §§ 12a GrStG als Grundstücke definiert,

- ▶ die im Bebauungsplan als Bauland festgesetzt sind oder „nach geordneter baulichen Entwicklung der Bebauung anstehen“,
- ▶ die durch Verkehrsanlagen und Versorgungseinrichtungen in üblicher Weise erschlossen sind und
- ▶ dessen Bebauung sofort möglich ist.

Die Steuermesszahl betrug zum damaligen Zeitpunkt für unbebaute Grundstücke grundsätzlich 5 ‰. Nach §§ 12a Abs. 2 GrStG betrug die erhöhte Steuermesszahl für baureife Grundstücke

- ▶ 20 ‰ für die ersten beiden Kalenderjahre
- ▶ 25 ‰ für die weiteren beiden Kalenderjahre und
- ▶ 30 ‰ ab dem fünften Kalenderjahr.

Die erhöhte Steuermesszahl war damit um den 4- bis 6-fachen Faktor erhöht. Land- und forstwirtschaftliche sowie kommunale Grundstücke waren von dieser Regelung ausgeklammert. Nach der Errichtung der vorgesehenen Bebauung, wurde nach § 12a Abs. 5 GrStG die entrichtete Baulandsteuer in

dem Umfang zurückerstattet, in dem sie über die normale Grundsteuer für unbebaute Grundstücke überstieg.

Die Elemente der Baulandsteuer waren nach § 12a Abs. 7 GrStG auf Gebiete mit hoher Wohnsiedlungstätigkeit beschränkt. Eine geringe Wohnsiedlungstätigkeit lag nach Gesetz vor, wenn die Nachfrage nach Bauland in der Regel befriedigt werden kann, ohne dass eine allgemeine erhebliche Steigerung der Baulandpreise eintritt. Für Grundstücke für die eine erhöhte Steuermesszahl galt, konnten die Kommunen nach § 21 Abs. 3 GrStG zudem optional einen abweichenden (d. h. erhöhten) einheitlichen Hebesatz verlangen. Nach Schupp (1964) setzten Gemeinden diesen Hebesatz zwischen 200 und 1.000 Prozent fest.

3.3. Exkurs: Bundesratsinitiative 1990 und anschließende Forderungen eines Zonierten Satzungsrechts

Die Idee einer erneuten Einführung der Baulandsteuer in abgewandelter Form kam zu Beginn der 1990er Jahre wieder auf. So beschloss der Bundesrat im Jahr 1990 das „Gesetz zur Bekämpfung der Wohnungsnot“ (Deutscher Bundestag 1990, Drosdzol 1994). Vorgesehen war hierbei auch eine Reform des Grundsteuergesetzes. In § 15 GrStG sollte folgender dritter Absatz eingefügt werden: „Die Steuermesszahl für unbebaute baureife Grundstücke im Sinne des § 73 des Bewertungsgesetzes beträgt 10 von Tausend.“ Damit wäre die Steuermesszahl knapp 3-mal so hoch, wie nach dem Standard-satz von 3,5 ‰ nach § 15 GrStG. Zudem sollte in § 25 GrStG folgender fünfter Absatz eingefügt werden: „Abweichend von Absatz 4 ist die Gemeinde berechtigt, für unbebaute baureife Grundstücke im Sinne des § 73 des Bewertungsgesetzes durch Satzung einen höheren Hebesatz festzusetzen.“ Land- und forstwirtschaftliche Grundstücke sollten wie bei der Grundsteuer C der 1960iger ausgeklammert sein.

Das Gesetz wurde auf Widerstand der damaligen Regierungsparteien im Bund nicht umgesetzt. Die Forderungen nach einem Satzungsrecht für Gemeinden für unbebaute baureife Grundstücke wurde in Folge aber immer häufiger von Experten und Verbänden formuliert (Bund-Länder-Kommission 1991, Drosdzol 1994, Lehmbrock/Coulmas 2001). Hierbei wurde nun meistens der Begriff des „Zonierten Satzungsrechts“ verwendet. In den letzten Jahren hat die Bauministerkonferenz auf Initiative des Landes Baden-Württemberg die Finanzministerkonferenz gebeten, bei der Grundsteuerreform Anreize für einen sparsamen Umgang mit Grundstücksflächen zu setzen (Bauministerkonferenz 2014). Auch der Deutsche Städtetag und das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ sprechen sich für steuerliche Optionen zur Mobilisierung unbebauter baureifer Grundstücke aus (Deutscher Städtetag 2013, BMUB/BBSR 2015). Zuletzt wurde konkret im Koalitionsvertrag der großen Koalition die Absicht formuliert, durch die Einführung einer Grundsteuer C, den Städten und Gemeinden die Möglichkeit zu geben, die Verfügbarmachung von Grundstücken für Wohnzwecke zu verbessern (CDU/CSU/SPD 2018, S. 109/117). Details zur Ausgestaltung sind bislang aber noch offen.

3.4. Ausgestaltungsoptionen

Wie die Grundsteuer C aus den 1960er Jahren und die bisherigen (Gesetzes-)Initiativen zeigen, kann bei der Baulandsteuer eine erhöhte Grundsteuerbelastung für unbebaute baureife Grundstücke durch eine erhöhte Steuermesszahl und einen erhöhten Hebesatz erreicht werden. Auch beide Möglichkeiten können gleichzeitig von den Kommunen optional angewendet werden. Weitere Ausgestaltungsoptionen betreffen die Frage, welche Grundstücke und welche Gemeinden von einer Baulandsteuer betroffen sein werden.

3.4.1. Steuerobjekt, Grundstücksarten und regionale Aspekte

Die persönliche Steuerpflicht einer erhöhten Grundsteuer betrifft die Eigentümer (Steuersubjekt) bestimmter Grundstücke. Die sachliche Steuerpflicht (Steuerobjekt) betrifft die Grundstücke selbst. Im Rahmen der Grundsteuer C der 1960iger Jahre war das Steuerobjekt der Baulandsteuer der Besitz baureifer Grundstücke, d. h. Grundstücke, die in einem Bebauungsplan als Bauland festgesetzt und in ortsüblicher Weise für eine Bebauung ausreichend erschlossen waren (§ 12a Abs. 1 GrStG, siehe auch Grundstücksarten in § 72 ff. Bewertungsgesetz). Voraussetzung waren demnach die rechtlichen und natürlichen Voraussetzungen für eine Bebauung. Rohbauland, welches zwar z. B. mit einem Bebauungsplan bereits rechtsverbindlich geworden ist, aber noch nicht erschlossen ist, war damit ausgeklammert. Diese Definition wäre auch bei einer erneuten Einführung einer Baulandsteuer gut begründet anzuwenden, auch wenn im Einzelfall Abgrenzungsschwierigkeiten bei der Beurteilung baureifer Grundstücke bestehen (z. B. bei der Abgrenzung zu landwirtschaftlichen Nutzungen). Generell ist zu beachten, dass die Einführung eines weiteren Steuertatbestands mit einem hohen Aufwand für die Verwaltung einhergeht.

Zudem könnten im Rahmen eines „Zonierten Satzungsrechts“ auch Brachflächen miteinbezogen werden. Hierunter werden ungenutzte, untergenutzte oder zwischengenutzte ehemals baulich genutzte Flächen verstanden, wie zum Beispiel auch Konversionsflächen für ehemalige Liegenschaften des Militärs oder Bahn. Ziel wäre es, diese nicht effizient genutzten Flächen zu aktivieren und wieder in den Flächenkreislauf zu integrieren. Erste Überlegungen hierzu finden sich in Löhr (2008). Kommunen könnten beispielsweise Investoren zur Aktivierung von Brachflächen durch verminderte Hebesätze anregen, damit diese die Revitalisierung des Grundstücks leichter übernehmen können. Hierfür müssten den Kommunen jedoch neben einem zusätzlichen Hebesatzrecht für unbebaute baureife Grundstücke ein weiteres Hebesatzrecht gewährt werden, um dort ermäßigte Hebesätze zu ermöglichen. Dies wäre für die Kommunen mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden, zumal die Hebesätze nicht ohne weiteres von den Kommunen adäquat festgesetzt werden können. Zudem erscheint der Verwaltungsaufwand bei der Beurteilung einer Brachfläche im Vergleich zu einem baureifen Grundstück höher, sodass es äußerst aufwendig erscheint, auch Brachflächen in einer Baulandsteuer bzw. in einem „Zonierten Satzungsrecht“ für Kommunen miteinzubeziehen. Im Folgenden wird daher nur auf das Steuerobjekt unbebauter baureifer Grundstücke eingegangen.

3.4.2. Steuermessbeträge

Durch einen erhöhten Steuermessbetrag können unbebaute baureife Grundstücke im Vergleich zu bebauten Grundstücken gezielt stärker belastet werden. Hierbei kann sich konkret an der gesetzlichen Ausgestaltung der alten Grundsteuer C angelehnt werden (siehe Kapitel 3.2.). Als Orientierung für die Höhe eines erhöhten Messbetrags könnte beispielsweise eine möglichst gleiche Besteuerung bebauter und unbebauter Grundstücke mit vergleichbaren Charakteristika sein. Das bedeutet, dass auf das bestehende Baurecht eines Grundstücks und auf den Verwendungszweck durch die Kommune abgestellt wird und nicht auf die tatsächliche Nutzung. Technisch sollte demnach ein erhöhter Steuermessbetrag (zusammen mit einem ggf. erhöhten Hebesatz, siehe unten) den Unterschied zwischen dem Einheitswert eines bebauten und eines unbebauten Grundstücks ausgleichen.

In der aktuellen Grundsteuer werden unbebaute Grundstücke nur mit einer sehr geringen Grundsteuer belastet, da der Einheitswert eines unbebauten Grundstückes sehr niedrig ist. Nach Simulationsrechnungen von Henger und Schaefer (2015) wurde der Einheitswert für ein unbebautes Grundstück von den Finanzämtern in Deutschland im Jahr 2013 auf durchschnittlich 4.782 Euro und damit deutlich niedriger als für Ein- und Zweifamilienhausgrundstücke mit 26.312 Euro festgesetzt (siehe Tabelle 2). Dies führt bei unbebauten Grundstücken im Durchschnitt zu einer jährlichen Grundsteuerbelastung von 44 Euro im Vergleich zu 236 Euro bei bebauten Grundstücken (Henger/Schaefer 2015). Dies ist ein Anreiz, unbebaute baureife Grundstücke ohne große Steuerbelastung zu horten.

Wie Tabelle 2 zeigt, steigt der Einheitswert eines Grundstücks im Durchschnitt je nach Bebauung um den Faktor 5,5 bis 14,1 an. Am geringsten ist die Wertsteigerung mit 5,5 bei einem Einfamilienhaus, am höchsten mit 14,1 bei einem Mehrfamilienhaus. Da die Einheitswerte die Verkehrswerte enorm unterzeichnen und sich mittlerweile unsystematisch von den Verkehrswerten unterscheiden, ist die Wertsteigerung bei den Verkehrswerten niedriger. Die Faktoren reichen hier von 3,0 (EFH) bis 11,7 (MFH).

Tabelle 2: Wertverhältnisse zwischen Bebauung und Nicht-Bebauung

	Anzahl Grundstücke in 1.000	Bodenrichtwert Ø pro m²	Einheitswert Ø in Euro	Einheitswert-Faktor (Verhältnis bebaut / unbebaut)	Verkehrswert Ø in Euro	Verkehrswert-Faktor (Verhältnis bebaut / unbebaut)	Grundsteuer Ø in Euro pro Jahr
EFH	12.321	118	26.312	5,5	212.748	3,0	236
ZFH	3.174	118	31.904	6,7	314.746	4,5	336
MFH	3.356	164	67.504	14,1	826.961	11,7	658
UG	1.405	106	4.782	1,0	70.483	1,0	44

EFH = Einfamilienhäuser; ZFH = Zweifamilienhäuser; MFH = Mehrfamilienhäuser; UG = Unbebaute Grundstücke
Anzahl Wohneinheiten je MFH: 6,65, Quelle: Schaefer/Henger, 2015

Auf Basis der gezeigten Wertunterschiede zwischen unbebauten und bebauten Grundstücken resultiert ein Spielraum für einen erhöhten Steuermessbetrag für unbebaute baureife Grundstücke von derzeit standardmäßig 3,5 ‰ auf 10,6 ‰ (EFH) bis 41,1 ‰ (MFH). Die Unterschiede sind jedoch je nach Grundstück, Bebauung und Region äußerst unterschiedlich, sodass ein flächendeckend erhöhter Steuermessbetrag für unbebaute Grundstücke die Wertunterschiede nicht richtig abbilden kann. Durch ein zusätzlich eingeräumtes Hebesatzrecht der Kommunen können diese Unterschiede zwar verringert aber nicht vollständig ausgeglichen werden.

Möchte der Gesetzgeber einen erhöhten Steuermessbetrag einführen, erscheint ein Satz von beispielsweise 10 ‰ als angemessen. Dieser Satz könnte schrittweise progressiv über die Zeit erreicht werden. Eine solche Regelung erscheint aber unangemessen komplex und streitanfällig und weicht zudem vom beschriebenen Gleichbesteuerungsgrundsatz für Grundstücke ab.

3.4.3. Hebesätze

Zusätzlich zu einem erhöhten Steuermessbetrag kann den Kommunen das Recht eingeräumt werden, für unbebaute baureife Grundstücke einen alternativen (erhöhten) Hebesatz zu verlangen. Die Kommunen hätten dann die Aufgabe nach Lage der Boden- und Immobilienmärkte vor Ort einen erhöhten Hebesatz für ihre Gemeinde festzulegen. Wie beschrieben ist es jedoch nur theoretisch möglich, die Wertunterschiede einer Bebauung durch ein Hebesatzrecht der Kommunen abzubilden und steuerlich abzuschöpfen. Als Orientierung werden die meisten Kommunen den beschriebenen Leitsatz einer möglichen Gleichbesteuerung von ähnlichen Grundstücken unabhängig ihrer Bebauung heranziehen. Einige Kommunen werden aber sicher hiervon abweichen und die erhöhte Belastung vorrangig als Strafsteuer gegen Grundstücksspekulanten interpretieren. Eine höhere Belastung durch die Grundsteuer für unbebaute baureife Grundstücke im Vergleich zu bebauten Grundstücken dürfte aber in der

Bevölkerung nicht nur zu enormen Widerständen führen, sondern auch zu Klagen und zur Überprüfung der Angemessenheit der Besteuerung.

Generell erscheint es im kommunalpolitischen Prozess nur sehr schwer möglich, adäquate und differenzierte Hebesätze ex ante festzulegen (Lemmer 2004). Die kommunale Politik wird in der Festsetzung der Hebesätze nur schwer zwischen den Interessen der Grundstückseigentümer in verschiedenen Zonen abwägen können. So sehr es auch attraktiv scheint, den Kommunen ein hohes Maß an Gestaltungsspielraum bei der Besteuerung zu übergeben, so sehr muss daher befürchtet werden, dass sie Differenzierungen vor Ort nicht in angemessener Weise vornehmen können. Aus dieser Betrachtung heraus, sollte eine erhöhte Besteuerung unbebauter Grundstücke eher durch eine einheitliche und übergeordnete Festlegung erhöhter Steuermessbeträge erreicht werden.

3.4.4. Innerkommunale Zonen

Im Sinne eines „Zonierten Satzungsrechtes“ können den Kommunen neben der erhöhten Besteuerung von unbebauten baureifen Grundstücken zusätzliche Differenzierungsmöglichkeiten gewährt werden, um ökonomische oder soziale Unterschiede innerhalb eines Gemeindegebietes zielgerichteter adressieren zu können. So kann den Kommunen das Recht eingeräumt werden, für Bezirke, Ortsteile oder für einen durch Satzung abgegrenzten Gemeindeteil differenzierte Hebesätze (oder auch abweichende Messzahlen) festzusetzen, um beispielsweise unterschiedliche Bodenpreinsniveaus und -dynamiken oder das Ausmaß kommunaler Erschließungs- und Sanierungsmaßnahmen abbilden zu können. Auch verschiedene Planungsziele ließen sich hierdurch flankieren. Dies könnte insbesondere für größere zentrale Orte attraktiv und sinnvoll sein, wenn sie die Hebesätze für strukturschwache Ortsteile absenken wollen oder die Hebesätze für Ortsteile, die nah an angrenzenden Nachbargemeinden liegen, an das Niveau der Nachbargemeinde angleichen wollen. Eine moderate Öffnung des Hebesatzrechts erscheint insgesamt als sinnvoll. Ein zu großer Gestaltungsspielraum sollte den Städten und Gemeinden aber nicht gewährt werden, da dann der Mehraufwand für die Kommunen im Vergleich zu den Vorteilen einer Feinsteuerung zu aufwändig wird.

Eine weitere ergänzende Möglichkeit besteht in der Verbindung zum Städtebau. So könnte beispielsweise eine Gemeinde für ein Sanierungsgebiet nach § 136 ff. BauGB oder einen städtebaulichen Entwicklungsbereich nach § 165 ff. BauGB das Recht für die Festlegung eines erhöhten Hebesatzes eingeräumt werden. Hierdurch lassen sich zusätzlich Anreize zur Mobilisierung der Eigentümer schaffen. Diese Möglichkeit stünde jedoch in Konkurrenz zu den bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten der Kommunen wie z. B. die Erhebung von Ausgleichsbeträgen. Zudem können die Einnahmen aus der Grundsteuer nicht zweckgebunden nach dem Non-Affektationsprinzip verwendet werden. Die städtebaulichen Maßnahmen sind sehr starke Steuerungsinstrumente die in die Eigentumsrechte der Grundstückseigentümer eingreifen und daher ausreichend Spielraum für die Mobilisierung der Eigentümer enthalten. Eine Verbindung der Grundsteuer mit städtebaulichen Maßnahmen erscheint daher vor diesem Hintergrund nicht zielführend.

3.4.5 Regionale Gültigkeit

Die Vorschriften über die Baulandsteuer können entweder flächendeckend für alle Kommunen oder nur Kommunen in angespannten Wohnungsmärkten eingeführt werden. Für eine flächendeckende Einführung spricht, dass das Problem der überhöhten Flächeninanspruchnahme und Zersiedlung der Landschaft gerade strukturschwache und ländliche Räume betrifft. Gegen eine flächendeckende Einführung spricht, dass sich in vielen insbesondere ländlich geprägten Regionen Deutschlands ausreichend Bauflächen finden, sodass sich dort baureife unbebaute Grundstücke nicht schnell oder nur zu einem sehr geringen Preis veräußern lassen. Aus Akzeptanzgründen erscheint es daher kaum möglich, eine Baulandsteuer flächendeckend einzuführen, zumal sie vor allem mit einer Knappheit an Bauland und steigenden Bodenpreisen begründet wird. Dies gilt zumindest für erhöhte Steuermessbeträge für

baureife unbebaute Grundstücke, die flächendeckend wirken würden. Würde hingegen den Kommunen nur das Recht für einen erhöhten Hebesatz gewährt, dann könnten jeweils die Kommunen vor Ort entscheiden, ob sie für baureife unbebaute Grundstücke einen höheren Hebesatz festlegen.

Wichtig ist aber in jedem Fall, dass bei der Einführung einer Baulandsteuer die Vorschriften nur auf Regionen mit Baulandknappheiten beschränkt sind. Wie bei Grundsteuer C der 1960er Jahre, könnten die Länder ermächtigt werden, diese Gebiete festzulegen. Dies könnte analog der Regelungen zur Mietpreisbremse nach § 556d BGB und der gesenkten Kappungsgrenze nach § 558 BGB geschehen. Hier sind Landesregierungen ermächtigt, diese Gebiete durch Rechtsverordnung für die Dauer von jeweils höchstens fünf Jahren zu bestimmen. Laut Auswertungen des BBSR sind Ende des Jahres 2016 entsprechend 372 Gemeinden entweder die Kappungsgrenzenverordnung oder die Mietpreisbremse in Kraft (BBSR 2017).

4. Wirkungen und Probleme einer Baulandsteuer

Eine Baulandsteuer kann im Rahmen der oben genannten Ausgestaltungsoptionen einen Beitrag zum Flächensparen leisten. Durch die Mehrbelastung unbebauter baureifer Grundstücke wird eine effektive und effiziente Nutzung ausgewiesener und erschlossener Flächen gefördert (Engelhardt 2004, Löhr 2008). Hierdurch werden Innenentwicklungsmaßnahmen und insbesondere das Schließen von Baulücken angeregt. In Deutschland besteht ein großes Innenentwicklungspotenzial an Flächen von rund 7 Prozent der bestehenden Gebäude und Freifläche (BBSR 2013). Auch wenn sich dieses Potenzial in den letzten Jahren in den Ballungszentren mit starker Baunachfrage verringert hat, kann mit einer Baulandsteuer gezielt der dort anzutreffenden Hortung und Spekulation mit erschlossenen und baureifen Grundstücken entgegengewirkt werden. In Folge dessen wird indirekt einer Zersiedelung der Landschaft und Suburbanisierungstendenzen entgegengewirkt. Das Ausmaß an Einsparungen dürfte aber insgesamt eher schwach ausfallen. Der erste Grund hierfür ist, dass bei einer Baulandsteuer Eigentümer von unbebauten baureifen Grundstücken zwar stärker belastet werden, die erhöhte Belastung aber vielfach nicht zu einer schnelleren Bebauung oder zu einem schnelleren Verkauf des Grundstücks führt.

Die Ursache hierfür ist, dass bei steigenden Bodenpreisen das Horten der Grundstücke relativ günstig ist, da die Eigentümer die Belastung aus der Grundsteuer mit der Erwartung über die Entwicklung der Grundstückspreise verrechnen. Baugrundstücke sind dann neben ihrem eigentlichen Zweck profitable Spekulationsobjekte, auch für diejenigen, die selbst keine Bauabsichten hegen. Auch nach dem Erwerb werden Grundstücke daher oft brach liegen gelassen. Bundesweit sind die Preise für baureifes Land zwischen 2000 und 2016 von 76 auf 157 Euro und damit um 4,6 Prozent p. a. gestiegen (Statistisches Bundesamt 2017c). In den letzten Jahren war die Dynamik deutlich stärker, vor allem in den Großstädten mit stark angespannten Wohnungsmärkten wie München, Hamburg oder Berlin. Dort sind die jährlichen Wertsteigerungen der Grundstücke deutlich höher als die zu leistende Grundsteuer, sodass nur ein Teil der Bodenwertgewinne abgeschöpft wird.

Aber auch in ländlichen Räumen, in denen die Bodenpreise relativ niedrig sind, dürfte eine erhöhte Besteuerung vielfach nicht zu einer Verhaltensänderung der Eigentümer führen, da dort Grundstücke allgemein länger zurückgehalten werden bis die Nachkommen das Grundstück erben oder einer Bebauung zuführen wollen. Es scheint zudem schwer vorstellbar, dass es den Gemeinden flächendeckend gelingen wird erhöhte Hebesätze mit entsprechender Lenkungswirkung einzuführen. Vielmehr ist zu befürchten, dass auch die höhere Belastung unter anderem aus Akzeptanzgründen auf einem niedrigen Niveau verbleibt, in dem die Eigentümer kaum zu einer Anpassung angeregt werden.

Ganz allgemein ist zu beachten, dass der Anteil an Spekulationen von baureifen Grundstücken, wie das Beispiel Berlin zeigt, insgesamt geringer sein dürfte als vielfach befürchtet und nicht damit nicht das Hauptproblem in angespannten Wohnungsmärkten darstellt. Insgesamt fehlt zu diesem Thema eine belastbare Statistik. Jedoch deutet sich an, dass das Hortungs- und Spekulationsproblem in Räumen

mit steigenden Bodenpreisen insgesamt nur eine Problematik unter Vielen darstellt. So hat Empirica (2017) den Anteil von spekulativen Genehmigungen in Berlin untersucht. Zwar blieben dort die Baufertigstellungen in den letzten Jahren weit hinter den Baugenehmigungen zurück. Jedoch ist dies kaum auf spekulatives Verhalten der Grundstückseigentümer zurückzuführen, sondern stellt eine in Aufschwungphasen des Wohnungsmarktes statistisch normale Entwicklung dar. So hat sich der Anteil der Genehmigungen in Berlin, die jeweils am Ende des Genehmigungsjahres bereits im Bau waren, in der Aufschwungphase nicht verändert und liegt bei rund 50 Prozent der Wohnungen. Insgesamt 90 Prozent der genehmigten Wohnungen befanden sich im zweiten Jahr nach der Genehmigung im Bau. Zu beachten ist hierbei, dass die Studie nur Genehmigungsverfahren betrachtet. Es kann daher sein, dass es Spekulationen mit Bauland gibt, für die noch keine Baugenehmigung erteilt wurde.

Ein weiteres Problem einer unterschiedlichen Besteuerung von bebauten und unbebauten Grundstücken betrifft die Wohlfahrtsverluste die hierdurch theoretisch auftreten (Lemmer 2004). Werden unbebaute Grundstücke stärker besteuert, dann resultiert das zu verzerrenden Ausweichreaktionen der Eigentümer. Der Eigentümer zieht seine Bebauungsentscheidung vor und das Grundstück wird früher bebaut. Das Vorziehen führt zu Wohlfahrtsverlusten und einer weniger Nutzen stiftenden und intensiven Bebauung.

Zudem erscheint eine Baulandsteuer verteilungspolitisch bedenklich. Wie die Erfahrungen mit der Grundsteuer C in den 1960er Jahren zeigen, bestehen viele Fälle in denen eine schnelle Bebauung aufgrund sozialer Härten nicht ohne weiteres möglich ist, so dass dies zu einer unausweichlichen Belastung für die betroffenen Haushalte führt. In Städten und Gemeinden mit steigenden Bodenpreisen kann es zusätzlich vorkommen, dass Haushalte durch ebenfalls gestiegene Baupreise den Beginn des Baus ihrer Immobilie hinauszögern müssen. Ebenfalls problematisch können im Einzelfall auch Erbfälle oder Grundstücke von mittelständischen Unternehmen sein. Ein weiteres Problem stellt auch die Überwälzbarkeit der Kosten auf die potentialen Käufer von Bauflächen dar. Bei einer hohen Nachfrage nach Bauflächen können die Eigentümer der Flächen, die mit einer erhöhten Grundsteuer belastet werden, die Kosten auf den Preis des Grundstücks aufschlagen, so dass die Baulandsteuer ohne Ausweitung des Angebots auch zu steigenden Baulandpreisen führen kann. Letztendlich wurde das zum Teil bei der Grundsteuer C der 1960er Jahre beobachtet, so dass die erwünschten Auswirkungen nicht erfüllt wurden (Schupp 1964).

In Anbetracht dieser Probleme und dem enormen zusätzlichen Aufwand für die Finanzbehörden, erscheint es daher zielführender, die Grundsteuer von der jetzigen Form einer verbundenen Grundsteuer (in der Grund und Boden zusammen mit den aufstehenden Gebäuden besteuert wird) in eine unverbundene Grundsteuer (in der alleine Grund und Boden besteuert wird) zu reformieren. Bei einer solchen Grundsteuer wird ein Grundstück unabhängig davon bewertet, ob es bebaut ist oder nicht. Dies führt dazu, dass baureife unbebaute Grundstücke bei gleichem Bebauungsrecht innerhalb einer Bodenrichtwertzone genauso hoch besteuert werden wie bebaute Grundstücke. Damit wirkt eine Bodensteuer investitionsneutral und die Eigentümer werden dazu angeregt, das Potenzial für die Nutzung ihrer Grundstücke voll auszuschöpfen. Hierfür ist kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand wie bei einer Grundsteuer C erforderlich. Vielmehr ist der Aufwand deutlich geringer, da die Erfassung und Bewertung der Gebäude bei einer Bodensteuer nicht erforderlich ist. Ein weiterer Vorteil einer Bodensteuer gegenüber einer Grundsteuer C ist, dass diese flächendeckend mit einheitlicher Bemessungsgrundlage eingeführt werden kann, da sie einer anderen Logik und Begründung folgt und nicht wie eine „Strafsteuer“ von der Bevölkerung wahrgenommen wird.

Wie beschrieben ist auch zu erwarten, dass eine Baulandsteuer nur sehr schwach wirkt und zudem nur von einigen Kommunen mit einem deutlich erhöhten Hebesatz wirksam umgesetzt wird. Vor diesem Hintergrund erscheinen alternative Instrumente für eine Baulandmobilisierung als zielführender. Beispielsweise nutzen Kommunen Instrumente des kommunalen Flächenmanagements, die in einer Kombination aus strategischer Steuerung und dem Einsatz verschiedener Maßnahmen eine ressourcenschonende und bedarfsgerechte Bodennutzung erreichen. Hierunter sind neben der klassischen

Angebotsplanung und Bodenbevorratung auch der Einsatz Städtebaulicher Verträge und Entwicklungsmaßnahmen zu verstehen. Zudem könnte die Anwendung von Baugeboten nach § 176 BauGB zukünftig gestärkt werden, auch wenn dieses Instrument bisher de Facto nicht zur Anwendung kommt. Dieses Zwangsinstrument wird aber in den meisten Fällen ein stumpfes Schwert bleiben, da es aufgrund von wirtschaftlichen Härtefällen eine hohe Konflikthanfälligkeit aufweist und nicht zur Durchführung gebracht werden kann.

Pragmatisch erscheint die immer gängigere Praxis der Kommunen, beim Verkauf gemeindlicher Bauflächen eine Verpflichtung der Eigentümer zur Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist von z. B. sieben Jahren festzuschreiben. Geschieht dies nicht, fällt das Grundstück zurück an die Kommune. Diese Praxis sollte auch beim Verkauf nicht kommunaler Flächen verstärkt zur Anwendung kommen. Eine Rückfallklausel wäre hierbei aber nicht möglich. Die Kommune könnte sich aber ein Vorkaufsrecht für diese Fälle sichern oder über erhöhte Beitragssätze (z. B. der Erschließung) nach Ablauf der Frist Druck auf die Eigentümer ausüben. Vor dem Hintergrund des Potentials des kommunalen Flächenmanagement erscheint es vorzugswürdig, auch diese Instrumente für die Etablierung einer funktionierenden Flächenkreislaufwirtschaft heranzuziehen und auf die sozial belastende und verwaltungsaufwändige Baulandsteuer zu verzichten.

Zur Umsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung sollten die Instrumente des kommunalen Flächenmanagements mit einem Flächenzertifikatehandel kombiniert werden, der zur Erreichung des 30-Hektar-Ziels als eine der vielversprechendsten Politikoptionen eingestuft werden kann (Henger et al. 2016). Ein Modellversuch zum Handel mit Flächenzertifikaten wurde im Jahr 2017 erfolgreich abgeschlossen (UBA 2012, UBA 2018). Der Modellversuch hat gezeigt, dass handelbare Flächenzertifikate ein Instrument sein können, um den Städten und Gemeinden dabei zu helfen, den Flächenverbrauch zu vermindern und die Innenentwicklung zu stärken. Beim Flächenzertifikatehandel muss eine Kommune, die im Rahmen eines Bebauungsplanes bisher ungenutzte Flächen im Außenbereich für Siedlungs- und Verkehrszwecke festsetzen will, für jeweils 1.000 m² (= 0,1 ha) Bauland ein Zertifikat vorweisen und einlösen. Hat eine Kommune zu wenige Zertifikate für ein neues Baugebiet, kann sie zusätzliche Zertifikate auf einer Flächenbörse kaufen. Umgekehrt kann sie dort auch Zertifikate bundesweit frei verkaufen. Die Zertifikate sollen am Anfang jedes Jahres über einen festen Bevölkerungsschlüssel vollständig kostenlos an die Kommunen ausgegeben werden. Durch den Zertifikatehandel werden insbesondere die Anreize zur Ausweisung von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen verringert. Das Angebot an Baugrundstücken auf der „Grünen Wiese“ wird dadurch verringert. Durch die Veränderung der relativen Preise zwischen Außen- und Innenentwicklung zugunsten der Innenentwicklung wird die Nachfrage nach Bestandsflächen steigen. Dies führt zu einem Anstieg der Bodenpreise für Kommunen mit geringer Zertifikatedeckung in angespannten Wohnungsmärkten. In Schrumpfsregionen mit geringer Nachfrage werden die Bodenpreise hingegen stabilisiert. Durch eine Baulandsteuer wird das Angebot an Flächen im Bestand ausgeweitet. Hierdurch werden die positiven Lenkungswirkungen des Zertifikatehandels unterstützt und ein erhöhter Druck auf die Eigentümer von unbebauten baureifen Grundstücken ausgeübt. Besser als eine Baulandsteuer wäre aber eine als Bodenwertsteuer ausgestaltete Grundsteuer, da dann auf alle ungenutzten bzw. gering genutzten Bestandsflächen ein erhöhter Anreiz zur effizienteren Nutzung etabliert wird. Zudem sollten die oben genannten Instrumente eines kommunalen Flächenmanagement verstärkt zum Einsatz kommen.

5. Schlussfolgerungen

Die aktuelle Grundsteuer ist enorm reformbedürftig und bietet keine Anreize zur effizienten Nutzung von Siedlungsflächen und zum Flächensparen. Die in diesem Gutachten diskutierte Baulandsteuer (bzw. das „Zonierte Satzungsrecht“ für Kommunen) stellt eine Option dar, in die Grundsteuer derartige Anreize zu implementieren. Das bestehende und überalterte Grundsteuersystem sollte aber nicht um eine Baulandsteuer ergänzt werden, da die aktuelle Bewertung der Grundstücke mit veralteten Einheitswerten nach Stichtagen aus den Jahren 1964 (West) und 1935 (Ost) erfolgt. Eine Baulandsteuer

würde die veraltete Bewertung weiter verkomplizieren, zu weiteren Inkonsistenzen und mit Sicherheit zu großen Widerständen in der Bevölkerung führen. Es ist daher zuerst eine allgemeine Grundsteuerreform erforderlich, um die Grundsteuer wieder verfassungskonform zu gestalten.

Aller Voraussicht wird das Bundesverfassungsgericht dieses Jahr das Urteil des Bundesfinanzhofs aus dem Jahr 2014 bestätigen, die aktuelle Grundsteuer als nicht mehr verfassungskonform einstufen und dem Gesetzgeber daraufhin ein paar wenige Jahre Zeit für eine Reform gewähren. Bei einer Reform der Grundsteuer nach dem Kostenwertmodell (Reformvorschlag der Länderfinanzminister aus dem Jahr 2016) oder ähnlichen Ansätzen, in denen Grund und Boden als auch die Gebäude „verbunden“ besteuert werden, stellt eine Baulandsteuer grundsätzlich eine mögliche Option dar. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Gebäudekomponente bei der Bemessungsgrundlage einer reformierten Grundsteuer eine große Rolle spielt und die Reform aufkommensneutral durchgeführt wird. Denn dann würden wie heute die Hortung von Baulücken und stiller Flächenreserven weiterhin nahezu steuerfrei möglich sein. Durch die Ergänzung und Flankierung einer allgemeinen Grundsteuerreform könnten dann nennenswerte Mobilisierungseffekte im Flächenbestand erzielt werden.

Das Ziel der nächsten Grundsteuerreform sollte aber sein, eine insgesamt effiziente Grundsteuer zu etablieren, die mit geringem Verwaltungsaufwand einhergeht. Eine Baulandsteuer führt zu einem erhöhten Aufwand für die Verwaltungen, da sie feststellen müssen, ob ein Grundstück baureif und unbebaut ist. Zudem müssen sich Kommunen mit der Festlegung von Hebesätzen für unbebaute baureife Grundstücke befassen, was politische Kräfte bindet. Insgesamt wird hierdurch die Grundsteuer erheblich komplizierter. Dieser Nachteil dürfte die zu erwartenden positiven Lenkungswirkungen einer Baulandsteuer überwiegen.

Um wichtige bodenpolitische Ziele zu erreichen und die Verwaltung, Erfassung und Festsetzung der Grundsteuer zu vereinfachen, sollte vielmehr eine allgemeine Grundsteuerreform zu einer Bodenwertsteuer umgesetzt werden. In diesem Modell fließen die Gebäude und deren Wert nicht in die Bemessungsgrundlage ein und es wird alleine Grund und Boden mit dem Bodenwert herangezogen. Die Bemessungsgrundlage wären einzig die Bodenrichtwerte, die größtenteils bereits flächendeckend vorliegen. Eine Kombination der Bodenwertsteuer mit einer Baulandsteuer ist nicht sinnvoll, da bei dieser unbebaute und bebaute Grundstücke mit gleichem Bodenwert bereits gleich hoch besteuert werden. Eine Bodenwertsteuer wirkt im Vergleich zu einer Baulandsteuer ganzheitlich und verhält sich neutral gegenüber Investitionen in den Gebäudebestand. Da bei einer Bodenwertsteuer nur der Wert und die Fläche eines Grundstücks ohne Berücksichtigung der darauf stehenden Gebäude besteuert werden, führt eine dichtere Bebauung nicht zu einer höheren Steuerlast. Hierdurch werden Realinvestitionen der Eigentümer in den Bestand weniger belastet und dadurch angeregt, sodass Grundstücke insgesamt besser ausgenutzt werden. Generelles Ziel ist es ja, eine möglichst allokatonsneutrale Steuer zu etablieren und dabei schlecht genutzte Siedlungsflächen hinsichtlich einer intensiveren Nutzung zu mobilisieren. Eine Baulandsteuer wäre dagegen nur Stückwerk, da sie mit den unbebauten baureifen Grundstücken nur ein Teilbereich der Siedlungsflächen mit Anreizen für eine effiziente Nutzung versieht.

Literatur

Bauministerkonferenz 2014, Protokoll über die Sitzung der Bauministerkonferenz am 13./14. November 2014 in Chemnitz, https://www.ms.niedersachsen.de/download/92394/Die_Ergebnisse_der_126._Bauministerkonferenz_in_Chemnitz.pdf [Abgerufen am: 12.12.2017]

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2013, Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung, Bearbeitung: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR), Dresden

- BBSR 2017, Mietpreisbremse und Kappungsgrenze: Wie die Regelungen in den Ländern umgesetzt werden, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/RahmenbedInstrumente/ProjekteFachbeitraege/mietpreisbremse/start-node.html> [Abgerufen am 12.12.2017]
- BMUB / BBSR 2015, Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Kernempfehlungen und Maßnahmen, Bonn
- BMVBS / BBR 2006, Band 1. Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption, Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft - Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld, Bonn
- BMVBS / BBR 2007, Band 3. Neue Instrumente für neue Ziele, Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft - Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld, Bonn
- Bundesministerium der Justiz 2008, Grundsteuergesetz. GrStG
- Bundesregierung 2002, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin
- Bund-Länder-Kommission 1991, Wohnbauland. Bericht vom 03.7.1991, Bonn
- CDU / CSU / SPD, 2018, Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 7. Februar, Berlin
- Deschermeier, Philipp / Henger, Ralph / Seipelt, Björn / Voigtländer, Michael 2017, Zuwanderung in die Großstädte und resultierende Wohnungsnachfrage. Gutachten für die d.i.i. Deutsche Invest Immobilien GmbH, Köln
- Deutscher Bundestag 1990, Gesetzesantrag. Gesetz zur Bekämpfung der Wohnungsnot, Drucksache 426/90, Bonn
- Deutscher Bundestag 1998a, Abschlussbericht der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“. Konzept Nachhaltigkeit - Vom Leitbild zur Umsetzung, Drucksache 13/11200, Bonn
- Deutscher Bundestag 1998b, Antrag der Abgeordneten Helmut Wilhelm (Amberg), Franziska Eichstädt-Bohlig, Werner Schulz (Berlin) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Für eine ökologische und soziale Stadtentwicklungspolitik, Drucksache 13/11088, Bonn
- Deutscher Bundestag 1999, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christine Ostrowski und der Fraktion der PDS. Umsetzung der im Abschlussbericht der Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ formulierten Strategien zur Verringerung der Inanspruchnahme von Flächen, Drucksache 14/1483, Berlin
- Deutscher Bundestag 2012, Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, Drucksache 17/11468, Berlin
- Deutscher Bundestag 2017a, Sachstand. Einzelfragen zur Grundsteuer C, Wissenschaftliche Dienste, Berlin
- Deutscher Bundestag 2017b, Vereinbarkeit der Einführung einer Baulandsteuer (Grundsteuer C) mit Unionsrecht, Berlin
- Deutscher Städtetag 2013, Erwartungen und Forderungen des Deutschen Städtetages an den neuen Bundestag und die neue Bundesregierung. Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik, Band Nr. 100, Berlin.
- Drosdzol, Wolf-Dietrich 1994, Baulandsteuer und Bodenwertsteuer - Neue Perspektiven für die Grundsteuer?, DStZ, Nr. 7, Bonn
- Empirica 2017, Keine Anzeichen für Spekulation mit Baugenehmigungen, Kurzstudie in Auftrag von BPD Immobilienentwicklung, Berlin
- Engelhardt, Claudia 2004, Flächenverbrauch in NRW, Düsseldorf
- Henger, Ralph, et al. 2016, Ergebnisse und Implikationen aus dem Modellversuch zum Handel mit Flächenzertifikaten, in: IÖR-Schriften, Nr. 69, S. 11–22
- Henger, Ralph / Schaefer, Thilo 2015, Mehr Boden für die Grundsteuer. Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle, IW policy paper, Nr. 32, Köln
- Henger, Ralph / Schaefer, Thilo 2016a, Grundlos in die falsche Richtung: Sieben Gründe gegen die geplante Grundsteuerreform, in: Ifo Schnelldienst, 69. Jg., Nr. 18, S. 20–23
- Henger, Ralph / Schaefer, Thilo 2016b, Grundsteuerreform: Eine Bodensteuer wäre besser, IW-Kurzbericht, Nr. 58, Köln
- ifst 2016, Kurzinformationen zu Grundsteuern in der Europäischen Union, ifst-Schrift, Nr. 509

- Krautzberger, Michael / Stürer, Bernhard 2013, BauGB-Novelle 2013. Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 128. Jg., Nr. 13, S. 805–872
- Länderfinanzminister 2016a, Reform der Grundsteuer – angepasstes beschlussfähiges Gesamtmodell
- Länderfinanzminister 2016b, Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes
- Länderfinanzminister 2016c, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 1 05)
- Lehmbrock, Michael / Coulmas, Diana 2001, Grundsteuerreform im Praxistest: Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Nr. 33, Berlin
- Lemmer, Astrid 2004, Zur Reform der Grundsteuer, Köln
- Lemmer, Jens 2016, Zur Diskussion um die Wiedereinführung einer Baulandsteuer, DSI kompakt, Nr. 25, Berlin
- Löhr, Dirk – Zentrum für Bodenschutz und Flächenhaushaltspolitik am Umwelt-Campus Birkenfeld 2006, Flächenhaushaltspolitik via Grundsteuerreform – gibt es einen Königsweg? Ein Versuch, Birkenfeld
- Löhr, Dirk 2008, Flächenhaushaltspolitische Varianten einer Grundsteuerreform, in: Wirtschaftsdienst, 88. Jg., Nr. 2, S. 121–129
- Löhr, Dirk 2016, Zum neuen Grundsteuer-Reformmodell der Länderfinanzminister – gerecht und verlässlich?, in: Betriebs-Berater, 71. Jg., Nr. 35, S. 2075–2080
- Löhr, Dirk 2017, Grundsteuerreform: Ende einer Odyssee? Ergebnisse einer zahllastbezogenen Analyse, in: Wirtschaftsdienst, 97. Jg., Nr. 11, S. 809–816
- Nehls, Daniela / Scheffler, Wolfram 2015, Grundsteuerreform. Aufkommens- und Belastungswirkungen des Äquivalenz-, Kombinations- und Verkehrswertmodells, in: ifst-Schrift, Nr. 503, S. 1–124
- Schupp, Roland 1964, Die Baulandsteuer. Lehren einer verfehlten Baubodenpolitik, Juristische Rundschau, Nr. 2, Berlin
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen 2016, Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Sachverständigenrat für Umweltfragen, Berlin
- Statistisches Bundesamt 2017a, Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Fachserie 3 Reihe 5.1, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt 2017b, Finanzen und Steuern. Arbeitsunterlage zu den Änderungen von Realsteuerhebesätzen, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt 2017c, Preise. Kaufwerte für Bauland, Fachserie 17 Reihe 5, Wiesbaden
- UBA – Umweltbundesamt 2003, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband, Berlin
- UBA 2012, FORUM – Handel mit Flächenzertifikaten, Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs, Bizer, Kilian / Bovet, Jana / Henger, Ralph / Jansen, Nils / Klug, Stefan / Ostertag, Katrin / Schleich, Joachim / Siedentop, Stefan / Kunath, Anna / Schönfelder, Carla. Umweltbundesamt -Texte 60/2012, Dessau-Roßlau.
- UBA 2018, Modellversuch Flächenzertifikatehandel – Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen, Henger, Ralph / Bizer, Kilian / Blecken, Lutke / Daniel, Sarah / Fahrenkrug, Katrin / Ferber, Uwe / Gutsche, Jens-Martin / Kranz, Tobias / Melzer, Michael / Meub, Lukas / Proeger, Till / Siedentop, Stefan / Schier, Michael / Schmidt, Tom / Straub, Tim / Tack, Achim / Weinhardt, Christof. Umweltbundesamt –Texte (Veröffentlichung in Vorbereitung), Dessau-Roßlau.