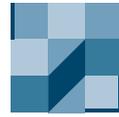




Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Perspektive

Flächenkreislaufwirtschaft

Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen
Flächennutzung – Fläche im Kreis.
Ein ExWoSt-Forschungsfeld

Instrumente und Akteure in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise)



ExWoSt

Fläche
im
Kreis



Instrumente und Akteure in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise)

Eine Expertise des ExWoSt-Forschungsfeldes Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis

Prof. Dr. Kilian Bizer

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt

Dr.-Ing. Ass. jur. Arno Bunzel

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin

Dr.-Ing. Georg Cichorowski

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt

Ass. jur. Manuela Rottmann

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin

Auftragnehmer des ExWoSt-Forschungsfeldes

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu) Berlin

in Kooperation mit

Projektgruppe Stadt + Entwicklung. Ferber, Graumann und Partner, Leipzig

Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia) Göttingen/Darmstadt

Auftraggeber

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Ein Forschungsfeld des „Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus“ (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Impressum

Instrumente und Akteure in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise)

Herausgeber

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn

Textverarbeitung und Layout

Doris Becker (Difu)

Titelgestaltung

Studio Prokopy, Agentur für visuelle Medien, Berlin

Berlin/Darmstadt/Göttingen, Dezember 2004, durchgesehen Oktober 2006

Inhalt

Zu dieser Veröffentlichung	7
1. Einleitung	9
1.1 Problemstellung	9
1.2 Ziel der Untersuchung.....	10
1.3 Aufbau der Untersuchung	11
2. Flächenkreislaufwirtschaft als Leitbild.....	13
3. Methodischer Ansatz: Institutionenanalyse	17
4. Die Anreizsituation der relevanten Akteursgruppen.....	21
4.1 Öffentliche Akteure	21
4.1.1 Interessen und Aufgaben des Bundes	21
4.1.2 Länder und Regionen.....	22
4.1.3 Kommunen.....	24
4.2 Private Akteure/Interessengruppen.....	28
4.2.1 Wohnungssuchende Bürger	28
4.2.2 Grundstückseigentümer	29
4.2.3 Investoren.....	30
4.2.4 Industrie- und Handelskammern und örtliche Wirtschaftsverbände.....	32
4.2.5 Bürgerinitiativen, Nachbarschaftsgruppen, Umweltverbände	32
4.3 Schlussfolgerung.....	34
5. Defizite und Potenziale der bestehenden Instrumente	37
5.1 Planerische und rechtliche Instrumente	37
5.1.1 Städtebaurechtliches Instrumentarium.....	37
5.1.2 Flächennutzungs- und Stadtentwicklungsplanung.....	37
5.1.3 Bebauungsplan.....	43
5.1.4 Mobilisierung bei der Neuausweisung von Baurechten	45
5.1.5 Instrumente zur Mobilisierung bestehender Baurechte	47
5.1.6 Instrumente zur Aktivierung von Brachflächen.....	49
5.2 Naturschutzrechtliche Instrumente	52
5.2.1 Festsetzung von Schutzgebieten	53
5.2.2 Landschaftsplanung nach § 13 ff. BNatSchG in Verbindung mit Landesnatur- schutzrecht	55

5.2.3	Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach §§ 18 ff. BNatSchG	56
5.2.4	Baumschutzsatzung	59
5.3	Kooperative Instrumente und Instrumente der Raumordnung	59
5.3.1	Zielfestlegung durch Landes- und Regionalpläne	60
5.3.2	Regionales Flächenmanagement und regionale Kooperationen	64
5.3.3	Regionale oder interkommunale Flächenpools	67
5.3.4	Raumordnerische Verträge	69
5.3.5	Gemeinsame Flächennutzungspläne	70
5.3.6	Kooperation mit Privaten	72
5.3.7	Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation	74
5.4	Informatorische Instrumente und politische Grundsatzbeschlüsse	75
5.4.1	Informatorische Instrumente	75
5.4.2	Grundsatzbeschlüsse über die Einführung einer Flächenkreislaufwirtschaft	76
5.5	Ökonomische Instrumente	77
5.5.1	Grunderwerbsteuer	78
5.5.2	Grundsteuer	78
5.5.3	Gewerbesteuer	79
5.5.4	Der Kommunale Finanzausgleich	80
5.5.5	Transfers an private Haushalte	81
5.5.6	Sonstige Abgaben und Subventionen	82
6.	Neue Instrumente und Wirkungen auf die Akteure	87
6.1	Planerische und rechtliche Instrumente	87
6.1.1	Verpflichtung zur Festlegung von Mengenzielen durch die Raumordnung der Länder	87
6.1.2	Verbindliche ökologische Standards für die Bauleitplanung	89
6.1.3	Vorrang Innen- vor Außenentwicklung weiter verschärfen	91
6.1.4	Befristung von Bebauungsplänen	92
6.1.5	Entschädigungslose Rücknahme von Baurechten	94
6.1.6	Rückbaupflicht und entschädigungsloses Rückbaugesuch im Innenbereich	95
6.1.7	Freistellung von rechtlichen Verpflichtungen beim Flächenrecycling	97
6.2	Instrumente der Raumordnung	99
6.2.1	Regionale Flächennutzungspläne nach § 9 Abs. 6 ROG	99
6.2.2	Verbesserte Entscheidungsstrukturen in der Regionalplanung	103
6.3	Ökonomische Instrumente	104
6.3.1	Handelbare Flächenausweisungsrechte	105
6.3.2	Neubesiedlungssteuer/Neuerschließungsabgabe	108
6.3.3	Baulandausweisungsumlage	109
6.3.4	Kommunaler Finanzausgleich mit neuen Regeln	111
6.3.5	Bodenwertsteuer	112
6.3.6	Flächensteuer/Bodenflächensteuer	114

6.3.7	Flächennutzungssteuer	114
6.3.8	Planungswertausgleich/Entschädigungslose Rücknahme von Baurechten.....	116
6.3.9	Baulandsteuer.....	118
6.3.10	Zoniertes Satzungsrecht und Sonderwirtschaftszonen.....	119
6.3.11	Rückbauhaftpflichtversicherung	120
6.3.12	Altlastensanierungspolice	121
6.3.13	Fonds für Brachflächenrevitalisierung, Innenentwicklung und Rückbau.....	122
7.	Zusammenfassung	125
7.1	Städtebau- und raumordnungsrechtliche Instrumente.....	126
7.2	Ökonomische Instrumente	127
8.	Empfehlung für die Ausgestaltung der Planspiele.....	129
8.1	Status quo.....	129
8.2	Neue Instrumente	129
	Literatur.....	131

Zu dieser Veröffentlichung

In seiner Ressortforschung hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)¹ einen Themenschwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ gesetzt und im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) Ende 2003 das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ (FLIK) initiiert.

Das Forschungsvorhaben mit einer Laufzeit von drei Jahren wurde im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Kooperation mit der Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig, und der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt, durchgeführt.

Mit der Flächenkreislaufwirtschaft wurde im ExWoSt-Forschungsfeld ein integrativer Politik- und Steuerungsansatz untersucht, der eine veränderte Nutzungsphilosophie im Rahmen der Flächeninanspruchnahme zu Grunde legt. Diese veränderte Nutzungsphilosophie lässt sich in der Formel „Vermeiden – Verwerten – Ausgleichen“ ausdrücken. Die Flächenkreislaufwirtschaft hat vorrangig und systematisch die Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand zum Ziel und lässt nur unter bestimmten Bedingungen die Inanspruchnahme neuer Flächen zu.

Methodisch standen Planspiele im Mittelpunkt des ExWoSt-Forschungsfelds, in denen in fünf Planspielregionen verschiedene Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor gemeinsam bestehende und neue Instrumente zur Erreichung einer Flächenkreislaufwirtschaft geprüft haben. Die Planspiele knüpften an die von der Bundesregierung mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verfolgten flächenpolitischen Ziele an.

Mit dem Projekt wurden in den Planspielen Lösungen, Strategieansätze und Instrumente zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele für die Region und für den Bund entwickelt und überprüft. Zugleich wurden Hinweise gewonnen, wie das zur Verfügung stehende Instrumentarium und die gesetzlichen Rahmenbedingungen einschließlich der Förderprogramme weiterentwickelt werden sollten, damit sich die Städte/Stadtregionen dem Ziel des Flächenkreislaufs nähern können.

Die hier vorgelegte Expertise entspricht im Wesentlichen dem Bearbeitungsstand von Ende 2004. Sie diente gemeinsam mit weiteren Expertisen sowohl der fachlichen Aufarbeitung des Themenfelds Flächenkreislaufwirtschaft als auch der inhaltlichen Strukturierung der in den Jahren 2005 und 2006 in der StadtRegion Stuttgart, der Region Mölln, der Region Rheinhausen, der Stadt Duisburg und in der Planungsregion Nordthüringen durchgeführten Planspiele.

Die Ergebnisse des ExWoSt-Forschungsfelds „Fläche im Kreis“ und der Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft sind unter anderem in einer dreibändigen Sonderveröffentlichungsreihe mit dem Titel „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ zusammengefasst, die Ende 2006 erscheint.

¹ Seit Ende 2005 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).

1. Einleitung

1.1 Problemstellung

Um die qualitativen und quantitativen Ziele der Flächenpolitik zu erreichen, welche die Bundesregierung formuliert hat, bedarf es geeigneter Instrumente, die gewährleisten, dass sich das Flächenverbrauchsverhalten der Akteure entsprechend anpasst. Zu diesem Zweck muss Fläche als knappe Ressource bewirtschaftet werden. Das Ziel, langfristig den Flächenverbrauch deutlich zu reduzieren, impliziert, dass aufgegebene Flächennutzungen schneller als bisher für neue Flächennutzungen zur Verfügung stehen. Zu diesem Zweck bedarf es einer Flächenkreislaufwirtschaft, die langfristig angelegt sowohl Impulse gibt, brachliegende Flächen wieder zu nutzen als auch die Flächenansprüche bestehender Nutzungen zu überdenken und gegebenenfalls Flächen auch für andere oder verdichtete Nutzungen zur Verfügung zu stellen.

Unzerschnittene Freiflächen, die umfassend natürliche Bodenfunktionen bereitstellen, sind bisher praktisch einer erschöpfbaren Ressource gleichzusetzen. Zwar gibt es die Möglichkeit, einmal erfolgte Bebauungen auch wieder zurückzubauen, bisher spielt durch die Rechtslage in Deutschland der Rückbau aber immer noch eine insgesamt geringe Rolle. Vor diesem Hintergrund ist nach Instrumenten zu suchen, die es erlauben, den Bewirtschaftungsgedanken in der Flächenpolitik der Länder und Kommunen stärker zu verankern und die privaten wie auch die öffentlichen Akteure Anreize aussetzen, die sie zu einem qualitativ flächenschonenden wie auch quantitativ flächensparenden Verhalten bewegen.

Allerdings ist der Gedanke der Flächenkreislaufwirtschaft noch jung. Es ist deshalb sinnvoll, ihn in eine Leitbildkonzeption aufzunehmen, um den Zusammenhang von mit der Flächenkreislaufwirtschaft verfolgten Zielen und der entsprechenden Mittelwahl im Sinne der Instrumentierung der Ziele in den Fokus zu setzen. Ausgehend von dem Problem, dass Wohnen, Freizeit, Verkehr sowie Gewerbe- und Industrieansiedlungen Flächen benötigen und in den vergangenen Jahrzehnten der Verbrauch von Freiflächen im langfristigen Mittel für diese Zwecke deutlich zugenommen hat, besteht die Sorge, dass Deutschland irgendwann nur noch aus Siedlungs- und Verkehrsfläche besteht, wenn dem Flächenverbrauch nicht wirksam Einhalt geboten wird. Wenn Flächen im Sinne einer unbebauten und nicht für Siedlungs- und Verkehrszwecke beplanten Freifläche gleichsam eine erschöpfbare Ressource sind, weil sie nur in einem begrenzten Ausmaß zur Verfügung stehen und nicht vermehrbar sind, so ist zu fragen, mit welchem Ziel und auf welche Weise die Ressource Freifläche zu bewirtschaften ist. Da Freifläche mit ihren ökologischen Funktionen und als Erholungsraum gesamtwirtschaftlich Werte schafft, die von den Entscheidungen der Akteure allenfalls teilweise berücksichtigt werden, muss – wie bei anderen Umweltgütern auch – der Staat in die Ressourcennutzung eingreifen.

Unter dem allgemeinen Ziel der Nachhaltigkeit könnte man, wie es die Bundesregierung auch getan hat, ein allgemeines Flächensparziel formulieren, um den Flächenverbrauch zu reduzieren. Ein solches Flächensparziel in der Form von 30 Hektar pro Tag ist in diesem Zusammenhang Ausdruck eines intra- und intergenerativen Vorsichtsprinzips, das verschiedene Leistungen auch für die Zukunft sichern hilft: Der erste wichtige Leistungsaspekt ist der bereits erwähnte Schutz von Naturräumen für Zwecke der Naherholung oder für einen nachhaltigen Tourismus. Der zweite Aspekt umfasst die ökologischen Bodenfunktionen auch in Verbindung mit den Umweltmedien Wasser und Luft. Der dritte Aspekt umfasst schließlich die raumordnungspolitischen Auswirkungen des Flächenverbrauchs auf Städte und Gemeinden. Der zu beobachtende

Wegzug von Einwohnern und Unternehmen aus den Kernstädten in die so genannten Speckgürtel und Ballungsränder ist nicht nur die treibende Kraft für den Flächenverbrauch, sondern geht auch mit zukünftig steigenden Infrastrukturkosten einher, die vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zu einem Haushaltsproblem der Kommunen werden.

Die Gründe für die ständige Flächeninanspruchnahme auf hohem Niveau sind dabei vielfältig²:

- In einer durch zunehmende Arbeitsteilung gekennzeichneten Welt erfordert die Produktion von Waren und Dienstleistungen immer mehr Fläche und erzeugt vor allem immer mehr Transporte.
- Der Wandel der Einzelhandelsstruktur hat die Inanspruchnahme größerer Flächen und eine Steigerung von Verkehr zur Folge.
- Die Ansprüche an Wohnqualität steigen und führen zu einer Vergrößerung der individuellen Wohnfläche. Damit verbindet sich ein Streben nach entmischten und flächenintensiven Siedlungsformen, die Abgeschlossenheit versprechen.
- Dieses Streben führt zu einer Auflösung der kompakten Stadt in weitgehend monofunktionale Bereiche wie Wohnquartiere, Einkaufszentren, Vergnügungsparks, Kinocenter, Sportcenter usw.
- Damit eng verbunden sind die individuellen Mobilitätsansprüche, um diese monofunktionalen Bereiche möglichst schnell und bequem erreichen und wieder verlassen zu können.
- Das echte Wachstum an Bevölkerung oder an Beschäftigten spielt im Vergleich zu den strukturellen Faktoren eine untergeordnete Rolle.

Die Ursachen der Flächeninanspruchnahme bestehen damit einerseits in übergeordneten Entwicklungen wie der zunehmenden Arbeitsteilung, andererseits auch in gesellschaftlich verankerten Leitbildern, die durch die wirtschaftliche Prosperität realisiert werden können und durch politisch gesetzte Rahmenbedingungen begünstigt werden. Für einen Kurswechsel im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft ist es erforderlich, die im nationalen, regionalen und lokalen Kontext beeinflussbaren Faktoren zu identifizieren, ihre Funktionsweise zu analysieren und entsprechend veränderte Rahmenbedingungen zu schaffen.

1.2 Ziel der Untersuchung

Ziel der Untersuchung ist es, auf der Basis des Leitbildes der Flächenkreislaufwirtschaft nach Instrumenten zu suchen, die geeignet sind, Zielbeiträge zu leisten. Der Begriff der Flächenkreislaufwirtschaft dient dabei zum einen als übergeordnetes Leitbild für Politik und Verwaltung, zum anderen als komplexer Strategieansatz, der informatorische, planerische, fiskalische, rechtliche, politische und sonstige Instrumente in einer aufeinander abgestimmten Weise nutzt. Gleichzeitig dient die Untersuchung der Sondierung von Instrumenten, die in die Planspiele der nächsten Phase einzubeziehen sind. Die Untersuchung mündet deshalb in erste instrumentelle Empfehlungen für Planspiele, in denen das Verhalten von Akteuren der Flächenkreislaufwirtschaft näher untersucht werden soll.

² Siehe dazu ausführlich *Apel u.a.* 2000.

Ausgehend davon, dass das Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft das Verhalten einer Vielzahl von Akteuren beeinflussen muss, um effektive Zielbeiträge zu erreichen, bedarf es eines ganzen Instrumentenbündels und nicht nur eines monoinstrumentellen Ansatzes. Die Untersuchung zielt deshalb darauf ab, ausgehend von den relevanten Akteuren diejenigen Instrumentenbündel zu finden, welche eine langfristige und nachhaltige Verhaltensänderung mit möglichst großen individuellen Freiheitsgraden verspricht.

Damit ist das Ziel der Untersuchung bereits klar umrissen. Diese Zielsetzung stellt gewisse Anforderungen an die Konkretisierung der alternativen Instrumentierungen, die bisher höchst unterschiedlich ausfallen. Während einige Instrumente bis hin zum konkreten Gesetzentwurf gediehen sind (vgl. etwa die Bodenschutzabgabe Sachsen-Anhalt in Bizer/Ewringmann 1998), gibt es für andere lediglich grobe Vorstellungen der Umsetzung (vgl. die Baulandumlage bei Krumm 2001). Das gilt erst recht für die Implementation einzelner Instrumente, bei denen Vorstudien von konkreten Implementationsanalysen (vgl. etwa ISI 2002 und Einig/Hüttig 1999 zu handelbaren Flächenausweisungsrechten) über finanzwissenschaftliche Wirkungsanalysen bei Zuweisungen und Abgaben (vgl. Bergmann/Keller u.a. 1998 und Bizer/Lang 2000) bis hin zu Rechtsfolgenabschätzungen bei ordnungsrechtlichen Vorgaben wie Sanierungsaufgaben bei Altlasten reichen.

Viel umfangreicher als in diesen Wirkungsanalysen, die neue Instrumente betreffen, ist die Literatur hinsichtlich bestehender Instrumente wie der Eigenheimzulage, der Städtebauförderung oder der Entfernungspauschale für Pendler nach dem Einkommensteuergesetz (vgl. dazu Ewringmann/Vormann 2001 mit weiteren Nennungen). Auch im Bereich der auf die Innenentwicklung abzielenden Instrumente liegen einige Fallstudien vor (siehe IÖR/FiFo 2002 – UFOPLAN 200 16 112). Ebenfalls von Bedeutung ist auch die über die Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a GG erfolgende regionale Wirtschaftsförderung (siehe dazu IÖW 2003).

1.3 Aufbau der Untersuchung

Kapitel 2 skizziert ein Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft und postuliert Ausgangspunkt, Ziel und Grundsätze eines entsprechenden Wandels der öffentlichen und privaten Flächenpolitik. Kapitel 3 entwickelt den methodischen Ansatz der Institutionenanalyse, auf deren Grundlage die Anreizsituationen untersucht werden. Im Zentrum stehen dabei die relevanten Akteure für die Flächenpolitik, für die jeweils nach Interessen und Motivationen (Präferenzen) zu fragen ist um zu ermitteln, welche Zielbeiträge von ihnen zu erwarten sind (Kapitel 4). Kapitel 5 diskutiert Potenziale und Defizite der bestehenden Instrumente. Daraus ergibt sich im Kontext des Leitbilds der Flächenkreislaufwirtschaft ein Reformbedarf, der in Kapitel 6 anhand neuer Instrumente auf eine Änderung der Anreizsituation der Akteure abhebt. Kapitel 7 fasst schließlich das Ergebnis zusammen und zieht erste Schlussfolgerungen für die Planspiele.

2. Flächenkreislaufwirtschaft als Leitbild

Wenn Ressourcen knapp sind, muss man sie bewirtschaften, um den größtmöglichen Nutzen pro genutzte Einheit der Ressource zu erreichen. Die früher häufig die Diskussion bestimmenden Vorbehalte gegenüber der Bepreisung von den Gütern von Natur und Landschaft sind inzwischen der Einsicht gewichen, dass nur über eine ausreichend hohe Preissetzung für derartige Güter auch eine reduzierte Inanspruchnahme zu erreichen ist. Der Preis ist als Knappheitssignal damit nicht nur für private Güter akzeptiert, sondern auch für die öffentlichen Güter „Natur und Landschaft“ einschließlich der natürlichen Bodenfunktionen anerkannt.

Freiflächenverbrauch bedeutet eine Inanspruchnahme von Natur und Landschaft einschließlich der natürlichen Bodenfunktionen. Die Inanspruchnahme von Natur und Landschaft ist durch die recht lange Tradition des Bundesnaturschutzgesetzes bereits geregelt und unterliegt der Eingriffsregelung, die versucht, die Fiktion der Naturalrestitution aufrecht zu erhalten (Ewringmann/Bizer 1996). Dieser umfassende Anspruch beinhaltet zwar in seiner Systematik auch die natürlichen Bodenfunktionen, dennoch bedurfte es des Bundesbodenschutzgesetzes, um auch die natürlichen Bodenfunktionen als ein schutzbedürftiges Gut zu etablieren.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz formuliert zwar erste Grundsätze einer bodensparenden und bodenschonenden Politik, es verharrt aber wesentlich in einer umweltmedialen Perspektive und vermag daher nicht, wesentliche Impulse für ein neues Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft zu geben.

Auch die Raumordnung erkennt Natur und Landschaft als schützenswerte Güter an und bezieht damit natürliche Bodenfunktionen sowie den Freiflächenschutz als zielfähige Kategorie mit ein, stellt diese aber unter das allgemeine Abwägungsgebot und gibt damit nur begrenzt neue Impulse für die Verankerung des Leitbilds der Flächenkreislaufwirtschaft. Da aber das Abwägungsgebot einen inhärent ökonomischen Grundsatz abbildet, bei dem alle Güter (= Belange) in einer zentralen Entscheidung mit dem Ziel gegeneinander abgewogen werden, die Verwendung zu wählen, die den höchsten Beitrag zum Gemeinwohl leistet, bildet das Abwägungsgebot bereits einen Nukleus für eine Flächenkreislaufwirtschaft. Allerdings leidet das Abwägungsgebot in der Praxis an einigen politökonomischen Defiziten, die häufig zu einer ungenügenden Berücksichtigung bestimmter Belange führen oder führen können. Insofern bedarf die Flächenkreislaufwirtschaft weitergehender Impulse, die, dem eigentlichen Planungsprozess vorgelagert, Flächenausweisungsentscheidungen in den Gemeinden und Flächennutzungsentscheidungen der Privaten bereits im Vorfeld beeinflussen.

Damit sind bereits die beiden zentralen Kategorien von Entscheidungsproblemen genannt:

1. Die Kommunen weisen Flächen aus und treffen damit für Dritte bindende Entscheidungen. Die Kommunen sind zwar nicht die einzigen Akteure von Flächenausweisungsentscheidungen, aber sie spielen für den überwiegenden Teil des Flächenverbrauchs die zentrale Rolle.
2. Der Ausweisung nachfolgend treffen private Nutzer in Form von Haushalten und Unternehmen Flächennutzungsentscheidungen, die im Rahmen der Ausweisung vollzogen werden können. Idealerweise besteht ein enger Zusammenhang zwischen Ausweisung und Nutzung. Dieser theoretische Anspruch ist aber in der Praxis selten eingelöst, so dass sich die Frage stellt, ob es nicht einer konsequenteren Koordination bedarf und auf welche Weise diese herzustellen ist.

Das Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft kann damit an eine ganze Reihe von Entwicklungen im Naturschutz- und im Bodenschutzrecht sowie in der Raumplanung anknüpfen, findet in diesen aber noch keine ausreichende Fundierung vor, die auf der Basis von Grundsätzen eine Flächenkreislaufwirtschaft in den zentralen Entscheidungskategorien „Ausweisung“ und „Nutzung“ etabliert. Infolgedessen ist über geeignete Grundsätze nachzudenken, die wesentlicher Bestandteil einer Flächenkreislaufwirtschaft sein können.

Ausgangspunkt des Leitbildes der Flächenkreislaufwirtschaft ist, dass die Bereitstellung von Freiflächen mehr ist als nur eine örtliche Reserve für zukünftige Siedlungs- und Verkehrsflächenausweisung, weil sie überörtlich z.B. Bodenfunktionen vorhält. Freiflächen sind aufgrund ihrer begrenzten Verfügbarkeit wie erschöpfbare Ressourcen zu behandeln, auch wenn die Flächen selbst nicht verloren gehen. Vor dem Hintergrund einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung kommt es außerdem zu relativ steigenden Infrastrukturkosten, die durch eine dichtere Siedlungsstruktur teilweise aufzufangen sind. Das bedeutet, dass insgesamt auf eine verdichtete Siedlungsstruktur abzielen ist, die mit weniger Flächenverbrauch und einer geringeren Zerschneidung von Freiflächen einhergeht. Das Ziel des Leitbildes besteht damit in der Förderung der Flächenkreislaufwirtschaft zur Schonung der mit Flächen verbundenen natürlichen Ressourcen.

Zur Konkretisierung einer diesem Leitbild verpflichteten Flächenkreislaufwirtschaft lassen sich drei Grundsätze aufstellen, die analog zu anderen Umweltbereichen auf den Kernkonzepten „Vermeiden, Vermindern, Rückbau“ beruhen. Freiflächen sind danach nur dann auszuweisen, wenn ihre Inanspruchnahme nicht zu vermeiden ist, d.h. wenn die Flächennutzung nicht auch auf einer bereits genutzten und verfügbaren Fläche stattfinden kann und wenn der soziale Nutzen einer Freiflächeninanspruchnahme die sozialen Kosten überwiegt. Bei jeder Inanspruchnahme ist zusätzlich zu zeigen, dass sie nicht zu vermindern ist, etwa indem über eine andere Art der Flächennutzung (Bauen in die Höhe, verdichtete Funktionen etc.) dieselbe Nutzung auf einer kleineren Fläche stattfinden kann. Das Verhältnis der beiden Grundsätze untereinander ist dadurch gekennzeichnet, dass stets die Vermeidung der Verminderung vorzuziehen ist. Schließlich formuliert das dritte Konzept „Rückbau“, dass für die Flächennutzungen, welche trotz Vermeidungs- und Verminderungsanstrengungen Freiflächen beanspruchen, ein Rückbaugesbot zu beachten ist, das langfristig dafür sorgt, dass nach aufgegebenen Nutzungen Flächen wieder in einen naturnahen Zustand zu überführen sind. Weil dabei allenfalls über Jahre hinweg wieder dasselbe Maß an Bodenfunktionen und sonstigen ökologischen Funktionen bereitgestellt werden kann, genießen das Vermeidungs- und Verminderungsgebot Vorrang vor dem Rückbaugesbot.

Um diesen drei Grundsätzen zu entsprechen, bedarf es einer integrativen Gesamtplanung von Flächennutzungen, die nicht nur systematisch bestehende Reserven ermittelt, sondern auch prospektiv nach der Fortentwicklung von Flächennutzungen fragt, um neue Reservepotenziale zu erschließen. Zentrales Element einer derartigen Umsetzung des Bewirtschaftungsgedankens ist damit nicht nur eine möglichst eng an der Nachfrage entlang stattfindende Angebotsplanung für neue Wohn- und Gewerbeflächen, sondern vor allem auch eine Konzeption für die Innenentwicklung. Damit steigen die Anforderungen an die lokalen und regionalen Akteure deutlich an. Gleichzeitig steigen aber auch die Möglichkeiten, über eine aktive und aktivierende Flächenkreislaufwirtschaft die lokale und regionale wirtschaftliche Entwicklung voranzutreiben und langfristig zu sichern. Das Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft bezieht zu diesem Zweck eine ganze Reihe von stadtreionalen Handlungsfeldern mit ein. Zu diesen zählen:

- Information (von und für unterschiedliche Akteure),
- Planung,
- Kooperation mit anderen Kommunen sowie privaten Akteuren,
- Organisation und Management,
- Investitionen und Förderprogramme,
- Budget,
- Vermarktung,
- Rechtsetzung und Anordnung.

Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen diesen Handlungsfeldern ist nicht möglich und auch nicht sinnvoll. Vielmehr müssen Aktivitäten in diesen Handlungsfeldern als Elemente einer in sich abgestimmten Flächenkreislaufwirtschaft aufeinander aufbauen. Flächenkreislaufwirtschaft ist damit aber eben nicht einem Ressort zuzuordnen, sondern eine klassische Querschnittsaufgabe, die ein Zusammenspiel von vielen Akteuren erfordert. Das Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft kann deswegen nur über vielfältige Kooperationsformen in die Umsetzung gelangen.

Leitbild und Grundsätze einer Flächenkreislaufwirtschaft wie sie hier formuliert sind, haben ohne Zweifel visionären Charakter: Sie zeigen auf, in welcher Richtung sich die gesellschaftlichen Systeme der Flächeninanspruchnahme ändern müssen, um den Flächenverbrauch einzuschränken. Dabei muss es auch zu neuen Rollenverteilungen für die Akteure kommen, die das Selbstverständnis dieser Akteure hinterfragen und zielkonform neu ausrichten: Planungen stehen dann unter einer veränderten Vorgabe, Marktverhalten richtet sich an neuen Parametern aus und reflektiert die operativen Ziele der Flächenpolitik in Angebot und Nachfrage, zielkonformes Verhalten zahlt sich wirtschaftlich aus. Eine entsprechende Anpassung der gesellschaftlichen Systeme der Flächeninanspruchnahme ist jedoch nicht nur auf ausreichend anhaltendes Interesse bei Wählern und Politik angewiesen, sondern erfordert auch einen iterativen Prozess der Neujustierung bisheriger Entscheidungsabläufe bei der Flächeninanspruchnahme.

3. Methodischer Ansatz: Institutionenanalyse

Der Nutzen der Flächeninanspruchnahme ist lokal sichtbar und individuell finanziell greifbar; die Schäden sind dagegen überwiegend überregional spürbar³. Diese klassische Fehlallokation hat jedoch vielschichtige Ursachen (siehe Kapitel 1); für eine Eindämmung ist es daher erforderlich zu wissen, welche individuellen, gesellschaftlichen, politischen und ökonomische Anreize zu dieser Entwicklung beitragen.

Um diese Fragen zu beantworten, verfolgt die interdisziplinäre Institutionenanalyse die Ermittlung der durch Institutionen vermittelten Anreizsituation differenziert nach Akteuren. Der Begriff der Institutionen umfasst jegliche Form von formalen und informellen Spielregeln. Diese reichen von gesellschaftlichen Konventionen über marktliche Interaktionsregeln bis hin zu förmlich erlassenen Gesetzen. Sie bestimmen die Entwicklungsmöglichkeiten der Individuen. Damit trennt sich die interdisziplinäre Institutionenanalyse von dem engen ökonomischen Konzept des strikt situationsbezogen kalkulierenden *homo oeconomicus* und berücksichtigt kognitive Grenzen, emotionale Faktoren und institutionelle Überprägungen auch des Verhaltens⁴. Das ermöglicht auf der einen Seite, Regulierungsinstrumente spezifischer auf die Situation der Normadressaten zuzuschneiden. Auf der anderen Seite ermöglicht es genauere Prognosen des erwarteten Verhaltens.

Methodisches Kernelement der Institutionenanalyse ist stets die empirisch fundierte Hypothesenbildung zur Anreizsituation der Akteure und damit die Feldforschung. Erst über die direkte Befragung, Planspiele oder andere empirische Erhebungen⁵ ist es möglich, die verhaltensbestimmenden Parameter der Akteure in Hypothesenform zumindest ansatzweise zu testen. Methodisch kommt es dabei darauf an, qualitativ gehaltvolle Aussagen über die Regelungssituation zu entwickeln. Im Ergebnis führt die Institutionenanalyse damit zu anwendungsorientierten Lösungsvorschlägen und nutzt den vorhandenen Theoriefundus der Sozialwissenschaften, um Verhaltensprognosen mit instrumentellen Alternativen zu verknüpfen.

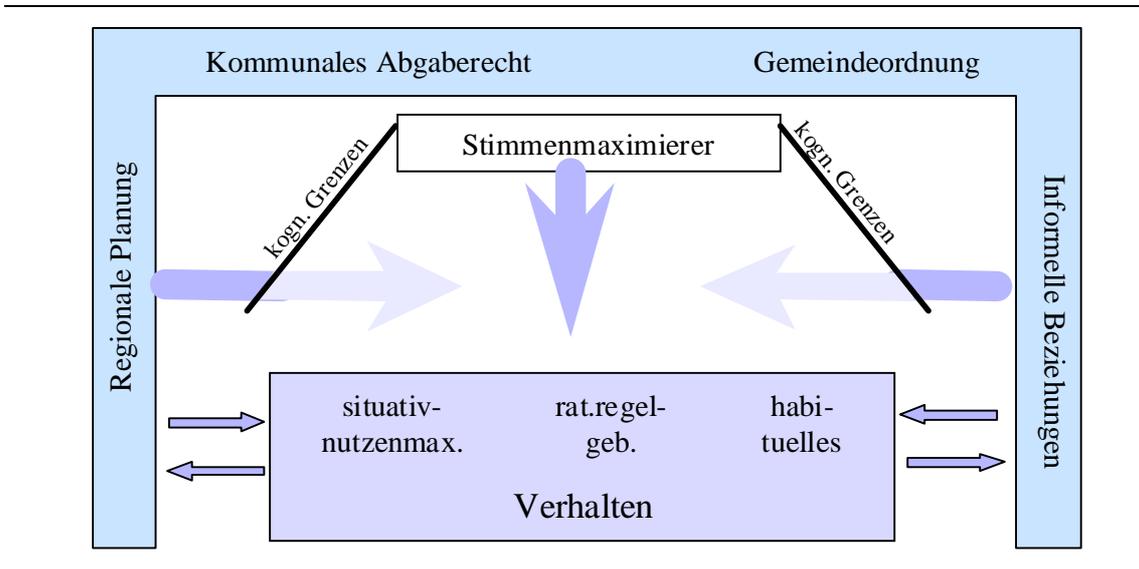
Theoretische Ausgangsbasis der Untersuchung ist die interdisziplinäre Institutionenanalyse, die auf der Basis des Verhaltensmodells des *homo oeconomicus institutionalis* (siehe Bizer/Hüttig/Führ 2002) die gegebenen Motive und Anreize der in Gruppen zusammengefassten Akteure analysiert und daraufhin auswertet, welche Einflussgrößen für das Verhalten relevant sind.

3 Durch die bei schrumpfender Bevölkerung entstehenden Mehrbelastungen durch Infrastrukturkosten zeigen sich in Zukunft auch Kosten auf lokaler Ebene, die aber dennoch nicht die mit lokaler Flächeninanspruchnahme einhergehenden sozialen Kosten beinhalten.

4 Siehe dazu ausführlich Bizer 1998, Bizer 2002.

5 In anderen Projektkontexten ist auch der Hypothesentest über Laborsituationen möglich, in denen Probanden genau definierten Spielsituationen ausgesetzt werden.

Abbildung 1: Das Verhaltensmodell der Institutionenanalyse (hier bezogen auf politische Akteure)



Das Modell dient im Rahmen der Vorstudien dazu, die Anreizsituationen der Akteure abzubilden und Hypothesen über deren Verhaltensweisen zu generieren. Erst über diese Hypothesenbildung, die Motive und Entscheidungsalternativen sowie die möglichen sachlichen, temporären und räumlichen Ausweichreaktionen berücksichtigen, können instrumentelle Ausgestaltungen von Anreizen im Planspiel geprüft werden.

Zu diesem Zweck erfolgt in dieser „Instrumentenexpertise“ eine Zusammenstellung der bisherigen Untersuchungen mit ihren für die relevanten Akteure entwickelten Verhaltenshypothesen und Anreizstrukturen. Die Vorstudie dient insofern der direkten Vorbereitung der Planspiele, als sie die kommunalen Konflikte sowohl in den Zielvorstellungen als auch in den Entscheidungswegen vorzeichnet und die Rolle neuer Instrumente bzw. von Instrumentenalternativen skizziert, soweit dies die bisherigen Studien ermöglichen.

Die „Instrumentenanalyse“ analysiert die Rahmenbedingungen, die durch die bestehenden ökonomischen und planungsrechtlichen Instrumente gegeben sind, und sucht nach Handlungsfeldern, in denen regionale und kommunale Akteure des Planspiels Gestaltungsspielräume realisieren können (siehe Tabelle 1). Dabei sind die unterschiedlichen Ausgangssituationen sowohl faktisch als auch rechtlich zu berücksichtigen. So hat eine prosperierende Region wie die Region Stuttgart möglicherweise andere faktische Entscheidungsprobleme als eine strukturschwache Region in Thüringen. Hinzu kommt, dass innovative Ansätze wie in der Region Stuttgart auch andere rechtliche Optionen eröffnen als sie zum Beispiel in Thüringen existieren. Das bestehende Planungsrecht ist auf seine Zielbeiträge für eine Flächenkreislaufwirtschaft hin zu überprüfen und auf mögliche Fortentwicklung hin zu untersuchen.

Tabelle 1: Bisherige Rahmenbedingungen und Handlungsfelder der regionalen/kommunalen Akteure

	Rahmenbedingungen	Handlungsfelder
Planungsrecht	<ul style="list-style-type: none"> ■ ROG, Landes- und Regionalplanung ■ „Instrumentenkasten“ des BauGB 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Flächennutzungs- und Bebauungspläne ■ Integration durch Projekt- und Regionalmanagement
Ökonomische Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> ■ Kommunaler Finanzausgleich ■ Grundsteuergesetz ■ Altlastensanierungsfonds, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Zweckzuweisungen beantragen ■ Hebesätze anpassen ■ Förderanträge stellen

Ergänzend dazu sind auch Förderprogramme zu analysieren: Dabei geht es sowohl um Förderprogramme, welche darauf abzielen, die Entscheidungen von kommunalen Akteuren zu beeinflussen, als auch um Förderprogramme, welche direkt auf Flächennutzungsentscheidungen privater Akteure Einfluss nehmen. Auch bei diesen stellt sich die Frage, ob sie bei gegebener Instrumentierung einen Zielbeitrag zur Flächenkreislaufwirtschaft leisten und ob gegebenenfalls Änderungen an den Förderbedingungen diese bewirken können.

Tabelle 2: Beispiel für veränderte Rahmenbedingungen und zusätzliche Handlungsfelder der regionalen/kommunalen Akteure

	Rahmenbedingungen	Handlungsfelder
Planungsrecht	<ul style="list-style-type: none"> ■ Strikte Mengengrenzen einführen ■ BauGB-Änderung 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Brachflächenkataster ■ Innenentwicklungspotenziale ■ Flächennutzungs- und Bebauungspläne zeitnah anpassen ■ Befristung von Baurechten
Ökonomische Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> ■ Handelbare Ausweisungsrechte ■ Reform der Grundsteuer ■ Brachflächenrevitalisierungsfonds 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ankauf/Verkauf ■ Flächen steuerlich einstufen, Hebesätze anpassen ■ Förderanträge stellen

Schließlich sind als letzte Gruppe von Instrumenten neuere Ansätze zu berücksichtigen. Bei diesen Instrumenten ist zu fragen, welche Zielbeiträge bei welcher Ausgestaltung zu erwarten sind und welche Lücken hinsichtlich der möglichen Implementierung noch bestehen: So ist weitgehend unklar, wie und ob der Bund eine flächenpolitische Vorgabe wie das Flächensparziel „30 Hektar pro Tag“ für die Länder verbindlich umsetzen könnte. Einer Aufnahme in den raumordnungspolitischen Handlungsrahmen der Bundesregierung steht die Konkretion der Zielvorgabe entgegen, zumal eine derartige Vorgabe kaum dazu führen könnte, dass jedes Bundesland denselben relativen Beitrag zur Zielerreichung leisten muss. In diesem Fall bleibt dem Bund nur, über entsprechend wirkende Instrumente direkt Zugriff auf die kommunalen Ausweisungsentscheidungen und die privaten Nutzungsentscheidungen zu nehmen.

4. Die Anreizsituation der relevanten Akteursgruppen

Die an der Flächeninanspruchnahme beteiligten Akteursgruppen sind groß und heterogen. Schon die Komplexität des Akteurs (z.B. bei Kommunen oder Gewerbebetrieben) fällt sehr unterschiedlich aus, bei Industrie und Gewerbe sind die Ansprüche an Flächen und Standorte zudem höchst unterschiedlich. Darüber hinaus ergeben sich Unterschiede in den Problemen und Zielsetzungen zwischen den einzelnen Regionen (z.B. schrumpfende oder wachsende), die in großem Umfang auf die Anreizsituation Einfluss nehmen.

Es würde den Rahmen dieser Expertise bei weitem sprengen, die Anreizsituationen aller Akteursgruppen in ihrer gesamten Differenziertheit darstellen zu wollen. Im Kontext dieser Untersuchung kommt es auch nur darauf an, die wesentlichen Anreize zu identifizieren, denen die Akteure bei ihren Entscheidungen folgen, um auf diese durch die Wahl entsprechender Instrumente Einfluss zu gewinnen.

4.1 Öffentliche Akteure

4.1.1 Interessen und Aufgaben des Bundes

Natur und Landschaft weisen ebenso wie die natürlichen Bodenfunktionen zentrale Eigenschaften öffentlicher Güter auf. Aus diesem Grund muss der Staat sie bereitstellen oder zumindest für eine Bereitstellung sorgen. Allerdings ist damit noch ungeklärt, welche föderale Ebene der richtige Adressat für die Bereitstellung ist. Die Kriterien für die Bestimmung der am ehesten geeigneten föderalen Ebene sind, welche Spillover-Effekte die mit der Flächeninanspruchnahme beeinträchtigten öffentlichen Güter aufweisen und welche Ebene welche politökonomischen Hindernisse überwinden muss, um eine Bereitstellung zu gewährleisten.

Traditionell ist der Schutz von Natur und Landschaft Aufgabe der Länder. Da Beeinträchtigungen der meisten ökologischen Funktionen auch mit lokalen und regionalen Auswirkungen einhergehen, kann diese Aufgabenteilung auch beibehalten werden. Allerdings führt das zu einigen Problemen:

1. Die Landesgrenzen der Bundesländer sind historisch entstanden und entsprechen nicht den funktionalen Räumen von Natur und Landschaft. Deshalb kommt es an den Landesgrenzen zu Spillover-Effekten.
2. Die grundsätzliche Funktionsfähigkeit von Ökosystemen ergibt sich zum Teil erst aus unzerschnittenen, aber auch aus verbundenen Einzelräumen. Für diesen Verbund von Freiflächen zu sorgen, liegt möglicherweise nicht im Interesse des Landes, wenn es Infrastruktur ausbauen möchte, von der es direkt profitiert, gleichzeitig dadurch aber Zerschneidung stattfindet, von der auch andere Länder betroffen sind.

Es kann deshalb sinnvoll sein, zwischen Bund und Ländern eine Aufgabenteilung anzustreben, in welcher der Bund Zielvorgaben etwa für den Freiflächenbestand, besondere Schutzkategorien und deren Flächenansprüche etc. formuliert, die Länder aber die konkrete Zuweisung von Flächen auf bestimmte Nutzungen vornehmen.

Eine ähnliche Aufgabenteilung ist zwischen Ländern und Kommunen anzustreben, bei der wiederum Zielvorgaben von Landesebene auf regionaler Ebene oder auf kommunaler Ebene umzu-

setzen sind, die konkrete Umsetzung aber den regionalen und kommunalen Akteuren überlassen wird, solange nicht Landesinteressen berührt sind.

Ohne derartige hierarchische Zielvorgaben einschließlich ihrer instrumentellen Umsetzung fehlt es den untergeordneten Ebenen im Standortwettbewerb um die Ansiedlung von Einwohnern und Unternehmen an ausreichenden Anreizen, eine flächensparende und flächenschonende Flächenkreislaufwirtschaft durchzuhalten. Offenbar ist die Sicherung der Handlungsfähigkeit zukünftiger Generationen ein zu abstraktes Ziel, um es operativ gegen kurzfristige Interessen durchzusetzen. Man kann aber auch Zweifel hegen, ob der Bund über einen entsprechend langfristigen Horizont verfügt, denn im Prinzip unterliegt er demselben Problem der Interessenabwägung zwischen kurzfristigen (direkt wählerwirksamen) und langfristigen Zielen. Allerdings dürfte es dem Bund etwas leichter fallen, langfristige Ziele zu verankern, weil er aus größerer Distanz zum Einzelvorhaben agiert als es bei der lokalen oder regionalen Ebene der Fall ist.

Weil aus politökonomischer Sicht auch im Kontext der Flächenkreislaufwirtschaft weder die Belange von Natur, Landschaft und Bodenschutz noch die langfristigen Belastungen durch erst in ferner Zukunft ansteigende Infrastrukturkosten nicht schwer genug wiegen, um die kurzfristigen und lokal wirksamen Vorteile einer Neuansiedlung „auf grüner Wiese“ auszubalancieren, muss die Flächenkreislaufwirtschaft neben den Ländern und Regionen mit ihren Kommunen auch den Bund als Akteur adressieren.

4.1.2 Länder und Regionen

Die Länder nehmen die Aufgaben der Raumordnung über die Aufstellung von Grundsätzen, die Abstimmung von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen und durch die Mitwirkung an der Raumordnung des Bundes und der EG wahr⁶. Ziel ist es, die kurz- und mittelfristige Funktionsfähigkeit der technischen und sozialen Infrastruktur unter Beachtung ökologischer und sozialer Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Dazu führt zum Beispiel der Landesentwicklungsplan Hessen aus: „Die Siedlungsstruktur ist so zu gestalten, dass sie in geeigneter Weise – unter Erhaltung der Funktionsfähigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen – die Wahrnehmung der Daseinsfunktionen Wohnen, Arbeiten, Mobilität, Bildung, Erholung und Freizeit gewährleisten.“⁷ Ziele und Zeithorizont führen zu der Konsequenz, weitere Flächen in Anspruch nehmen zu müssen: „Dem Mobilitätsbedarf der Bevölkerung und dem Transportbedarf der Wirtschaft ist Rechnung zu tragen. ... Auch in Zukunft besteht zusätzlicher Bedarf an Wohnsiedlungsfläche. ... Auch im gewerblichen Bereich besteht zukünftig noch weiterer Flächenbedarf. ...“⁸ Die Hinweise auf die ökologischen Folgen der Flächeninanspruchnahme beschränken sich darauf, nach Möglichkeit die weniger schädliche Variante zu wählen: „Vor dem Hintergrund des weiterhin bestehenden Siedlungsflächenbedarfs muss der Städtebau dazu beitragen, die ökologischen Belastungen zu verringern. ... Freiräume sind nach Möglichkeit vor Inanspruchnahme zu schützen, die zu einem Verlust oder zu einer dauernden Beeinträchtigung ihrer ökologischen und ökonomischen Funktionen führen würden. Nicht vermeidbare Inanspruchnahmen haben umweltschonend und flächensparend zu erfolgen. Die zerschneidende Wirkung von Flächeninanspruchnahmen ist zu vermeiden oder auf ein Minimum zu beschränken“⁹. In einer grund-

6 Siehe z.B. *Hessisches Landesplanungsgesetz*, § 1.

7 *Landesentwicklungsplan Hessen 2000*, Kap. 4.1.1.

8 *Landesentwicklungsplan Hessen 2000*, Kap. 3.1 und 6.1.

9 *Landesentwicklungsplan Hessen 2000*, Kap. 6.1.1 und 5.

sätzlich an Wachstum orientierten Landespolitik, die im Wettbewerb zu den Politiken der übrigen Länder steht¹⁰, dient die Raumordnung dazu, die Flächeninanspruchnahme gewissen Regeln zu unterwerfen und ökologische Kriterien in die Überlegungen einzuführen, ohne das quantitative Flächenwachstum in Frage zu stellen. Auch rückläufige Entwicklungen bei den lokal zur Verfügung stehenden Arbeitsplätzen sollen mit Flächenausweisungen kompensiert werden: „Auch soll in jenen Gemeinden, in denen einschneidende Arbeitsplatzverluste eingetreten sind, die Möglichkeit zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen geschaffen werden, soweit geeignete Flächen verfügbar sind.“¹¹

Die landespolitischen Ziele und Grundsätze sind in den Landesentwicklungsplänen (LEP) niedergelegt, die nur in Teilbereichen wie bei Verkehrsprojekten (z.B. Bahntrassen) oder der Festlegung der örtlichen Zentralität konkrete räumliche Bezüge aufweisen. Sie sind die Schnittstellen zwischen internationalen und überregionalen Aspekten und den regionalen Umsetzungen. Eine deutliche Lenkungsfunktion entfalten sie jedoch nur dort, wo sie hinreichend konkret werden und die Gestaltungsfreiheit der Regionalpläne oder regionalen Flächennutzungspläne einschränken. Diese werden aber von kommunalen Interessen dominiert und dienen eher dazu, diese untereinander zu ordnen als die landespolitischen Vorgaben zu konkretisieren. Einfluss auf die Flächeninanspruchnahme nehmen diese Pläne in Form von Ausweisung von regionalen Grünzügen, Naturschutzgebieten, Bereichen für die Grundwassersicherung und andere, in Karten darstellbaren Schutzflächen. Eine absolute Begrenzung von Inanspruchnahme von z.B. Ackerflächen für Siedlungszwecke wollen sie zumindest bisher nicht darstellen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Bund über zentrale Zielvorgaben für die Einhaltung eines Schutzniveaus sorgen kann, das damit dem Standortwettbewerb der Länder, Regionen und Gemeinden entzogen ist. Auf diese Weise kann der Bund bei geeigneter Instrumentierung einen effektiven Schutz von Freiflächen gewährleisten. Die Länder selbst haben nur ein eingeschränktes Interesse daran, selbst entsprechende Zielvorgaben aufzustellen und vor allem einzuhalten, weil sie in Konkurrenz zu den übrigen Ländern damit einen relativen Nachteil erleiden. Gilt die Zielvorgabe jedoch für alle, verschlechtert kein Bundesland bzw. keine Region oder Gemeinde seine relative Position durch die Einhaltung der Vorgabe.

Bundesweite Zielvorgaben wie z.B. das Ziel, den Flächenverbrauch auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren, wären über die Landesentwicklungspläne, die Regionalpläne/regionalen Flächennutzungspläne bis hin zu den kommunalen Flächennutzungs- und Bebauungsplänen umzusetzen. Dabei ist strittig, auf welche Weise eine solche Umsetzung geschehen kann. Unabhängig von der konkreten Umsetzung gilt aber in jedem Fall, dass die abstrakten Ziele des Bundes auf dieser Ebene durchaus als einleuchtend und in dieser Form konsensfähig empfunden werden können, aber diese Konsensfähigkeit mit zunehmendem Konkretisierungsgrad der Ziele auf dem Weg zur kommunalen Planung deutlich abnimmt, weil die negativen Auswirkungen von den Akteuren weniger wahrnehmbar sind, dafür aber die Kosten der Anpassung an die Zielvorgabe deutlicher zutage treten. Daher schwindet die Akzeptanz.

Allerdings gilt auch für Bund und Länder, dass sie als Träger überregionaler Verkehrswege (Autobahnen, Bundesstraßen, Schienenwege) Maßnahmen veranlassen, die in erheblichem Ausmaß zum Flächenverbrauch und insbesondere zu Zerschneidungen beitragen. Auch diese föderalen Ebenen haben also einen Anreiz, die Zielverfolgung beim Flächenverbrauch abzuwä-

¹⁰ Siehe zu Fragen des Wettbewerbsföderalismus *Bizer/Sesselmeier* 2004.

¹¹ *Landesentwicklungsplan Hessen 2000*, Kap. 4.1.2.

gen gegen andere Ziele wie den Ausbau der Infrastruktur. Es ist also nicht zwangsläufig davon auszugehen, dass der Bund quantitative und qualitative Flächenziele konsequent instrumentiert. Eine Übersteuerung der Flächenkreislaufwirtschaft ist damit auf allen Ebenen extrem unwahrscheinlich. Ohne eine aktive Beteiligung des Bundes sind die Trittbrettfahrerprobleme jedoch so groß, dass kaum eine Chance für eine effektive, flächensparende und flächenschonende Politik über einzelne Länder hinaus besteht.

4.1.3 Kommunen

Die Verantwortung für die örtlichen Belange und damit auch die Aufgabe, diese zu gestalten, ist in der verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes den Gemeinden zugewiesen (Art. 28 Abs. 2 GG). Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden umfasst auch die Planungshoheit, das heißt, die Kompetenz, die städtebauliche Entwicklung zu steuern (zu leiten). Der Steuerungsanspruch der Gemeinden gründet sich auf ihre Funktion, das Gemeinwohl auf örtlicher Ebene unter Abwägung divergierender Interessen zu konkretisieren (Grigoleit 2000, S. 83). Die Gemeinden sind allerdings an die verfassungsrechtliche Ordnung einschließlich der Gesetze des Bundes und der Länder gebunden. Das Städtebaurecht des Bundes hat sich traditionell im Wesentlichen auf rahmensetzende sowie solche Regelungen beschränkt, die die Steuerung auf örtlicher Ebene ergänzen und der Bauleitplanung relativ abstrakte Zielvorgaben machen. Der den Gemeinden verbleibende Gestaltungsspielraum ist weit und unterliegt lediglich den Anforderungen an eine gerechte Abwägung (§ 1 Abs. 6 BauGB). Der Verantwortungsbereich der Gemeinden wurde durch den Abbau der Kontrolldichte gegenüber Bebauungsplänen (Wegfall der Anzeige- und Genehmigungspflicht; Einschränkung der Rechtsmittel) weiter gestärkt (Coulmas 2000, S. 145).

Aus der Sicht der Gemeinden sind die anderen Akteure Adressaten der Steuerung. Der Steuerungsmodus ergibt sich nach der Verteilung von Macht und Einfluss der Akteure und den von ihnen verfolgten Interessen. Dabei geht es zum einen darum, wie die Gemeinden die Handlungsrationaltäten der anderen relevanten Akteure beeinflussen können. Auf der anderen Seite werden die Gemeinden mit mehr oder weniger offensiv vorgetragenen Wünschen von Grundstückseigentümern, Investoren und betroffenen Bürgern konfrontiert. Ob und in welchem Maße die Gemeinden ihre städtebaulichen Ziele an diesen Wünschen orientieren und in Anbetracht der Wünsche bereit sind, Abstriche von ihren städtebaulichen Zielen in Kauf zu nehmen, hängt vor allem davon ab, welche Stellung und welche Bedeutung die jeweilige Akteursgruppe für die städtebauliche Entwicklung und für die Perpetuierung bestehender Machtverhältnisse hat. Der rechtliche Rahmen wird zur Umsetzung der politischen Ziele entweder genutzt oder – soweit erforderlich und möglich – umgangen. Die Steuerungsleistung des Rechts darf deshalb nicht überschätzt werden.

Die Einflüsse einzelner Grundstückseigentümer, Vorhabenträger oder Bevölkerungsgruppen auf das städtebauliche Geschehen haben angesichts der finanziellen Engpässe der öffentlichen Hände und der Konjunktur kooperativer Verfahrensansätze eher zu- als abgenommen. Das Handeln der Gemeinde kann deshalb häufig eher mit dem Begriff „Reagieren“ als durch das Wort „Agieren“ beschrieben werden (Reflex auf private Initiative) (Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, § 11 Rn. 2; Spannowsky 1994, S. 352 ff.). In vielen Städten und Gemeinden werden die Rahmenbedingungen für Vorhaben bereits überwiegend durch Investoren gesetzt¹². Die Gestal-

12 Der Spiegel betitelte einen Beitrag zu dieser Entwicklung mit den Worten „Diktat des Investors“, *Der Spiegel*, H. 36 (1998), S. 62.

tungsmöglichkeiten der Gemeinden hängen allerdings auch von der regional unterschiedlichen wirtschaftlichen Prosperität ab. So ist z.B. die Stellung des Investors gegenüber der Gemeinde in wirtschaftsschwachen Regionen im Vergleich zu prosperierenden Regionen stark, weil hier die Gemeinden um jeden Arbeitsplatz und um jede Unternehmensansiedlung kämpfen müssen.

Schließlich darf nicht übersehen werden, dass die Städte und Gemeinden wiederum ein komplexes politisches und administratives System darstellen, in dem sich die Meinungsbildung und Strategieentwicklung zwischen einer Vielzahl von Akteuren mit jeweils eigenen Interessen und Handlungsrationalitäten vollzieht. Auf der allgemeinen Ebene kann zwischen der Verwaltung einerseits und den politischen Gremien andererseits differenziert werden, von denen jede Seite spezifische Funktionen wahrnimmt. Die Verwaltung vollzieht dabei den politischen Willen und ist für eine fachlich und rechtlich korrekte Aufgabenerfüllung verantwortlich. Die politischen Entscheidungsgremien treffen die Entscheidungen, bei denen der Gemeinde ein gestalterisches Ermessen zukommt. Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik hat sich die Verwaltung traditionell im Konfliktfall auf die „vertikalen Fachbruderschaften“ besonnen und die Meinung der Rechts- oder Fachaufsicht zur Stärkung der eigenen Position angeführt. Dieses System dürfte durch den Verzicht auf die Anzeigepflicht bei Bebauungsplänen empfindlich gestört sein.

Kooperation mit Bürgern und anderen Akteuren hat für die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung eine wachsende Bedeutung. Der Bürger soll für die verantwortliche Gestaltung seiner Lebensumwelt gewonnen werden. Staat und Kommunen können hier als Initiatoren, Ideengeber und Unterstützer fungieren (aktivierende Funktion). Verantwortung wird dabei partiell auf die Bürger übertragen. Die Letztentscheidungsverantwortung verbleibt aber bei der Gemeinde. Bei vorhabenbezogenen Planungen ist die Gemeinde zudem Gewährsträger für eine faire, alle öffentlichen und privaten Belange verarbeitende Planungsentscheidung. Sie muss deshalb auch die Verfahrensverantwortung behalten.

Die Kommunen agieren höchst unterschiedlich, wobei ihre Lage (Stadt/Umland) und ihre Größe und damit die Verwaltungsstruktur von erheblicher Bedeutung sind. In kleineren Gemeinden sind die politischen Mandatsträger, also der Bürgermeister, die Dezernenten und das Gremium, das Flächenausweisungen beschließt (Gemeinderat, Magistrat etc.), von besonderer Bedeutung. Deren Anreizsituation ist im Wesentlichen von folgenden Aspekten gekennzeichnet:

1. Finanzierung der kommunalen Haushalte,
2. Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen,
3. Infrastrukturauslastung,
4. interkommunale Konkurrenz,
5. persönliche Bedürfnisse der Wähler.

Alle fünf Aspekte tragen, wenn auch in unterschiedlichem Maß, dazu bei, die Wiederwahl der politischen Entscheidungsträger zu sichern. Sie fügen sich in Form operationalisierter Ziele in das Entscheidungskalkül von Politikern im Rahmen der Institutionenanalyse ein.

Die *Finanzierung der kommunalen Haushalte* wird im Wesentlichen aus fünf Quellen bestritten: Erstens, den Einnahmeanteilen aus dem Verbund der Einkommen- sowie der Umsatzsteuer, zweitens den Einnahmen aus der Gewerbe- und der Grundsteuer, drittens aus den Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich, drittens den Gebühren sowie viertens den sonstigen

Einnahmen¹³. Die Sicherung vorhandener und die Ansiedlung neuer Gewerbebetriebe zur Förderung der Gewerbe- oder Grundsteuereinnahmen oder die Erhöhung der Einwohnerzahl sind häufig mit Flächenneuausweisungen verbunden.

Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs erfolgen Schlüsselzuweisungen; nach dem Hauptansatz sind sie abhängig von der Anzahl der Bewohner. Den Kommunen stehen 15 Prozent der von ihren Einwohnern gezahlten Einkommensteuer zu. Damit ergibt sich ein weiterer Anreiz für die Kommunen, die Anzahl der Einwohner zu erhöhen.

Die *Schaffung und der Erhalt von Arbeitsplätzen* ist auch auf der kommunalen Ebene eine politische Aufgabe mit hohem Stellenwert. Dies gilt nicht nur im Sinne der Sicherung der Einnahmen aus der Gewerbesteuer, sondern in erster Linie, um Abwanderungen von Einwohnern zu vermeiden. Fast alle größeren Kommunen verfolgen eine aktive Politik der Wirtschaftsförderung, um den Erhalt und die Neuansiedlung von Arbeitsplätzen zu erreichen. Auch wenn dabei die Möglichkeiten der Einflussnahme beschränkt sind, weil die Kommunen der europäischen Beihilfekontrolle unterliegen und keine lokalen Steuervergünstigungen gewähren dürfen, so können sie durch Hilfestellungen bei Genehmigungsverfahren und die schnelle Entwicklung von Flächen für Investitionen für ein gutes Investitionsklima sorgen.

Viele *infrastrukturelle Einrichtungen* sind entweder zu wenig ausgelastet, dann kosten sie je Nutzer zu viel und liefern einen weiteren Anlass, mehr Einwohner (Nutzer) an die Gemeinde zu binden. Dies ist insbesondere unter Schrumpfungsbedingungen der Fall, da Infrastruktur-Rückbau manchmal technisch problematisch, immer aber mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Oder sie sind überlastet, dann steht ein Ausbau an, der Flächen in Anspruch nimmt und dann zumeist nicht voll ausgelastet ist, weil Kapazitätsreserven geschaffen werden. In jedem Fall erscheint der Zuwachs an Nutzern als der einfachste Weg, Auslastungsprobleme infrastruktureller Einrichtungen zu lösen. Andererseits könnten die erhöhten Kosten für schlecht ausgelastete Infrastruktur auch einen Anreiz gegen weitere Flächenausweisungen und für Nachverdichtungen und Innenstadtentwicklung darstellen. Voraussetzung dafür wäre aber eine hohe Kostentransparenz.

Bei dem Streben um möglichst viele und einkommensstarke Einwohner, um viele Arbeitsplätze und gewerbesteuerstarke Betriebe können die einzelnen Kommunen die nationalen und überregionalen Rahmenbedingungen nicht beeinflussen. Ihr Einfluss beschränkt sich im Wesentlichen auf die lokale Ebene, so dass sie in diesen Bestrebungen in der direkten *Konkurrenz mit den Nachbargemeinden* und Nachbarkreisen stehen. Daher ist eine Selbstbeschränkung bei der Ausweisung von Siedlungs- und Gewerbeflächen politisch nur machbar, wenn dezidierte interkommunale Absprachen bestehen und eingehalten werden oder entsprechende Festlegungen in einem Regionalen Flächennutzungsplan exakt niedergelegt sind.

Trotz einiger konjunktureller und struktureller Probleme bestehen in Deutschland noch immer die wirtschaftlichen Voraussetzungen dafür, dass die Bürger nach Vergrößerung der Wohnfläche (pro Kopf), nach Verbesserung der Mobilität und nach Optimierung der Freizeitangebote streben. Insbesondere in kleineren Gemeinden werden die Wohnbedürfnisse junger Familien relativ undifferenziert gleichgesetzt mit dem „Häuschen im Grünen“. Diese (Fehl-)Wahrnehmung der Bedürfnisse führt zu flächenintensiven Wohngebieten mit der Folge eines weiteren Ausbaus von Pendlerstraßen, der Anlage von Umgehungsstraßen und von Eventplätzen. Diesen *Wün-*

13 Dazu zählen auch Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit der Gemeinden, siehe Gemeindefinanzbericht 2003 (Karrenberg/Münstermann 2004).

schen von Wählern, Parteifreunden und politischen Gegnern kann sich die politische Spitze einer Kommune nicht dauerhaft verschließen, insbesondere wenn die Fordernden über ihre Wählerstimme hinaus politischen Einfluss haben.

In der Abstraktion des nationalen oder überregionalen Maßstabs sind die *Endlichkeit der Resource Fläche* und die Folgen einer übermäßigen Verknappung auf die Gestaltungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen begreifbar. Lokal sind die Folgen konkret häufig aber nicht wahrnehmbar, zumindest stellen sie sich nur „schleichend“ ein¹⁴. Ebenso ist die Zerschneidungswirkung durch Verkehrswege für die Benutzer nicht wahrnehmbar. Daher gibt es auch wenig kommunalpolitische Akzeptanz für eine Begrenzung der Flächeninanspruchnahme.

Daneben gibt es natürlich auch solche Kommunen, in denen die Einschränkung der Entfaltungsmöglichkeiten wegen Flächenmangel bzw. heftigen Nutzungskonflikten bereits eingetreten ist oder wegen Leerständen von funktionsbedrohendem Ausmaß Handlungsdruck besteht. In diesen Fällen besteht zwar ein Problembewusstsein, aber der Druck von Einzelinteressen bleibt bestehen. Hinzu kommt, dass die Innenentwicklung und Aktivierung von Brachen oder unangemessen genutzten Liegenschaften mit ungleich höherem verwaltungstechnischem Aufwand (z.B. Einigungsbedarf mit Eigentümer, Herstellung der Bebaubarkeit, Lösung von Nutzungskonflikten) verbunden ist als die Ausweisung „neuer“ Flächen. Zu den hohen Grundstückspreisen kommen Kosten für Rückbau, Altlastenrisiken und wenig variable Grundstücksgrößen.

Hypothesen

1. Die Bundesebene muss über Vorgaben dafür sorgen, dass wegen der mangelnden Ausschließbarkeit der mit Freiflächen verbundenen Funktionen eine bundesweit flächendeckende Vorsorge gewährleistet ist.
2. Die Landesebene kann diese Vorgaben umsetzen und darüber hinaus dafür sorgen, dass landesspezifische Eigenheiten einem besonderen Schutz unterstellt werden, um Naherholungsfunktionen und touristische Entwicklung zu fördern.
3. Weil für kommunale politische Entscheidungsträger die Ausweisung von neuen Flächen zur Wohnbebauung, Gewerbeansiedlung oder Freizeitgestaltung von großer Bedeutung ist, denn darüber weisen sie Aktivität nach für die Sicherung der Gemeindefinanzen, der Arbeitsplätze, des Wohnraums und der allgemeinen Prosperität der Kommune, findet eine freiwillige Beschränkung oder Verzicht auf Neuausweisung keine politische Akzeptanz. Die politischen Entscheidungsträger bedürfen einer klaren Restriktion durch Instrumente des Freiflächenschutzes.
4. Wenn die Verwaltung gemäß Eigennutzhypothese agiert, dann profitiert auch sie von wachsender Bevölkerung und wachsender Wirtschaftsaktivität (Budgetmaximierung). Insgesamt steht die Verwaltung aber nur mittelbar unter dem Druck der Wähler und nimmt tendenziell einen längerfristigen Zeithorizont ein.
5. In Kernstädten stehen Kommunen stark unter Kooperationsdruck, weil sie nur noch über wenige Flächenreserven verfügen und gleichzeitig eine Abwanderung in das Umland statt-

14 Vgl. *NBBW 2004*, S. 25.

findet. Umgekehrt ist der Kooperationsdruck für das Umland nur gering. Um Kooperationen zu ermöglichen, bedarf es deshalb Instrumente, die diese Rahmenbedingung verändern.

6. In schrumpfenden Regionen zeigen steigende Infrastrukturkosten die Problematik extensiver Bebauung deutlich an und erhöhen dort die Bereitschaft, Flächenneuausweisungen zurückzunehmen oder zu reduzieren.

4.2 Private Akteure/Interessengruppen

4.2.1 Wohnungssuchende Bürger

Für Bürger, die neuen Wohnraum suchen, ist die Entscheidungssituation von folgenden Motiven geprägt:

- Vorstellungen von der Wohnungsgröße,
- Vorstellungen von der Wohnform,
- Vorstellungen vom Umfeld.

Diese Vorstellungen können nur in gewissen Grenzen verwirklicht werden, die letztlich durch seine Budgetrestriktion gegeben sind. Dabei fließen als Kostenkategorien ein:

- insbesondere die Kosten für Grundstück und Gebäude sowie
- in zweiter Linie die Entfernung zum Arbeitsplatz (Transport- und Zeitkosten).

Einer der Gründe der Wohnungssuche ist – neben dem Ortswechsel – die Neugründung oder Vergrößerung der Familie. Aber auch viele Paare ohne Kinder sind aus Komfortgründen auf der Suche nach *mehr Wohnraum* (größeren Zimmern oder/und mehr Räumen). Große Wohnungen stehen in vielen Innenstädten entweder in geringem Umfang oder zu sehr hohen Preisen zur Verfügung, so dass Stadtrand siedlungen oder Dörfer in der Region schnell ins Blickfeld der Wohnungssuchenden geraten.

Die Grundstücke und damit auch die gesamten Liegenschaften sind in der Peripherie erheblich preisgünstiger als in den Innenstädten. In Kombination mit dem Vergrößerungswunsch ist dieser Umstand äußerst attraktiv. Hinzu kommt, dass der Effekt der geringeren *Baulandpreise* noch durch staatliche Förderungen wie Eigenheimzulage¹⁵ oder Entfernungspauschale verstärkt wird. Auch die Grundsteuer verteuert, wenn auch bloß tendenziell, durch ihre Bemessung nach dem Einheitswert das Wohnen in städtischen (teuren) Lagen relativ zu den Stadtrandgebieten.

Dazu kommt, dass das Wohnen in einem freistehenden Einfamilienhaus in der Vorstellung eines großen Anteils der Bevölkerung die *ideale Wohnform* darstellt¹⁶. Aus diesem Grund wählen gerade auch gut Verdienende, für die der Preisvorteil nicht ausschlaggebend ist, diese Wohnform. Die Attraktivität beruht nicht allein auf dem besseren Image der Einfamilienhäuser gegenüber dem Geschosswohnungsbau, sondern von dieser Wohnform wird erwartet, dass sie auch eine freiere Entfaltung der Persönlichkeiten zulässt. Anders gesagt: Die Segregation städtischer Funktionsbereiche beruht (neben manchen funktionalen Rahmenbedingungen) auch auf einer wachsenden Intoleranz gegenüber anderen Funktionen und damit verbundenem Lärm, Abgasen

15 Wurde Ende 2005 abgeschafft.

16 Allerdings gibt es inzwischen auch Gruppen, die attraktive Formen des urbanen Wohnens akzeptieren (z.B. Südstadt Tübingen).

und optischen „Belästigungen“. Die durchaus ebenfalls vorhandenen Präferenzen für innerstädtisches Wohnen („urbanes Wohnen“) werden hingegen politisch bisher wenig wahrgenommen und kaum genutzt¹⁷.

Dabei weist die Wohnform des „Häuschen im Grünen“ nicht unerhebliche Nachteile auf: Die tägliche *Fahrt zum Arbeitsplatz* und zurück nimmt oft eine oder mehrere Stunden in Anspruch; auch andere Infrastruktureinrichtungen sind häufig nur mit dem Auto oder ÖPNV erreichbar, was sich insbesondere bei heranwachsenden Kindern in einem erheblichen Beförderungsbedarf niederschlagen kann. Die Aufwendungen für die Mobilität können im Lauf der Jahre durchaus den Kostenvorteil des gegenüber einer zentralen Lage günstigeren Grundstücks ausgleichen. Allerdings mangelt es bei den Betroffenen häufig an einem klar strukturierten Kalkül, das diese Faktoren auf mittlere oder lange Sicht einbezieht. Dasselbe gilt für die Risiken überproportionaler Wertverluste von Immobilien in ungünstigen Lagen (z.B. langfristige Schrumpfung).

Hypothesen

1. Hinsichtlich der Wohnbevölkerung ist folglich festzuhalten, dass die Attraktivität des „Häuschens im Grünen“ noch immer hoch ist oder zumindest politisch diese Wahrnehmung weiterhin vorherrscht, auch wenn sich erste Tendenzen einer differenzierteren Wahrnehmung alternativer Wohnformen in einzelnen Gruppen abzeichnen.
2. Die hohe Attraktivität des Einfamilienhauses setzt sich zusammen aus geringeren Anschaffungskosten, größeren individuellen Entfaltungsmöglichkeiten und positivem Image als Pull-Faktoren, der mangelnden Attraktivität vieler Innenstädte und fehlenden Angeboten für individuelle urbane Wohnformen als Push-Faktoren sowie der mangelnden Wahrnehmung der Mobilitätsnachteile und des Risikos der Wertabnahme im Zeitablauf.

4.2.2 Grundstückseigentümer

Eigentümer von Grundstücken im Außenbereich haben ein großes Interesse an der Ausweisung als Bauland, weil sie einen erheblichen Wertzuwachs erwarten können. Da die Bodenwertsteigerungen durch die kommunale Bauleitplanung einseitig den Grundstückseigentümern zugutekommen, sind sie in hohem Maße an weiteren Baulandausweisungen interessiert und betonen daher im Einklang mit den Nachfragern die Notwendigkeit kommunaler Entfaltung.

Die Eigentümer von Grundstücken und Gebäuden im Innenbereich können von der Förderung der Kernstädte profitieren, insbesondere wenn ihre Liegenschaften momentan nur schwer an den Markt zu bringen sind. Sie würden auch profitieren, wenn es zu einer strikten Verknappung der Neuausweisung käme, weil das gleichbedeutend ist mit Preissteigerungen im Bestand. Insofern dürften die Eigentümer von Immobilien im Innenbereich wegen ihres Interesses an der Inwerthaltung ihrer Immobilien auch für flächensparende Maßnahmen einer Flächenkreislaufwirtschaft insgesamt zu gewinnen sein. Das trifft aber nicht zu für die Eigentümer von Flächen im Außenbereich.

¹⁷ Eine Ausnahme bilden zum Beispiel die Städte Karlsruhe und Dortmund, die – mit unterschiedlichen Ergebnissen – konkret ermitteln, mit welchen Motiven die Abwanderer das Umland aufsuchen und entsprechende Anpassungen bei den Angeboten vornehmen wollen; siehe *LBS-Fachtagung 2004*.

Realiter stehen einer Wiedernutzung oder Marktzuführung brachliegender Innenbereichsgrundstücke auf Seiten der Eigentümer allerdings häufig unrealistische Vorstellungen über den erzielbaren Marktpreis oder spekulative Absichten entgegen. Bei gewerblichen/industriellen Eigentümern behindern überhöhte Buchwerte die Wiedernutzung, bei privaten Eigentümern kommt es auch zu einer Überforderung bei der Durchführung der Entwicklung (siehe ausführlich die Expertise zu privatwirtschaftlichen Initiativen auf Brachflächen).

Hypothese

1. Eigentümer von Flächen im Außenbereich haben kein Interesse an der Umsetzung einer konsequenten Flächenkreislaufwirtschaft, weil damit die Wertentwicklung ihrer Grundstücke unwahrscheinlicher wird. Sie dürften deshalb eher als Gegner der Flächenkreislaufwirtschaft auftreten.
2. Eigentümer von Gebäuden und Flächen im Innenbereich profitieren hingegen von einer konsequenten Flächenkreislaufwirtschaft, weil das mit einer Wertsteigerung ihrer Immobilien einhergeht. Diese relativ gut organisierte Gruppe könnte deshalb möglicherweise für eine Flächenkreislaufwirtschaft gewonnen werden.

4.2.3 Investoren

Investoren wie Bauträger, Projektentwickler, Banken, Großflächeneigentümer oder auch Makler verstehen sich oft als Mittler zwischen den Anbietern von Flächen bzw. den Kommunen und den Nachfragern nach Wohnraum, Gewerbeflächen oder Dienstleistungsräumen. Dabei kommen zunächst dieselben Kriterien wie bei den individuellen Nachfragern zum Tragen. Um eine breite Verwertbarkeit der Investitionen zu gewährleisten, stellt diese Gruppe häufig höhere Ansprüche an die Objekte als der Durchschnitt der einzelnen Nachfrager es tut.

Die Anreizsituation von Neuinvestoren wird wesentlich durch folgende grob vereinfachte Faktoren geprägt:

- verkehrliche Anbindung,
- Grundstückskosten,
- zeitliche Realisierungsperspektive,
- Altlastenrisiken,
- behördliche Auflagen.

Im gewerblich-industriellen Bereich hat die *verkehrliche Anbindung* eines Betriebsstandortes oberste Priorität unter den Standortfaktoren. Dabei spielen Entfernungen eine geringere Rolle als die Fahrzeiten, unter anderem deswegen werden viele Standorte in geschlossenen Siedlungsbereichen aufgegeben, wenn auf neu ausgewiesenen Standorten in der Nähe der Autobahnausfahrt erhebliche Fahrzeitgewinne für Transporte, Anlieferungen und Personal erzielt werden können. Auch im Wohnungsbau ist die schnelle Erreichbarkeit der Siedlung für die Investoren ein Kriterium der Vermarktbarkeit; hier kommen zu den Fernstraßen noch der ÖPNV (z.B. S-Bahn) für Berufspendler hinzu. Dies gilt weitgehend auch für den Dienstleistungssektor. Ausnahmen stellen einige Dienstleistungsbereiche dar, die entweder repräsentative Innenstadtlagen (z.B. Bankzentralen) bevorzugen oder in idyllischen, aber verkehrstechnisch erschlossenen Randlagen ihren Mitarbeitern ein attraktives Arbeitsumfeld bieten wollen.

Die *Grundstückskosten* spielen ebenfalls eine große Rolle bei der Rentabilität von Investitionen und Betrieben. Viele Investoren können die hohen Grundstückskosten in Innenstädten mit den heutigen Renditeerwartungen nicht mehr tragen. Das trägt in doppelter Hinsicht zu Leerständen bei: Einerseits werden insbesondere großflächige Produktions- und Handelsbetriebe aus Innenstädten in die Peripherie ausgelagert, andererseits werden diese freiwerdenden Flächen kaum nachgefragt, weil Neunutzer neben relativ hohen Kaufpreisen häufig auch hohe Aufwendungen für die Umnutzung zu tragen haben.

Die *zeitliche Realisierungsperspektive*, insbesondere die Zeit zwischen Grundstückserwerb und dem Beginn des Kapitalrückflusses, d.h. der Vermietung des baureifen Grundstückes oder des fertigen Objektes, ist ebenfalls von großer Bedeutung für Investoren. Die wenigsten Verzögerungen werden bei Grundstücken auf der „grünen Wiese“ erwartet, für die bereits ein Bebauungsplan vorliegt, die Grundlagen für die Erschließung gelegt sind und die naturschutzrechtlichen Genehmigungen vorliegen. Besonders viele Verzögerungen werden bei Grundstücken mit problematischen Vornutzungen erwartet, wenn die Altlastensituation nicht eindeutig geklärt ist¹⁸.

Bei der Innenentwicklung respektive der Re-Investition auf gewerblichen Brachflächen spielen insbesondere *Risiken wie etwa durch Altlastenverdacht* eine Rolle¹⁹:

- Zu den hohen Kosten der Innenstädte kommen hohe festgestellte oder vermutete Untersuchungs-, Abriss- und Sanierungskosten.
- Der Käufer haftet in der Rechtsnachfolge häufig für nicht oder nicht vollständig erkannte Kontaminationen.
- Untersuchungen, baurechtliche Zulassungen und Sanierungen erfordern viel Zeit und schließen Investitionen häufig aus.
- Aus vorhandenen oder vermuteten Kontaminationen können Auflagen resultieren, die die Nutzbarkeit von Grundstücken erheblich einschränken oder zu weiteren Kosten führen.

Viele Betriebe mit Lieferverkehr sind heutzutage auf die Genehmigung eines 24-Stunden-Betriebs angewiesen. Das ist in gewachsenen Gewerbegebietsstrukturen und in Innenstädten bzw. auf den Zufahrten zu diesen Flächen häufig nicht möglich. Dort sind zudem die Auflagen des BImSchG nicht durch entsprechende Abstände zur Wohnbebauung oder anderen sensibleren Nutzungen, sondern nur durch aufwendige technische Maßnahmen einzuhalten. Hinzu kommt ein besseres Erweiterungspotenzial im Außenbereich bei zukünftigem weiterem Flächenbedarf des Betriebs.

Hypothesen

1. Industrielle und gewerbliche Investoren bevorzugen Standorte mit geringen Genehmigungserfordernissen, bester verkehrlicher Anbindung und kurzen Entwicklungszeiten zu möglichst günstigen Preisen. Deshalb drängt diese Gruppe häufig auf neue Standorte in „greenfields“.

¹⁸ Siehe auch Punkt 4.

¹⁹ Siehe dazu ausführlicher unter anderem *Apel u.a. 2000*.

2. Im konjunkturellen Abschwung steigt die relative Durchsetzungsfähigkeit dieser Gruppe in Bezug auf „greenfields“, weil die Kommunen weniger Mittel zur Verfügung haben, um Binnenstandorte zu entwickeln und entsprechend vorzubereiten.

4.2.4 Industrie- und Handelskammern und örtliche Wirtschaftsverbände

Die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern nehmen als Parafisci öffentliche Aufgaben wahr, zu denen unter anderem auch die Interessenvertretung der (Pflicht-)Mitglieder zählt. Die Interessenvertretung auf lokaler Ebene spielt eine wichtige Rolle für die Rechtfertigung ihrer Funktion. Durch eine gut sichtbare und möglichst wirkungsvolle Interessenvertretung können die Kammern Konflikte nach innen reduzieren oder vermeiden. Je stärker die Kammern unter Druck geraten, der ihre Rolle in Zweifel zieht, desto wichtiger ist es für sie, die Interessenvertretung in den Mittelpunkt zu rücken. Für die übrigen (freiwilligen) Wirtschaftsverbände, für die keine Pflichtmitgliedschaft besteht, ist dieser Rechtfertigungsdruck noch höher. Insofern ist davon auszugehen, dass Kammern und Wirtschaftsverbände sich konsequent an den Interessen ihrer Mitglieder in der Flächenpolitik orientieren.

Diese Interessenorientierung ist nur dann geschwächt, wenn es um die Ansiedlung neuer Mitglieder geht, weil damit der Einflussbereich der Kammern steigt. Allerdings ist bei großräumiger Abgrenzung der Kammerbezirke davon auszugehen, dass Kammergrenzen überschreitende Verlagerungen nicht besonders häufig auftreten. Der Regelfall dürfte deshalb sein, dass aus der Perspektive der jeweiligen Kammer hauptsächlich kammerinterne Standortverlagerungen stattfinden. Das Hauptinteresse besteht folglich in der Interessenvertretung der Mitglieder: Wenn diese als zentrales Problem die mangelnde Flächenverfügbarkeit sehen, dürfte das auch für die örtlichen Kammern gelten.

Hypothesen

1. Die Kammern vertreten die Interessen ihrer Mitglieder und treten damit überwiegend dafür ein, ausreichend neue Flächen für Gewerbe und Industrie bereit zu stellen. Sie dürften deshalb wesentlich als Opponenten einer Flächenkreislaufwirtschaft auftreten.
2. Die freien Wirtschaftsverbände stehen unter noch stärkerem Druck durch ihre Mitglieder, weil diese auch austreten können. Für sie gilt deshalb im Ergebnis dasselbe.

4.2.5 Bürgerinitiativen, Nachbarschaftsgruppen, Umweltverbände

Bürgerinitiativen, Nachbarschaftsgruppen

Die Überschrift subsumiert sehr heterogene Bevölkerungsgruppen, die auch innerhalb der Gruppierungen unterschiedliche Ziele verfolgen. So sind Nachbarschaftsgruppierungen und Bürgerinitiativen zu finden, die sich gegen eine Nachverdichtung von höherwertigen Wohnquartieren wenden. Beweggründe können die Furcht vor höherer Verkehrsbelastung (Lärm, Abgase, Gefährdung von spielenden Kindern) sowie vor Zuzug anderer als der eigenen sozialen Gruppe sein. Andere Bürgerinitiativen fordern den Ausbau von (Pendler-)Verkehrswegen oder die Realisierung von Umgehungsstraßen, um ihre Wohnquartiere aufzuwerten. Da die Attraktivität des Häuschens „im Grünen“ als weitgehend ungebrochen gilt, wachsen häufig Wohnquar-

tiere und damit die Verkehrsbelastung. Damit die Attraktivität der Wohnform weiterhin gewahrt bleibt, plädieren diese Bürgerinitiativen dafür, die Nachteile des Verkehrs in die Peripherie auszulagern. Gemeinsam haben diese Initiativen, dass sie die hohen Organisationskosten häufig nur deshalb aufwenden können, weil ihre Interessen durch eine konkrete Maßnahmenplanung bedroht sind. In diesen Fällen können sie aber eine hohe politische Wirksamkeit entfalten.

Position der Umweltverbände BUND, NABU und DNR

Etwas anders gelagert ist die Situation in den Umweltverbänden. In diesen versammeln sich durchaus überörtliche Interessen, die nicht durch eine Maßnahme veranlasst sind, sondern durchaus langfristiger Art sind. Auch Umweltverbände vertreten in erster Linie die Interessen ihrer Mitglieder, soweit dies den Interessen der Verbandsfunktionäre entspricht.

Das quantitative Ziel der Bundesregierung in der Flächenpolitik begrüßen die Umweltverbände im Grundsatz ebenso wie eine umfassend angelegte Flächenkreislaufwirtschaft. Für die Umweltverbände gibt eher die „Instrumentenlücke“ in der Nachhaltigkeitsstrategie zwischen dem gesetzten Ziel und den dazu erforderlichen, aber bisher nicht ergriffenen Maßnahmen, Anlass zur Kritik.

Folgende Maßnahmen bilden nach Ansicht der Umweltverbände essentielle Grundpfeiler für eine Strategie zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und der Umweltbelastungen durch Siedlung und Verkehr:

- Ökologische Finanzreform für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung
 - ▲ Gemeindefinanzreform: ökologische Umgestaltung des Lohn- und Einkommensteueranteils der Kommunen, der Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie des Finanzausgleichs (Anreize zur Innenentwicklung und für eine weniger umweltbelastende Entwicklung von Siedlung und Verkehr),
 - ▲ Einführung einer Neuerschließungsabgabe bzw. ökologische Umgestaltung der Grunderwerbsteuer,
 - ▲ Abschreibungsfristen auf Gebäude sollen Anreize zur Innenentwicklung setzen,
 - ▲ komplette Abschaffung der Eigenheimförderung,
 - ▲ Weiterentwicklung und konsequent umweltbezogene Ausgestaltung der Ökosteuer (dämpfende Wirkung auf Wohnraumsprüche, Energieverbrauch durch Wohnen und Verkehrsaufkommen),
 - ▲ Abschaffung der Entfernungspauschale,
 - ▲ Verstärkung und umweltgerechte Gestaltung der Städtebauförderung und der Dorferneuerung (effektivere Nutzung des Gebäudebestands)
- Novellierung des Städtebau- und Planungsrechts für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung
 - ▲ Verschärfung der Bodenschutzklausel im Baugesetzbuch,
 - ▲ strengere Maßstäbe bei Planungen von Siedlungserweiterungen,
 - ▲ Verpflichtung der Kommunen zur Aufstellung eines Baulandkatasters,
 - ▲ Stärkung des Außenbereichsschutzes: Entprivilegierung gewerblicher Tierhaltung, keine Privilegierung für Biomasseanlagen,
 - ▲ Stärkung der Rolle des Flächennutzungsplanes insbesondere für Planungen und die Genehmigung von Vorhaben im Innenbereich; Begrenzung der Gültigkeit des FNP auf zehn Jahre,

- ▲ konsequente Anwendung der Eingriffsregelung: Einführung eines Flächenkatasters für Ausgleichsflächen, Stärkung des Prinzips des funktionellen Ausgleichs, Überprüfung und Erfolgskontrolle von Kompensationsmaßnahmen,
 - ▲ Stärkung der Nutzungsmischung: Vereinfachung der Gebietstypisierung in der Baunutzungsverordnung,
 - ▲ Ausbau der Beteiligungsrechte der Umweltverbände
- Einrichtung eines Altlastenfonds zur Wiederherrichtung aufgegebenen – insbesondere kontaminierter – Industrie- und Gewerbeflächen und Einführung einer Versicherungspflicht für Flächenwiederherstellung für alle Industriebetriebe,
 - Reduzierung flächenverbrauchsfördernder Ausbaustandards im Wohnungs- und Straßenbau,
 - Verabschiedung einer Entsiegelungsverordnung nach § 5 BBodSchG und konsequente Anwendung.

Hypothesen

1. Örtliche Bürgerinitiativen und Nachbarschaftsgruppen gewinnen an Bedeutung, wenn es um konkrete Maßnahmen geht, welche die Interessen der organisierten Bürger betreffen. Hinsichtlich der Flächenkreislaufwirtschaft sind diese Interessen zwar weitgehend unspezifisch, können sich aber gegen konkrete Maßnahmen wie Nachverdichtung wenden.
2. Die Umweltverbände haben eine eindeutig positive Haltung zur Flächenkreislaufwirtschaft und können als Proponenten auf örtlicher und überörtlicher Ebene gewonnen werden.

4.3 Schlussfolgerung

Die Akteure „vor Ort“, also die kommunalen Entscheidungsträger für die Flächenausweisung und die Nachfrager dieser Flächen haben starke Anreize, „neue“ Flächen in Anspruch zu nehmen. Dagegen sind die Problematik der Begrenztheit der Ressource Freifläche und die schleichenden ökologischen Nachteile der Flächenzerschneidung auf dieser lokalen Ebene häufig nicht deutlich wahrnehmbar, so dass auch bei Unbeteiligten (Wählern) wenig Akzeptanz für eine freiwillige Einschränkung bei der Flächeninanspruchnahme besteht, wenn dadurch andere Ziele beeinträchtigt werden. Als einzige Gruppierung haben die Umweltverbände eine dezidierte Auffassung pro Flächenkreislaufwirtschaft. Sie plädieren für die Anwendung einer breiten Palette von Instrumenten, die einen Zielbeitrag erwarten lassen. Allerdings verstärken demografische und wirtschaftsstrukturelle Entwicklungen fast überall die Notwendigkeit, Flächenkreislaufwirtschaft zu betreiben. Die Anreize zu konkretem politischen Handeln vor Ort greifen gegenwärtig nicht zuletzt aufgrund von kontraproduktiven ökonomischen Randbedingungen (z.B. Subventionen, Gemeindefinanzierung) und Informationsdefiziten (unter anderem Kostentransparenz) noch nicht spürbar.

In diesem Kapitel wurden die relevanten Akteure und ihre Interessen und Motivationen hinsichtlich einer Flächenkreislaufwirtschaft diskutiert. Dabei zeigte sich, dass abgesehen von wenigen und relativ kleinen, wenn auch gut organisierten Gruppen wie den Umweltverbänden und den Eigentümern von Immobilien im Innenbereich, die meisten privaten Akteursgruppen ein Interesse an der Ausweisung von zusätzlichen Freiflächen verfolgen. Auch auf Seite der öffentli-

chen Akteure haben die Gemeinden, kreisfreien Städte und Landkreise nur bedingt ein Interesse am konsequenten Freiflächenschutz.

5. Defizite und Potenziale der bestehenden Instrumente

5.1 Planerische und rechtliche Instrumente

5.1.1 Städtebaurechtliches Instrumentarium

Das städtebaurechtliche Instrumentarium ist dadurch gekennzeichnet, dass seine Anwendung in die Entscheidungsbefugnis der Städte und Gemeinden gelegt ist. Neben einer Reihe von planungsrechtlichen Instrumenten, wozu an allererster Stelle die Bauleitplanung zu rechnen ist, gehören in den Bereich der städtebaurechtlichen Instrumente auch solche, die der Mobilisierung von Bauflächen dienen. Vielfältig wie die städtebaulichen Probleme und Aufgabenstellungen sind auch die Anwendungsmöglichkeiten der jeweiligen Instrumente. Bei den planungsrechtlichen Instrumenten ist zwischen der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung, d.h. dem Flächennutzungsplan, und der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung, d.h. dem Bebauungsplan, zu unterscheiden, da die Gestaltungsmöglichkeiten und die Wirkungsweise im Hinblick auf die Einsetzbarkeit für die Flächenkreislaufwirtschaft auf beiden Planungsebenen sehr unterschiedlich zu beurteilen sind. Die Potenziale und Defizite sind deshalb für beide Ebenen der Bauleitplanung gesondert zu behandeln. Als dritter Punkt sollen die Potenziale und Defizite der Bauland mobilisierenden Instrumente im Zusammenhang analysiert werden. Zu diesen gehören neben dem städtebaulichen Vertrag das Baugebot, das Baulückenkataster, die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme sowie im weiteren Sinne auch die städtebauliche Sanierungsmaßnahme. Auch die mit dem EAG-Bau am 20. Juli 2004 neu eingeführten Stadtumbaugebiete und Soziale-Stadt-Gebiete gehören in den Zusammenhang der Bauland mobilisierenden Instrumente, da sie dazu beitragen, den vorhandenen Siedlungskörper zu stabilisieren und zu entwickeln. Zuvor soll kurz auf die Rolle der Gemeinden für die Anwendung des städtebaulichen Instrumentariums eingegangen werden.

5.1.2 Flächennutzungs- und Stadtentwicklungsplanung

Funktion

Dem Flächennutzungsplan kommt eine zentrale Bedeutung für die Entwicklung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen durch die Gemeinden zu. Er hat die Aufgabe, die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Er bildet insoweit den verbindlichen Rahmen für die Ausweisung neuer Baugebiete durch die Bebauungspläne. Außerhalb der im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Bauflächen und Baugebiete ist die Entwicklung neuer Baugebiete durch Bebauungspläne nach § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB unzulässig.

Als informelles Planungsinstrument kommt auch der Stadtentwicklungsplanung eine wichtige Funktion zur Vorbereitung und Steuerung der gemeindlichen Entwicklung zu. Stadtentwicklungspläne sind häufig nicht nur Grundlagen für die Bauleitplanung, sondern stärker als Flächennutzungspläne programmatisch auf Umsetzung angelegt.

Potenziale

Durch den Flächennutzungsplan wird die Erweiterung der Siedlungsfläche räumlich und quantitativ auf die neuen Bauflächen beschränkt. Der Flächennutzungsplanung kommt damit die Schlüsselfunktion für eine quantitative und räumliche Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums innerhalb des Gemeindegebiets zu. Eine solche Beschränkung erhöht gleichzeitig den Druck auf die Marktakteure, sich verstärkt mit der Innenentwicklung auseinander zu setzen. Bereits aus § 5 Abs. 1 BauGB ergibt sich, dass sich der Flächennutzungsplan quantitativ an den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinden orientieren muss. Die Gemeinden haben sich also bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans mit der Frage zu befassen, in welchem Umfang zusätzliche Wohnbauflächen, gewerbliche Bauflächen und sonstige Bauflächen zur Deckung ihrer voraussehbaren Bedürfnisse erforderlich sind. Ein Flächennutzungsplan, der sich erkennbar nicht an den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde ausrichtet und von unrealistischen Annahmen ausgeht, ist fehlerhaft und nichtig (Schrödter 1998, § 5 Rn. 11).

Das Prüfprogramm im Rahmen der Flächennutzungsplanung wird durch die Bodenschutzklausel in § 1a Abs. 2 BauGB weiter verschärft. Die seit dem 20. Juli 2004 geltende differenzierte Fassung der Regelung verlangt nicht nur, dass mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll. Sie verlangt daneben zwingend, dass die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen zu nutzen sind. Zudem sind Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.

Diese programmatischen Vorgaben zielen daher einerseits auf eine Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums, das eng an den voraussichtlichen Bedürfnissen der Gemeinde ausgerichtet ist. Gleichzeitig verpflichten sie den Flächennutzungsplan auf das Prinzip der Flächenkreislaufwirtschaft, indem sie die vorrangige Entwicklung von Innenflächen vorsehen. Ähnliche Vorgaben, die den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung zum Gegenstand haben, enthalten auch zahlreiche Raumordnungspläne.

Die Gemeinden haben sich deshalb bei der Aufstellung der Flächennutzungspläne nicht nur mit den voraussichtlichen Bedürfnissen zu befassen, sondern auch die Möglichkeiten zu prüfen, ob und in welchem Maß diese Bedürfnisse durch Maßnahmen der Innenentwicklung befriedigt werden können. Dies ist ein Grundgedanke der Flächenkreislaufwirtschaft.

Die durch das EAG Bau für den Flächennutzungsplan eingeführte Umweltprüfung (§ 2 Abs. 4 BauGB) und die auch auf der Ebene des Flächennutzungsplans zu beachtende naturschutzrechtliche Eingriffsregelung (§ 1a Abs. 3 BauGB) dürften sich vor allem auf das Qualitätsziel positiv auswirken. Im Rahmen der Umweltprüfung werden die Auswirkungen der Siedlungsflächenerweiterungen auch im Hinblick auf die infrage kommenden Planungsalternativen erfasst, bewertet und dokumentiert. Die ökologischen Vor- und Nachteile der Planungsvarianten werden damit offen gelegt und nachvollziehbar gemacht. Auch wenn das Abwägungsgebot durch das Ergebnis der Umweltprüfung nicht zwingend festgelegt wird, wird die Entscheidung für die ökologisch nachteiligere Planungsvariante erschwert (Bunzel 1997a).

Aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und der hieraus abgeleiteten Regelung in § 1a Abs. 3 BauGB ergibt sich die Notwendigkeit, die Möglichkeiten zur Vermeidung und Minderung nachteiliger erheblicher Auswirkungen auf Natur und Landschaft zu erfassen, zu bewerten

und in die Abwägung einzustellen. Auch dies erfordert eine Alternativenprüfung (Bunzel 1997a). Eine Bindung für die Abwägung ergibt sich hieraus allerdings ebenfalls nicht.

Stadtentwicklungskonzepte haben im Unterschied zum Flächennutzungsplan einen stärkeren Umsetzungsbezug. So können z.B. Maßnahmen nach Dringlichkeit und Zeithorizonten geordnet werden. Stadtentwicklungskonzepte sind informelle Instrumente ohne Rechtsverbindlichkeit (IfS 2004, S. 15) und können kontinuierlich fortgeschrieben sowie an aktuelle Erfordernisse angepasst werden. Sie ordnen, ohne rechtlich zu binden. Sie ermöglichen eine frühzeitige Entwicklung flexibler Nutzungskonzepte, deren Einbindung in städtebauliche Planungen, die Optimierung der Gesamtwirtschaftlichkeitsberechnungen und die Ausrichtung von Planungsverfahren auf das Ziel des Flächenrecyclings (SRU 2004, S. 169). Sie stellen daher in der Flächenkreislaufwirtschaft ein ergänzendes Instrument zur vergleichsweise schwerfälligen, weil stark formalisierten Flächennutzungsplanung dar.

Defizite

Bei der Defizitanalyse kann zwischen methodischen und strukturellen Defiziten unterschieden werden.

Methodische Defizite

In methodischer Hinsicht stellt zum einen die Erfassung der voraussichtlichen Bedürfnisse der Gemeinde eine potenzielle Fehlerquelle dar. Erforderlich ist insoweit eine Prognose für den beabsichtigten zeitlichen Geltungsanspruch des Plans. Dies sind üblicherweise zehn bis 15 Jahre. Die rechtlichen Anforderungen an Prognosen werden in Anknüpfung an eine grundlegende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts nur sehr allgemein beschrieben. Erforderlich ist eine der jeweiligen Materie angemessene, methodisch einwandfreie Erarbeitung (BVerwG, Urteil vom 7.7.1978, BVerwGE 56, 110). Obwohl es ein vielfältiges und einigermaßen verlässliches Handwerkszeug gibt, das sich für Prognosetätigkeiten im Bereich der raumbezogenen Planung eignet (Stinz 1998, S. 141), wird die Leistungsfähigkeit von Prognosen im Zusammenhang mit der Flächennutzungsplanung eher skeptisch eingeschätzt (Koppitz/Schwarting/Finkeldei 2000, S. 101 ff.; Mitschang 2003, S. 182 ff.). Die üblichen Prognosemethoden im Bereich der Flächennutzungsplanung bestehen in Trendfortschreibungen (Bunzel/Meyer 1996, S. 105 ff.). Trendfortschreibungen basieren auf der Annahme, dass die zurückliegende Entwicklung sich in der Zukunft in gleicher Weise fortsetzt. Eine solche Vorgehensweise ist aber ausgesprochen fehleranfällig. So können bereits kleinste Verschiebungen in der Größenordnung einzelner Parameter (z.B. durchschnittliche Haushaltsgröße) zu erheblichen Streuungen im errechneten Flächenbedarf führen. Auch können bestimmte Parameter nur sehr schwer prognostisch erfasst werden, insbesondere das Aktivierungspotenzial im Innenbereich, das von vielen Faktoren außerhalb des Einflusses der planenden Gemeinde abhängig ist. Viele Bestimmungsfaktoren sind zudem bislang nicht aufgetreten und finden deshalb in einer Trendfortschreibung keine Beachtung (z.B. die Zuwanderung aus Osteuropa Ende der 1980er-Jahre, (Mitschang 2003, S. 185). Dies gilt namentlich auch für die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Flächenachfrage.

Völlig überfordert erscheinen die Modelle der Trendfortschreibung im Bereich der Wirtschaftsentwicklung und der sich daraus ableitenden Bedürfnisse nach neuen gewerblichen Bauflächen.

Unausweichlich scheint deshalb die Verwendung von Szenarioansätzen. Dabei werden der Prognose unterschiedliche Annahmen über die Entwicklung der maßgeblichen Parameter für den Flächenbedarf zu Grunde gelegt. Die Szenariotechnik ist dabei so gut wie die Validität der ihr zu Grund gelegten Annahmen über die tatsächliche Entwicklung. Es liegt auf der Hand, dass bei der Setzung der Annahmen auch die für die Entwicklung der Gemeinde in der Öffentlichkeit und im politischen Raum gesetzten Leitvorstellung eine maßgebliche Rolle spielen. Die Ergebnisse der auf einer Szenariotechnik basierenden Prognose dürften deshalb maßgeblich von den bereits vorgedachten Planungszielen beeinflusst sein.

Ein weiteres methodisches Problem ist, dass wesentliche Einflussfaktoren für die Feststellung des Bedarfs an zusätzlichen Siedlungsflächen durch externe Entwicklungen bestimmt werden. Dies gilt z.B. für den Strukturwandel im Bereich der Wirtschaft und des Handels, der nicht nur Konzentrationsprozesse und Maßstabsvergrößerungen nach sich zieht, sondern in vielen Bereichen völlig neue Standortanforderungen hat und damit eine neue zusätzliche Nachfrage nach diesen Standortanforderungen genügenden Flächen auslöst (Bunzel/Sander 2003, S. 123 ff.). Zum anderen wird etwa im Bereich der Wohnbauflächen der Bedarf maßgeblich von der Nachfrage nach bestimmten Wohnformen beeinflusst. Wohnformen wie das Einfamilienhaus, die sich in den Ballungszentren nicht mehr oder nur zu sehr hohen Preisen realisieren lassen, führen zu Wanderungsbewegungen und damit zu einer vermehrten Nachfrage nach Bauland in der Peripherie der Ballungszentren. Diese Entwicklungen können durch die Flächennutzungsplanung nicht gesteuert werden. Vielmehr hat der Flächennutzungsplan die Funktion, auf diese Entwicklung durch ein adäquates Angebot an Flächen zu reagieren. Tendenziell führt dieser Mechanismus zu einer Erhöhung des Siedlungsflächenangebots.

Strukturelle Defizite

Die räumliche Beschränkung des Steuerungsanspruchs der Flächennutzungs- und Stadtentwicklungsplanung auf das Gebiet der Gemeinde, die zuvor bereits angesprochen wurde, stellt zugleich ein strukturelles Defizit dieser Planungsinstrumente dar. Die Gestaltungskraft des Flächennutzungsplans endet an den Grenzen des Planungsraums, also regelmäßig an den Gemeindegrenzen. Fehlentwicklungen, die sich aus dem Wettbewerb benachbarter Gemeinden aus einer Region ergeben, kann eine Gemeinde allein mit ihrem Flächennutzungsplan nicht wirkungsvoll begegnen. Insbesondere die Verhinderung weiterer Suburbanisierung kann durch den Flächennutzungsplan daher nur in Ausnahmefällen wirksam gesteuert werden. Hilfreich kann hier die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans (§ 204 Abs. 1 BauGB) oder die Bildung eines Planungsverbandes zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans für mehrere Gemeinden (§ 205 BauGB) sein. Auch der Regionale Flächennutzungsplan (§ 9 Abs. 6 ROG) ermöglicht eine über die einzelne Gemeinde hinausgehende Steuerung. Bisher ist das Instrument des Regionalen Flächennutzungsplans aber erst in wenigen Ländern und nur für bestimmte Räume eingeführt worden (vgl. hierzu und zum gemeinsamen Flächennutzungsplan sowie zum Planungsverband die gesonderten Ausführungen unten). Als weniger förmliche und aus diesem Grund leichter zu implementierende Planungsinstrumente kommen regionale Entwicklungskonzepte in Betracht (vgl. unten).

Zu den strukturellen Defiziten des Flächennutzungsplans hinsichtlich der Erreichung des Mengenziels gehört auch, dass der Flächennutzungsplan die Nachfrage in Bezug auf die Qualität und Größe der nachgefragten Flächen sowie die Standorte nur sehr eingeschränkt beeinflussen kann.

Die Verknappung des Angebots an nachgefragten Flächentypen in einer Gemeinde über den Flächennutzungsplan führt zudem nicht zwangsläufig zu einer stärkeren Nachfrage nach Innenbereichsflächen, sondern regelmäßig zur Verlagerung der Nachfrage in anderen Gebietskörperschaften.

In vielen Städten und Gemeinden sind Flächennutzungspläne überaltert und werden nur aus Anlass der Aufstellung von Bebauungsplänen sukzessive im Wege von Paralleländerungsverfahren fortgeschrieben (Bunzel/Meyer 1995, S. 74 ff.), weil der Planungsaufwand einer Neuaufstellung hoch ist und die Planungsverwaltungen zugleich – wie die Kommunalverwaltung insgesamt – Sparzwängen ausgesetzt sind. Flächennutzungspläne haben deshalb häufig keine steuernde Kraft mehr. Vielfach erfolgt die notwendige Koordination der baulichen Entwicklung in diesen Städten auf der Grundlage informeller Stadtentwicklungspläne, deren Aufstellung weniger aufwendig ist und die flexibel fortgeschrieben werden können.

In den ostdeutschen Bundesländern erfolgte die Flächennutzungsplanung Anfang der 1990er-Jahre häufig auf der Basis weit überzogener Wachstumserwartungen und ohne die überörtliche Steuerung der damals noch im Aufbau befindlichen Raumordnung. Angesichts dessen weisen viele Flächennutzungspläne neue Bauflächen aus, die sich aus dem tatsächlichen Bedarf in keiner Weise begründen lassen.

Die durch die Bodenschutz-Klausel eingeführten gesetzlichen Anforderungen, insbesondere der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung haben häufig in den bestehenden alten Planungen keine ausreichende Berücksichtigung gefunden (Bunzel/Elsner/Lunebach 1994). Vor diesem Hintergrund erscheint eine grundlegende Revision der alten Flächennutzungspläne im Interesse der Reduktion des Flächenverbrauchs und der Ausrichtung an dem Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft entsprechend der neuen Rechtslage erforderlich. Der neu eingeführte § 5 Abs. 1 Satz 3 BauGB, der verlangt, dass der Flächennutzungsplan spätestens 15 Jahre nach seiner erstmaligen oder neuen Aufstellung überprüft, und, soweit nach § 1 Abs. 3 Satz 1 erforderlich, geändert, ergänzt oder neu aufgestellt werden soll, ist ein erster Schritt in diese Richtung. Allerdings ist diese Regelung vor dem 1. Januar 2010 nicht anzuwenden (§ 214 Abs. 4 BauGB). In Anbetracht der beschriebenen anderweitigen methodischen und strukturellen Defizite der Flächennutzungsplanung sollte nicht zu viel Hoffnung in die Revision alter Flächennutzungspläne, bezogen auf das Flächensparziel, gesetzt werden. Erwartet werden kann eine dezidierte und differenzierte Befassung mit den Flächenpotenzialen im Siedlungsbestand, insbesondere mit den Aktivierungsmöglichkeiten von Brachflächen, untergenutzten Flächen und Baulücken. Ob allerdings der Flächennutzungsplan insoweit die entscheidenden Impulse zu einer Aktivierung dieser Flächen setzen kann, ist zu bezweifeln. Die unzureichende Aktivierung dieser Flächen für eine bauliche Nachnutzung hängt nicht davon ab, ob diese Flächen in entsprechender Weise im Flächennutzungsplan dargestellt werden, sondern von ganz anderen Faktoren wie der Marktlage, den Wiederherstellungskosten oder den Interessen des Eigentümers. Die Revision eines Flächennutzungsplans kann aber möglicherweise zur Rücknahme von bisher zur zukünftigen baulichen Nutzung vorgesehenen Flächen führen. So könnte zumindest ein Beitrag dazu geleistet werden, eine weitere Überdehnung der Infrastrukturen zu vermeiden.

Als strukturelles Defizit mit Blick auf das Flächensparziel stellt sich auch der Umstand dar, dass der Flächennutzungsplan als räumlicher Gesamtplan konzipiert ist. Als solcher hat er sämtliche sich im Planungsraum auswirkenden Interessen und Belange in den Planungsprozess einzubeziehen und kann sich nicht einseitig auf die Optimierung bestimmter fachpolitischer Ziele konzentrieren. Unterschiedliche fachpolitische, ökonomische, soziale und ökologische Interessen

kommen so zum Tragen und führen im Ergebnis dazu, dass der Flächennutzungsplan sich als Kompromiss dieser Interessen darstellt.

Als politisch verantworteter Plan unterliegt der Flächennutzungsplan zudem in starkem Maße kommunalpolitischem Kalkül. Die kommunalpolitischen Interessen variieren nach den Mehrheitsverhältnissen, so dass hierdurch wiederum in unterschiedlichem Maße ökonomische, soziale und ökologische Interessen zum Tragen kommen. Dies können z.B. die Interessen von Landwirten an der Realisierung von Bodenwertsteigerungen im Zusammenhang mit der Entwicklung neuer Bauflächen, die Schaffung von Investitionsmöglichkeiten im Interesse der Wirtschaftsförderung und der Sicherung von Arbeitsplätzen, die effiziente Auslastung der Infrastruktur im Interesse der Konsolidierung öffentlicher Haushalte, aber auch die Erhaltung von Natur und Landschaft sein. Es liegt auf der Hand, dass das Flächensparziel und das Ziel der Wiedernutzung möglichst vieler Flächen in unterschiedlichem Maße zum Tragen kommen müssen. Auch unter der neuen Bodenschutzklausel führt die Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen somit nicht automatisch in die Flächenkreislaufwirtschaft, sondern es bedarf einer entsprechenden politischen Motivation.

Der Stadtentwicklungsplan weist keine Verbindlichkeit in rechtlichem Sinne aus. Dieser Vorteil an Flexibilität kann sich dann nachteilig auswirken, wenn im Plan festgelegte flächenpolitische Ziele in Frage gestellt werden.

Schließlich ist als strukturelles Problem im Hinblick auf das Flächensparziel auch zu berücksichtigen, dass die Gemeinden zur möglichst vollständigen Mobilisierung von Bauland sinnvollerweise eine aktive Baulandpolitik betreiben, bei der sie unter anderem darauf angewiesen sind, durch die räumliche Planung keine zu engen Grenzen gesetzt zu bekommen. Eine effektive Baulandpolitik setzt voraus, dass die handelnde Gemeinde ausreichende Flexibilität hinsichtlich der Entwicklung von Bauflächen hat. Nur so kann sie Anreize setzen, die Flächeneigentümer zu einer Mitwirkung an der Flächenentwicklung ermuntern. Um eine am Flächensparziel ausgerichtete Baulandpolitik bei Wahrung dieser Flexibilität zu gewährleisten, wäre eine zeitlich gestaffelte Mengenbegrenzung der Neuausweisung im Sinne einer Selbstbindung der Gemeinde erforderlich, die zwar grundsätzlich möglich ist, aber bislang kaum praktiziert wird.

Eignung als Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft im Planspiel

Soweit noch keine ausreichende Erfassung der Flächenpotenziale im Siedlungsbestand und der Möglichkeiten ihrer Aktivierung vorliegt, bietet die Revision des Flächennutzungsplans einen Ansatz, dieses nachzuholen. Der neu eingeführten bzw. modifizierten Bodenschutzklausel im Baugesetzbuch kommt insoweit eine tragende Bedeutung zu.

Der Flächennutzungsplan bietet darüber hinaus die Möglichkeit, den zukünftigen Bedarf an Siedlungsflächen bzw. Siedlungserweiterungsflächen zu überprüfen und sich auf dieser Grundlage auch auf eine an Flächensparzielen orientierte nur schrittweise Entwicklung von Siedlungsflächen einzustellen.

Das Problem der regionalen und überregionalen Verschiebung von Flächennachfragen kann durch den Flächennutzungsplan demgegenüber nicht gelöst werden.

5.1.3 Bebauungsplan

Funktionen

Der Bebauungsplan wird als Satzung erlassen und regelt die zulässige Art und das zulässige Maß der baulichen Nutzung mit verbindlicher Wirkung nach außen. Bauvorhaben sind im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zulässig, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widersprechen (§ 30 BauGB). Der Bebauungsplan ist aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 BauGB). Die im Flächennutzungsplan dargestellten Bauflächen im Außenbereich werden erst durch die Aufstellung des verbindlichen Bebauungsplans bebaubar gemacht. Mit jeder positiven Nutzungsausweisung eines Bebauungsplans sind zugleich Restriktionen verbunden. Nutzungen, die den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entsprechen, sind unzulässig. So kann durch Bebauungsplan auch eine nichtbauliche Nutzung z.B. als Fläche zur Entwicklung von Natur und Landschaft oder als Grünfläche festgesetzt werden (BVerwG, Beschluss vom 27.7.1990 – 4 B 156/89, ZfBR 1990, 302 = BauR 1990, 694).

Der Bebauungsplan ist zugleich die rechtliche Grundlage für eine Reihe von Umsetzungsinstrumenten. Hierzu gehören das Vorkaufsrecht, die Enteignung, das Rückbaugesuch, das Baugebot etc.

Potenziale

Da der Bebauungsplan grundsätzlich die Voraussetzung für die Erweiterung von Siedlungsflächen in den Außenbereich hinein ist, haben die Gemeinden bei der Ausübung ihrer Planungshoheit einen unmittelbaren Einfluss auf Standorte, Umfang und Qualität der Siedlungsflächenerweiterungen.

Der Bebauungsplan ist ein Instrument zur Umsetzung städtebaulicher Ziele und damit prinzipiell auch geeignet, Regelungen zu treffen, mit denen die Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich beschränkt wird. So kann z.B. die Festsetzung von Mindestdichten und von Baulinien sowie von zwingend einzuhaltenden Gebäudehöhen dazu beitragen, dass eine verdichtete Siedlungsstruktur entsteht. Entsprechende Vorgaben können auch durch einen städtebaulichen Vertrag vereinbart werden (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB). Auch können Festsetzungen von Grünflächen, von Bepflanzungen, von Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege oder zur Entwicklung von Natur und Landschaft dazu beitragen, die Umweltqualität der Siedlungsbereiche zu steigern, und damit die Bindung an die geschaffenen Standorte erhöhen und der Suburbanisierung der städtischen Wohnbevölkerung entgegen wirken (Böhme/Bunzel 2003). Dies kann die Attraktivität von Innenbereichsflächen für die Nachfrager erhöhen.

Die gesetzliche Forderung, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen, kann sich lediglich auf die ökologische Qualität der durch einen Bebauungsplan vorbereiteten neuen Baugebiete auswirken.

In gleicher Weise wie die Bodenschutzklausel wird sich auch die nach dem EAG-Bau bei allen Bebauungsplänen erforderliche Umweltprüfung auf die ökologische Qualität neuer Baugebiete tendenziell positiv auswirken (Heiland/Reinke/Siedentop 2004). Ein ökologischer Mindeststandard bei der Gestaltung neuer Baugebiete wird damit allerdings nicht eingeführt. Die Ergebnisse der Umweltprüfung sind vielmehr Gegenstand der planerischen Abwägung.

Im Zusammenhang mit der Aufstellung von Bebauungsplänen für neue Baugebiete sind die Vermeidung und die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft in der Abwägung zu berücksichtigen (§ 1a Abs. 3 BauGB). Das Bundesverwaltungsgericht hat insoweit von einem gesetzlich vorgeprägten Entscheidungs- und Folgenbewältigungsprogramm gesprochen (BVerwG, Urteil vom 31.1.1997). Während sich das Vermeidungsgebot vor allem auf die ökologische Qualität der Baugebiete auswirken wird, können sich Kompensationsmaßnahmen auch auf die Entwicklung von Gebieten außerhalb der Bebauungsplangebiete positiv auswirken. Das Gesetz erlaubt, die Kompensation auch auf Flächen an ganz anderer Stelle des Gemeindegebiets durchzuführen. Damit besteht die Möglichkeit, die Renaturierung von Brachen als Kompensationsmaßnahmen bei der Aufstellung von Bebauungsplänen festzusetzen (Bunzel/Böhme 2002, S. 65; Böhme u.a. 2004, S. 164).

Der Bebauungsplan ist auch für die Steuerung von Stadtumbauprozessen von großer Bedeutung. Er bietet eine wichtige rechtliche Grundlage für die im Rahmen des Stadtumbaus erforderlich werdenden bodenordnenden Maßnahmen.

Die Überplanung bereits bebauter Gebiete kann die rechtliche Voraussetzung für die Nachverdichtung von Baugebieten schaffen.

Defizite

Das Potenzial des Bebauungsplans hinsichtlich der Umsetzung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft ist gleichwohl grundsätzlich eher gering einzuschätzen. Die Bodenschutzklausel wirkt sich auf der Ebene des Bebauungsplans nur kleinräumig aus. Insbesondere kann auf dieser Ebene der prinzipielle Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung nicht greifen, da der Bebauungsplan aufgrund des beschränkten räumlichen Geltungsbereiches keine hierauf bezogene Alternativenentscheidung treffen kann. Dies ist Aufgabe der gesamtgemeindlichen Planung, d.h. des Flächennutzungsplans.

Die dem fachpolitischen Ziel entsprechende Nutzung des Bebauungsplans setzt einen entsprechend ausgerichteten kommunalpolitischen Willen voraus. Insoweit kommen auch andere städtebauliche Ziele als die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft zum Tragen. Z.B. stellt das Vorhalten baureifer Gewerbegrundstücke ein klassisches Instrument der Wirtschaftsförderung dar. Die Bereitstellung von Wohnbaugrundstücken als Angebotsplanung kann z.B. aus der Sicht einer Kernstadt erfolgen, um Einwohner durch attraktive Angebote von Baugrundstücken von einem Umzug in Umlandgemeinden abzuhalten, oder aus der Sicht der Umlandgemeinde, um durch den Zuzug neuer Einwohner an Bedeutung und Wirtschaftskraft zu gewinnen.

Der Bebauungsplan leistet keinen Beitrag zur Steuerung regionaler Wanderungsprozesse. Der kleinräumige Zuschnitt des Bebauungsplans ermöglicht nur eine entsprechend kleinräumige Steuerung. Zur Beschränkung des Siedlungsflächenverbrauches einer Gemeinde insgesamt ist er deshalb kein geeignetes Steuerungsinstrument.

Im Rahmen von Stadtumbauprozessen können zwar durch den Bebauungsplan bestehende Baurechte zurückgenommen werden. Eine solche Rücknahme könnte zur Anpassung der Planung an veränderte Nachfragen sinnvoll sein, um so die Wiedernutzung oder Andersnutzung beplanten Gebiets zu erleichtern. Die dabei nach den Bestimmungen der §§ 42 bis 44 BauGB bestehenden Entschädigungsansprüchen erschweren allerdings entsprechende Planungen (MSWV Bbg. 2002).

Eignung für Planspiele

Als Instrument zur Beschränkung der Neuinanspruchnahme von Außenbereichsflächen für die Siedlungsentwicklung und zur Durchsetzung einer vorrangigen Innenentwicklung hat der Bebauungsplan nur eine nachgeordnete Bedeutung.

Die Neuaufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen kann erforderlich sein, um auf Brachflächen eine von der früheren Nutzung abweichende Nutzung planungsrechtlich zu ermöglichen. Für Planspiele hat das Instrument gleichwohl nur eine nachgeordnete Bedeutung, da die eigentlichen Hindernisse für die Reaktivierung von Brachflächen nicht im Bereich der Bauleitplanung liegen.

5.1.4 Mobilisierung bei der Neuausweisung von Baurechten

Mit der Aufstellung eines Bebauungsplans werden bezogen auf die im Plangebiet liegenden Baugrundstücke Baurechte geschaffen, deren Nutzung grundsätzlich in das Belieben der jeweiligen Eigentümer oder sonstigen Verfügungsberechtigten fällt (Runkel 2002, S. 140). Das Städtebaurecht enthält eine Reihe von Instrumenten, die dazu genutzt werden können, bereits bei der Ausweisung von Baurechten sicherzustellen, dass diese Baurechte auch innerhalb einer bestimmten Frist genutzt werden. Dabei handelt es sich insbesondere um folgende Instrumente:

- städtebauliche Verträge,
- der vorhabenbezogene Bebauungsplan mit Durchführungsvertrag,
- städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen,
- die Möglichkeit zur Aufhebung von Bebauungsplänen sowie
- der vorlaufende freihändige Grunderwerb durch die Gemeinden.

Funktion

Städtebauliche Verträge können unter anderem der Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung dienen (§ 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB). Dabei ist nicht nur eine Regelung über Art und Maß der Nutzung, sondern vor allem auch eine Verpflichtung zu einer den Zielen der Bauleitplanung entsprechenden Umsetzung möglich (Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 1999, S. 84 f.)

Bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen (§ 12 BauGB) muss sich der Vorhabenträger zur Durchführung in einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- oder Erschließungskosten ganz oder teilweise im Rahmen eines Durchführungsvertrags verpflichten. Wird der Vorhaben- und Erschließungsplan nicht innerhalb der Frist durchgeführt, soll die Gemeinde den Bebauungsplan aufheben. Die Aufhebung begründet keine Ansprüche des Vorhabenträgers gegen die Gemeinde (§ 12 Abs. 6 BauGB).

Bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen erwirbt die Gemeinde grundsätzlich das Eigentum an allen Grundstücken im städtebaulichen Entwicklungsbereich, um diese nach Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zur baulichen oder sonstigen Nutzung zu veräußern. Bei

der Veräußerung der Grundstücke kann die Gemeinde vertraglich die Ausnutzung der Baurechte innerhalb einer bestimmten Frist verlangen und durch geeignete Sicherungsmittel absichern (Bunzel/Lunbach 1994, S. 224 ff.) Die Gemeinde hat darüber hinaus sicherzustellen, dass die neu geschaffenen baulichen Anlagen entsprechend den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme dauerhaft genutzt werden (§ 169 Abs. 7 Satz 2 BauGB). Dies erfolgt durch entsprechende Regelungen im Rahmen der Wiederveräußerung. Dabei können auch Vereinbarungen über bestimmte Nutzungsanteile getroffen und so eine kleinteilige Nutzungsmischung sichergestellt werden. Die Umsetzung der Verpflichtungen kann z.B. über Rückfallklauseln, Rückkaufrechte, Vertragsstrafen oder Bankbürgschaften gesichert werden.

Ebenfalls einer aktivierenden Baulandpolitik dient es, wenn eine Gemeinde grundsätzlich vor der Entwicklung neuer Baugebiete die im Bebauungsplan liegenden Grundstücke freihändig erwirbt (Glück, 1994).

Ein gesetzlicher Anreiz zur Umsetzung von Baurechten ergibt sich aus der Möglichkeit der Gemeinden, nach Ablauf von sieben Jahren den Bebauungsplan entschädigungslos aufzuheben.

Potenziale

Die vorgenannten Instrumente können dazu beitragen, die Effektivität der Neuausweisung von Bauland zur Reduzierung eines darüber hinausgehenden Flächenbedarfs möglichst optimal zu gestalten. Sie dienen der vollständigen Ausnutzung von Baurechten und entsprechen damit den Zielvorgaben, wie sie auch in § 1a Abs. 2 BauGB enthalten sind. So kann gegen das spekulative Halten baureifer Innenbereichsgrundstücke vorgegangen werden.

Die Instrumente können in bestimmten städtebaulichen Situationen auch dazu genutzt werden, der Verdrängung bestimmter Nutzungen und Bevölkerungsgruppen und den damit einhergehenden und hierdurch veranlassten Flächenbedarfen entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die erprobten Einheimischenmodelle zu erwähnen, durch die gezielt für den Flächenbedarf der ortsansässigen Bevölkerung Bauland bereitgestellt und auf diese Weise der Abwanderung dieser Bevölkerungsgruppen in Nachbargemeinden entgegengewirkt wird.

Grundsätzlich können durch die vorgenannten Instrumente einer aktiven Baulandpolitik attraktive Angebote für die ortsansässige Bevölkerung und Gewerbebetriebe geschaffen werden und auf diese Weise die Bindung der ortsansässigen Bevölkerung und Gewerbebetriebe an die Gemeinde erhöht und der Suburbanisierung entgegengewirkt werden.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen sind wegen ihrer Voraussetzungen und wegen des damit verbundenen Aufwands insbesondere zur Entwicklung großflächiger Innenbereichsbrachen und zur Neuordnung unter- bzw. mindergenutzter Bereiche geeignet, also Industriebrachen oder brachfallende Bahn- oder Postflächen etc. Bei kleineren eingestreuten Brachflächen fehlen in der Regel die gesetzlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Anwendung dieses Instrumentes.

Defizite

Soweit die vorgenannten Instrumente den Abschluss städtebaulicher Verträge oder von Durchführungsverträgen erfordern, ist eine darauf gerichtete Mitwirkungsbereitschaft von Vorha-

beiträgern und Grundstückseigentümern erforderlich. Diese Mitwirkungsbereitschaft wird in Regionen mit einer hohen Nachfrage nach Bauland eher zu erreichen sein als in Regionen, in denen die Investitionsbereitschaft und die Nachfrage eher gering sind.

Die vorgenannten Instrumente können durch das Angebot von Bauland der Abwanderung in das Umland entgegenwirken. Es kann hierdurch aber nicht verhindert werden, dass auch Gemeinden im Umland in Konkurrenz zur Kernstadt Bauland über den Eigenbedarf hinaus ausweisen, um neue Einwohner und Gewerbebetriebe für eine Ansiedlung zu werben.

Die Anwendung der vorgenannten Instrumente setzt einen entsprechenden kommunalpolitischen Willen voraus. Insoweit ist von Bedeutung, dass die vorgenannten Instrumente auch andere wichtige kommunalpolitische Ziele fördern, wie die effektive und kostendeckende Ausnutzung der öffentlichen Infrastruktur. Andere kommunalpolitische Ziele können der Anwendung des Instrumentariums aber auch entgegenstehen.

Der sachliche Anwendungsbereich städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen ist beschränkt auf die Entwicklung von Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets mit besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder mit Bezug zur angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Regierung. Damit kommen in der Regel vor allem großräumige Neuentwicklungen in Betracht.

Die enteignungsrechtliche Vorwirkung des entwicklungsrechtlichen Satzungsbeschlusses macht es erforderlich, den Anwendungsbereich auf Fälle zu beschränken, die durch entsprechend gewichtige Allgemeinwohlgründe gerechtfertigt sind. § 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB verlangt deshalb, dass das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erfordert, insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen. Ein lediglich durchschnittlicher oder üblicher Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten kann die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs nicht rechtfertigen. Ausdrücklich regelt das Gesetz aber, dass die Wiedernutzung brachliegender Flächen ein ausreichend gewichtiger Allgemeinwohlgrund ist. Dies setzt allerdings immer voraus, dass die Entwicklung nicht auch mit einem weniger eingreifenden Instrument, also insbesondere durch Abschluss eines städtebaulichen Vertrags, erfolgen kann.

Eignung als Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft im Planspiel

Die vorgenannten Instrumente gewinnen angesichts zu erwartender weiterer Innenbereichsbrachen zunehmend an Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft. Sie stellen einen wichtigen Baustein einer effizienten Flächenbewirtschaftung dar, der je nach Problemlage und Rahmenbedingungen unterschiedliche Relevanz haben kann und dem entsprechend in den Planspielen Berücksichtigung finden kann.

5.1.5 Instrumente zur Mobilisierung bestehender Baurechte

Im bestehenden Siedlungskörper, d.h. innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BauGB) und der durch Bebauungsplan ausgewiesenen Baugebiete, können in nicht unerheblichem Maße ungenutzte Bebauungsmöglichkeiten bestehen, deren Nutzung ein Kernelement einer Flächenkreislaufwirtschaft darstellt. Das BauGB kennt zur Mobilisierung dieser bereits be-

stehenden Baurechte zum einen das hoheitliche Instrument des Baugebotes (§ 176 BauGB) und zum anderen das informatorische Instrument des Baulandkatasters (§ 200 Abs. 3 BauGB).

Funktionen

In einem Baulandkataster kann die Gemeinde die sofort oder in absehbarer Zeit bebaubaren Flächen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans erfassen. Ziel des Baulandkatasters ist vor allem, die bebaubaren Flächen in Karten oder Listen zu veröffentlichen und auf diese Weise die Aufmerksamkeit des Baulandmarktes auf diese Bebauungsmöglichkeiten zu lenken. Die Veröffentlichung ist allerdings nur zulässig, wenn der jeweils betroffene Eigentümer nicht widersprochen hat.

Das Baulandkataster bildet daneben eine Grundlage für eine systematische Mobilisierung bestehender Baulücken mit Hilfe des „Baugebots“.

Die Gemeinde kann durch ein Baugebot den Eigentümer eines Grundstückes verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen (§ 176 Abs. 1 BauGB). Ein Baugebot kann daneben aber auch in nach § 34 BauGB zu beurteilenden Gebieten (unbepannter Innenbereich) angeordnet werden, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere zur Schließung von Baulücken (§ 176 Abs. 2 BauGB). Vor der Anordnung eines Baugebots soll die Gemeinde die betroffenen Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte im Rahmen ihrer Möglichkeiten darüber beraten, wie die Maßnahme durchgeführt werden kann und welche Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen bestehen (§ 175 Abs. 1 Satz 2 BauGB).

Potenziale

Bereits in den 1980er-Jahren haben viele Städte auf der Grundlage so genannter „Baulückenkataster“ gezielt die Mobilisierung von Baulücken betrieben. Die Möglichkeit, ein Baugebot anzuordnen, war dabei von zentraler Bedeutung. Zwar ist ein Baugebot nur in relativ wenig Fällen tatsächlich angewandt worden. Die Erfahrungen der Kommunen zeigen allerdings, dass es in den meisten Fällen aufgrund der drohenden Anordnung eines Baugebots zu einvernehmlichen Regelungen mit den Eigentümern der Baulücke kam (Dieterich 1984; derselbe 1991; Schäfer 1983, Schmidt-Eichstaedt 1985). Bereits der bloße Hinweis auf die Existenz der Baugebotsregelung vermag eine mobilisierende Wirkung hervorzurufen.

Das Baulandkataster stellt eine Kodifizierung des informellen Instrumentes der Baulückenkataster dar. Es bietet als solches wie die früheren Baulückenkataster die informatorische Grundlage für die systematische Mobilisierung von Baulücken unter Zuhilfenahme der möglichen Anwendung von Baugeboten. Zum anderen ist das Baulandkataster eine Informationsplattform, die die Suche potenzieller Käufer nach geeigneten Baugrundstücken unterstützt und damit ebenfalls zur Mobilisierung der Baulücken beiträgt.

Defizite

Als Defizit des Instrumentes „Baugebot“ kann im Kontext des Flächensparziels allenfalls angeführt werden, dass seine Anwendung einzelfallbezogen und mit erheblichem personellem Aufwand verbunden ist. Wegen der beschriebenen „Vorfeldwirkung“ ist es für die Mobilisierung einzelner Baulücken aber unverzichtbar. Im Übrigen kann als Defizit im Hinblick auf das Flächensparziel gelten, dass das Baulandkataster und das Baugebot in ihrer Wirkungsweise nur auf das spezielle Problem der Baulücken, nicht jedoch auf die anderen relevanten Probleme im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen gerichtet ist.

Das Baugebot droht auch dann ins Leere zu laufen, wenn in einer Region die Nachfrage nach baulichen Nutzungen schon sehr gering ist und der Eigentümer auch nicht über ausreichende finanzielle Mittel zur Durchsetzung des Baugebots verfügt: Dann wird sich eine finanzierbare bauliche Nutzung nicht durchsetzen lassen. Das Baugebot ist deshalb vor allem ein Instrument, um andere als im engeren Sinne wirtschaftliche Motivationen für die Nichtnutzung eines bebaubaren Grundstücks zu überwinden, insbesondere die Grundstücksspekulation im Innenbereich, das Halten von Baugrundstücken für zukünftige Eigennutzung oder zur Bewahrung überhöhter Buchwerte oder Ähnlichem.

Eignung für Planspiele

Die vorgenannten Instrumente stellen einen wichtigen, aber lediglich ergänzenden Baustein einer effektiven und effizienten Flächenkreislaufwirtschaft dar.

5.1.6 Instrumente zur Aktivierung von Brachflächen

Als städtebauliche Instrumente zur Aktivierung von Brachflächen kommen insbesondere die Maßnahmegebiete nach dem besonderen Städtebaurecht, d.h. die Durchführung von Sanierungsmaßnahmen, von Entwicklungsmaßnahmen und von Stadtumbaumaßnahmen in Betracht. Ergänzende Funktion können auch ein Rückbaugesamt (§ 179 BauGB) sowie die Festsetzung in einem Bebauungsplan, dass bestimmte bauliche und sonstige Nutzungen und Anlagen nur für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind (§ 9 Abs. 2 BauGB), haben. Auch die vertragliche Vereinbarung von „Zwischennutzungen“ als städtebaulicher Vertrag kann hilfreich sein.

Funktionen

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Dabei kann es sowohl um die Behebung von Funktionsmängeln als auch um die Behebung von Mängeln in der Baustruktur gehen.

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen können nach § 165 Abs. 2 BauGB unter anderem dazu genutzt werden, Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuzuführen. So wurden z.B. in Berlin mehrere städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen für die Neuordnung untergenutzter oder in Teilen nicht genutzter Stadträume genutzt. Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen wurden auch zur Wie-

dernutzung ehemaliger Kasernenbereiche durchgeführt, so z.B. in Tübingen (Bunzel/Lunebach 1994, S. 57 ff).

Durch Stadtumbaumaßnahmen werden in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen. Dabei handelt es sich insbesondere um solche Gebiete, bei denen ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist (§ 171a Abs. 2 BauGB).

Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans kann die Gemeinde einen Eigentümer gemäß § 179 BauGB verpflichten, die Beseitigung von baulichen Anlagen im Ganzen oder teilweise zu dulden, wenn diese den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht entsprechen und nicht an diese angepasst werden können. Dies gilt entsprechend für die sonstige Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen, bei denen der durch Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wieder hergestellt werden soll.

Durch die Festsetzung befristeter oder bedingter Nutzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan (§ 9 Abs. 2 BauGB) können auch provisorische bzw. temporäre Nutzung ermöglicht werden.

Im Wege eines städtebaulichen Vertrags können ebenfalls Befristungen oder Bedingungen vereinbart werden. Eine besondere Variante wurde in Leipzig mit so genannten Gestattungsvereinbarungen entwickelt. Darin stellt der Grundstückeigentümer sein Grundstück für einen bestimmten Zeitraum für eine öffentliche Nutzung zur Verfügung. Die Stadt finanziert im Gegenzug die Gestaltung der Freifläche mit Städtebauförderungsmitteln (Lütke Daldrup 2004, S. 186).

Potenziale

Das im BauGB vorgesehene System der Maßnahmegebiete stellt ein abgestuftes, in seiner Eingriffsintensität variables Instrumentarium zur Bewältigung komplexer Neuordnungsaufgaben dar. Dieses wird flankiert durch ein im Rahmen von Sanierungs- und Entwicklungsgebieten vorgesehene Finanzierungsinstrumentarium sowie ergänzende Förderprogramme (insbesondere „Stadtumbau Ost“, „Stadtumbau West“, „Die Soziale Stadt“). Das vorhandene Instrumentarium des besonderen Städtebaurechts ist damit ein unverzichtbares Element zur konzeptionellen Vorbereitung und zur Steuerung von Stadtumbauprozessen und Neuordnungsaufgaben, wie sie sich bei der Wiedernutzung von Brachflächen und deren Reintegration in das städtische Nutzungsgewebe stellen.

Das Rückbaugesamt stellt hier nur ein ergänzendes Instrument dar. Hauptansatzpunkt für die Umsetzung von Stadtumbaumaßnahmen sind Verträge. Die Gemeinde soll, soweit erforderlich, zur Umsetzung ihres städtebaulichen Entwicklungskonzepts für die Stadtumbaugebiete die Möglichkeiten nutzen, Stadtumbaumaßnahmen auf der Grundlage von städtebaulichen Verträgen durchzuführen. Gegenstände solcher Stadtumbauverträge können insbesondere die Durchführung des Rückbaus baulicher Anlagen innerhalb einer bestimmten Frist und die Kostentragung für den Rückbau, der Verzicht auf die Ausübung von Entschädigungsansprüchen nach den §§ 39 bis 44 BauGB sowie der Ausgleich von Lasten zwischen den beteiligten Eigentümern sein (§ 171c BauGB) sein.

Wesentliches Element von Stadtumbaumaßnahmen sind von der Gemeinde aufzustellende städtebauliche Entwicklungskonzepte (MSWV Bbg. 2002, S. 18 ff.). In diesen sind die Ziele und

Maßnahmen im Stadtumbaugebiet schriftlich darzustellen. Zudem ist im Rahmen der städtebaulichen Entwicklungskonzepte für Stadtumbaugebiete eine Abwägung der öffentlichen und privaten Belange erforderlich. Formelle Anforderungen werden im Übrigen an die Aufstellung städtebaulicher Entwicklungskonzepte nicht gestellt.

Städtebauliche Entwicklungskonzepte eröffnen die Möglichkeiten, städtebauliche, wohnungswirtschaftliche und infrastrukturelle Anforderungen an den Stadtumbau konzeptionell zu bündeln und integrativ zu behandeln.

Die der Neuordnung von Brachen und dem Stadtumbau dienenden Instrumente können insgesamt dazu genutzt werden, die Standortqualität der betroffenen Gebiete erheblich zu verbessern und diese als neue Standorte für Wohnen und Gewerbe zu entwickeln. Sie sind damit wichtige Instrumente der Innenentwicklung.

Auch die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme kann ein geeignetes Instrumentarium zur Bewältigung großräumiger Neuordnungsmaßnahmen sein, wenn ein kooperatives Vorgehen mit den Eigentümern der Flächen nicht zu erreichen ist (MSWV Bbg. 2002, S. 35). Mit einer solchen Neuordnungsmaßnahme im Bezirk Prenzlauer Berg (Berlin) hat sich das BVerwG beschäftigt und festgestellt, dass auch eine Fläche mit vorhandener Bebauung als städtebaulicher Entwicklungsbereich festgelegt werden kann, wenn die vorhandene Bebauung beseitigt und der Bereich einer grundlegend neuen städtebaulichen Entwicklung zugeführt werden soll (Beschluss vom 8.7.1998 – 4 B N 22/98 – NVwZ 1998, 1298). Ziel der Entwicklungsmaßnahme war es in diesem Fall, eine innenstadtdäquade Nutzung des bis dato unter- bzw. fehlgenutzten Bereiches für Wohnbebauung, Gemeinbedarfseinrichtungen, Grünanlagen, Dienstleistungsbetriebe, Handel und Gewerbe zu erreichen. Auch dieses Instrument kommt vor allem auch für großflächige Brachen in Betracht wie Industriebrachen, Bahn- oder Postflächen etc.

§ 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB stellt ausdrücklich heraus, dass auch die Wiedernutzung von Brachflächen ein Allgemeinwohlgrund ist, der eine städtebauliche Entwicklungssatzung rechtfertigen kann. Ob dieses auch dann gilt, wenn es bei einem regional ausreichenden Angebot an Bauland vor allem darum geht, dem Siedlungsflächenwachstum entgegenzuwirken, ist bislang gerichtlich nicht geklärt. Die eindeutigen Vorgaben der Bodenschutzklausel (§ 1 a Abs. 2 BauGB) dürften allerdings tendenziell für die Annahme eines entsprechenden Gemeinwohlerfordernisses sprechen (vgl. Runkel 2002, S. 143.).

Nur eine ergänzende Funktion hat die Möglichkeit, durch Festsetzung die Zulässigkeit bestimmter Nutzungen zu befristen oder von einer Bedingung abhängig zu machen (§ 9 Abs. 2 BauGB). Stadtumbau und die Neuordnung brachliegender Flächen vollziehen sich in der Regel schrittweise und im Rahmen eines längeren Prozesses. Hier kann es erforderlich sein, für einen bestimmten Zeitraum Zwischennutzung quasi als Provisorium zuzulassen, bevor die endgültig angestrebte Nutzung realisiert werden kann. Auch kann es sinnvoll sein, die Zulässigkeit einer Nutzung bereits frühzeitig festzulegen und zugleich davon abhängig zu machen, dass bestimmte bauliche oder sonstige Voraussetzungen (z.B. Beseitigung von Bodenkontaminationen, Lärmschutzmaßnahmen etc.) geschaffen werden. Die frühzeitige Festlegung der angestrebten Nutzung schafft Investitionssicherheit für potenzielle Investoren. Negative Auswirkungen ungenutzter Flächen auf den umliegenden Innenbereich können vermieden werden. Auch auf diese Weise kann Innenentwicklung gefördert werden.

Defizite

Wie alle in der kommunalen Entscheidungsbefugnis liegenden Instrumente setzt die Anwendung der vorgenannten Instrumente einen entsprechenden politischen Willen zur Anwendung voraus. Auch ist die Ausrichtung in der Anwendung der Instrumente von den kommunalpolitischen Zielsetzungen abhängig. Diese werden von einer Vielzahl unterschiedlicher Interessen geleitet, wobei die Idee der Flächenkreislaufwirtschaft in diesem Kontext häufig allenfalls eine nachgeordnete Bedeutung haben wird.

Die vorgenannten Instrumente haben keine direkte Wirkung darauf, welche Standorte und Qualitäten bei Bauland für Wohnen und gewerbliche Zwecke nachgefragt werden. Es besteht auch keine direkte Wirkung im Hinblick auf das Ziel, die Suburbanisierung zu reduzieren oder räumlich zu steuern.

Der Anwendungsbereich städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen ist auf Ortsteile oder größere Teile des Gemeindegebiets beschränkt. Insoweit ist das Instrument zur Wiedernutzung kleinerer Brachflächen nicht geeignet. Es muss sich um großräumige Neuordnungsaufgaben von erheblicher städtebaulicher Relevanz handeln. Sie verlangt von den Kommunen erheblichen personellen Einsatz.

Schließlich dürften die Probleme bei der Bewertung der Bodenpreise im städtebaulichen Neuordnungsbereich die Anwendung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen erschweren. Die Finanzierung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen basiert auf der Abschöpfung entwicklungsbedingter Bodenwertsteigerungen (§ 153 BauGB). Ist der Eingangswert der Grundstücke im Neuordnungsbereich zu hoch oder die allgemeine Wertentwicklung am Bodenmarkt tendenziell rückläufig, ist die Finanzierung städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen insgesamt gefährdet.

Grundsätzlich bedürfen Stadtumbaumaßnahmen einer Flankierung durch öffentliche Förderung, da die Bodenwertentwicklung der Gebiete häufig keine ausreichende Basis zur Finanzierung der erforderlichen Planungs- und Ordnungsmaßnahmen darstellt.

Eignung für Planspiele

Die vorgenannten Instrumente sind vor allem für die Planspielstadregionen von Bedeutung, die in erheblicher Weise von städtebaulichen Neuordnungs- und Stadtumbauerfordernissen betroffen sind. Hier dient das Instrumentarium als unverzichtbare Basis für eine aktive Innenentwicklung als Bestandteil einer Flächenkreislaufwirtschaft.

5.2 Naturschutzrechtliche Instrumente

Der Beitrag des naturschutzrechtlichen Instrumentariums zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme wurde im Rahmen eines vom Bundesamt für Naturschutz geförderten Forschungsprojektes untersucht (Heiland/Reinke/Siedentop 2004). Auf die Ergebnisse dieser Untersuchung sowie auf eigene Vorarbeiten, insbesondere im Zusammenhang mit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Bunzel/Böhme 2002; Böhme u.a. 2004), kann an dieser Stelle zurückgegriffen werden. Unmittelbaren Einfluss auf die Bodennutzung haben die sich aus der Festlegung von Naturschutzgebieten und Landschaftsschutzgebieten ergebenden Restriktionen für eine bauliche

Nutzung der davon betroffenen Flächen. Das gleiche gilt auch für Großschutzgebiete und Natura 2000-Gebiete, wobei sich bei Natura 2000-Gebieten auch weitergehende Restriktionen ergeben können, wenn von Planungen und Vorhaben außerhalb dieser Gebiete erhebliche Beeinträchtigungen der Schutzzwecke und Erhaltungsziele dieser Gebiete zu erwarten sind. Neben den Schutzgebieten sind auch die Landschaftsplanung und die Eingriffsregelung als naturschutzrechtliche Instrumente in den Blick zu nehmen.

5.2.1 Festsetzung von Schutzgebieten

Funktionen

Naturschutzgebiete sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen und landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenarten oder hervorragenden Schönheit erforderlich ist (§ 22 BNatSchG). In Naturschutzgebieten sind alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, nach Maßgabe näherer mit der Erklärung zu Schutzgebiet zu treffender Bestimmungen verboten.

Bei Landschaftsschutzgebieten handelt es sich ebenfalls um rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen nach Maßgabe näherer Bestimmungen alle Handlungen verboten sind, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen (§ 26 BNatSchG).

Die anderen Schutzgebietstypen (Nationalparke, Biosphärenreservate, Naturparke) sind größere Gebiete, die zumindest in Teilen als Naturschutzgebiet und/oder als Landschaftsschutzgebiet geprägt sind. Auch bei Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung und bei europäischen Vogelschutzgebieten (§ 33 BNatSchG) handelt es sich durchweg um Gebiete, die Kraft ihrer Bedeutung für das europäische Netzwerk Natura 2000 die Voraussetzungen für die Festlegung als Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiet erfüllen.

Mit der Ausweisung von Naturschutzgebieten und Landschaftsschutzgebieten entsteht grundsätzlich für die davon betroffenen Gebiete eine Sperrwirkung für die Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung.

Potenziale

Im Rahmen der durch das Bundesnaturschutzgesetz vorgegebenen Zwecksetzung können Teile von Natur und Landschaft zu einem der vorgenannten Schutzgebiete erklärt werden. Die Erklärung bestimmt den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote und, soweit erforderlich, die Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen. Zuständig sind in der Regel die oberen oder obersten Naturschutzbehörden der Länder. Grundsätzlich können auf diese Weise Teile von Natur und Landschaft vor der Inanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsanlagen geschützt werden. Das Instrumentarium kann seine Wirkung allerdings nur für solche Bereiche von Natur und Landschaft entfalten, die die Voraussetzungen der jeweiligen Schutzgebietskategorie erfüllen. Wie

erwähnt, muss beim Naturschutzgebiet die Unterschutzstellung aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit erforderlich sein. Beim Landschaftsschutzgebiet muss die Unterschutzstellung wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft oder wegen ihrer besonderen Bedeutung für die Erholung erforderlich sein. Das Instrumentarium kann auf diese Weise einen Beitrag zur Umsetzung des Qualitätsziels leisten. Die Inanspruchnahme von Gebieten, die besonders hohe und schützenswerte Qualitäten für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild haben, kann auf diese Weise verhindert werden.

Bei Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiete) und europäischen Vogelschutzgebieten reicht die potenzielle Sperrwirkung der Gebietsfestlegung über das eigentliche Schutzgebiet hinaus. Grundsätzlich gilt, dass Projekte, die zu erheblichen Beeinträchtigungen der vorgenannten Gebiete in ihren für die Erhaltungsziele und für die Schutzzwecke maßgeblichen Bestandteile führen können, unzulässig sind (§ 34 Abs. 2 BNatSchG). Abweichend hiervon darf ein Projekt nur zugelassen und durchgeführt werden, soweit es aus zwingenden Gründen des überwiegend öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist und zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind (§ 34 Abs. 3 BNatSchG). Dementsprechend sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Erhaltungsziele und die Schutzzwecke der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der europäischen Vogelschutzgebiete zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe b BauGB). Soweit die für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteile eines solchen Gebietes beeinträchtigt werden können, gelten die Zulässigkeitschranken und die verfahrensrechtlichen Regelungen nach dem BNatSchG (§ 1a Abs. 4 BauGB).

Defizite

Die Erklärung von Schutzgebieten leistet aufgrund des beschränkten Anwendungsbereiches des Instrumentariums und seiner insoweit eingeschränkten Zwecksetzung keinen Beitrag zum Mengenziel. Allerdings kann sich in bestimmten Regionen vor allem durch die kumulative Wirkung von Unterschutzstellungen nach dem Naturschutzrecht und anderen Rechtsregimes, insbesondere nach dem Wasserrecht, eine auch quantitativ wirksame Begrenzung für die Siedlungsflächenentwicklung ergeben. Die Wirksamkeit des Instrumentariums hängt insoweit von den besonderen naturräumlichen Gegebenheiten der jeweiligen Stadtregion ab.

Das Naturschutzrecht erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen Befreiungen von den sich aus einer naturschutzrechtlichen Gebietsschutzverordnung ergebenden Verboten. Das damit eingeräumte Ermessen eröffnet Spielräume, die die beschriebene Wirkung der Schutzgebietsausweisungen relativieren können.

Eignung für Planspiele

Aus den vorgenannten Erwägungen ergibt sich, dass die Erklärung von Schutzgebieten nach dem Naturschutzrecht einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung des Qualitätsziels und unter bestimmten naturräumlichen Bedingungen auch einen Beitrag zum Mengenziel leisten kann. Die Anwendung und Überprüfung des Instrumentariums ist im Rahmen der vorgesehenen Plan-

spiele allerdings problematisch, da die Anwendung des Instrumentariums nicht in die Kompetenz der an dem Planspiel beteiligten Personen und Akteure fällt. Die Unterschützstellung nach dem Naturschutzrecht von Teilen des für Planspiele relevanten Raums stellt lediglich eine Rahmenbedingung für das Handeln der Akteure im Rahmen der Planspiele dar und ist insoweit ein wichtiger Einflussfaktor, der bei der Bewertung der Planspiele zu berücksichtigen ist.

5.2.2 Landschaftsplanung nach § 13 ff. BNatSchG in Verbindung mit Landesnaturschutzrecht

Funktionen

Nach § 13 BNatSchG hat die Landschaftsplanung die Aufgabe, die Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum darzustellen und zu begründen. Sie dient der Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch in den Planungen und Verwaltungsverfahren, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft im Planungsraum auswirken können. Die Pläne sollen insbesondere Angaben enthalten über den vorhandenen und den zu erwartenden Zustand von Natur und Landschaft, die konkretisierten Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege, die Erfordernisse und Maßnahmen zur Vermeidung, zur Minderung oder Beseitigung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft, zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft, die Flächen, die wegen ihres Zustands ihrer Lage oder ihrer natürlichen Entwicklungsmöglichkeiten für künftige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder zum Aufbau eines Biotopverbundes besonders geeignet sind usw. Auf die Verwertbarkeit der Darstellungen der Landschaftsplanung für die Raumordnungspläne und Bauleitpläne ist Rücksicht zu nehmen (§ 14 Abs. 1 Satz 3 BNatSchG). Im Planungs- und Verwaltungsverfahren sind die Inhalte der Landschaftsplanung zu berücksichtigen. Soweit den Inhalten der Landschaftsplanung in den Entscheidungen nicht Rechnung getragen werden kann, ist dies zu begründen.

Die Landschaftsplanung ist entsprechend den räumlichen Ebenen der räumlichen Gesamtplanung hierarchisch gegliedert. Auf der Ebene der Bauleitplanung sind in allen Bundesländern mit Ausnahme des Landes Nordrhein-Westfalen der Landschaftsplan für das gesamte Gemeindegebiet und der Grünordnungsplan für Teilbereiche des Gemeindegebiets in der Regel bezogen auf Bebauungspläne vorgesehen. Die Landschaftspläne auf örtlicher Ebene werden in der Regel entweder als Grundlage für die Bauleitplanung genutzt oder mittelbar oder unmittelbar in die Bauleitpläne integriert. Die landesrechtlichen Bestimmungen hierzu weichen zum Teil erheblich voneinander ab.

Die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden für den Bereich eines Landes im Landschaftsprogramm oder für Teile des Landes in Landschaftsrahmenplänen dargestellt. Auch hier bilden die Landschaftsrahmenpläne und Landschaftsprogramme entweder die Grundlage für die Raumordnungspläne oder werden in diese unmittelbar integriert. Auch hier sind die landesrechtlichen Bestimmungen zum Teil erheblich voneinander abweichend.

Potenziale

Die Potenziale der Landschaftsplanung liegen vor allem darin begründet, dass sie die Erfordernisse des Naturschutzes entsprechend den fachgesetzlichen Zielen und Grundsätzen auf der Grundlage der vorgefundenen naturräumlichen Situationen konkretisieren und aufbereiten. Die Landschaftsplanung bildet damit eine fachlich fundierte Grundlage für die räumliche Gesamtplanung, aber auch für andere raumwirksame Planungen und Vorhaben. Insbesondere wird die sachgerechte Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung mit dem Vermeidungsgebot und dem Kompensationsgebot durch eine qualifizierte Landschaftsplanung erst ermöglicht oder zumindest fachlich fundiert. Die Landschaftsplanung wirkt sich deshalb lediglich vermittelt über die anderen naturschutzrechtlichen Instrumente sowie die Instrumente der räumlichen Gesamtplanung auf das Qualitätsziel und, wie diese, nur sehr eingeschränkt auf das Mengenziel aus.

Heiland/Reinke/Siedentop (2004) fordern auf der Grundlage ihrer Analyse der Potenziale im Hinblick auf die flächenpolitischen Zielsetzungen, alle Schutzgüter des Naturschutzrechts gleichrangig zu behandeln, so dass auch der Boden- und Freiraumschutz in angemessener Weise in die Planung eingeht. Vor allem ältere Pläne bedürften hier der Aktualisierung und Ergänzung. Zur Unterstützung der räumlichen Gesamtplanung sollte die Landschaftsplanung – basierend auf einer umfassenden Bestandsaufnahme und Bewertung des lokalen/regionalen Zustandes von Natur und Landschaft – vermehrt fachlich qualifizierte Orientierungswerte für eine aus Naturschutzsicht tragbare Flächeninanspruchnahme entwickeln und nennen. Sie liefert damit die Basis für neuere Planungsansätze in der räumlichen Gesamtplanung, die sich an den Potenzialen des Raums orientieren (Börstinghaus/Schroeders 1993). Grundannahme dieses Planungsansatzes ist, dass jede Raumeinheit eine ihr eigene Grenze der Belastbarkeit aufweist (Bunzel/Meyer 1996, S. 109).

Defizite

Als naturschutzfachliche Grundlage wirkt sich die Landschaftsplanung nur vermittelt durch die räumliche Gesamtplanung auf das Qualitäts- und das Mengenziel aus.

Eignung für Planspiele

Aus dem Vorgenannten ergibt sich, dass der Landschaftsplanung keine originäre Bedeutung im Rahmen von Planspielen zukommen sollte. Vermittelt über die räumliche Gesamtplanung kann die Landschaftsplanung gleichwohl von gewisser Relevanz sein, soweit die einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen die Aufstellung eines Landschaftsplans erforderlich machen.

5.2.3 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach §§ 18 ff. BNatSchG

Funktion

Die Eingriffsregelung verfolgt zwei Ziele. Zum einen geht es um das Integritätsinteresse an der Erhaltung des bestehenden Zustands von Natur und Landschaft, zum anderen um die Kompensation nicht vermeidbarer Beeinträchtigungen des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes. Nach § 19 BNatSchG ist der Verursacher eines Eingriffs zu verpflichten, vermeidbare Beein-

trüchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen und unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder in sonstiger Weise zu kompensieren. Ausgeglichen ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts wieder hergestellt sind und das Landschaftsbild landschaftsgerecht wieder hergestellt oder neu gestaltet ist. In sonstiger Weise kompensiert ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigte Funktion des Naturhaushalts in gleichwertiger Weise ersetzt sind oder das Landschaftsbild landschaftsgerecht neu gestaltet ist. Ausdrücklich betont § 19 Abs. 2 BNatSchG, dass die Beeinträchtigungen vorrangig auszugleichen sind.

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung setzt damit rechtliche Anforderungen, die bei der Planung und bei der Genehmigung von Vorhaben zu beachten sind und Rechtspflichten des Verursachers begründen. Diese Rechtspflichten müssen allerdings durch Anordnung der für die Planung oder Genehmigung des Vorhabens zuständigen Behörde konkretisiert und ausgesprochen werden.

Potenziale

Bereits bei der Darstellung der Potenziale der Bauleitplanung wurde auf die Bedeutung des Vermeidungsgebots nach § 19 Abs. 1 BNatSchG hingewiesen. Das Vermeidungsgebot leistet einen wesentlichen Beitrag zur Sicherstellung des Qualitätsziels, weil es im Rahmen der Bauleitplanung dazu verpflichtet, zur Zielerreichung geeignete Planungsalternativen in die Abwägung einzubeziehen, die eine geringere Beeinträchtigung des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes nach sich ziehen würden, wozu regelmäßig auch der Rückgriff auf Flächenrecyclingmaßnahmen zählen dürfte. Für die Ebene des Flächennutzungsplans bedeutet dies, dass nach § 1 Abs. 3 BauGB die Möglichkeiten zur Vermeidung von Beeinträchtigungen durch die Neuausweisung von Bauflächen zu prüfen sind. Dies beinhaltet auch die vergleichende Prüfung von Teilräumen (Bunzel 1997a). Im Bereich der Fachplanung, z.B. für Verkehrsvorhaben, ist die Verpflichtung, vermeidbare Beeinträchtigungen in Natur und Landschaft zu unterlassen, der Abwägung entzogen. Das Vermeidungsgebot verlangt im Bereich der Fachplanung jedoch keine Prüfung von Standortalternativen (Louis 2000, § 8a Rn. 30 und 35). Vielmehr kann sich die Notwendigkeit einer Alternativenprüfung allein aus den Erfordernissen des jeweiligen Fachplanungsrechts ergeben.

Auch die mit der Eingriffsregelung verbundene Kompensationspflicht bezogen auf die unvermeidbaren Beeinträchtigungen leistet einen wichtigen Beitrag zur Erreichung des Qualitätsziels. Dies gilt insbesondere, wenn im Sinne einer 1:1-Kompensation die Neuversiegelung durch Gebäude und Verkehrsflächen durch Entsiegelungsmaßnahmen an anderer Stelle im gleichen Umfang kompensiert werden würde.

In jedem Fall leistet die Kompensation allerdings einen Beitrag zur Aufwertung von Natur und Landschaft. Kompensationsmaßnahmen können auch dazu benutzt werden, im Siedlungsbestand die Qualitäten der nicht bebauten Bereiche zu verbessern und auf diese Weise die Standortbindung der dort lebenden und arbeitenden Menschen zu erhöhen. Auch können Kompensationsmaßnahmen zur Renaturierung brachgefallener Flächen genutzt werden. Auch diese Aufwertung brachgefallener Flächen durch eine nichtbauliche Nutzung gehören zu den Instrumenten der Flächenkreislaufwirtschaft, insbesondere in schrumpfenden Regionen, in denen nur so eine Stabilisierung der Innenbereichsnutzung zu erreichen ist.

Defizite

Beklagt wird ein erhebliches Vollzugsdefizit bei der Anwendung der Eingriffsregelung, vor allem im Bereich der Bauleitplanung. Während auf der Ebene des Flächennutzungsplans das Vermeidungsgebot im Hinblick auf die Standortauswahl für Siedlungserweiterungsflächen eine wichtige Bedeutung hat, wird dem Vermeidungsgebot auf der Ebene des Bebauungsplans häufig keine oder nur eine unzureichende Beachtung geschenkt. Die Bewertung des Eingriffs und die Planung von Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen erfolgt in der Regel zu einem Zeitpunkt, wo das städtebauliche Konzept schon feststeht und aus diesem Grund Vermeidungsmaßnahmen durch alternative Konzeptideen nicht mehr durchsetzbar sind. Heiland/Reinke/Siedentop (2004) fordern deshalb die Einhaltung der Prüfabfolge der Eingriffsregelung (Vermeidung, Minimierung, Ausgleich, Ersatz) durch die Genehmigungsbehörden, etwa hinsichtlich der Frage, ob in der Bauleitplanung ausreichendes Gewicht auf die Umsetzung des Vermeidungsgebots gelegt wird, zu überprüfen, was allerdings angesichts des Abbaus der Genehmigungs- und Anzeigerfordernisse zumindest für die Ebene der verbindlichen Bauleitplanung schwer umsetzbar ist.

Vollzugsdefizite werden zudem bei der Umsetzung festgesetzter Kompensationsmaßnahmen beklagt. Vor diesem Hintergrund hat es in den letzten Jahren vielfältige Bemühungen gegeben, den Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Kompensationsmaßnahmen räumlich und funktional zu flexibilisieren, um auf diese Weise die Umsetzungsbedingungen für festgesetzte Kompensationsmaßnahmen zu verbessern. Diese Flexibilisierungsbemühungen haben auch im Kontext der Flächenbewirtschaftung positive Wirkung entfalten können. So ermöglichte die räumliche Flexibilisierung die Bündelung von Kompensationsmaßnahmen und die gezielte Nutzung von Kompensationspflichten zur Renaturierung von Brachflächen im Siedlungsbestand.

Aus naturschutzfachlicher Sicht und im Hinblick auf die Erreichung des Mengenziels besteht ein weiteres Vollzugsdefizit darin, dass eine funktional adäquate Kompensation im Hinblick auf die natürlichen Bodenfunktionen nur in den seltensten Fällen gelingt, da diese die Entsiegelung bislang versiegelter Flächen erforderlich machen würde (Louis/Wolf 2002, S. 149). Hierzu müsste dem Schutzgut Boden in vielen Bewertungsverfahren eine größere Bedeutung beigegeben werden als das bislang der Fall ist (Heiland/Reinke/Siedentop 2004; RNE 2004, S. 14, UBA 2003, S. 14 f.). Die beschriebene Flexibilisierung des Instrumentariums hat diese Tendenz eher verstärkt als geschwächt. Die Möglichkeiten zur Reduzierung der Bodenversiegelung im Wege der Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft werden deshalb nicht ausgeschöpft (UBA 2003, S. 14 f.). Die Gründe hierfür dürften zum einen darin liegen, dass das Entsiegelungspotenzial im Siedlungsbestand weder systematisch erfasst noch seine Verfügbarkeit geklärt ist. Zum anderen dürfte auch der Umstand, dass Entsiegelungsmaßnahmen vergleichsweise teure Kompensationsmaßnahmen sind, eine wichtige Rolle spielen. Hilfreich können in diesem Zusammenhang kommunale Entsiegelungskataster sein (Heiland/Reinke/Siedentop 2004).

Eignung für Planspiele

Soweit im Planspiel ein Flächennutzungsplan aufgestellt wird, gewinnt auch das Vermeidungsgebot der Eingriffsregelung eine wichtige Bedeutung. Auch die Praxis der Festlegung und Durchführung von Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung und bei Fachplanungsvorhaben kann für Planspiele im Hinblick auf das Qualitätsziel eine wich-

tige Bedeutung haben. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Nutzung der Potenziale zur Renaturierung von Brachen und die konsequentere Umsetzung der funktionalen Kompensation der Beeinträchtigungen der natürlichen Bodenfunktionen.

5.2.4 Baumschutzsatzung

Nach den Bestimmungen der Landesnaturschutzgesetze und zum Teil auch nach den Landesbauordnungen ist der Erlass so genannter „Baumschutzsatzungen“ durch die Gemeinden möglich. Die Baumschutzsatzung dient dem Erhalt des bestehenden Baumbestandes. Sobald unter näher bestimmten Voraussetzungen die Beseitigung von Bäumen zugelassen wird, sind hierfür Ersatzpflanzungen vorzunehmen.

Potenziale

Mit der Unterschutzstellung des Baumbestandes wird ein Beitrag zur Sicherung der Qualität der Freiräume im Siedlungsbestand geleistet. Tendenziell kann auf diese Weise die Bindung der Wohnbevölkerung an die vorhandenen Wohnstandorte erhöht und Suburbanisierungstendenzen entgegengewirkt werden.

Defizite

Die Wirkung im Bezug auf sowohl das Mengen- als auch das Qualitätsziel sind allenfalls sehr vermittelt. Bei der Aktivierung von bestehenden Baurechten können Baumschutzsatzungen sogar einen Kostenfaktor darstellen, weil Ersatzpflanzungen für die notwendigerweise zu beseitigenden Bäume erforderlich werden.

Eignung für Planspiele

Im Rahmen der Planspiele können Baumschutzsatzungen allenfalls als Rahmenbedingung im Einzelfall mit zu berücksichtigen sein.

5.3 Kooperative Instrumente und Instrumente der Raumordnung

Soweit das Siedlungsflächenwachstum auf transkommunale Wanderungsprozesse zurückzuführen ist, kommt den raumordnungsrechtlichen Instrumenten und den Instrumenten einer interkommunalen Zusammenarbeit eine zentrale Bedeutung zu. Das Raumordnungsrecht ist im ROG rahmenrechtlich kodifiziert. Vorgesehen sind zwei Planungsebenen, die Landesplanung und die Regionalplanung. Daneben gibt es ergänzende Planungs- und Umsetzungsinstrumente, wie z.B. regionale Entwicklungskonzepte, Städtenetze und Raumordnungsverträge (§ 13 ROG) sowie zahlreiche Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit, die eine gemeinsame Erfüllung freiwilliger oder pflichtiger Aufgaben durch eine Mehrzahl von Gemeinden ermöglichen (Bunzel/Reitzig/Sander 2002). Hierzu gehört insbesondere die Gründung von Planungsverbänden oder die Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne. Auch kommt die Bildung von Zweckverbänden oder kommunalen Arbeitsgemeinschaften in Betracht. Interkommunale Zu-

sammenarbeit kann schließlich auch in der Rechtsform des Privatrechts (z.B. GmbH, AG, e.V.) organisiert sein.

Die Bedeutung solcher kooperativer Instrumente für die Flächenkreislaufwirtschaft liegt vor allem darin, durch überkommunale Begrenzung des Angebots an Neubauf Flächen die Nachfrage auf die Nutzung des Innenbereichs und recycelter Flächen zu richten, die bei ausschließlich kommunaler Angebotssteuerung in der Regel auf Neubauf Flächen in andere Kommunen ausweicht.

5.3.1 Zielfestlegung durch Landes- und Regionalpläne

Funktionen

Raumordnungspläne (Landesentwicklungs- und Regionalpläne) treffen Festsetzungen zur Erhaltung des Freiraumes und zur Weiterentwicklung des Siedlungsraumes, die in Bauleitplan-, Baugenehmigungs-, Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren von den jeweiligen öffentlichen Stellen beachtet und auch von Personen des Privatrechts berücksichtigt werden müssen. Sie stellen damit eine „Planung der Planung“ dar, die allerdings nicht direkt die Bodennutzung regulieren darf. Zu den Aufgaben der Raumordnungsplanung zählt dabei auch die Steuerung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums auch unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Raumentwicklung und des vorsorgenden Bodenschutzes (Einig/Spiecker 2002, S. 151).

Raumordnungspläne können Regelungen in der Form von Zielen und in der Form von Grundsätzen treffen. Ziele sind nach § 3 Nr. 2 ROG für die nachfolgenden Planungen strikt verbindlich. Grundsätze sind demgegenüber bei raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen nur zu berücksichtigen (Einig, S. 118; Einig/Spiecker 2002, S. 151).

Potenziale

Durch regionalplanerische Zielfestsetzung können Regelungen getroffen werden, die sich mit Bindungswirkung für die nachfolgenden Planungen, insbesondere für die kommunale Flächennutzungsplanung auf den Umfang der Siedlungsflächeninanspruchnahme unmittelbar begrenzend auswirken. In der Fachöffentlichkeit werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie Ziele der Raumordnung gefasst werden können, um möglichst effektiv auf die Erreichung des Mengenziels hinzuwirken.

Vorgeschlagen wird die Festlegung einer quantitativ bestimmten Begrenzung der zulässigen Erweiterung der Siedlungsfläche über den Bestand hinaus für jede Gemeinde im Planungsraum (Apel/Henckel 1995; Bunzel/Elsner/Lunbach 1994, S. 38 ff.). Solche Mengenziele können zwar grundsätzlich auf allen Ebenen der Raumplanung festgelegt werden; das Hauptaugenmerk liegt jedoch bei der Regionalplanung, die sich an einzelne Gemeinden richtet und dadurch das Maß der Baulandausweisung besonders steuert (Einig/Spiecker 2002, S. 151; ARL 2004, S. 7).

In Hessen wird bereits bei der Regionalplanung im Rahmen einer gemeindebezogenen Flächenbedarfsermittlung der Wohnbaulandbedarf, teilweise auch der Bedarf für Gewerbe- und Industriefläche, für jede Kommune ermittelt. Die Ergebnisse werden in verbindliche Flächenwerte für den maximalen Bedarf an zusätzlicher Fläche transformiert. Eingerechnet werden auch größere Baulandreserven innerhalb des Bestandes. Als Ziel der Raumordnung definieren die Flächen-

werte eine Obergrenze zulässiger baulicher Flächeninanspruchnahme innerhalb eines bestimmten Zeitraumes. Dadurch wird für jede Kommune der Umfang zulässiger Freirauminanspruchnahme verbindlich definiert. Jedoch ist die Verbindlichkeit der Flächenwerte wesentlich eingeschränkt: Bei Nachweis eines erhöhten Flächenbedarfs durch eine Gemeinde, der über die festgesetzte Obergrenze hinausgeht, ist eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme zulässig, sofern dies landschaftsökologisch vertretbar ist und nicht der raumordnerischen Konzeption zuwiderläuft. Der Steuerungseffekt der Flächenwerte ist durch diese Ausnahmeregelung relativiert (Einig/Spiecker 2002, S. 153).

In Ableitung aus der zentralörtlichen Funktionszuweisung durch die Regionalplanung werden die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen üblicherweise auf eine an den Bedürfnissen der ortsansässigen Bevölkerung orientierte „Eigenentwicklung“ beschränkt (Bunzel/Elsner/Lunebach 1994, S. 38 ff.). Dieser Lenkungsansatz hat sich in der Praxis bislang als nicht besonders effektiv für eine Begrenzung der Baulandausweisung erwiesen (Einig/Spiecker 2002, S. 152). Um diese mittelbare Steuerung der Baulandausweisung durch die Funktionszuweisung wirksamer zu machen, wird vorgeschlagen, die Grenzen des Rechts auf Eigenentwicklung zu konkretisieren und damit die Einhaltung der regionalplanerischen Vorgaben kontrollierbarer zu machen. Ein Vorschlag lautet, die Definition der Eigenentwicklung an die derzeitige Siedlungsfläche zu binden (SRU 2004, S. 166; Haaren/Nadin 2003, S. 354).

An die zentralörtliche Funktionszuweisung werden in Raumordnungsplänen auch Zielfestlegungen für die Entwicklung von Standorten des großflächigen Einzelhandels gebunden, um für diese Branche eine weitere Suburbanisierung zu Lasten der bestehenden Versorgungsstrukturen zu vermeiden. Mittelbar wirkt sich dies auch reduzierend auf die Zunahme der Siedlungsfläche aus. Seit In-Kraft-Treten des EAG Bau können sich Nachbargemeinden im Rahmen einer nachbargemeindlichen Klage auch darauf berufen, dass die ihnen zugewiesene zentralörtliche Funktion durch das geplante Vorhaben beeinträchtigt wird (§ 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB). Vorhaben im unbeplanten Innenbereich, die schädliche Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche der Nachbargemeinde haben, sind nach § 34 Abs. 3 BauGB seit In-Kraft-Treten des EAG Bau unzulässig. Die Nachbargemeinde kann auf eine Verletzung dieser Vorschrift eine Abwehrklage stützen.

Einige Bundesländer versuchen, durch Ausweisungen von Vorranggebieten für die Siedlungsflächenentwicklung die kommunale Baulandausweisung auf bestimmte Standorte auszurichten (Bunzel/Elsner/Lunebach 1994, S. 36). Solche Vorranggebiete kanalisieren jedoch vor allem das Wachstum des Siedlungsraumes, nur teilweise werden sie auch zur Mengensteuerung eingesetzt (Einig/Spiecker 2002, S. 152).

Zielvorgaben können umgekehrt aber auch Sperrwirkungen für die Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsflächen für bestimmte Teilräume entfalten und sich so auch positiv auf das Qualitätsziel auswirken. Solche Wirkungen können z.B. von der Festlegung regionaler Grünzüge oder von Vorranggebieten für die Freiraumentwicklung ausgehen.

In Nordrhein-Westfalen wurde Mitte der 1980er-Jahre der Versuch unternommen, den Flächenverbrauch über die Landesplanung einzudämmen (Apel/Henckel 1995, S. 58). Die Genehmigung der baulichen Inanspruchnahme von Freiräumen innerhalb bestimmter Verdichtungsräume wurde an die Einhaltung qualifizierter Schwellenwerte gebunden. Kommunen, deren Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil bereits die Hälfte der Gemeindefläche erreicht hatte, sollten vorrangig prüfen, ob der geltend gemachte Flächenbedarf nicht im Wege einer übergemeindlichen Zu-

sammenarbeit befriedigt werden kann. Wenn die Siedlungs- und Verkehrsflächen die Schwelle von zwei Dritteln der Gemeindefläche überschritten hatten, sollte die geplante Inanspruchnahme von Freiraum nur zugelassen werden, wenn an anderer Stelle im Gemeindegebiet Siedlungsflächen wieder dem Freiraum zugeführt wurden. Dieser Vorschlag wurde aufgrund des Widerstands aus den Kommunen nicht realisiert (Einig/Spiecker 2002, S. 152). Er hätte zudem vor allem die Siedlungsentwicklung der Ruhrgebietsstädte beschränkt und die Suburbanisierung weiter beschleunigt.

Der Vorzug der Ziele der Raumordnung liegt darin, dass diese im Unterschied etwa zur Bodenschutzklausel in § 1a Abs. 1 BauGB nicht nur Abwägungsdirektiven enthalten, sondern eine zeitlich und mengenmäßig fixierte, auf eine Gemeinde bezogene, überprüfbare Vorgabe für das zukünftig realisierbare Flächenwachstum darstellen (Einig/Spiecker 2002, S. 151; NBBW 2004, S. 39).

Defizite

Gegen die Verschärfung des planungsrechtlichen Instrumentariums der Raumordnung wird wiederum vorgetragen, dass dieses in der Vergangenheit nur unzureichend funktioniert habe und kein Anhaltspunkt dafür bestehe, dass sich daran zukünftig etwas ändern werde.

Auch bei der regionalplanerischen Festsetzung von Zielen ist eine Abwägung der öffentlichen und privaten Belange erforderlich. Dabei kommt nicht nur das objektive Gewicht der jeweils berührten Belange zum Tragen, sondern auch die interessen geleiteten Zielvorstellungen der an der Entscheidung beteiligten Akteure. Insoweit schlägt die Art der Verfasstheit der Regionalplanung auch auf den Inhalt der Planung durch. Insbesondere schlagen die kommunalpolitischen Interessen im Beschlussorgan bei einer kommunal verfassten Regionalplanung zwangsläufig in einem stärkeren Maße durch als bei einem unabhängigen, möglicherweise direkt gewählten Entscheidungsorgan. Die Erfahrung zeigt aber, dass kommunalpolitische Interessen auch im Rahmen einer staatlich verfassten Regionalplanung (z.B. Hessen und Nordrhein-Westfalen) erheblichen Einfluss gewinnen können, so dass die Bedeutung der Verfasstheit der Regionalplanung auch nicht überbewertet werden sollte.

Die Festlegung von Mengenzielen hat ähnliche methodische Probleme zu bewältigen, wie die Flächennutzungsplanung. Auch hier sind Flächenbedarfsprognosen für die jeweilige Gemeinde und für die Region unverzichtbare Voraussetzung, stellen aber wie bei der Flächennutzungsplanung eine wesentliche Fehlerquelle dar (Einig/Spiecker 2002, S. 155). Zudem fließen die Entwicklungsvorstellungen der Gemeinden ein, die wiederum von möglichst großen Ausbreitungsmöglichkeiten geleitet sein können. Verbindliche objektivierbare Kriterien für die Flächenbedarfsermittlung fehlen, so dass erhebliche politische Wertungsspielräume verbleiben (Einig/Spiecker 2002, S. 155). Fraglich ist auch, ob es abwägungsfehlerhaft wäre, wenn die Träger der Regionalplanung den zuvor konkret ermittelten Flächenbedarf im Wege der Abwägung unterschreiten oder inwieweit das Abwägungsgebot Differenzierungen der Mengenziele erfordert, denn bei weiterer Differenzierung besteht die Gefahr einer Überschreitung des Aufgabenbereichs der Raumordnung (Einig/Spiecker 2002, S. 155 f.).

Eine Beschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Raumordnung ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Aufteilung der Gesetzgebungskompetenz zwischen dem Recht der Raumordnung und dem Bodenrecht. Die Raumordnung kann deshalb keine Regelungen treffen,

die der kommunalen Planungshoheit vorbehalten sind. Auf gemeindlicher Ebene muss regelmäßig ein eigener, substantiell gewichtiger Gestaltungsspielraum verbleiben. Vor diesem Hintergrund sind im Kontext der Flächenkreislaufwirtschaft vor allem gebietsscharfe, eng am prognostizierten Flächenbedarf ausgerichtete Festlegungen von Siedlungserweiterungsflächen problematisch, da der verbleibende gemeindliche Gestaltungsspielraum nicht nur quantitativ, sondern auch räumlich weitgehend eingeschränkt wird.

Eine weitere verfassungsrechtliche Beschränkung der raumordnerischen Gestaltungsmöglichkeiten ergibt sich aus dem Schutz der kommunalen Selbstverwaltung. Planerische Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung sind grundsätzlich möglich, bedürfen aber der Rechtfertigung (BVerwG vom 20.5.1958 – 1 C 193.57 –, BVerwGE 6, 342). Aus dem insofern maßgeblichen Verhältnismäßigkeitsgebot ergibt sich, dass den Gemeinden bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung regelmäßig ein hinreichend großer Konkretisierungsspielraum belassen werden muss. Insofern muss den Gemeinden regelmäßig mindestens die Möglichkeit zur Eigenentwicklung eingeräumt werden. Eine raumordnerische Beschränkung auf den durch die Eigenentwicklung ausgelösten Bedarf ist danach grundsätzlich möglich. Probleme dürften eher darin liegen, methodisch tragfähig die Möglichkeit zur Erschließung der zur Eigenentwicklung erforderlichen Flächen innerhalb der vorhandenen Siedlungsfläche nachzuweisen. Dies stellt ein Grundproblem jeder rechtlichen Verpflichtung der Kommunen auf eine Flächenkreislaufwirtschaft dar.

Die Verträglichkeit von Mengenzielen mit der kommunalen Planungshoheit lässt sich unterschiedlich beurteilen. Sie wird zum Teil heftig bestritten. Im Rahmen der Planungshoheit gebühre die autonome Letztentscheidung über die Ausweisung von neuen Bauflächen den Gemeinden (Dirnberger 2003, S. 445). Da die Raumordnungsplanung in großem Umfang auf die Kooperation mit den Gemeinden und deren Akzeptanz angewiesen ist, wird ihre Festlegung praktisch auf erhebliche Widerstände stoßen (Einig/Spiecker 2002, S. 157).

In Anbetracht der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, derzufolge der Staat auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen hat (Art. 20a GG), dürfte das ökologische Ziel der Reduzierung des Flächenwachstums grundsätzlich ein ausreichender Rechtfertigungsgrund zur regionalplanerischen Beschränkung des Umfangs des Siedlungsflächenwachstums durch Festlegung von Flächenkontingenten sein, zumal dabei im Vergleich zu Gebietsfestlegungen ein erheblich größerer Gestaltungsspielraum verbleibt (Schmalholz 2002). Streitig wird jedoch regelmäßig sein, welche Begrenzung im Einzelfall noch verhältnismäßig ist (Einig/Spiecker 2002, S. 156).

Die Festlegung eines Flächenkontingents kann mit einer Ausnahme verbunden sein, die auf unvorhergesehene nachweisbare Flächenbedarfe abzielt. Bei Nachweis eines erhöhten Flächenbedarfs durch eine Gemeinde, der über die festgesetzte Obergrenze hinausgeht, könnte z.B. eine zusätzliche Flächeninanspruchnahme zulässig werden, sofern dies landschaftsökologisch vertretbar ist und nicht der raumordnerischen Konzeption zuwiderläuft. Eine solche Regelung ist aber rechtlich nicht erforderlich, da beim Eintritt nicht vorhergesehener Erfordernisse ein Planabweichungsverfahren möglich ist.

Um den Gestaltungsspielraum der Gemeinden trotz enger Mengenzielvorgaben zu erhöhen, wird vorgeschlagen, enge Zielvorgaben für die Siedlungsflächenentwicklung mit der ausdrücklichen, mengenmäßig begrenzten Ausnahme für gemeinsame Konzepte mehrerer Gemeinden für ein regionales Bodenmanagement zu verknüpfen (Runkel 2002, S. 146). Auf diese Weise wird zudem ein Anreiz für mehr interkommunale Kooperation geschaffen.

Im Vergleich zur Mengensteuerung durch handelbare Flächenausweisungsrechte (vgl. hierzu Kapitel 6.3.1) wird die fehlende Flexibilität bemängelt. Vom Planungs-, Prognose- und Festsetzungsaufwand her gesehen wären regionalplanerisch festgesetzte Mengenziele mit dem Instrument handelbarer Flächenzertifikate zwar durchaus vergleichbar. Bei absoluten Grenzen ist es jedoch nicht möglich, dass Gemeinden über den Zukauf von Lizenzen flexibel und schnell auf gewandelte Entwicklungsbedürfnisse reagieren können. Auch fehlt die Möglichkeit, dass besonders flächensparsame Gemeinden einen finanziellen Ausgleich für ihren Verzicht auf eine flächenintensive Entwicklung erhalten. Da die Mengenrestriktionen bei handelbaren Flächenausweisungsrechten flexibler seien, hofft man, dass den Kommunen die Akzeptanz eines solchen Systems leichter fällt als die starrer Mengengrenzen (NBBW 2004, S. 39 f.). Mengenziele in Regionalplänen könnten jedoch auch als Vorstufe für ein späteres Lizenzmodell fungieren. Die damit gesammelten Erfahrungen könnten in die Ausgestaltung eines Zertifikatmodells einfließen. Als vorteilhaft wird zudem angesehen, dass eine Änderung des Planungsrechts nicht erforderlich ist (NBBW 2004, S. 40).

Bei einer Beschränkung der möglichen Baulandausweisungsmöglichkeiten durch raumordnerische Vorgaben (ebenso bei handelbaren Ausweisungsrechten) wird teilweise ein für den Flächenhaushalt kontraproduktiver Effekt befürchtet: Eine solche Beschränkung hätte negative Auswirkungen auf die schon heute stark unter Druck stehenden Grundstücksmärkte in den Ballungsräumen. Die daraus resultierenden Preissteigerungen für knapper werdendes Bauland würden diejenigen Grundeigentümer in ihrem Verhalten bestärken, die ihre Grundstücke dem Markt entzögen, um so von der langfristigen Preisentwicklung zu profitieren (TAB 2004, S. 16). Soweit die Mengenbegrenzung aber differenziert nach der zentralörtlichen Funktion erfolgt, wird sich diese Preisentwicklung ebenfalls räumlich differenziert gestalten und die zentralen Orte mit größeren Entwicklungsmöglichkeiten relativ verschonen.

Aus sozialpolitischer Sicht kann schließlich gegen jede Form der Mengenverknappung von Bauland vorgebracht werden, dass es dadurch zu einer Verteuerung des Wohnens kommt, mit der Folge eines sozial selektiven Verdrängungs- und Segregationsprozesses (Siedentop 2003, S. 90). Die soziale Verträglichkeit einer bestandsorientierten Baulandstrategie hängt dabei entscheidend vom Mobilisierungserfolg potenziellen Baulands im Siedlungsbestand ab (Siedentop 2003, S. 94).

Eignung für Planspiele

Die Steuerungsmöglichkeiten im Rahmen der Regionalplanung sind die zentralen Steuerungsansätze hinsichtlich des durch Suburbanisierung ausgelösten Siedlungsflächenwachstums. Im Rahmen der Planspiele sollten deshalb die unterschiedlichen möglichen Ziele der Regionalplanung auf ihre Wirkungsweise im Rahmen einer Flächenkreislaufwirtschaft als Varianten geprüft werden.

5.3.2 Regionales Flächenmanagement und regionale Kooperationen

Funktion

Unter dem Begriff „Regionales Flächenmanagement“ werden Ansätze zur ressourcenschonenden Flächennutzung auf regionaler Ebene zusammengefasst. Leitbilder und Zielsysteme zur zu-

künftigen Flächennutzung sollen dabei mit einer umsetzungsorientierten, projektbezogenen Vorgehensweise kombiniert werden. Letztlich soll durch das Flächenmanagement die Flächenentwicklung einer Region als regionale Gemeinschaftsaufgabe verstanden und interkommunale Standortkonkurrenz vermieden werden (IfS 2004, S. 6).

Unter diesen Begriff fällt eine Vielzahl sich ergänzender Einzelmaßnahmen. Teilweise werden auch anderweitig dargestellte Einzelinstrumente wie der Aufbau eines regionalen Informationssystems oder die Kooperation mit privaten Grundstückseigentümern als Bestandteil des regionalen Flächenmanagements angesehen.

Erforderlich sind zum einen auf kommunaler Ebene Stadtentwicklungskonzepte sowie auf regionaler Ebene regionale Entwicklungskonzepte, die im Unterschied zum Flächennutzungsplan und Regionalplan einen starken Umsetzungsbezug aufweisen: Maßnahmen der Wieder- oder Zwischennutzung bereits brachgefallener oder absehbar brachfallender Flächen im Innenbereich werden nach Dringlichkeit und Zeithorizonten geordnet, verschiedene Akteure werden intensiv eingebunden. Gleichzeitig müssen die Anforderungen der Flächennachfrager ermittelt und die Wiedernutzungskonzeptionen darauf ausgerichtet werden. Diese Konzepte stellen dabei informelle Instrumente ohne Rechtsverbindlichkeit dar (IfS 2004, S. 15).

Erforderlich sind zudem eine frühzeitige Entwicklung flexibler Nutzungskonzepte und deren Einbindung in städtebauliche Planungen. Gesamtwirtschaftlichkeitsberechnungen von planerischen Maßnahmen müssen optimiert und Planungsverfahren auf das Ziel Flächenrecycling ausgerichtet werden (SRU 2004, S. 169). Die Umsetzung der Flächenrecyclingkonzeption muss dann durch eine Mischung der genannten rechtlichen, planerischen und informellen Instrumente der Flächenkreislaufwirtschaft erfolgen. Ergänzend kommen weitere Umsetzungsinstrumente in Betracht wie die Gründung privater Gesellschaften zur Reaktivierung und Vermarktung von Brachflächen bzw. die Beauftragung kommunaler Gesellschaften und damit die Bündelung der verschiedenen für Flächenrecyclingprojekte erforderlichen Genehmigungsverfahren (Bau-, Abfall-, Bodenschutzrecht) bei einer „Stabsstelle Flächenrecycling“ der Kommunalverwaltung (SRU 2004, S. 169), die Aufklärung und Bewusstseinsbildung bei meinungsbildenden Akteuren der Flächenwirtschaft, etwa Banken, Immobilienentwicklern, privaten Bauherren, über die perspektivischen wirtschaftlichen Vorteile von Innenbereichsstandorten etc.

Durch regionale Monitoring- bzw. Katastersysteme werden Veränderungen der Flächenentwicklung regelmäßig erfasst, z.B. die Baulandpotenziale einer Region. Ziel ist die Darstellung regionaler Innenentwicklungs- bzw. Flächenrecyclingpotenziale, die vor einer Ausweisung neuer Flächen den Entscheidungsträgern bekannt sein sollen (IfS 2004, S. 7). Diese Monitoringsysteme bilden die Grundlage für regionales Flächenmanagement (IfS 2004, S. 7).

Potenziale

Das regionale Flächenmanagement kann als Klammer für Maßnahmen dienen, die die Neuausweisung von Siedlungsfläche verringern und die Innenentwicklung stärken (IfS 2004, S. 6 f.). Dazu gehören eine verstärkte planerische Steuerung des Flächenverbrauchs in quantitativer und qualitativer Hinsicht auf überkommunaler Ebene, verpflichtende oder freiwillige interkommunale Kooperationen bei der Flächenausweisung und -nutzung sowie informelle Instrumente der Zusammenarbeit.

Übergreifende Flächenmanagementstrategien sind Voraussetzung für die politische Umsteuerung in der Flächennutzungspolitik und deren Verankerung in der Verwaltungspraxis. Sie bilden außerdem die Grundlage für eine konkrete Steuerung und Förderung von Flächenkreislaufwirtschaft durch die Kommunen. Darüber schafft die konzeptionelle und organisatorische Zusammenfassung einzelner Zuständigkeiten zum Flächenmanagement Ansprechpartner für Grundstückseigentümer und Flächennachfrager. Sie kann den Investoren die Innenbereichsflächen als potenzielle Standorte überhaupt erst bewusst machen und hierfür werben. Sie kann zudem frühzeitig, idealerweise schon vor dem Brachfallen von Flächen, eine rasche Neu- oder Zwischenutzung sicherstellen.

Der Aufgabenkern regionalen Flächenmanagements wird durch ein Phasenmodell definiert, das all jene Aufgaben integriert, die nötig sind, um die Baulandpolitik der Gemeinden einer Region auf eine Weise abzustimmen und zu koordinieren, die negativen Effekte des interkommunalen Wettbewerbs vermeidet und eine ressourcenschonende, d.h. flächensparende Siedlungsentwicklung ermöglicht. Regionalplanung allein reicht für eine wirksame Koordination der Flächenpolitik in Stadtregionen nicht aus. Sie muss durch ein regionales Flächenmanagement für regionalbedeutsame Siedlungen und Freiraumnutzungen ergänzt werden (Dosch/Beckmann 2003, S. 95; Einig, S. 115). Ziel muss es sein, auch die Implementierung konkreter Umsetzungsprojekte zu verabreden.

Beispiele für interkommunale Kooperation auf informeller Basis sind etwa sektorale Konzepte wie Gewerbe-, Einzelhandels- oder Wohnflächenkonzepte, in denen sich insbesondere in Stadtregionen die Kommunen auf die Leitlinien der künftigen Entwicklung verständigen. Dabei kann eine Abschätzung des Flächenbedarfs und die Festlegung von Schwerpunkten künftiger Flächenausweisungen für die Region erfolgen (IfS 2004, S. 8).

Defizite

Das regionale Flächenmanagement auf der Grundlage des bestehenden gesetzlichen Rahmens basiert auf freiwilliger Zusammenarbeit (Einig, S. 116). Der Erfolg des regionalen Flächenmanagements ist deshalb vom Gelingen regionaler Zusammenarbeit abhängig. Eine freiwillige Lösung ist aufgrund der mit der Regionalisierung zwangsläufig verbundenen Verteilungskonflikte und für die für einige Teilnehmer damit verbundenen erheblichen Verzichtskosten nur aussichtsreich, wenn an bereits bestehende kommunale Zusammenarbeit angeknüpft werden kann, die sich schon in weniger mit Konkurrenzen und Verteilungskonflikten sowie Verzichtskosten verbundenen Themenfeldern als einer Flächenkreislaufwirtschaft erprobt und bewährt haben, so dass schon eingespielte Kooperationsstrukturen bestehen (Einig, S. 116).

Absichtserklärungen der Kommunen im Rahmen solcher informellen Instrumente bleiben oft unverbindlich und daher ohne Wirkung. Deshalb sollten informelle Absprachen zwischen Kommunen nach Möglichkeit verbindlicher gemacht werden. Eine Möglichkeit stellen Kooperationsverträge zur interkommunalen Zusammenarbeit zwischen den Kommunen einer Region dar. Die Bindung kann unterhalb der Schwelle der Aufgabe der Planungsautonomie liegen, z.B. in der Verpflichtung, die Flächen- und Entwicklungsplanung kontinuierlich miteinander abzustimmen. Die Schwelle zur Teilnahme an einem solchen Vertrag ist daher niedriger (IfS 2004, S. 9).

Eigentliches Haupthindernis der Einführung eines integrierten regionalen Flächenmanagements ist die Tatsache, dass die Anreize für kooperative Lösungen nicht stark genug sind, um dem regionalen Flächenmanagement auf breiter Basis zum Durchbruch zu verhelfen. Daher leidet die Einführung regionalen Flächenmanagements nicht an den Instrumenten oder Konzepten, sondern an der fehlenden politischen Bereitschaft, das gesamte Aufgabenspektrum des Flächenmanagements auf kooperativem Wege einzusetzen.

Voraussetzung zur Bildung von Kooperationen im Siedlungsgefüge sind regelmäßig Übereinstimmungen zwischen den Beteiligten hinsichtlich Problemsicht und Lösungswegen. Konkurrenzen um Entwicklungsperspektiven und um die Verteilung knapper Ressourcen zwischen den beteiligten Kommunen bleiben ungelöst (Greiving 2003, S. 373).

Bessere gegenseitige Beteiligungsrechte und interkommunale Kooperation bei der Koordination von räumlichen Zielen und Projekten können Konflikte um die kommunale Planungshoheit im Zusammenhang mit Regionalplanung reduzieren (RNE 2004, S. 11). Nach Einig wird die hierarchische Beziehung zwischen Gemeinden und Regionalplanung im regionalen Flächenmanagement durch kooperativere Handlungsformen abgemildert. Zwar behalten die Ziele der Raumordnung ihre Bindungswirkung, jedoch gestaltet sich der Prozess der Zielsetzung nun kooperativer (Einig, S. 119).

Eignung für Planspiele

Regionales Flächenmanagement wie die anderen Formen regionaler Kooperation sind wichtige Bausteine einer regionalen Flächenkreislaufwirtschaft. Welche Ansätze in Ergänzung der regionalplanerischen Vorgaben zur Anwendung kommen sollten, ist von den Rahmenbedingungen und Erfordernissen der jeweiligen Region abhängig. Dementsprechend sollten die Ansätze eines regionalen Flächenmanagements in Vorbereitung der Planspiele regionsspezifisch konkretisiert und dann im Rahmen der Planspiele geprüft werden.

5.3.3 Regionale oder interkommunale Flächenpools

Funktion

Zur Bündelung von Ressourcen werden im Bundesgebiet zahlreiche Gewerbe- und Industriegebiete als gemeinsame Vorhaben einer Mehrzahl von Gemeinden betrieben. Kosten und Einnahmen werden geteilt. Die Kooperation kann in verschiedenen Rechtsformen erfolgen. Verbreitet sind Zweckverbände oder GmbHs als Träger entsprechender Vorhaben. Ergänzende Regelungen können in öffentlichen Zweckvereinbarungen getroffen werden (Bunzel/Reitzig/Sander 2001, S. 182 ff.).

Die eingebrachten Flächen und Kapitaleinlagen werden nach ihrem Preis bewertet. Entsprechend dem eingebrachten Anteil werden später die Erlöse aus allen Flächen, insbesondere aus dem Flächenverkauf und aus der Gewerbesteuer ausgeschüttet. Grundsätzlich haben sich Kooperationen im Bereich der Gewerbeflächenplanung in der Vergangenheit bewährt (ILS 1994 und 2000; Bunzel/Reitzig/Sander 2001, S. 172 und 231 ff.). Es liegen umfangreiche Erfahrungen mit Risikobewältigung und Ausgleichsregelungen vor.

Weniger verbreitet sind bislang interkommunale Kompensationsflächenpools, die der Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft dienen (Bunzel/Böhme 2002).

Potenziale

Gewerbeflächenpools sind ein wichtiger Beitrag zur Regionalisierung der Gewerbeflächenpolitik. Sie vermeiden eine Zersplitterung des Gewerbeflächenbestandes auf zahlreiche Kleinstflächen und reduzieren dadurch den Umfang der baulichen Flächeninanspruchnahme. Voraussetzungen für die Ansiedlung größerer Investitionsvorhaben können zumindest leichter geschaffen werden. Der wichtigste Vorteil liegt im Abbau der interkommunalen Standortkonkurrenz. Als Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft sind sie auch deshalb interessant, weil sie die vorhandenen Gewerbegebiete und ihre Vermarktbarkeit stärken und so eine zukünftige Wiedernutzung bebauter Flächen erleichtern. Ein Beitrag zur Flächenkreislaufwirtschaft ist vor allem dann zu erwarten, wenn bereits ungenutzte, aber für eine Nutzung geeignete Gebiete in einzelnen Gemeinden vorgehalten werden, deren Zuführung zu einer Nutzung durch Kooperationen gefördert werden kann. So kann die bauliche Nutzung auf bestimmte Standorte konzentriert werden.

Durch die kooperative Bewirtschaftung der regionalen Gewerbeflächen wird die Gewerbeflächenpolitik zur Gemeinschaftsaufgabe. In ähnlicher Organisation sind auch Wohnbauflächenpools denkbar (Einig, S. 134). Durch den Gewerbeflächenpool können Investitionsrisiken für eine Gewerbeflächenausweisung unter den Gemeinden verteilt werden; Gemeinden können aufgrund des Branchenmixes im Gewerbeflächenpool stabilere Einnahmen erwarten (SRU 2004, S. 169 f.)

Die anteilmäßige Partizipation aller Verbandsmitglieder an Vermarktungserfolgen kann als starker Anreiz zum Ausweisungsverzicht gerade in Kommunen ohne Flächenreserven angenommen werden (IfS 2004, S. 13).

Ein gemeinsamer regionaler Flächenpool kann ein wesentlicher Schritt zur kooperativen Siedlungsentwicklung sein (Einig, S. 137).

Durch räumliche Konzentration von Kompensationsflächen können interkommunale Freiraumverbundsysteme aufgebaut werden. Dies kann ein Beitrag zum Qualitätsziel sein. Auch können im regionalen Maßstab Renaturierungsmaßnahmen auf Brachen durchgeführt werden (siehe Grüner Ring Leipzig).

Defizite

Die Bereitschaft zu einer solchen Kooperation tritt nur in einer „Win-win-Situation“ ein. Konflikte um die Verteilung knapper Ressourcen lassen sich so nicht lösen (ARL 2004, S. 6). Häufig fehlt es an einer grundsätzlichen Bereitschaft der Kommunen, solche Kooperationen einzugehen, zumal wenn sich die Komplexität durch mehrere beteiligte Gemeinden erhöht.

Gerade bei Planung und Betrieb gemeinsamer Gewerbegebiete werden in der Praxis relativ komplexe und detaillierte Ausgleichsregelungen vereinbart. Der Regelungsbedarf ist vergleichsweise hoch.

Versuche, Kooperationsmodelle in der Wohnungswirtschaft zu entwickeln, sind bisher gescheitert, da Ausgleichsregelungen zwischen einzelnen Wohnungsunternehmen in unterschiedlichen Gemeinden nicht möglich waren (Erfahrungen aus Stadtumbau Ost).

In der Praxis wurden interkommunale Gewerbegebiete häufig auf Standorten realisiert, die im Grenzgebiet zweier Gemeinden, also im Außenbereich liegen (TAB 2004, S. 25). Die Kooperation von Gemeinden bei der Bewirtschaftung bestimmter Flächen ist für sich genommen noch kein Garant für eine Nutzung im Sinne des Flächenrecyclings. Auch die Wirkungen auf das Mengenziel hängen von der konkreten Ausgestaltung solcher Flächenpools ab. Positive Wirkungen im Sinne des Flächensparziels entfalten Flächenpools nur dann, wenn an ihre Einrichtung der Verzicht auf Ausweisungen von Gewerbegebieten an anderer Stelle verbunden ist.

Eignung für Planspiele

Regionale und interkommunale Flächenpools können je nach Ausgangslage und Aufgabenstellung der Planspielregion für die Flächenkreislaufwirtschaft relevant werden. Die in den Regionen jeweils gegebenen Voraussetzungen sind bei der Vorbereitung der Planspiele zu prüfen.

5.3.4 Raumordnerische Verträge

Funktion

Der Raumordnungsvertrag nach § 13 Satz 5 ROG kann zur Vorbereitung und Durchführung von Raumordnungsplänen geschlossen werden. Möglich sind horizontale Abstimmungen zwischen den Kommunen und gleichzeitig vertikale Abstimmungen zwischen Land und Kommunen, da auch das Land Vertragspartner sein kann. Denkbar sind auch Vereinbarungen zur Bewältigung von Funktionskonflikten.

Potenziale

Der raumordnerische Vertrag bietet aufgrund seiner großen Flexibilität die Möglichkeit, eine maßgeschneiderte Lösung für ein Stadt-Umland-Problem in relativ kurzer Zeit freiwillig und kooperativ fixieren zu können (Spannowsky 1999). So können zwischen den Vertragspartnern die Ziele und Maßnahmen verbindlich festgelegt werden, die zur Umsetzung eines regionalen Siedlungskonzeptes nötig sind (Einig, S. 131). Zulässig sind auch Vertragsinhalte, die in einem Plan nicht festsetzungsfähig wären. Gegenstand kann unter anderem die Mittelverteilung im kommunalen Finanzausgleich zwischen benachbarten Kommunen sein, die allerdings durch das Gemeindefinanzierungsgesetz des jeweiligen Landes ermöglicht werden müsste (Greiving 2003, S. 376 f.).

Nach einer ersten Phase informeller Absprachen kann durch Raumordnungsvertrag eine Formalisierung des erzielten Konsenses herbeigeführt werden, die die Risiken personenabhängiger und damit instabiler Absprachen beseitigt. Der Aufwand ist geringer als bei anderen institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit wie den Zweckverbänden (Greiving 2003, S. 374 f.).

Als Möglichkeit, Druck zur Kooperation auszuüben, wird etwa vorgeschlagen, enge Zielvorgaben für die Siedlungsflächenentwicklung mit der ausdrücklichen, mengenmäßig begrenzten

Ausnahme für gemeinsame Konzepte mehrerer Gemeinden für ein regionales Bodenmanagement zu verknüpfen (Runkel 2002, S. 146).

Defizite

Raumordnerische Verträge helfen nicht, interkommunale Konkurrenzen zu bewältigen, sondern bieten nur eine Form der Fixierung für eine konsensual gefundene Lösung. Dies setzt wie alle kooperativen Lösungen konsensgünstige Bedingungen voraus.

Vor allem wenn stärkere Grenzen bei der Umsetzung regionaler Siedlungskonzepte formuliert werden sollen, etwa verbindliche Mengenbegrenzungen des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums, ist fraglich, ob freiwillige Einigungen hier noch gelingen (für eine Erhöhung der Zielakzeptanz durch Ausweitung des Entscheidungsgremiums Einig, S. 129).

Eignung für Planspiele

Raumordnungsverträge können je nach Ausgangslage und Aufgabenstellung der Planspielregion für die Planspiele relevant werden. Die Voraussetzungen sind bei der Vorbereitung der Planspiele zu prüfen.

5.3.5 Gemeinsame Flächennutzungspläne

Funktion

Benachbarte Gemeinden sollen nach § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB einen gemeinsamen Flächennutzungsplan aufstellen, wenn ihre städtebauliche Entwicklung wesentlich durch gemeinsame Voraussetzung und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht. Das Gesetz bringt zwei Gesichtspunkte, bei deren Vorliegen die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans angezeigt ist, beispielhaft hervor. Insbesondere dann, wenn die Ziele der Raumordnung oder wenn Einrichtungen und Anlagen des öffentlichen Verkehrs, sonstige Erschließungsanlagen sowie Gemeinbedarfs- oder sonstige Folgeeinrichtungen eine gemeinsame Planung erfordern, soll ein gemeinsamer Flächennutzungsplan aufgestellt werden. Die Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans kann allerdings auch aus anderen Gründen erforderlich sein.

Eine Alternative zum gemeinsamen Flächennutzungsplan stellt die Gründung eines Planungsverbandes nach § 205 Abs. 1 BauGB dar. Dem Planungsverband können einzelne Aufgaben nach dem Baugesetzbuch von den beteiligten Gemeinden übertragen werden. Zu diesen Aufgaben gehört insbesondere der Flächennutzungsplan.

Gemeinden können auf Antrag eines Planungsträgers auch zwangsweise zu einem Planungsverband zusammengeschlossen werden, wenn dies zum Wohle der Allgemeinheit dringend geboten ist. Soweit der Zusammenschluss aus Gründen der Raumordnung geboten ist, kann der Antrag auch von der für die Landesplanung nach Landesrecht zuständigen Stelle gestellt werden. Über den Antrag entscheidet die jeweilige Landesregierung.

Schließlich besteht nach § 203 Abs. 2 BauGB die Möglichkeit, durch Landesgesetz Aufgaben der Gemeinden nach dem BauGB auch Verbandsgemeinden, Verwaltungsgemeinschaften oder

vergleichbaren gesetzlichen Zusammenschlüssen von Gemeinden zu übertragen. Von dieser Möglichkeit haben die Länder Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen Gebrauch gemacht und den gesetzlichen Zusammenschlüssen die vorbereitende Bauleitplanung übertragen.

In Baden-Württemberg wurden 1974 sechs Nachbarschaftsverbände konstituiert. Einer dieser Nachbarschaftsverbände, der Nachbarschaftsverband Stuttgart, wurde mit Gesetz vom 7.2.1994 aufgelöst. An seiner Stelle ist der „Verband Region Stuttgart“ getreten (Bunzel/Reitzig/Sander 2002, S. 106). Die Nachbarschaftsverbände sind gesetzliche Zusammenschlüsse im Sinne von § 203 Abs. 2 BauGB und erfüllen die Aufgabe der vorbereitenden Bauleitplanung.

Daneben gibt es im Bundesgebiet weitere Stadt-Umland-Verbände, die jedenfalls zum Teil die Aufgabe der vorbereitenden Bauleitplanung wahrnehmen. Hierzu zählen z.B. der „Stadt-Umland-Verbund Saarbrücken“ sowie der Zweckverband „Raum Kassel“.

In einer Entscheidung im Jahre 1987 hat das Bundesverfassungsgericht die ursprünglich im Stadtverband Saarbrücken vorgesehene Konstruktion des Verfahrens für die Aufstellung des Flächennutzungsplans für den Stadtverband für verfassungswidrig erklärt. Die ursprüngliche Organisationsstruktur sah vor, dass der Planungsrat bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Flächennutzungsplänen nur beteiligt wird. Beschlussorgan war der unmittelbar gewählte Stadtverband. Das Bundesverfassungsgericht hat demgegenüber festgestellt, dass die Übertragung der Zuständigkeit im Bereich der Bauleitplanung nur auf einen mitgliedschaftlich organisierten Zusammenschluss von Gemeinden erfolgen kann. Die Wahrnehmung des Flächennutzungsplans durch eine überörtliche Gebietskörperschaft mit direkt gewählten Vertretungsorganen ist nach den derzeit geltenden gesetzlichen Bestimmungen unzulässig (Bunzel/Reitzig/Sander 2002, S. 112).

Potenziale

Gemeinsame Flächennutzungspläne sind vor allem zur Umsetzung regionaler Siedlungskonzepte geeignet. Aufgrund der im Verhältnis der Gemeinden untereinander verbindlichen Darstellungen hat der Flächennutzungsplan ein hohes Potenzial, um die Bauleitplanung der Gemeinden zu beeinflussen. Dadurch können die gemeindlichen Bauflächenausweisungen auf raumordnerisch verträgliche Standorte gelenkt werden, städtebauliche Dichtemodelle können umgesetzt und städtebauliche Innenentwicklungspfade gefördert werden (Einig, S. 130), um so den Einstieg in eine Flächenkreislaufwirtschaft zu gestalten.

Unter dem Blickwinkel eines effizienten Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur und der dies regelmäßig erfordernden kompakten Siedlungsstrukturen kann ein gemeinsamer Flächennutzungsplan auch zu einer Reduzierung der Neuausweisung von Siedlungsflächen und zu einer besseren Bündelung beitragen. Im Rahmen der gemeinsamen planerischen Konzeption können interkommunale Konkurrenzen, die zu einer über den Bedarf hinausgehenden Ausweisung von Siedlungsflächen führen, überwunden werden.

Die kommunale Planungshoheit kann vor fiskalischer und faktischer Austrocknung bewahrt werden, wenn Gemeinden ihre Flächennutzungsplanung und das Flächenhaushaltsmanagement im übergemeindlichen Verbund organisieren und durch Kooperation zu neuer Handlungsfreiheit finden (RNE 2004, S. 9 f.; ARL 2004, S. 6).

Defizite

Die Erfolgsaussichten sind abhängig von der konkreten Konkurrenzsituation der Gemeinden. Die Bereitschaft zum freiwilligen Zusammenschluss in einem Planungsverband oder zur freiwilligen Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans ist wohl vor allem aus diesem Grund relativ wenig verbreitet.

Die Entscheidungsstrukturen in einem Planungsverband und bei der Aufstellung von gemeinsamen Flächennutzungsplänen räumen den beteiligten Gebietskörperschaften einen zentralen Einfluss ein, der nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Stadtverband Saarbrücken auch verfassungsrechtlich geboten ist. Damit haben die individuellen Interessen einzelner beteiligter Gebietskörperschaften faktisch eine relativ starke Stellung, die häufig dazu führen wird, dass die freiwillige Kooperation nicht über eine bloße Zusammenfassung der jeweiligen kommunalen Einzelinteressen hinauskommt.

Ein Zwangszusammenschluss zu einem Planungsverband wurde bislang allenfalls in seltenen Ausnahmefällen angeordnet. Der Grund hierfür dürfte neben den verfassungsrechtlichen Hürden vor allem in den politischen Verflechtungen zwischen kommunaler und Landesebene und den sich auf dieser Grundlage bildenden vertikalen Koalitionen zu suchen sein.

Eignung für Planspiele

Grundsätzlich kann mit dem Instrument des gemeinsamen Flächennutzungsplans die Neuausweisung von Bauland zugunsten einer verstärkten Innenentwicklung zurückgedrängt und so ein Rahmen für eine Flächenkreislaufwirtschaft gesetzt werden. Der gemeinsame Flächennutzungsplan ist allerdings nur planspielrelevant, wenn die vorhandenen Strukturen die Anwendung des Instruments ermöglichen. In der Vorbereitung von Planspielen ist zu prüfen, ob eine Anwendung der Instrumente in Betracht kommt.

5.3.6 Kooperation mit Privaten*Funktionen*

Kooperation ist ein zentraler Steuerungsansatz in der Stadt- und Regionalentwicklung ganz allgemein. Rechtliche Steuerung allein führt häufig zu Fehlsteuerungen, uneffizienten Verfahrensabläufen und Frustrationen, weil die Interessen und Anreizsysteme der Akteure nicht richtig erkannt werden.

Kooperation setzt an den spezifischen Interessen der Akteure an und will diese für gemeinsame Ziele und Projekte öffnen und gewinnen. Wie jede Form der Kooperation kann auch die zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in unterschiedlich verbindlicher Form erfolgen. Voraussetzung ist in jedem Fall ein offener Austausch über Ziele und Erwartungen. Auf dieser Grundlage können Gemeinsamkeiten erkannt werden.

Potenziale

Partner können dabei auch die Eigentümer von Grundstücken sein, wobei vor allem bei großen Grundstücken (z.B. Bahn, Post, Bund, Großindustrie etc.) wegen der übersichtlichen Eigentü-

merstruktur die Chancen für eine Kooperation günstig sind. Dabei sichert der Eigentümer der Kommune zu, keine Flächen ohne vorherige Absprache zu veräußern und räumt ihr ein generelles Vorkaufsrecht ein. Die Kommune wiederum sichert dem Eigentümer zu, ein Überangebot anderer Bauflächen zu vermeiden und wertsteigernde Nutzungen auf den Flächen planungsrechtlich abzusichern, sofern diese Zielen der Stadtentwicklung nicht widersprechen.

Für die Flächenkreislaufwirtschaft ist die Kooperation mit Privaten von herausragender Bedeutung, da die Wiedernutzung von Brachflächen in der Regel durch private Investoren erfolgen muss. Der Beitrag der Stadt ist dabei, Know-how, öffentliche Investitionen, Fördermittel und Verwaltungskraft in solche Projekte einzubringen. Für die rechtliche Ausgestaltung solcher Kooperationen gibt es mittlerweile zahlreiche Beispiele.

Kooperation kann auch einen strukturellen Beitrag zur Flächenkreislaufwirtschaft leisten, wenn Akteure der Immobilienwirtschaft sich gemeinsam mit der öffentlichen Hand an der Organisation eines regionalen Flächenmanagements beteiligen. Das spezifische Interesse der Immobilienwirtschaft liegt dabei darin begründet, den Umfang des Angebots an neuen Siedlungsflächen im Interesse einer Stabilisierung des Preisgefüges zu kontrollieren.

Auch beim Aufbau eines Informationssystems zur Flächenkreislaufwirtschaft kann die Kooperation mit den Akteuren der Immobilienwirtschaft vorteilhaft sein. Dabei geht es um die Bereitstellung von Informationen durch private Akteure, etwa Einschätzungen und Daten zur Nachfrageentwicklung, zu präferierten Nutzungen, zu absehbaren Nutzungsaufgaben oder dazu, in welchem Umfang wann damit zu rechnen ist, dass innenstädtische Flächen auf den Markt geworfen werden.

Defizite

Wie alle „weichen“, informatorischen und kooperativen Instrumente sind auch die hier genannten nur bedingt geeignet, massive abweichende Präferenzen privater Nachfrager und privater Grundstückseigentümer und die Marktschiefelage hinsichtlich der Preise von Innen- und Außenbereichsgrundstücken zu überwinden.

Die Entwicklung von Brachflächen, die nicht ohnehin am Markt nachgefragt werden, bedarf in der Regel einer ausreichenden Unterstützung durch Förderung, um überhaupt einen Anreiz für die kooperative Entwicklung mit privaten Akteuren zu setzen. Kooperation ist auf das Zusammenspiel mit anderen Instrumenten angewiesen, insbesondere ökonomischen Instrumenten, um die gegenwärtige Attraktivität von Außenstandorten gegenüber wieder nutzbaren Innenbereichsflächen zu reduzieren.

Die strukturelle Einbindung privater Akteure in die Flächenkreislaufwirtschaft bedarf eines aktiven Zugehens der öffentlichen Hand. Dieser Aufwand rechnet sich erst langfristig. In den Abstimmungsprozessen muss Sorge getragen werden, dass die öffentlichen Interessen dem Kooperationsziel nicht geopfert werden. Das öffentliche Interesse ist der Anlass der Kooperation.

Eignung für Planspiele

Als unverzichtbarer Baustein einer regionalen Flächenkreislaufwirtschaft muss in einem Planspiel auch geprüft werden, welche Möglichkeiten einer solchen Kooperation bislang genutzt

wurden, potenziell genutzt werden können und welchen Beitrag dies zur Erreichung der regionalen Mengen- und Qualitätsziele leisten kann. Dies wird in den Planspielregionen sehr unterschiedlich sein.

5.3.7 Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation

Funktionen

Öffentlichkeitsbeteiligung im Bereich der räumlichen Planung hat lange Tradition. Sie richtet sich als Aufgabe an die jeweiligen Planungs- bzw. Vorhabensträger. Für die meisten Planungsverfahren bestehen gesetzliche Beteiligungsvorschriften. Die Öffentlichkeit soll informiert werden, um für die Akzeptanz der Planung oder eines Vorhabens zu werben. Zugleich dient die Öffentlichkeitsbeteiligung der Ermittlung der für die Planung relevanten öffentlichen und privaten Belange. Vor allem im Bereich des besonderen Städtebaurechts wird die Öffentlichkeitsbeteiligung durch das Instrument der Sozialplanung ergänzt, mit dem die sozialen Folgen z.B. von Sanierungs- und Stadtumbaumaßnahmen abgemildert werden sollen. Öffentlichkeitsbeteiligung kann schließlich dazu dienen, bürgerschaftliches Engagement zu wecken, um öffentlich gewollte Entwicklungen zu fördern.

Potenziale

Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Voraussetzung für eine sozialverträgliche Gestaltung von Stadtumbau- und Neuordnungsprozessen und damit wesentliches Element einer Flächenkreislaufwirtschaft. Die Erhöhung der Akzeptanz ist dabei eine Wirkung. Wichtiger noch ist das Wecken des Engagements der von den Umbaumaßnahmen betroffenen Bewohner, Eigentümer und Gewerbetreibenden. Diese sollen dafür gewonnen werden, einen aktiven Beitrag zum Stadtumbau und zur Neuordnung zu leisten.

Die frühzeitige Einbindung von Betroffenen in einen Planungsprozess kann dazu beitragen, dass sich Widerstände gegen die Planung erst gar nicht aufbauen. Dies gilt auch für die regionalen und kommunalen Interessenverbände und Bürgerinitiativen. Interessengegensätze, aber auch gleichgerichtete Interessen werden offenkundig. Planung kann darauf reagieren.

Defizite

Öffentlichkeitsbeteiligung wird von Planungsträgern zum Teil als Gefährdung ihrer Planungsziele wahrgenommen, weil die darin liegenden Chancen nicht erkannt werden.

Eignung für Planspiele

Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation sind unverzichtbare Elemente der Flächenkreislaufwirtschaft. Sie sind jeweils im Kontext der Konzeptentwicklung relevant. In einem Planspiel ist zu klären, ob und auf welche Weise die Chancen der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Partizipation im Sinne des Flächensparziels optimal genutzt werden.

5.4 Informatorische Instrumente und politische Grundsatzbeschlüsse

5.4.1 Informatorische Instrumente

Grundlage für ein effektives Flächenmanagement und damit für die Flächenkreislaufwirtschaft ist die Verfügbarkeit der maßgeblichen Informationen für die Flächenentwicklung und den Bodenmarkt. Der Bereitstellung dieser Informationen dienen informatorische Instrumente. Diese unterscheiden sich zum Teil nach Zielsetzung und Adressat: Bei den informatorischen Instrumenten handelt es sich um solche, die nur zu einem geringeren Teil in Gesetzen und Verordnungen kodifiziert sind. Zu diesen gesetzlich kodifizierten Instrumenten gehören insbesondere Baulandkataster (vgl. hierzu oben), Altlastenkataster sowie Landschaftspläne hinsichtlich der Darstellung des Zustands von Natur und Landschaft.

Funktionen

Neben den bereits zuvor angesprochenen Funktionen haben informatorische Instrumente im Rahmen einer regionalen Flächenkreislaufwirtschaft verschiedene weitere Funktionen: Informationen zur konzeptionellen Ableitung von regionalen Mengen- und Qualitätszielen.

Informationen zur Steuerung/Unterstützung der Nachfrage nach Brachflächen und anderen Bestandspotenzialen: Gegenüber dem Bodenmarkt informieren sie, welche Grundstücke für die Entwicklung neuer Investitionsvorhaben verfügbar sind, welche Restriktionen und Vorteile die jeweiligen Standorte haben und ggf. welche öffentlichen Fördermöglichkeiten bestehen. Darauf aufbauend kann ein regionales Flächenmanagement potenzielle Nachfrager aktiv bei der Entwicklung der Flächen unterstützen.

Das Flächeninformationssystem enthält möglichst bereits vorausschauend Informationen darüber, welche Flächen voraussichtlich in absehbarer Zeit verfügbar sind, auch wenn sie derzeit noch genutzt werden. Eine solche vorausschauende Erfassung von Entwicklungspotenzialen ist vor allem für Regionen von erheblicher Bedeutung, bei denen die im Siedlungsbestand aktuell verfügbaren Brachflächen und sonstigen baureifen Flächen relativ klein sind.

Gegenüber der Kommunalpolitik in den Gebietskörperschaften der betroffenen Regionen haben informatorische Instrumente vor allem die Bedeutung, über die ökologischen, sozialen und informatorischen Auswirkungen der weiteren Flächeninanspruchnahme aufzuklären.

Informationen über den Umfang der verfügbaren Flächen zur Stabilisierung der Bodenpreisentwicklung: Die Immobilienwirtschaft und Immobilieneigentümer können das Flächenangebot so auf die Marktsituation einstellen und Überangebote vermeiden.

Informationen zur Evaluation der Flächenkreislaufwirtschaft: Regelmäßige Flächenentwicklungsberichte können unter anderem Auskunft über das Binnenentwicklungspotenzial geben und Transparenz über die Folgekosten der Flächenneuanspruchnahme herstellen (RNE 2004, S. 4, 11, 17). Die Beispiele aus dem Projekt des Bayerischen Umweltministeriums „Kommunales Flächenmanagement“ zeigen, dass jedenfalls die Bereitschaft der verantwortlichen Akteure zur Ausweisung neuen Baulands nach Kenntnis über die vorhandenen Potenziale im Bestand zurückgeht (Galster/Jasaitis 2003, S. 455).

Auch die Aufklärung über die Risiken spekulativen Vorhaltens von Grundstücken oder die Wertverlustrisiken für private Wohnimmobilien in Neubaugebieten ohne ausreichende Infra-

struktur gehört zu den Instrumenten der Kooperation mit Privaten. Wichtig ist es hier, meinungsbildende Institutionen für die Grundstücksnutzung zu erreichen wie Banken, Immobilienentwickler etc.

Potenziale

Informatorische Instrumente stellen eine notwendige Basis für die Flächenkreislaufwirtschaft dar und können zur Wirkungskontrolle genutzt werden.

Defizite

Information schafft nicht mehr als die Grundlage für ein zielgerichtetes Handeln der Akteure im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft.

Der Aufbau eines Flächeninformationssystems muss mit angemessenem Aufwand erfolgen. Überzogene Anforderungen an Detailliertheit sind zu vermeiden. Zum Teil wird der Aufwand für die Erstellung und Fortschreibung regelmäßiger Flächenentwicklungsberichte als unangemessen abgelehnt (TAB 2004, S. 21).

Eignung für Planspiele

In Planspielen sind die bestehenden Informationssysteme und ihr Beitrag für die Flächenkreislaufwirtschaft zu überprüfen sowie Vorschläge zu deren für die jeweilige Region angemessenen Weiterentwicklung zu erarbeiten.

5.4.2 Grundsatzbeschlüsse über die Einführung einer Flächenkreislaufwirtschaft

Funktionen

Aufbauend auf den Erfahrungen mit so genannten „Bodenpolitischen Grundsatzbeschlüssen“ (hierzu BMVBW 2001) kann als strategisches Element einer Flächenkreislaufwirtschaft ein Grundsatzbeschluss über die Einführung einer Flächenkreislaufwirtschaft durch die beteiligten Städte und Gemeinden gefasst werden. Ein solcher Beschluss hat sowohl programmatische als auch informatorische Funktionen. Die Beschlüsse müssen die flächenpolitischen Ziele und Strategien einschließlich ihrer instrumentellen Untersetzung umreißen und als über den Einzelfall hinausgehende Strategie festlegen. Sie könnten gewissermaßen den allgemeinen Teil der instrumentellen Überlegungen darstellen. Hierzu gehören insbesondere auch die Ansätze der Boden- und Baulandpolitik. Es handelt sich insoweit um eine Weiterentwicklung der bodenpolitischen Grundsatzbeschlüsse.

Potenziale

Boden- und flächenpolitische Grundsatzbeschlüsse schaffen eine strategische Klärung und Selbstbindung der kommunalen Vertretungskörperschaften, sie stellen Handlungssicherheit für die Verwaltung her und vermitteln den Eigentümern und Investoren Transparenz und Kalkulierbarkeit. Dadurch wird eine Grundlage für die Gleichbehandlung der Eigentümer und Investoren

geschaffen, das Verhalten der Akteure auf dem Bodenmarkt sowie die Baulandpreise beeinflusst (Runkel 2002, S. 144).

Solche Beschlüsse können außerdem über die unmittelbar an der Bodenbewirtschaftung Beteiligten hinaus öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema Flächenrecycling schaffen. Insbesondere für die erforderliche Kooperation mit den Grundeigentümern bei der Entwicklung innerhalb des Baubestandes können bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse das Fundament legen. Sind sie ausreichend konkret, können von solchen Grundsatzbeschlüssen auch schon eine Wirkung auf den Markt ausgehen und die Marktteilnehmer anregt werden, sich umzuorientieren. Gleichzeitig sind solche Selbstbindungsbeschlüsse formal ohne großen Aufwand möglich.

Grundsatzbeschlüsse schaffen die Basis für eine kontinuierliche Verfolgung einer Flächenkreislaufwirtschaft und umreißen den strukturellen Rahmen in einer für alle Akteure nachvollziehbaren Weise. Sie schaffen damit die Voraussetzungen für eine Implementierung dieses neuen Politikansatzes.

Defizite

Ein Grundsatzbeschluss zur Flächenkreislaufwirtschaft bildet regelmäßig erst eines der Ergebnisse einer kommunalen oder regionalen Umorientierung hin zu einer Flächenkreislaufwirtschaft. Dieser informatorische und politische Prozess muss vorausgehen. Außerdem sind solche Beschlüsse rechtlich unverbindlich. Sie sind deshalb revidierbar.

Eignung für Planspiele

Ein Grundsatzbeschluss zur Flächenkreislaufwirtschaft könnte als Abschluss des Planspiels Ergebnisse auch sichtbar in den teilnehmenden Regionen verankern. Allerdings sind die Planspiele als geschützter Raum konzipiert: Die Akteure sollen ohne Druck und Kontrolle bestimmte Instrumente ausprobieren und bewerten können. Dazu gehört auch, dass Einwirkungen politischer Akteure weitgehend ausgeschlossen werden. Wie die für einen Grundsatzbeschluss erforderliche Kooperation mit politischen Akteuren im Kontext der Planspiele erfolgen kann, ist von den stadtreionalen Akteurskonstellationen abhängig und in einer weiteren Vorbereitung der Planspiele zu klären.

Im Rahmen des Planspiels kann deshalb nur der Entwurf eines flächenpolitischen Grundsatzbeschlusses angestrebt werden. Dies könnte auch als eine Grundlage für die Implementierung der Flächenkreislaufwirtschaft im Anschluss an die Planspiele genutzt werden.

5.5 Ökonomische Instrumente

Das bestehende institutionelle Arrangement stellt eine ganze Reihe von ökonomischen Instrumenten bereit, die nicht originär für die Flächenkreislaufwirtschaft eingerichtet wurden, aber sekundäre Wirkungen auf Flächenausweisung und Flächennutzungsentscheidungen entfalten. Sie müssen als Rahmenbedingungen Eingang in das Planspiel finden, können aber nicht ohne deutliche Modifikation deutliche Zielbeiträge für die Flächenkreislaufwirtschaft entfalten.

5.5.1 Grunderwerbsteuer

Funktion

Seit 1983 ist die Grunderwerbsteuer bundeseinheitlich geregelt. Sie ist eine Verkehrsteuer, die auf den Besitzwechsel von Grundstücken ausgerichtet ist. Die Steuer wird von den Ländern erhoben, denen auch das Aufkommen zusteht. Der Steuersatz beträgt derzeit 3,5 Prozent des Kaufpreises; steuerpflichtig sind die in der Regel Vertragsparteien (Käufer und Verkäufer). Das Aufkommen betrug 2002 etwa 4,8 Mrd. Euro²⁰.

Potenziale

Die Grunderwerbsteuer in der heutigen Form entfaltet keine Zielbeiträge für die Flächenkreislaufwirtschaft.

Defizite

Die Grunderwerbsteuer richtet sich ausschließlich nach dem Marktpreis und übt daher keine differenzierende Wirkung zwischen neuem Bauland und Bestand aus. Das liegt auch nicht im Interesse dieses Instrumentes, dass *de facto* eine Abschöpfung von Leistungsfähigkeit intendiert.

Eignung für Planspiele

Die Grunderwerbsteuer taugt in der derzeitigen Form nicht als Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft. Sie belastet alle Transaktionen ohne Unterschied, differenziert weder nach Verwendungszwecken noch nach qualitativen Kriterien der Flächennutzung. Ihre grundsätzliche Wirkungsrichtung liegt eher darin, dass sie Grundstückstransaktionen erschwert, weil sie Transaktionskosten erhöht. Insofern stellt sie in gewisser Weise eine Mobilitätsbremse dar.

5.5.2 Grundsteuer

Funktion

Auch die Grundsteuer ist durch Bundesgesetz geregelt. Sie ist eine Realsteuer, die sich auf die Beschaffenheit und den Wert eines Grundstücks einschließlich der Bebauung (Grundsteuer B) bzw. auf den Ertragswert land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen (Grundsteuer A) bezieht. Ausgehend vom Einheits-/Ersatzwirtschaftswert setzt das Finanzamt den Steuermessbetrag fest, der den Kommunen mitgeteilt wird. Die Gemeinde beschließt einen entsprechenden Hebesatz und erlässt die Grundsteuerbescheide. Die Grundsteuer fließt in vollem Umfang den Gemeinden zu. Sie ist damit die einzige reine Gemeindesteuer. Das Aufkommen betrug im Jahr 2002 etwa 8,9 Mrd. Euro. Davon entfielen 0,3 Mrd. Euro auf die Grundsteuer A (Betriebe der Land- und Forstwirtschaft) und 8,6 Mrd. auf die Grundsteuer B (Grundstücke)²¹.

²⁰ Siehe auch www.bundesfinanzministerium.de.

²¹ Ebenda.

Potenziale

Die Grundsteuer in der heutigen Form hat insbesondere wegen ihrer niedrigen Höhe nur eine fiskalische Bedeutung und entfaltet kaum Lenkungswirkungen. Insbesondere wegen der veralteten Bemessungsgrundlage und den damit verbundenen Verzerrungen zwischen nach dem Verkehrswert eigentlich identischen Objekten ist auch nicht davon auszugehen, dass die Grundsteuer in der bestehenden Form mittelfristig fortzuführen ist. Sie bedarf dringend der Reform. Mit veränderter Bemessungsgrundlage kann sie dann auch Lenkungseffekte in Richtung einer flächenschonenden und -sparenden Flächennutzung geben.

Defizite

Die derzeitige Grundsteuer begünstigt das Horten von Grundstücken, da erwartete Bodenwertsteigerungen bei weitem die Vorhaltungskosten, die überwiegend aus den niedrigen Grundsteuern bestehen, übersteigen. In der gegenwärtigen Form gibt die Grundsteuer keinen Anreiz, Grundstücke zügig einer entsprechenden Nutzung zuzuführen. Damit behindert sie nicht selten die städtebauliche Entwicklung.

Nur zwischen den Jahren 1961 und 1962 gab es ein Instrument der Flächenmobilisierung in Form der Grundsteuer Typ C (Baulandsteuer), der baureife, noch unbebaute Grundstücke stärker belastete (siehe dazu Bizer/Lang 2001).

Eignung für Planspiele

Die Grundsteuer bildet einen unter mehreren Anreizen für die Kommunen, Flächen auszuweisen, weil sie dadurch ihre Einnahmen erhöhen können. Allerdings ist sie so gering bemessen und im derzeitigen Zustand auch nicht deutlich zu erhöhen, dass ihre Relevanz für Planspiele eher untergeordnet zu beurteilen ist.

Für die Eigentümer gibt sie ebenfalls keine Anreize zu einer mit den qualitativen und quantitativen Flächenzielen konformen Nutzung und ist deshalb für Planspiele nicht von Bedeutung. Aufgrund der geringen Relevanz in der Belastung spielt sie auch für die Mobilisierung keine Rolle.

5.5.3 Gewerbesteuer

Funktion

Die Gewerbesteuer ist wie die Grundsteuer eine Realsteuer. Die Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer ist der Ertrag von Gewerbebetrieben. Davon ausgenommen sind land- und forstwirtschaftliche Betriebe sowie freiberufliche und selbstständige Tätigkeiten. Die Höhe der Steuer wird ermittelt aus allgemein gültigen Steuermesszahlen und kommunalen Hebesätzen. Der Freibetrag von derzeit 24.500 Euro und die ermäßigten Steuersätze bis 72.500 Euro dämpfen indes das Aufkommen. Die Ertragskompetenz der Gewerbesteuer liegt bei den Gemeinden. Für diese stellt sie eine der wichtigsten Einnahmequellen dar. Nach dem Interessensprinzip als Ausprägung des gruppenbezogenen Äquivalenzprinzips stellt die Gewerbesteuer einen Zusammenhang her zwischen lokal bereitgestellten Leistungen und den wenn auch nur lose korrespondie-

renden steuerlichen Gegenleistungen. Bund und Länder werden über eine Umlage an dem Aufkommen beteiligt. Das Aufkommen betrug 2002 etwa 23,4 Mrd. Euro²².

Potenziale

Die Gewerbesteuer in der heutigen Form besitzt keine Potenziale hinsichtlich des Flächensparens und der Flächenkreislaufwirtschaft. Die Gewerbesteuer ist heftig umstritten.

Defizite

Die Gewerbesteuer differenziert als Instrument nicht nach Tätigkeiten oder Lage und verhält sich somit neutral zur Flächeninanspruchnahme. Die (moderaten) Hebesätze dienen einigen Kommunen als Werbeargument bei der Akquisition von Neuansiedelungen von Gewerbebetrieben; sie stehen in der Regel aber nicht im Vordergrund bei den betrieblichen Standortentscheidungen, die stärker durch verkehrliche Anbindung und Flächenverfügbarkeit dominiert werden (siehe Cichorowski 2004; Grabow u.a. 1999).

Eignung für Planspiele

Die Gewerbesteuer entfaltet keine originären Wirkungen für die Flächenkreislaufwirtschaft. Allerdings stellen zukünftige Gewerbesteuereinnahmen durchaus einen Anreiz für die Gemeinden dar, Gewerbeflächen auszuweisen. Insofern wäre zu überlegen, ob sie im Planspiel mit abzubilden wäre, soweit es um Neuausweisungen von Gewerbeflächen geht.

5.5.4 Der kommunale Finanzausgleich

Funktion

Der kommunale Finanzausgleich (KFA) ist ein grundgesetzlich geregelter Bestandteil des föderativen Staates. Es handelt sich dabei um einen vertikalen Ausgleich mit horizontaler Wirkung: Das Land stellt seinen Kommunen zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung, die so zwischen den Kommunen verteilt werden sollen, dass bestehende Finanzunterschiede abgemildert werden. Der KFA dient also der Aufstockung der kommunalen Einnahmen und verfolgt gleichzeitig ausgleichspolitische Zielsetzungen. Grundsätzlich ist er bedarfsorientiert, d.h. er sucht Belastungen auszugleichen, die bei den Kommunen haushaltswirksam werden. Darüber hinaus kann das Land damit auch weitere Ziele wie raumordnungspolitische Ziele verfolgen. Der größte Teil der Mittel wird in Form von Schlüsselzuweisungen vergeben; diese sind wie die allgemeinen Zuweisungen frei verfügbar. Ein Teil der Mittel wird als zweckgebundene Zuweisung vergeben, die mit detaillierten Verwendungsaufgaben verknüpft werden.

²² Siehe auch www.bundesfinanzministerium.de.

Potenziale

Der kommunale Finanzausgleich weist in der heutigen Form allenfalls über die Zweckzuweisungen Potenziale auf, die einen Beitrag zur Zielerreichung leisten können. In einigen Bundesländern gibt es entsprechende Ansätze, die ausbaufähig sind.

Defizite

Die allgemeinen Zuweisungen haben zunächst rein fiskalische Ziele mit der Zielrichtung, überall gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten. In der Praxis führt das zu der Aufwertung von peripheren Gebieten, die ohnehin schon wegen ihrer geringen Grundstückspreise eine hohe Attraktivität aufweisen. Sie leisten also der Zersiedelung Vorschub.

Die Verteilung der Schlüsselzuweisungen erfolgt in einem aufwendigen Berechnungsverfahren. In den meisten Bundesländern kommen dabei Indizes zum Einsatz, die eine überproportionale Steigerung der Mittel an den Zuwachs der Einwohnerzahl knüpfen. Das motiviert die meisten Kommunen, ein Einwohnerwachstum anzustreben, was häufig durch die Ausweisung von Neubaugebieten operationalisiert wird. Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass diese Ausweisungen und deren Folgen Kosten verursachen, die nur zum Teil durch erhöhte Einnahmen aus dem KFA gedeckt werden können, da es sich hier um Verteilungsberechnungen handelt und die meisten anderen Kommunen die gleichen Anstrengungen unternehmen²³.

Eignung für Planspiele

Im Status-quo-Planspiel spielt die Gemeindefinanzierung eine wichtige Rolle unter den bestehenden Rahmenbedingungen. In Verbindung mit den Steuereinnahmen wäre die Hypothese zu prüfen, ob die Gemeinden sich tatsächlich an den erwarteten zukünftigen Einnahmen orientieren. Möglicherweise zeigt sich aber auch, dass mangels eines Kalküls von monetär bewerteten Kosten und Nutzen diese Einnahmen nicht die erwartete dominante Rolle spielen.

5.5.5 Transfers an private Haushalte

Funktion

Grundsätzlich sind zwei für die Flächennutzung relevante Transferinstrumente zu unterscheiden: Die Entfernungspauschale subventioniert die Entfernung des Wohn- vom Arbeitsort und damit die räumliche Zersiedelung. Die Eigenheimzulage fördert das Wohneigentum. Tendenziell ermöglicht sie eine größere Nachfrage.

Für jeden Arbeitstag kann ein Arbeitnehmer eine Entfernungspauschale in Höhe von 0,30 Euro für jeden vollen Entfernungskilometer zwischen Wohnung und Arbeitsstätte von der Einkommensteuer absetzen²⁴. Dies gilt unabhängig von dem benutzten Verkehrsmittel und den tatsächlichen Aufwendungen. Einen höheren Betrag als 4.500 Euro kann der Arbeitnehmer nur dann geltend machen, wenn er ein Auto benutzt.

23 Vgl. *Institut für Wirtschaftsforschung München* (www.ifo.de) und *Bayerisches Staatsministerium für Finanzen* 2001.

24 Ab 2007 wird die Pendlerpauschale nur noch beginnend ab dem 21. Entfernungskilometer gewährt.

Die *Eigenheimzulage* umfasst eine Grundförderung von jährlich einem Prozent der Anschaffungs- oder Herstellungskosten des eigengenutzten Wohnraums (Haus oder Eigentumswohnung, höchstens jedoch 1.250 Euro pro Jahr) und eine Zulage von 800 Euro je Jahr und Kind. Die Förderung wird jährlich ausgezahlt und läuft über acht Jahre. Einkommensgrenzen betragen 70.000 Euro für Ledige, 140.000 Euro für Ehepaare und z.B. für eine Familie mit zwei Kindern 200.000 Euro²⁵.

Defizite

Grundsätzlich erleichtert die Entfernungspauschale die räumliche Trennung von Wohnen und Arbeiten; sie unterstützt damit die Siedlungstätigkeiten in Vorstädten und „auf der grünen Wiese“ weit abseits der Arbeitsstätten und tendenziell auch den Ausbau von flächenintensiven Verkehrswegen. Damit setzt sie, gemessen an dem Ziel der Verringerung der Flächeninanspruchnahme, kontraproduktive Anreize. Die Entfernungspauschale subventioniert die Mobilität der Arbeitnehmer, die heutzutage als eine allgemeine Voraussetzung für das Arbeitsleben angesehen wird. Sie ist daher nicht mehr zeitgemäß; es wird vorgeschlagen, sie ersatzlos zu streichen.

Die Eigenheimzulage fördert die Tendenz zu größerem und neuerem Wohnraum; durch die Gleichbehandlung von Neubauten und Wohnungsbestand versäumt diese Subvention, einen Anreiz für das Flächensparen zu setzen. Ursprünglich war sie zur Linderung der Wohnungsnot und zur Bildung von breit gestreutem Eigentum gedacht und förderte nur Neubauten; in eine ähnliche Richtung zielte die Bausparförderung. Diese Funktionen sind derzeit nicht mehr erforderlich, so dass eine ersatzlose Streichung angesichts der Haushaltslage der öffentlichen Hand angebracht wäre.

5.5.6 Sonstige Abgaben und Subventionen

Ausgleichsabgaben, Erschließungsbeiträge, „Regenwassergebühr“

Will man die Rahmenbedingungen für die Flächeninanspruchnahme vollständig abbilden, dann sind auch Ausgleichsabgaben, Erschließungsbeiträge oder die Erhebung einer Niederschlagswassergebühr für in das öffentliche Kanalsystem entwässerte versiegelte Flächen relevant. Diese Instrumente geben einen gewissen, wenn auch marginalen, Anreiz für eine veränderte Flächeninanspruchnahme. Allerdings ist weder die tatsächliche Auswirkung nennenswert noch lassen sich die Instrumente so für die Flächenkreislaufwirtschaft einsetzen, dass substanzielle Lenkungsbeiträge entstehen.

Die Höhe der spezifischen Kosten für die technische Infrastruktur (Strom, Gas, Wasser, Abwasser, ÖPNV, MIV) sind in der Regel abhängig von der Nutzerdichte. Die Preise beruhen dagegen ebenso regelmäßig auf Mischkalkulationen, sei es innerhalb des Wasserversorgungsgebietes einer Gemeinde oder dem Einzugsbereichs eines Verbandes. Sie subventionieren somit tendenziell den kostenträchtigen, aber wegen seiner niedrigen Grundstückspreise attraktiven ländlichen Raum.

25 Die Bundesregierung hat die Eigenheimzulage ab dem 1.1.2006 abgeschafft.

Städtebauförderung

Der Einsatz von Städtebauförderungsmitteln hat für Zwecke des (Wieder-)Aufbaus von Städten, insbesondere im Rahmen von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (§§ 136 ff, 180 BBauG) langjährige Tradition. Die Durchführung der Subventionierung ist generell geregelt im BauGB (§§ 164a und 164b), Näheres wird durch Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den einzelnen Ländern festgelegt. In § 164b BauGB sind als Schwerpunkte für den Einsatz der Finanzmittel die Innenstadtentwicklung und das Brachflächenrecycling genannt:

- „1. die Stärkung von Innenstädten und Ortszentren in ihrer städtebaulichen Funktion ...,
2. die Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten brachliegenden Industrie-, Konversions- oder Eisenbahnflächen ...,
3. städtebauliche Maßnahmen zur Beseitigung sozialer Missstände.“

Die Städtebauförderung ist als Instrument geeignet, größere Vorhaben des Flächenrecyclings und der Innenstadtentwicklung zu unterstützen, insbesondere wenn zu erwarten ist, dass große Teile der Investitionen sich nicht am Markt refinanzieren lassen.

Die Mittel der Städtebauförderung sind an ein förmliches planungsrechtliches Verfahren gebunden. Dieses ist für die Kommunen in jedem Fall aufwendig und nur für „kompakte“, räumlich abgrenzbare Quartiere geeignet. Auch wenn für die Durchführung Dritte eingesetzt werden können, bleibt ein solches Verfahren insbesondere für kleinere Gemeinden ein Kraftakt, der Eigenmittel erfordert. Angesichts der umfassenden Aufgaben der Innenstadtentwicklung, Stadtumbau und Flächenrecycling ist die Städtebauförderung finanziell vergleichsweise bescheiden ausgestattet: Der Bund stellte den Ländern 2003 für die drei Schwerpunktbereiche ca. 565 Mio. Euro zur Verfügung.

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe (GA) stellen Bund und Länder Mittel zur Verfügung mit dem Ziel, ausgeglichene Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu schaffen. Einerseits wird damit direkte Wirtschaftsförderung in strukturschwachen Regionen betrieben, andererseits wird der Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur in den Fördergebieten subventioniert. Dazu gibt es eine Vielzahl von Förderprogrammen, unter anderem das im Jahr 2000 eingerichtete Förderangebot für Regionalmanagement-Projekte. Ziele sind, das vorhandene Entwicklungspotenzial verstärkt zu mobilisieren und regionale Entwicklungsaktivitäten zielgerichtet im Hinblick auf die Steigerung von Wachstum und Beschäftigung zu organisieren.

Insgesamt stellte der Bund im Kalenderjahr 2003 den ostdeutschen Ländern Barmittel in Höhe von 809 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 700 Mio. Euro bereit. Den westdeutschen Ländern stehen im gleichen Zeitraum Barmittel des Bundes in Höhe von knapp 135 Mio. Euro und Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 133 Mio. Euro zur Verfügung. Diese Mittel können entsprechend den Regeln der Gemeinschaftsaufgabe für eine 50 %ige Kofinanzierung von Landeszuschüssen zur Investitionsförderung eingesetzt werden.

Auch wenn die GA im Kern eine andere Zielrichtung verfolgt, ist sie geeignet, die Revitalisierung der Innenstädte zu unterstützen, vor allem durch die Reaktivierung von Industrie- und Gewerbeflächen.

Vor allem aufgrund ihres finanziellen Volumens und ihrer Ausrichtung auf tendenziell flächenverbrauchende Investitionen ist in den Fördergebieten eine deutliche zusätzliche Flächeninanspruchnahme zu erwarten. In den nicht als strukturschwach gekennzeichneten Regionen entfaltet die Gemeinschaftsaufgabe hingegen keine Wirkung (vgl. Müller/Hutter/Ewringmann 2002).

Freistellungsklausel nach dem Umweltrahmengesetz

Mit dem Einigungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen DDR gilt das Umweltrahmengesetz der DDR in Teilbereichen fort. Insbesondere wurde die so genannte Freistellungsklausel beibehalten. Zur Förderung der Investitionsbereitschaft auf Altstandorten wurde die Freistellungsklausel im Zuge des Hemmnisbeseitigungsgesetzes vom 22. März 1991 in ihrer Anwendbarkeit erheblich erweitert. Die Freistellungsklausel besagt im Wesentlichen: *„Eigentümer, Besitzer oder Erwerber von Anlagen und Grundstücken, die gewerblichen Zwecken dienen oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung finden, sind für die durch den Betrieb der Anlage oder die Benutzung des Grundstücks vor dem 1. Juli 1990 verursachten Schäden nicht verantwortlich, soweit die zuständige Behörde im Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde sie von der Verantwortung freistellt.“*

Die Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) und die Länder teilen sich die Kosten bei einer Freistellung von Unternehmen im Verhältnis von 60 (BvS) zu 40 (Länder). Diese Kosten verringern sich um den Betrag, der vom Käufer eines Unternehmens übernommen wird (dies sollen mindestens zehn Prozent der Kosten sein). Für den Bereich der Regelfinanzierung standen für die Zeit von 1992-2001 insgesamt 10,0 Mrd. DM zur Verfügung.

Die Sanierungskosten der Großprojekte ohne die Braunkohlesanierung wurden auf 6,0 Mrd. DM geschätzt. Der Bedarf für die Braunkohlesanierung wurde für die Jahre 1998-2002 ein Finanzrahmen von weiteren insgesamt sechs Mrd. DM festgelegt. Jährlich standen somit 1,2 Mrd. DM zur Verfügung, die sich aus Mitteln des Bundes, der Länder und der Bundesanstalt für Arbeit zusammensetzten (vgl. Süßkraut u.a. 2001).

Die Übernahme der Verantwortung für Kontaminationen und Altlasten aus der DDR-Zeit ist insbesondere wegen ihrer finanziellen Ausstattung geeignet, Investitionshemmnisse auf früher bereits genutzten Flächen zu reduzieren. Dies gilt sowohl für große Industrieareale und die Braunkohlereviere als auch auf kleinteiligen Flächen.

Die Freistellung ist auf die Kontaminationen und Altlasten beschränkt, die in den Beitrittsgebieten vor 1990 entstanden sind. Sie ist somit örtlich und zeitlich begrenzt.

Sonstige Subventionen

Weitere Subventionsmöglichkeiten des Bundes bestehen in den verschiedenen Programmen der KfW, z.B. Kreditprogramme zur Finanzierung von Umweltinvestitionen (unter anderem zur Beseitigung von Boden- und Gewässerunreinigungen) oder Kreditprogramme zur Finanzierung gewerblicher Investitionen (unter anderem ERP-Aufbauprogramm für die neuen Länder, ERP-Regionalprogramm für die alten Länder). Den Kreditprogrammen der KfW ist gemeinsam, dass sie sich nicht direkt an die Investoren wendet, sondern ausschließlich an die Kreditinstitute. Sie verringern die Zinslast und geben durch Festschreibung von Zinssätzen bis zu 20 Jahren eine hohe Planungssicherheit für den Kreditnehmer.

Nahezu alle Bundesländer unterstützen die Sanierung von Altlasten oder/und die Reaktivierung von Brachflächen. Dazu werden ganz unterschiedliche Wege beschritten. Sie reichen von weitverbreiteten verbilligten Krediten (Bayern) über Kooperationsmodelle (Rheinland-Pfalz), Brachflächenförderung unter Einsatz von EG-Mitteln (Brandenburg), landesweitem Grundstücksfonds (Nordrhein-Westfalen), Altlastenumlage (Hessen) bis zum Einsatz von Haushaltsmitteln (Hamburg).

Zwischenfazit

Die als sonstige Abgaben bezeichneten Instrumente wirken ebenfalls auf die Entscheidungssituation der zentralen Akteure mit ein, sind aber durch ihre marginale Anreizwirkung sowie dadurch gekennzeichnet, dass sie sich kaum weitergehend für die Flächenkreislaufwirtschaft instrumentalisieren lassen. Das ist bei den als Subventionsprogrammen gekennzeichneten Instrumenten anders. Diese haben durchaus bereits jetzt positive Effekte, die für eine weitergehende Ausgestaltung von Anreizen für eine umfassende Flächenkreislaufwirtschaft zu berücksichtigen sind.

6. Neue Instrumente und Wirkungen auf die Akteure

6.1 Planerische und rechtliche Instrumente

Die Vorschläge für neue planerische und rechtliche Instrumente zielen vor allem darauf, die Eingriffsmöglichkeiten der verschiedenen Ebenen zur Durchsetzung von Mengenzielen und Flächenrecycling zu verbessern. Rechtliche Instrumente steuern überwiegend über Vorschriften, Normen und Standards das Verhalten von Akteuren und setzen diesen somit bestimmte Grenzen. Solche Instrumente benötigen meist einen effektiven Kontroll- und Sanktionsmechanismus, damit die Vorschriften auch eingehalten werden (NBBW 2004, S. 17). Daneben gestalten sie den geschützten Rechtsraum des Einzelnen aus, etwa das Grundeigentum einschließlich der damit verbundenen flächennutzungsrelevanten Rechte und Pflichten und der Eingriffsmöglichkeiten für die Kommunen.

Die im Zusammenhang mit der Flächenkreislaufwirtschaft diskutierten neuen Instrumente zielen vor allem darauf, die Reaktivierung oder Nutzungsänderung brachliegender Grundstücke im Innenbereich – auch bei Desinteresse oder entgegen stehendem Willen des Eigentümers – rechtlich zu erleichtern.

6.1.1 Verpflichtung zur Festlegung von Mengenzielen durch die Raumordnung der Länder

Vor der Frage nach der Beeinflussung der kommunalen Flächenausweisungspolitik stellt sich die Frage, wie das bundespolitische Mengenziel generell auf die unteren Ebenen transformiert werden kann. Hierfür wird eine Regelung im Bundesraumordnungsgesetz gefordert, die den Bundesländern für ihre Raumordnungsplanung verbindliche Mindestinhalte zur Festlegung von quantifizierbaren Flächen-Zielen sowie eine Rechenschafts- und Begründungspflicht für die Flächeninanspruchnahme auferlegt. Dabei soll der Bund vorgeben, dass, aber nicht welche quantifizierbaren Flächenziele zu formulieren sind. Auf diese Weise soll eine stärkere Verbindlichkeit von Zielen erreicht werden, ohne allerdings das 30-Hektar-Ziel im Sinne einer Zuteilungsoökonomie umzusetzen (RNE 2004, S. 12).

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen fordert noch weitergehend die Möglichkeit, im Bundesraumordnungsprogramm Mengenziele und gegebenenfalls Verteilungsschlüssel für die Zuteilung an die Bundesländer vorzugeben. Entsprechende Verpflichtungen sollen auch für die Landesraumordnungsprogramme vorgesehen werden (SRU 2004, S. 170; ähnlich UBA 2003, S. 6).

Funktion

Die Verpflichtung der Länder, verbindliche Mengenziele in der Raumordnung festzuschreiben bzw. die Festsetzung solcher Mengenziele durch die Bundesraumordnung selbst führt auf der Ebene der Regional- und Bauleitplanung zu verbindlichen Grenzen der Flächeninanspruchnahme, die die Träger der Regionalplanung und die Kommunen zu beachten haben (§ 4 Abs. 1 ROG). Dadurch kann vom Bund aus jedenfalls vorgegeben werden, dass die Planung auf den unteren Ebenen überhaupt mit Höchstmengen der neu zu nutzenden Fläche auszukommen hat.

Potenziale

Die Verpflichtung der Länder auf die Einführung von Mengenzielen kann sicherstellen, dass die Länder sich auf annähernd gleiche Standards stützen und ein schädlicher Standortwettbewerb zwischen den Bundesländern zu Ungunsten raumordnerischer Prinzipien unterbleibt. Dabei ist einschränkend zu berücksichtigen, dass sich der Standortwettbewerb zwischen den Bundesländern weniger über das Flächenangebot als über Subventionen und die Reduzierung des Verfahrensaufwands vollzieht.

Solche Vorgaben der Bundesraumordnung an die Länder bewirken unmittelbar nur, dass die Bundesländer ihrerseits quantifizierbare Höchstziele für den Flächenverbrauch festlegen. Über die Regionalplanung sind solche quantitativen Mengenziele auch für die Bauleitplanung der Kommunen zu beachten (siehe „Zielfestlegung durch Landes- und Regionalplanung“ in Kapitel 4.1.2). Aus Sicht der Kommunen ist es jedoch zunächst unerheblich, ob die Mengenziele aufgrund einer bundesrechtlichen Vorgabe oder aufgrund eigener flächenpolitischer Motivation in die Raumordnungsplanung der Länder aufgenommen werden. Für die Kommunen handelt es sich deshalb nicht um ein primär relevantes neues Instrument, sondern das Instrument wirkt vorwiegend auf die Länder.

Die Bundesländer werden mit diesem Instrument gezwungen, in ihren Raumordnungsplänen verbindliche Vorgaben für die zulässige Flächeninanspruchnahme zu machen. Diese sind von den Kommunen bei der Bauleitplanung zu beachten. Damit wird diesen zumindest bei rechtstreuer Beachtung der landes- und regionalplanerischen Vorgaben eine rechtliche Grenze der zulässigen Flächenausweisung gezogen. Auf diese Weise kann mittelbar auch ein im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft wünschenswerter Druck zur Entwicklung von Innenbereichsstandorten entstehen, indem Außenbereichsstandorte verknappt werden. Dies dürfte vor allem für wachsende Regionen zutreffen. In schrumpfenden Regionen kann die regionalplanerische Begrenzung von Flächenausweisungen zumindest den Flächenangebotswettbewerb unter den Kommunen eindämmen. Bei geringer Flächennachfrage ist jedoch von einer bloßen Begrenzung der zusätzlichen Flächenausweisung kein Anreiz für eine Flächenrecyclingpolitik zu erwarten.

Allerdings wird man mit Rücksicht auf die kommunale Selbstverwaltungshoheit auch hier Ausnahmen von der strikten Begrenzung der Ausweisung im Außenbereich vorsehen müssen. Die dominierenden Anreize für eine gleichwohl expansive Flächenausweisungspraxis der Kommunen im interkommunalen Wettbewerb, insbesondere die Präferenzen der Nachfrager für den Außenbereich, werden durch eine bloße Verknappung nicht notwendig verändert.

Defizite

Gegenwärtig ist der Fortbestand der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die Raumordnung im Zusammenhang mit der Föderalismusdebatte in Frage gestellt. Es ist nicht auszuschließen, dass die Raumordnung zum Gegenstand des Wettbewerbsföderalismus gemacht wird.

Die Festlegung angemessener quantitativer Vorgaben auf Bundesebene wirft erhebliche praktische Probleme auf. Regionale Besonderheiten können nicht ausreichend berücksichtigt werden. Die notwendigen Spielräume für die örtliche Entwicklung können unverhältnismäßig eingeengt werden.

Es gibt bereits praktische Erfahrungen mit der Festlegung von quantitativen Vorgaben für das Siedlungsflächenwachstum. Gründe für die nicht zufriedenstellende Wirkung sind also nicht in der fehlenden bundesrechtlichen Verpflichtung zu entsprechenden Festlegungen zu suchen, sondern in den strukturellen Problemen der Regionalplanung und den methodischen Problemen der angemessenen Quantifizierung des Flächenbedarfs (vgl. oben).

Eignung für Planspiele

Für Planspiele ist dieses Instrument nicht von Bedeutung, da nur die Konfliktsituation innerhalb der beteiligten Kommunen und regionalen Gruppen aufgearbeitet werden soll. Konkurrenzen zwischen Bundesländern bei der Steuerung des Flächenverbrauchs werden auch von teilnehmenden Regionen, die sich in der Nähe von Landesgrenzen befinden, nicht als Problem vorgebracht und sind daher nicht Gegenstand eines Planspiels.

6.1.2 Verbindliche ökologische Standards für die Bauleitplanung

Funktion

Bereits im Vorfeld der Novelle der BauNVO 1990 wurden die Einführung ökologischer Standards und die Weiterentwicklung zu einer Bodennutzungsverordnung vorgeschlagen. Diese Vorschläge werden nun im Kontext der Nachhaltigkeitsstrategie und im Zusammenhang mit den darin formulierten flächenpolitischen Zielen aufgegriffen. Dabei geht es z.B. um Mindestanforderungen an die Bepflanzung und Begrünung oder konkrete Zielwerte für baugebietsbezogene Kenngrößen, unter anderem den Versiegelungsgrad. Damit wird angestrebt, ein einheitliches Mindestmaß ökologischer Qualität in Baugebieten durchzusetzen (SRU 2004, S. 169).

Außerdem könnten die Stellplatzverpflichtungen in den Landesbauordnungen durch eine bundeseinheitliche Vorgabe in der Baunutzungsverordnung abgeschafft und die Vergünstigung für Stellplätze und Garagen nach den §§ 19 Abs. 4 und 21a BauNVO aufgehoben werden (TAB 2004, S. 18). Nach diesen Vorschriften wird derzeit bei der Prüfung, ob der Versiegelungsgrad oder die Baumasse eines Vorhabens mit den Vorgaben des Bebauungsplans übereinstimmt, die Bebauung durch Garagen und Stellplätze nicht in gleichem Maße berücksichtigt wie die mit anderen Gebäuden.

Potenziale

Die Einführung neuer oder die Weiterentwicklung bestehender ökologischer Standards kann als Beitrag zur Verbesserung der Freiraumqualität neuer Baugebiete gewertet werden. Eine Differenzierung zwischen Bebauungsplänen im Siedlungsbestand z.B. auf Brachen und solchen im bisherigen Außenbereich findet insoweit nicht statt.

Der Verzicht auf die Stellplatznachweispflicht könnte zu einer verdichteten Bauweise beitragen und die verdichtete Bebauung im Siedlungsbestand erleichtern. So kann die Zahl der Stellplätze auf den Baugrundstücken möglicherweise reduziert werden und z.B. bei Büroflächen im Innenstadtbereich eine größere Verdichtung sowie geringere Baukosten (Verzicht auf Tiefgaragen) erreicht werden. Dieses Ziel wurde bislang durch Verzicht und Zahlung von Stellplatzablösebeiträgen nur teilweise erreicht. Die Stellplatzablöseverpflichtung stellt einen relevanten Mehrkos-

tenfaktor in Relation zum ebenerdigen Stellplatznachweis auf der „grünen Wiese“ dar. Die Abschaffung könnte damit durchaus die Anreize zur Entwicklung innerstädtischer Standorte erhöhen.

Defizite

Die vorgeschlagenen Maßgaben für die Verdichtung oder Durchgrünung von Baugebieten können die Qualität und Intensität der Flächennutzung positiv beeinflussen, jedoch nicht die Menge der Flächeninanspruchnahme. Zielen diese Standards auf eine bessere Qualität der Flächennutzung, dann können sie möglicherweise auch der gewünschten Bauverdichtung entgegenwirken.

Der Einführung ökologischer Standards entfaltet nur im Wege der Neuaufstellung von Bebauungsplänen Wirkung. Eine Aufwertung der Umweltqualität im Siedlungsbestand ist damit nicht verbunden.

Die Vorgaben für die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben (z.B. ökologische Standards) sind als Voraussetzung für die Erteilung einer Baugenehmigung grundsätzlich von jedem Bauwilligen und den Baugenehmigungsbehörden zu beachten. Jedoch haben viele Bundesländer in ihren Bauordnungen die Zahl der baugenehmigungspflichtigen Vorhaben deutlich reduziert, so dass bei einer Vielzahl von Gebäuden vor Baubeginn gar keine obligatorische Prüfung der Vereinbarkeit mit dem Bauplanungsrecht mehr stattfindet. Der bundesweite Personalabbau in den Bauverwaltungen macht eine nachträgliche Kontrolle der Einhaltung des Bauplanungsrechts eher unwahrscheinlich. Und selbst wo eine Baugenehmigung erforderlich ist, kann unter Umständen noch eine Befreiung erteilt werden.

Die Qualitätsstandards sind ein Kostenfaktor, der sich aufgrund der günstigeren Ausgangsbedingungen (geringere Bodenpreise, weniger vorgefundene Probleme) tendenziell bei Entwicklungen im bisherigen Außenbereich weniger auswirken wird als bei der Überplanung von Brachen und anderen Flächen im Siedlungsbestand. Der relative Preisvorteil der „grünen Wiese“ könnte damit noch verstärkt werden.

Die Effekte einer Abschaffung der Stellplatznachweispflicht und der besonderen Anrechnungsregelungen für Stellplätze in der BauNVO sind ambivalent. Ob auf den Bau von Stellplätzen verzichtet werden wird, ist eine Frage der Anforderungen des Marktes. Die Erfahrungen mit dem Bau hoch verdichteter Reihenhauses-Wohngebiete zeigen, dass die geringe Zahl privater Stellflächen zu einer Überforderung des öffentlichen Straßenraums führt. Für den Einzelhandel ist ein ausreichendes Stellplatzangebot (möglichst ebenerdig) von zentraler Bedeutung. Am besten dürften die Voraussetzungen für den Verzicht auf Stellplätze im Bereich von Gewerbebetrieben ohne Kundenverkehr sein.

Den Städten wird bei Abschaffung eine Einnahmequelle genommen, die zweckgebunden in die ÖPNV-Infrastruktur oder in öffentliche Parkplätze investiert wird. Insoweit sind weitere Einbrüche bei den öffentlichen Investitionen in diesem Bereich nicht auszuschließen, die sich wiederum vor allem auf den Siedlungsbestand nachteilig auswirken würden.

Zu berücksichtigen ist auch, dass bereits einige Länder von der Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, die Stellplatznachweispflicht abzuschaffen oder in das Satzungsrecht der Gemeinden zu stellen (z.B. Berlin und Brandenburg), ohne dass hiervon erkennbar Effekte auf den Umfang der

Flächeninanspruchnahme ausgegangen wären. Jedenfalls fehlen bislang hierzu nachvollziehbare empirische Erkenntnisse.

Eignung für Planspiele

Wo eine Revision bestehender Bauleitpläne oder deren Neuaufstellung als Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft in Betracht kommt, könnten die vorgeschlagenen Instrumente einen Beitrag zur Flächenkreislaufwirtschaft leisten. Wie sie sich dabei auf Mengen- und Qualitätsziel auswirken würden, könnte im Planspiel thematisiert werden. Wegen der erwarteten eher geringen Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft sollten die vorgeschlagenen Instrumente aber allenfalls am Rande behandelt werden.

6.1.3 Vorrang Innen- vor Außenentwicklung weiter verschärfen

Funktion

Zum Teil wird vorgeschlagen, Quoten für Flächenrecycling und Innenentwicklung gesetzlich im BauGB zu regeln (SRU 2004, S. 169). Weniger weitgehend wird auch vorgeschlagen, die Begründungspflicht für das Bauen im Außenbereich zu verschärfen und die Kommunen zu verpflichten, nachzuweisen, dass keine innerörtlichen Flächenpotenziale vorhanden sind (striker Grundsatz der Innenentwicklung vor Außenentwicklung, RNE 2004, S. 17). Dieser Vorschlag wurde zumindest in der Zielrichtung durch das EAG Bau aufgegriffen, indem die Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 BauGB) nun ausdrücklich eine entsprechende Vorrang-Regelung kodifiziert. Rechtlich werden durch diese Konkretisierung das Prüfprogramm und die Dokumentationspflicht (Umweltbericht) im Sinne einer Nachweispflicht eingeführt.

Potenziale

Die Vorschläge zielen auf eine effektivere Durchsetzung der Ziele einer Flächenkreislaufwirtschaft. Die Einhaltung von konkreten Quoten lässt sich jedenfalls durch die Genehmigungsbehörde nachprüfen.

Defizite

Gesetzliche Vorgaben für bestimmte Quoten der Innenentwicklung oder für die bauliche Verdichtung sind angesichts der regionalen, insbesondere baukulturellen und naturräumlichen, Unterschiede kaum zu begründen. Der Umfang der Entwicklungsmöglichkeiten im Siedlungsbestand variiert, beeinflusst durch eine Vielzahl weiterer Einflussfaktoren, erheblich. Entsprechende Vorgaben lassen sich nur unter Berücksichtigung dieser Einflussfaktoren entwickeln. Dies verlangt eine planerische Befassung mit den Erfordernissen, die ein Gesetzgeber nicht leisten kann. Soweit diese Aufgabe den Gemeinden nicht (allein) überlassen bleiben soll, wäre die Regionalplanung die geeignete Planungsebene (vgl. oben).

Eine Grenze für die Durchsetzbarkeit der gesetzlichen Anforderungen bildet die Leistungsfähigkeit der Kontrollverfahren und Kontrollbehörden. Insoweit ist von Bedeutung, dass nach § 10 Abs. 2 BauGB die meisten Bebauungspläne nicht genehmigungs- oder anzeigepflichtig

sind. Da die Frage des Vorrangs der Innen- vor Außenentwicklung auf der Ebene des Flächennutzungsplans zu klären ist, wird sich die dort bestehende Genehmigungspflicht allerdings auf die Durchsetzung der gesetzlichen Anforderungen positiv auswirken.

Angesichts der im Kontext der Flächennutzungsplanung angesprochenen methodischen Probleme hinsichtlich der Prognose des voraussichtlichen Flächenbedarfs, aber auch hinsichtlich der maßgeblichen Kriterien zur Beurteilung der Innenentwicklungspotenziale (Verfügbarkeit, Planungshindernisse etc.) sind die Erwartungen an die verschärfte „Begründungspflicht“ zu relativieren. Hiergegen wird zu Recht eingewandt, dass eine solche Nachweispflicht noch nicht zu einer tatsächlichen Mobilisierung der existierenden Flächenreserven führe. Diese werde häufig durch an einer Bebauung desinteressierte Eigentümer, Altlasten oder Nutzungskonflikte mit der Nachbarschaft blockiert, also Faktoren, zu deren Beseitigung ganz andere Instrumente erforderlich wären (vgl. TAB 2004, S. 16).

Aus sozialer und (stadt-)ökologischer Sicht wird gegen Mindestverdichtungsvorgaben eingewandt, die Verdichtung des Bestandes greife in gewachsene soziale Gefüge ein und vollziehe sich stets in ökologisch bereits vorbelasteten Räumen. Der Innenentwicklung müssten stadtoökologisch begründete Grenzen gesetzt werden (vgl. Siedentop 2003, S. 90 ff.). Sie steht auch in der Gefahr, das Wohnen im Innenbereich zusätzlich unattraktiv zu machen.

Eine Pflicht zum verdichteten Bauen begrenzt als solche noch nicht die weitere Flächenausweitung und macht sie auch nicht unrentabler. Die Nachfrage wird hierdurch nicht verändert.

Eignung für Planspiele

Die sich aus der Bodenschutzklausel ergebende Begründungs- und Nachweispflicht stellt für den Fall der Neuaufstellung eines Flächennutzungsplans eine Schlüsselanforderung im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft dar, die im Planspiel in ihrer Wirkung zu überprüfen ist. Die sich aus transkommunalen Wanderungsprozessen ergebenden Siedlungsflächenneuausweisungen lassen sich damit allerdings nicht steuern. Der Vorschlag einer gesetzlichen Quote für Flächenrecycling und Innenentwicklung wird nicht weiterverfolgt.

6.1.4 Befristung von Bebauungsplänen

Vorgeschlagen wird, Bebauungspläne von vornherein zu befristen, z.B. auf die durchschnittliche Amortisationszeit gewerblicher Investitionen (SRU 2004, S. 165; ARL 2004, S. 6 f., letztere will jedoch die Plangewährleistungsfristen nicht aufgehoben wissen, sondern lediglich den Verwaltungsaufwand zur Aufhebung der Planungen vermeiden).

Dieser Vorschlag geht über die in der Novelle des BauGB 2004 neu eingeführten Möglichkeit befristeten Baurechts im Einzelfall in § 9 Abs. 2 BauGB hinaus. Danach kann in besonderen Fällen die befristete oder bedingte Zulässigkeit bestimmter Nutzungen und Anlagen festgesetzt werden, wobei die Folgenutzung ebenfalls festgesetzt werden soll.

Funktion

Der Vorschlag zielt auf eine über die Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 2 BauGB hinausgehende, nicht nur ausnahmsweise, sondern regelmäßige Befristung der Bebauungspläne.

Von der Befristung von Bebauungsplänen erhofft man sich Erleichterungen bei der Vermeidung von Fehlentwicklungen und Flächenblockaden und der zügigen Planverwirklichung.

Potenziale

Dieses Instrument soll die Anpassung an veränderte Nachfragesituationen und Nutzungsbedürfnisse erleichtern. Nach Ablauf der Frist soll dann auch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung neu verhandelt werden.

Planungen sollen schneller als bisher an tatsächlich veränderte Bedürfnisse und Nachfragen angepasst werden.

In schrumpfenden Regionen könnte eine begrenzte Geltungsdauer von Bebauungsplänen die Anpassung eines Überangebotes an Bauland an die tatsächliche Nachfrage beschleunigen und so in Einzelfällen, d.h. soweit überhaupt eine Flächennachfrage besteht, auch die Nachfrage nach brachliegenden Innenbereichsflächen stimulieren. In wachsenden Regionen kommt die Planungsanpassung vor allem als Baustein zur Nachverdichtung von bereits bebauten Gebieten in Betracht.

Defizite

Der Vorschlag geht an den Erfordernissen der Flächenkreislaufwirtschaft vorbei. Die Entwicklung ungenutzter Entwicklungspotenziale im Siedlungsbestand scheitert in der Praxis nicht an der fehlenden Bereitschaft der Gemeinden, diese Flächen zu überplanen.

Eine mobilisierende Wirkung gegenüber den Grundstückseigentümern könnte nur dann erwartet werden, wenn eine bisherige Außenbereichsfläche im Ganzen liegen bliebe und mit dem Außer-Kraft-Treten des Bebauungsplans das Baurecht entfallen würde. In der Regel werden neue Baugebiete aber zumindest in Teilen entwickelt sein, so dass mit dem Außer-Kraft-Treten des Bebauungsplans ein unbeplanter Innenbereich entstehen würde.

Schon heute scheitert die Aktualisierung oder Fortschreibung veralteter Bauleitpläne vorwiegend an der unzureichenden Personalausstattung der kommunalen Planungsbehörden. Eine zeitliche Befristung wäre also angesichts mangelnder Kapazitäten gar nicht umsetzbar (TAB 2004, S. 16). Sie würde überdies alle beplanten Gebiete betreffen, auch wenn aus Sicht der Flächenkreislaufwirtschaft dort gar kein Revisionsbedarf besteht. Es ist daher davon auszugehen, dass Befristungen nur zu häufigeren unveränderten Fortschreibungen der Bebauungspläne und damit zu mehr formell aufwändigen Verfahren führen, ohne dass die Planung inhaltlich angepasst würde.

Eignung für Planspiele

Die Befristung von Bebauungsplänen geht an den Erfordernissen der Flächenkreislaufwirtschaft vorbei. Das Mobilisierungsproblem wird nicht gelöst. Es wird vielfach formaler, in der Sache nicht erforderlicher Planungsaufwand erzeugt.

6.1.5 Entschädigungslose Rücknahme von Baurechten

Im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft wird vorgeschlagen, die Rücknahme von Baurechten für nicht mehr genutzte Baugrundstücke nach deren Brachfallen zu erleichtern und hinsichtlich der Entschädigungspflicht den Anwendungsbereich des § 42 Abs. 3 BauGB für diese Fälle zu modifizieren. Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks nach Ablauf von sieben Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben oder geändert, kann der Eigentümer nach dieser Vorschrift nur eine Entschädigung für die ausgeübte Nutzung verlangen. Die Anwendung dieser Vorschrift auf den Fall der Nutzungsaufgabe wirft erhebliche Probleme auf. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, die Entschädigungsbeschränkung des § 42 Abs. 3 auf Fälle auszuweiten, bei denen ein bebauter Grundstück über eine Dauer von z.B. fünf Jahren ungenutzt ist und eine Nachnutzung nicht absehbar ist (Bunzel/Sander 2003, S. 224).

Funktion

Der klassische Anwendungsfall der Plangewährleistungsfrist des § 42 Abs. 3 BauGB betrifft Fälle, in denen nach Aufstellung eines Bebauungsplans das bestehende Baurecht nicht ausgenutzt wurde. In diesem Fall soll die Gemeinde nach Ablauf von sieben Jahren in der Lage sein, ohne Auslösung einer Entschädigungspflicht eine Umplanung vorzunehmen. Die Plangewährleistungsfrist berührt dabei allerdings nicht die speziellen Entschädigungstatbestände der §§ 40 und 41 BauGB.

Im Zusammenhang mit Stadtumbaumaßnahmen ergibt sich eine von diesem klassischen Anwendungsfall abweichende Problematik. Unter welchen Voraussetzungen kann der Leerstand von Wohnungen oder sonstigen Gebäuden als endgültige Nutzungsaufgabe und daher als nicht mehr ausgeübte Nutzung im Sinne des § 42 Abs. 3 BauGB angesehen werden? Hier bietet sich eine Anlehnung an die vom Bundesverwaltungsgericht entwickelten Grundsätze zum Bestandsschutz an. Danach ist Bestandsschutz immer dann noch gegeben, wenn die „Verkehrsauffassung“ von einer Instandsetzbarkeit und Wiedervermietbarkeit eines Gebäudes ausgeht. Entsprechend ist in diesem Fall von einer „immer noch“ ausgiebigen Nutzung auszugehen (MSWV Bbg. 2002, S. 56).

Eine eindeutige gesetzliche Regelung dieser Fallkonstellation könnte die rechtlichen Probleme, die auf den Vollzug durchschlagen, beheben.

Potenziale

Die Möglichkeit, Baurechte bei Nichtausübung zurückzunehmen, erzeugt zunächst beim Grundstückseigentümer eine Motivation, sein Baurecht auszunutzen, und bestraft das spekulative Verhalten baureifer Grundstücke mit dem Verlust des Baurechts, was in aller Regel auch einen deutlichen Verlust an Grundstückswert bedeutet. Kann der Grundstückseigentümer sein Baurecht nicht selbst ausnutzen, muss er das Grundstück verkaufen, wenn er nicht einen deutlichen Vermögensverlust erleiden will.

Wichtiger aber noch dürfte der Fall sein, dass die Gemeinde bei der Umsetzung eines Stadtbaukonzeptes die erforderlichen Rückbaumaßnahmen unter erleichterten Bedingungen durchführen und bisherige Baugrundstücke zur Renaturierung und Einbindung in ein System öffentlicher Grünflächen mit einer gewissen finanziellen Entlastung durchführen kann.

Für schrumpfende Regionen ist das genannte Instrument auch dann interessant, wenn sie tatsächlich an einer zukünftigen Bebauung kein Interesse mehr haben, etwa weil eine andere Nutzung gewünscht wird, z.B. wenn es sich um ein zwar beplantes, aber noch nicht erschlossenes Neubaugebiet handelt, für das sich keine ausreichende Nachfrage abzeichnet. In diesem Fall könnte die Gemeinde durch schnelle Wiederaufhebung des Baurechts das Entstehen von Erschließungslasten ohne Deckungsperspektive vermeiden. Auch eine gewünschte Umnutzung eines zur Bebauung zugelassenen Grundstücks, etwa als Freizeit- und Erholungsfläche, kann durch die Aufhebung eines Baurechts bei fehlender Bebauungsperspektive erleichtert werden.

Defizite

Die Erfahrung mit dem bestehenden Instrumentarium zeigt, dass schon die bestehenden Möglichkeiten zur Rücknahme von Baurechten nach den §§ 42 ff. BauGB nicht genutzt werden. Ein Grund dürfte in der häufig fehlenden politischen Rückendeckung für ein solches Vorgehen liegen.

Die Wirksamkeit der Möglichkeit der Aufhebung von Baurechten hängt vorrangig von der Existenz einer effektiven kommunalen Flächenkreislaufbewirtschaftung mit ausreichender personeller Ausstattung ab. Liegen diese Voraussetzungen vor, könnten auch die bestehenden Rücknahmemöglichkeiten ausreichend sein.

Eignung für Planspiele

Die Weiterentwicklung des Planungsschadensrechts im vorgeschlagenen Sinne kann die Stadtumbauprozesse im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft unterstützen. Im Rahmen von Planspielen können die Erfordernisse einer solchen Weiterentwicklung an konkreten Anwendungsfällen überprüft werden.

6.1.6 Rückbaupflicht und entschädigungsloses Rückbaugebot im Innenbereich

Gefordert wird zum Teil ein entschädigungsloses Rückbaugebot bei nicht mehr verwendeten Grundstücken, um die Wiedernutzbarkeit von „urbanen Brach- und Konversionsflächen“ zu verbessern (RNE 2004, S. 17).

Alternativ hierzu könnte auch die Ausweitung der durch das EAG Bau 2004 eingeführten Rückbaupflicht auf Innenbereichsvorhaben in Betracht gezogen werden.

Funktion

Im Außenbereich wurde mit der Baurechtsnovelle 2004 die Genehmigung bestimmter Vorhaben daran geknüpft, dass der Vorhabensträger sich verpflichtet, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen und Bodenversiegelungen zu beseitigen (§ 35 Abs. 5 Satz 2 BauGB). Dies wird im Außenbereich damit gerechtfertigt, dass dort die Bebauung ohnehin einen Ausnahmezustand darstellt, der deshalb auch zeitlich zu begrenzen ist.

Anders ist die Lage im Innenbereich. Leerstand und eingestreute brachliegende Grundstücke können nachteilige Auswirkungen auf die städtebauliche Qualität und die Entwicklungschancen

dieser Gebiete insgesamt haben. Der Rückbau kann die Vermarktungschancen erhöhen und die negativen Auswirkungen „verfallender Gebäude“ reduzieren. Der Gestaltungsspielraum für Zwischennutzungen wird eröffnet.

Die bestehenden Möglichkeiten zur Anordnung eines Rückbaugesots erfassen diese Fallgestaltungen nicht oder allenfalls unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. zu § 179 BauGB oben). Verlangt werden kann nur die Duldung des Rückbaus. Zudem muss der entstehende Vermögensnachteil des Eigentümers entschädigt werden.

Unter besonderen Voraussetzungen kann auf der Grundlage des allgemeinen ordnungsrechtlichen Gefahrentatbestands der Rückbau von Gebäuden angeordnet werden, um z.B. die bei Einsturzgefahr bestehenden Gefährdungen auszuschließen. Auch dieser Ansatz wird den Erfordernissen eines dynamischen Stadtumbau- und Neuordnungsprozesses aber nicht gerecht.

Zu erwägen wäre, ob ein spezieller Gefahrentatbestand gesetzlich geschaffen werden kann, der den dauerhaften Leerstand von Gebäuden rechtlich als Gefahr qualifiziert und damit zumindest im Einzelfall ein entschädigungsloses Rückbaugesot rechtfertigt, etwa wenn von einem leer stehenden Gebäude erhebliche nachteilige Auswirkungen für angrenzende Grundstücke und für die städtebauliche Funktion des Gebietes ausgehen können (Bunzel/Sander 2003, S. 225 f.). Um einen solchen Eingriff in das Eigentum rechtfertigen zu können, wird ein solches Gebot rechtlich aber wohl auf besonders schwerwiegende Beeinträchtigungen der Umgebung durch Leerstand beschränkt werden müssen.

Potenziale

Die Vermarktungsfähigkeit unbebauter Brachflächen im Innenbereich ist deutlich höher als die von bebauten, so dass über das Rückbaugesot das Flächenrecycling erleichtert werden kann. Zudem wird so auch die ökologische Qualität der Bodeninanspruchnahme verbessert, indem Versiegelungen und Bebauungen so bald wie möglich wieder beseitigt werden.

Das Rückbaugesot kann in wachsenden Regionen die Zahl marktreifer Grundstücke für die Innenentwicklung erhöhen und gegenwärtige Hemmnisse für die Innenentwicklung, insbesondere den Wiederbereitstellungsaufwand, reduzieren.

Wenn, wie in schrumpfenden Regionen, wenig Nachfrage für eine bauliche Nutzung besteht, kann über Rückbaugesote wenigstens die Verbesserung der Attraktivität des Innenbereichs erleichtert werden, mit stabilisierender Wirkung für die vorhandene Innenbereichsnutzung.

Defizite

Das Rückbaugesot verändert nicht die ökonomische Anreizsituation für die Grundstücksnutzung. Auch ökonomische Hindernisse für die Befolgung wie etwa die Insolvenz des Grundstückseigentümers werden nicht beseitigt. Da im Falle der Nutzungsaufgabe häufig Liquiditätsprobleme des Eigentümers bestehen werden, muss damit gerechnet werden, dass die Rückbaupflichtung oder das Rückbaugesot in vielen Fällen nicht durchsetzbar sind. Problemnäher und damit wirksamer erscheinen demgegenüber ökonomische Instrumente zur Absicherung des Rückbaus ungenutzter Gebäude wie Versicherungen.

Anders als im Außenbereich, wo die bauliche Nutzung von vornherein die begründungsbedürftige Ausnahme darstellt, müssen im Innenbereich die Anforderungen an die Rechtfertigung eines Abriss- oder Rückbaugesbotes deutlich erhöht sein. Nachträgliche Abrissgebote stoßen an verfassungsrechtliche Grenzen, weil sie regelmäßig als Eingriff in das Eigentum und nicht nur als Inhalts- und Schrankenbestimmung zu werten sein dürften, so dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit regelmäßig nur durch finanzielle Entschädigung zu wahren sein wird.

Die Verknüpfung der Baugenehmigung mit einer Verpflichtung zum späteren Rückbau, wie sie jetzt im Außenbereich vorgesehen ist, wird sich im Innenbereich wohl nicht als Regelfall, sondern nur bei daraus resultierenden besonderen Beeinträchtigungen für die Allgemeinheit im Sinne der bereits umschriebenen Gefahr rechtfertigen lassen. Eine solche Verknüpfung kann jedenfalls nur bei neu genehmigten Vorhaben hergestellt werden und kommt für den Bestand nicht in Betracht. Innerhalb der Flächenkreislaufwirtschaft ist daher aufgrund des begrenzten Anwendungsbereichs nur eine untergeordnete Bedeutung zu erwarten.

Eignung für Planspiele

Das Rückbaugesbot erscheint grundsätzlich geeignet, um das Flächenrecycling im Bestand voranzutreiben und die Spekulation mit ungenutzten Baurechten zu bekämpfen. Es kann auch ein wichtiges ergänzendes Instrument im Rahmen von Stadtumbaumaßnahmen sein. In diesem Kontext werden die gesetzlich bestehenden Rückbauminstrumente und das Erfordernis einer Weiterentwicklung dieser Instrumente geprüft werden können. Die rechtlichen Fragen der Zulässigkeit eines Rückbaugesbotes können im Planspiel selbstverständlich nicht geklärt werden.

6.1.7 Freistellung von rechtlichen Verpflichtungen beim Flächenrecycling

Funktion

Es werden unterschiedliche Vorschläge unterbreitet, rechtliche Hemmnisse für eine flexible Flächenkreislaufwirtschaft zu beseitigen. Diese orientieren sich an den in anderen Ländern praktizierten Modellen von „Sonderwirtschafts-Zonen“ oder „Free-Tax-Zonen“, wobei es hier um spezifische Entlastungen bestimmter Gebiete geht, um Anreize für die Entwicklung dieser Gebiete zu setzen.

So schlägt der Rat für Nachhaltige Entwicklung vor, die Sanierungsmaßnahme zur Wiedernutzung von Industriebrachen von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu befreien, um so das Brachflächen-Recycling zu erleichtern (RNE 2004, S. 14). Hierfür müsste eine Ausnahmeregelung im Naturschutzrecht getroffen werden. Die Bundesregierung hat diesen Vorschlag im August 2006 aufgegriffen und mit dem Entwurf des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städten eine generelle Freistellung von dem Erfordernis zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung vorgeschlagen²⁶. Diese Regelung wird, nachdem der Deutsche Bundestag das Gesetz am 9. November 2006 in zweiter und dritter Lesung verabschiedet hat, voraussichtlich zum 1. Januar 2007 in Kraft treten.

26 BT-Drs. 16/2496 und 16/3308.

Ähnliches wird für die kurzfristige Zwischennutzung diskutiert: Damit eine naturnahe Zwischennutzung nicht zum Risiko für die Grundstückseigentümer wird, bei einer erneuten Umnutzung zu baulichen Zwecken Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Naturschutzrecht durchführen zu müssen oder sogar an einer Wiedernutzung im Sinne des ursprünglichen Zwecks gehindert zu sein, sollen solche Grundstücke nicht unter die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung fallen. Auch die kommunalen Baumschutzsatzungen sollen auf diese Grundstücke nicht mehr angewendet werden.

Potenziale

Die Nichtanwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen bei der Entwicklung von Industriebrachen kann dazu beitragen, dass die Revitalisierung im Vergleich zur Neubebauung bislang ungenutzter Flächen attraktiver wird. Die bei der Nutzung unbebauter Flächen anfallenden Kosten für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen würden dann nämlich bei der Sanierung von Flächen nicht mehr anfallen. Ob daraus ein spürbarer Kostenvorteil und damit ein ökonomischer Anreiz zur Innenentwicklung entsteht, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab, etwa davon, ob diese Ersparnis nicht durch andere Kosten, etwa durch die auf schon genutzten Flächen häufig erforderliche Altlastensanierung, aufgehoben wird.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bei der Genehmigung von Vorhaben im unbeplanten Innenbereich bereits nach geltendem Recht nicht zur Anwendung kommt. Bei der Überplanung solcher Gebiete ist ein Ausgleich bereits nach § 1a Abs. 3 Satz 5 BauGB nicht erforderlich, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren. Die Entlastung wird deshalb nur dann ins Gewicht fallen können, wenn der bauliche Bestandsschutz nicht besteht, also z.B. wenn ein größeres Areal abgeräumt und begrünt wird und sich weder aus einem Bebauungsplan noch § 34 BauGB eine bauliche Nutzungsmöglichkeit der Fläche ableitet.

Die Aussetzung naturschutzrechtlicher Regelungen für zwischengenutzte Grundstücke zielt vor allem darauf, die naturnahe Zwischennutzung von Grundstücken von dem Risiko zu entlasten, dass dadurch die Rückführung in die ursprüngliche oder eine neue bauliche Nutzung erschwert oder verhindert wird. Eine solche Entlastung fördert an zwei Stellen den Gedanken der Flächenkreislaufwirtschaft: Zwischennutzungen mit hoher Qualität werden attraktiver für den Grundstückseigentümer. Und die Zurückführung solcher zwischengenutzter Flächen im Innenbereich in eine bauliche Nutzung wird im Vergleich zur Neubebauung attraktiver.

In schrumpfenden Regionen kann mit dem genannten Instrument ein Anreiz geschaffen werden, Flächen, für die zumindest vorläufig kein Bedarf für eine bauliche Nutzung mehr besteht, ökologisch hochwertig und naturnah zu nutzen. So kann die Qualität der Flächennutzung im Innenbereich verbessert und die Flächennutzung insgesamt flexibler gehandhabt werden. In wachsenden Regionen kann das Instrument dazu beitragen, die Neunutzung von Flächen zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Defizite

Die vorgeschlagene Privilegierung von temporären Renaturierungsmaßnahmen erfordert die Einführung eines dem Naturschutzrecht bislang fremden neuen Paradigmas: Anstatt sich wie

bisher nur daran zu orientieren, ob ein Eingriff in Natur und Landschaft vorliegt, müsste das Naturschutzrecht nunmehr unabhängig von der Fortwirkung des Bestandsschutzes auch die bisherige und ggf. sogar die absehbare zukünftige Nutzung eines Grundstücks berücksichtigen.

Aus der Sicht des Naturschutzes müsste es darum gehen, den Anwendungsbereich möglichst eng auf Zwischenrenaturierungsfälle zu beschränken, um einer potenziellen Missbrauchsgefahr entgegen zu wirken. So wird man aus Sicht des Flächenschutzes die faktische Renaturierung vormals baulich genutzter Grundstücke an der Grenze zum Außenbereich sinnvoller Weise auch in Zukunft durch Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen absichern wollen. Um solche Differenzierungen entlang der örtlichen Gegebenheiten vornehmen zu können, wäre die Schaffung eines speziellen Satzungsinstrumentes, gegebenenfalls aber auch die Darstellung der entsprechenden Flächen im Flächennutzungsplan denkbar.

Insgesamt wird die Frage streitig sein, ob und inwieweit der Naturschutz überhaupt zugunsten der Flächenkreislaufwirtschaft „verzweckt“ werden darf. Dazu gehört auch die Frage, ob im Innenbereich dem Flächenrecycling in jedem Fall der Vorrang zukommen kann, etwa auch bei ökologisch besonders hochwertigen Entwicklungen.

Eignung für Planspiele

Im Planspiel kann getestet werden, ob für das Instrument überhaupt ein Bedarf besteht bzw. unter welchen Bedingungen dies der Fall ist.

6.2 Instrumente der Raumordnung

Auch im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit werden neue Instrumente vorgeschlagen, um die interkommunale Konkurrenz zu reduzieren.

6.2.1 Regionale Flächennutzungspläne nach § 9 Abs. 6 ROG

Funktionen

§ 9 Abs. 6 ROG ermöglicht bereits seit 1998, durch die Aufstellung von so genannten regionalen Flächennutzungsplänen in verdichteten Räumen und bei sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen eine Planungsebene einzusparen. Dieser Plan, der zugleich die Funktion eines Regionalplans und eines gemeinsamen Flächennutzungsplans übernimmt, ist zwischen der regionalen Ebene und der kommunalen Ebene einzuordnen und besitzt somit eine „Zwitterstellung“. Die Flächennutzungsplanung wird von den Gemeinden auf regionale Planungsgemeinschaften übertragen.

Voraussetzung für die Durchführung eines regionalen Flächennutzungsplanes ist unter anderem:

- eine landesgesetzliche Regelung,
- das Vorhandensein der Planungsebene Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften,
- die Lage innerhalb eines verdichteten oder durch sonstige raumstrukturelle Verflechtungen gekennzeichneten Raumes.

§ 9 Abs. 6 ROG ist eine Experimentierklausel, die der landesrechtlichen Umsetzung bedarf. Diese Regelungsoption ist bislang nicht in allen Bundesländern wahrgenommen worden, sondern nur in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Nordrhein-Westfalen sowie Hessen für den Ballungsraum Rhein-Main. Bis auf die Region Nordthüringen (vgl. § 13 Thüringer Landesplanungsgesetz) und auf die Stadt Duisburg fehlt es damit an den landesrechtlichen Voraussetzungen für die Erstellung eines regionalen Flächennutzungsplans. Für die Region Nordthüringen würde jedoch der regionale Flächennutzungsplan trotz landesrechtlicher Grundlage nach gegenwärtigem Recht ebenfalls nicht in Betracht kommen, da diese Region nicht durch die Lage innerhalb eines verdichteten oder durch sonstige raumstrukturelle Verflechtungen Raumes gekennzeichnet ist. Der regionale Flächennutzungsplan wird deshalb hier als neues Instrument eingeordnet.

Potenziale

Der regionale Flächennutzungsplan verknüpft die Wirkungen des Regionalplans mit denen des Flächennutzungsplans. Aufgrund der verbindlichen Festsetzungsmöglichkeiten hat der Flächennutzungsplan ein hohes Potenzial, um die Bauleitplanung der Gemeinden zu beeinflussen. Dadurch können die gemeindlichen Bauflächenausweisungen auf raumordnerisch verträgliche Standorte gelenkt werden, städtebauliche Dichtemodelle können umgesetzt und städtebauliche Innenentwicklungspfade können gefördert werden (Einig, S. 130). Der regionale Flächennutzungsplan erscheint daher als Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft gut geeignet. In wachsenden Regionen kann er eine Umlenkung der Flächennachfrage auf Innenbereichsflächen steuern. Dort kommt er als Anstoß zur Verstärkung der Innenentwicklung durch konsensuale Begrenzung der Außenbereichsbebauung in Betracht. In schrumpfenden Regionen kann der regionale Flächennutzungsplan dem geordneten und abgestimmten Rückbau und der Funktionsteilung zwischen mehreren Kommunen dienen.

Bei entsprechendem Gewicht der überörtlichen Ziele sind zudem gravierende und verbindliche Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung in Form von Zielen der Regionalplanung zulässig. Solche Zielsetzungen sind gemäß § 1 Abs. 4 BauGB für die Kommunen strikt verbindlich und der planerischen Abwägung entzogen (SRU 2004, S. 166).

Vom regionalen Flächennutzungsplan erhofft man sich eine stärkere Orientierung an regionalen statt an kommunalen Interessen (anders als in den gegenwärtig möglichen Planungsverbänden). Aus Sicht der Regionalplanung liegt der Vorteil vor allem darin, dass mit der unmittelbaren Integration der Flächennutzungsplanung eine Annäherung an die eigentliche Umsetzungsebene stattfindet. Damit dürfte die Akzeptanz der Regionalpläne steigen und deren Bedeutung im planerischen Alltag zunehmen (Bunzel/Reitzig/Sander 2002, S. 82 f.). Der regionale Flächennutzungsplan kann die Formulierung und Aufstellung gemeinsamer Zielvorstellungen in einem Verdichtungsraum oder in einem durch sonstige strukturelle Verflechtungen gekennzeichneten Raum durch das Zusammenwirken aller Gemeinden erleichtern. Da die nach wie vor von den Gemeinden aufzustellenden Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind, wirkt der auf regionaler Ebene erstellte Flächennutzungsplan in der Bebauungsplanung der einzelnen Gemeinden fort.

Der regionale Flächennutzungsplan stellt die derzeit nur auf kommunaler Ebene abgewickelte Flächennutzungsplanung in einen regionalen und regionalplanerischen Zusammenhang. Dadurch kann der Abwägungsvorgang verändert werden, indem jedenfalls die Wahrnehmung und

Berücksichtigung der Interessen auch benachbarter Gemeinden erzwungen wird. Die Erfolgsaussichten für eine Flächenkreislaufwirtschaft steigen bei überregionalem Konsens über eine solche Strategie.

Dabei ist offen, ob dadurch nicht nur eine Zusammenfassung der jeweiligen kommunalen Interessen, sondern darüber hinaus auch die Formulierung und Durchsetzung genuin regionaler Interessen und damit eine Dämpfung der Konkurrenz zwischen den Kommunen erreicht werden kann. Erst bei der Ausbildung und Umsetzung solcher regionaler Interessen ist jedoch ein tragfähiger Konsens zur vorrangigen Innenentwicklung zu erwarten, denn die Nachteile der Flächenausweisungspolitik werden vielfach erst bei einer gesamtregionalen Betrachtung, etwa des Verlustes an zusammenhängenden Frei- und Erholungsflächen, sichtbar.

Ob ein solches regionales Interesse ausgebildet und durchgesetzt wird, dürfte nicht zuletzt von der mit der Erstellung eines regionalen Flächennutzungsplans verbundenen Veränderung der personellen Zusammensetzung der zuständigen Gremien abhängen. Eine Wirkung ist daher weniger von einer Anreizveränderung bei den bisher zuständigen Akteuren durch Einbeziehung neuer Interessen zu erwarten, sondern eher in einem Austausch der zuständigen Akteure und der damit veränderten Prioritätensetzung. Ein solcher Austausch kann auf der Entscheidungsebene durch die Zusammensetzung der den Plan beschließenden überkommunalen Gremien ebenso wie auf Verwaltungsseite durch Übertragung von Planungszuständigkeiten auf überkommunale Verwaltungen erfolgen.

Defizite

Bislang ist dieses Instrument bundesrechtlich nur für verdichtete Räume oder raumstrukturelle Verflechtungen vorgesehen. Hierdurch wird auf die Voraussetzungen des gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB verwiesen (zu den Voraussetzungen im Einzelnen Kreisbohm/Zülka 2003, S. 336; Bunzel/Reitzig/Sander 2002, S. 80). Dadurch kommt dieses Instrument für den ländlichen Raum nach dem gegenwärtigen Recht nicht in Betracht, obwohl es aus Sicht des Flächenschutzes gerade auch dort einen erhöhten Bedarf an überörtlicher Abstimmung gibt.

Außerdem muss auch der regionale Flächennutzungsplan die Grenzen der kommunalen Planungshoheit wahren. Dem wird unter anderem dadurch Rechnung getragen, dass der Plan den Vorschriften des BauGB entsprechen muss. An die Qualität der Beteiligung werden strenge Maßstäbe angelegt. Die Beteiligung und Beschlussfassung im Rahmen der regionalen Planungsgemeinschaft genügt den Erfordernissen nur dann, wenn alle beteiligten Gebietskörperschaften durch Mitgliedschaft in der regionalen Planungsgemeinschaft vertreten sind (Schmidt-Eichstaedt 2002, S. 3). Die Mitwirkung an der Beschlussfassung über den regionalen Flächennutzungsplan kann aber auch auf andere Weise als durch direkte Mitgliedschaft in der regionalen Planungsversammlung gewährleistet werden. In jedem Fall haben die kommunalen Entscheidungsorgane der beteiligten Gemeinden unmittelbar Einfluss auf die Beschlussfassung über den regionalen Flächennutzungsplan und damit starke Eingriffs- und Verhinderungsmöglichkeiten. Eine Flächenhaushaltspolitik gegen die Interessen einzelner Gemeinden ist daher vom regionalen Flächennutzungsplan nicht zu erwarten. Je nach Zusammensetzung der entscheidenden Gremien (Delegiertenprinzip oder echte Regionalvertreter) ist die Ausbildung regionaler Interessen statt der bloßen Zusammenfassung kommunaler Interessen jedenfalls nicht gewährleistet.

Aus Sicht der beteiligten Kommunen hingegen bleibt wie bei jeder echten Kooperation auf der Ebene der Flächennutzungsplanung ein Verlust an „Eigenständigkeit“ zugunsten eines gemeinsam verantworteten Planwerks zu konstatieren. Wahrscheinlich ist, dass der regionale Flächennutzungsplan, wenn überhaupt, zunächst dort angewendet wird, wo bereits bisher gemeinsame Flächennutzungspläne nach § 204 Abs. 1 BauGB oder nach § 205 Flächennutzungspläne durch einen Planungsverband aufgestellt wurden. Dort bestehen schon die erforderliche Erfahrung und das erforderliche Vertrauen, gleichzeitig kann durch den regionalen Flächennutzungsplan auf eine Planungsebene verzichtet werden (Bunzel/Reitzig/Sander 2002, S. 83). Der Erfolg dieses Instruments hängt also ebenfalls davon ab, ob vor Ort die Voraussetzungen für eine echte interkommunale Kooperation gegeben sind.

Erfahrungen über Aufstellungsverfahren und erzielte Kompromisse der Siedlungsentwicklung mit dem relativ neuen Instrument des regionalen Flächennutzungsplans liegen kaum vor (IfS 2004, S. 11).

Eignung für Planspiele

Wie der im Planungsverband oder nach § 204 Abs. 1 BauGB aufgestellte gemeinsame Flächennutzungsplan kann der regionale Flächennutzungsplan ein wichtiges Element der regionalen Flächenkreislaufwirtschaft sein. Er kann die Funktion der konzeptionellen Grundlagenplanung übernehmen und hat den Vorzug, eine Verbindlichkeit zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften herzustellen.

Der regionale Flächennutzungsplan bietet für die Regionen, die verdichtete Räume oder raumstrukturelle Verflechtungen umfassen, schon heute eine Möglichkeit, die Planung zu beschleunigen und ggf. bisherige Probleme bei der Umsetzung der Regionalplanung durch die Gemeinden durch Zusammenführung mit der Flächennutzungsplanung zu verringern.

Ein Test in der Stadt Duisburg scheidet aus, obwohl Nordrhein-Westfalen gerade die landesrechtlichen Voraussetzungen für die Aufstellung regionaler Flächennutzungspläne geschaffen hat, weil hier keine Region, sondern nur eine einzelne Kommune am Planspiel teilnehmen wird. Hier kommt lediglich der Test regionalplanerischer Mengenziele als Rahmenbedingung, aber nicht als Gestaltungsinstrument in Betracht.

In den übrigen Teilnehmerregionen ist für das Planspiel im Einzelnen weniger entscheidend, ob eine überörtliche Steuerung durch einen gemeinsamen Flächennutzungsplan oder durch einen regionalen Flächennutzungsplan getestet wird, da sich die Instrumente im Hinblick auf ihre zu erwartende Steuerungswirkung und ihre Voraussetzungen bezüglich der Organisation und Struktur regionaler Entscheidungsprozesse nicht wesentlich unterscheiden.

Der Einsatz dieser Instrumente hängt allerdings vom Vorhandensein und von der Qualität regionaler Entscheidungsstrukturen ab. Wo diese Voraussetzung gegeben ist, wird die Steuerbarkeit der Flächennutzung durch solche interkommunalen Planungen ein wichtiger Aspekt des Planspiels sein können. Wo diese Voraussetzung nicht gegeben ist, wird sich das Instrument kaum testen lassen. Denn Gegenstand des Planspiels kann es nicht sein, regionale Entscheidungsstrukturen, die im Übrigen weit über das Thema Flächenrecycling hinaus von Bedeutung sind, erst zu schaffen oder zu simulieren.

Die Aufstellung gemeinsamer oder regionaler Flächennutzungspläne sollte jedoch in allen teilnehmenden Regionen auf die Durchführbarkeit hin geprüft werden.

6.2.2 Verbesserte Entscheidungsstrukturen in der Regionalplanung

Funktion

Die Forderung nach stärkerer Regionalisierung der Flächennutzungsplanung ist mit der Hoffnung verbunden, auf diese Weise die gegenwärtige Dominanz kommunaler Egoisten zurückzudrängen und stattdessen die Planung an überörtlichen, regionalen Interessen auszurichten, zu denen auch eine nachhaltige Flächenbewirtschaftung gehört.

Die Erfahrungen mit interkommunaler Kooperation auch in der schon bestehenden Regionalplanung zeigen jedoch, dass auch regionale Entscheidungsträger regelmäßig nicht über eine bloße Zusammenfassung kommunaler Einzelinteressen hinauskommen, während ein regionaler Ausgleich der unterschiedlichen Interessen häufig scheitert. Eine solche bloße Summierung der kommunalen Interessen wird jedoch nicht ausreichen, um die aus der interkommunalen Konkurrenz resultierenden Hindernisse für eine Flächenkreislaufwirtschaft zu beseitigen.

Die Verhaftung in kommunalen Einzelinteressen hängt regelmäßig mit der institutionellen Organisation der regionalen Entscheidungsstrukturen zusammen. Erfahrungsgemäß hinderlich für die Ausbildung eines regionalen Interessenausgleichs ist die Besetzung des Trägers der Regionalplanung mit Delegierten der Kommunen. Aber auch die Direktwahl regionaler Planungsversammlungen führt nicht automatisch zu einer Entkoppelung von den unmittelbaren Kommunalinteressen, wenn sich, was regelmäßig der Fall ist, wiederum vor allem das politische Spitzenpersonal in diese regionalen Gremien wählen lässt.

Zum Teil wird vertreten, die Zielakzeptanz der Regionalplanung durch Ausweitung des Entscheidungsgremiums zu erhöhen (Einig, S. 129). Dieser Weg scheint jedoch nicht geeignet, um die Entscheidungsfähigkeit und die Orientierung an überörtlichen Interessen zu verbessern. Dadurch würde nur die Anzahl der jeweils eigennützig verfolgten kommunalen Interessen erhöht, ohne dass dadurch ein größerer Anreiz zur Einigung, ggf. auch gegen die jeweiligen Einzelinteressen, gesetzt würde.

Stattdessen könnte die Ausbildung und Wahrnehmung überörtlicher Interessen durch die regionalen Planungsgremien durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen, vor allem aber durch den Ausschluss der Wählbarkeit zu diesen Gremien für das politische Spitzenpersonal der Kommunen verbessert werden. Die personelle Trennung zwischen den Interessenvertretern der Region und denen der Kommunen erscheint unerlässlich, um regionale Interessen überhaupt erst zur Formulierung kommen zu lassen.

Potenziale

Die Wirkung dieses Instruments liegt nicht in einer Veränderung der Anreizsituation der individuellen Entscheidungsträger, sondern in einer veränderten Zusammensetzung der entscheidenden Institutionen. Dadurch soll eine stärkere Lösung des Abwägungsprozesses von den kommunalen Einzelinteressen und die Ausbildung und Durchsetzung regionaler Interessen über den Regionalplan ermöglicht werden. Da die Ziele der Regionalplanung für die Bauleitplanung der

Kommunen verbindlich sind, wirkt eine Stärkung der regionalen Interessenartikulation mittelbar auch auf diese ein. Die Kommunen müssen dann zu Zielen erhobene regionale Interessen, die ihren eigenen Interessen möglicherweise widersprechen, beachten, etwa regionalplanerische Sicherungen von zusammenhängenden Freiräumen oder die Festschreibung von Mengenzielen für die Flächenausweisung durch die Gemeinden.

Defizite

Eine Grenze wird diesem Anliegen aber wiederum durch die kommunale Planungshoheit gezogen: Wie schon am Beispiel des regionalen Flächennutzungsplans erkennbar, sinkt der zulässige Grad an Konkretisierung für die Inhalte des Regionalplans, je weniger die Gemeinden selbst an der Aufstellung eines solchen Plans beteiligt sind.

Eignung für Planspiele

Dieser Vorschlag greift zum einen über das eigentliche Problemfeld der Flächenkreislaufwirtschaft hinaus. Denn die Frage funktionsfähiger regionaler Entscheidungsstrukturen berührt sehr viel mehr Belange als nur Fragen der Flächenkreislaufwirtschaft. Zum anderen liegt dem Vorschlag die These veränderter Entscheidungsmuster, Präferenzen und Einstellungen bei veränderter Organisation und Zusammensetzung regionaler Planungsträger zu Grunde. Ob diese Veränderung eintritt, wird sich im Planspiel nicht testen oder simulieren lassen, da es sich nicht um ein Rollenspiel, sondern um ein Planspiel mit realen Akteuren handelt, die ihre in der Wirklichkeit bestehenden Rollen ausfüllen sollen. Ein Austausch von Personen oder die Zuschreibung neuer Rollen ist gerade nicht vorgesehen.

6.3 Ökonomische Instrumente

Steuern und Abgaben geben für die Adressaten einen Preisimpuls, der sie zu einer Abwägung zwischen dem Entrichten der Abgabe bei Fortsetzung der Beeinträchtigung und einer Reduzierung der Beeinträchtigung und damit der Abgabe zwingt. In diesem Abwägungsprozess kann der Abgabepflichtige selbst die Kosten der Reduzierung der Beeinträchtigung ermitteln und der Abgabelast gegenüberstellen. Er wird sich dann für eine Reduzierung der Beeinträchtigung entscheiden, wenn die Reduktionskosten der Beeinträchtigung unter der Abgabelast liegen. Liegen sie darüber, wird er die Abgabe entrichten. Aus dieser einzelwirtschaftlichen Kostenbetrachtung und der darauf fußenden Entscheidung entsteht in der Summe der volkswirtschaftliche Effizienzvorteil.

Im Gegensatz dazu zwingen direkte Auflagen die Normadressaten zur strikten Einhaltung und lassen ihnen keinen Entscheidungsspielraum darüber, in welchem Ausmaß er zur gesamtwirtschaftlichen Zielerreichung beitragen will. Auf diese Weise werden die Normadressaten mit sehr hohen Anpassungskosten zu denselben Maßnahmen gezwungen wie die Normadressaten mit sehr geringen Anpassungskosten. Wenn aber diejenigen mit geringen Anpassungskosten kostengünstiger einen zusätzlichen Zielbeitrag leisten könnten als diejenigen mit hohen Anpassungskosten, entsteht bei gleicher Eingriffsintensität eine volkswirtschaftliche Ressourcenverschwendung. Das politisch vorgegebene Ziel hätte dann kosteneffizienter erreicht werden können. Die instrumentelle Eigenschaft der Kosteneffizienz ist Abgaben mit Zertifikatslösungen

gemein und unterscheidet beide von ordnungsrechtlichen Auflagen (vgl. Bizer/Ewringmann 1996).

6.3.1 Handelbare Flächenausweisungsrechte

Funktion

Handelbare Flächenausweisungsrechte kombinieren eine planungsorientierte Mengengrenzung der Neuausweisungen mit einer marktlichen Allokationsoptimierung.

Für die Einrichtung von Flächenausweisungsrechten muss eine gesamtverträgliche Ausweisungsrate auf Landesebene für das gesamte Land oder einzelne Regionen festgelegt werden²⁷. Die Festlegung erfolgt periodenspezifisch in Flächeneinheiten. Für die periodisch ausweisbare Fläche werden Flächenausweisungsrechte ausgegeben, die beliebig gestückelt werden können. Die Flächenausweisungsrechte müssen von den Gemeinden erworben werden, wenn sie durch einen Bebauungsplan, einen Vorhaben- und Erschließungsplan oder durch eine ebenso drittwirksame Planung wie z.B. Außen- oder Innenbereichssatzung Baurechte schaffen. Entscheidend für die Pflicht, Ausweisungsrechte vorzuweisen, ist lediglich, dass durch die Planung Baurechte geschaffen werden²⁸. Allerdings erhalten die Gemeinden ein „Freikontingent“ an Ausweisungsrechten, das sich an einem Eigenentwicklungsindex orientieren lässt, für den unterschiedliche Ausgestaltungen denkbar sind²⁹. Die übrigen Ausweisungsrechte werden in einem Auktionsverfahren bei einer auf Landesebene anzusiedelnden Institution versteigert. Bei Änderungen von Bebauungsplänen können die Gemeinden die Rechte auch weiter veräußern.

Die Ausweisungsrechte werden in mehreren Zuteilungsrunden den Gemeinden zugewiesen bzw. von diesen erworben. In der ersten Zuteilungsrunde erhalten alle Gemeinden kostenlos Ausweisungsrechte für ihre Eigenentwicklung. Durch die zugewiesenen „Eigenentwicklungsrechte“ wird mit großer Wahrscheinlichkeit nur noch ein Teil der bisher zulässigen Eigenentwicklung ermöglicht, wenn das Flächensparziel konsequent verfolgt wird.

Soweit die Gemeinden die so zugeteilten Rechte nicht für eine Ausweisung verwenden, können sie diese veräußern. Dafür richtet das Land eine „Ausweisungs Börse“ ein, an der die Rechte gehandelt werden können. Nicht periodengerecht verwendete Rechte verfallen. Der Erlös aus dem Verkauf der „Eigenentwicklungsrechte“ steht den Gemeinden zu. Insofern entsteht auch ein gewisser Anreiz für die Gemeinden, die Rechte an der Börse anzubieten.

In der zweiten Zuteilungsrunde bietet das Land die zweite Hälfte der Ausweisungsrechte an der Börse an. Dieser Teil wird am Anfang der Periode veräußert. Dabei gilt nicht einfach das höchste Gebot, sondern die Zuteilung erfolgt in einem Tendersverfahren, bei dem jeder Bieter ein verbindliches, gestaffeltes Angebot abgibt, auf das die Ausweisungsrechte so verteilt werden, dass der Markt geräumt ist.

27 Vgl. zum Folgenden Bizer, Ewringmann u.a. 1998, Kapitel 6.

28 Eine ungeklärte Frage ist, ob bereits durch einen Bebauungsplan ausgewiesene, aber noch nicht erschlossene oder nicht plangerecht genutzte Flächen einbezogen werden können. Für die wirksame Begrenzung des Flächenverbrauchs wäre die Einbeziehung grundsätzlich wünschenswert. Allerdings dürften damit erhebliche rechtliche Probleme geschaffen werden.

29 Das Konzept der Eigenentwicklung wird im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg so verstanden, dass nur soviel Bauflächen ausgewiesen werden dürfen, wie für die Befriedigung des Flächenbedarfs bei natürlicher Bevölkerungsentwicklung und für den inneren Bedarf der Gemeinde notwendig sind. Dieses Konzept müsste präzisiert und nötigenfalls auch auf einen gewerblichen Zuwachs ausgedehnt werden.

In einer dritten Runde können Gemeinden, die mehr als die indizierte Eigenentwicklung anstreben und nicht ausreichend Rechte über das Tendersverfahren erhalten haben, schließlich noch Flächenausweisungsrechte von anderen Gemeinden erwerben. Um die Transaktionskosten gering zu halten, sollten auch diese Veräußerungen über die Ausweisungs Börse laufen. Dadurch erhalten die Gemeinden, die sich durch reduzierte Ausweisungen an das Umwelthandlungsziel anpassen, ein Entgelt von den Gemeinden, die dennoch ausweisen.

Die Geltungsdauer der Rechte ist begrenzt um zu verhindern, dass Gemeinden sich als Spekulanten betätigen. Die Geltungsdauer muss jedoch nicht mit der Zeitdauer übereinstimmen, die vergeht, bevor wieder neue Rechte angeboten werden. Im Verlauf der gesamten Geltungsdauer können die Rechte auch erneut an der Ausweisungs Börse gehandelt werden, wenn die Gemeinde ihren Plan verwirft oder die Investoren von ihren Projekten zurücktreten bzw. andere Gemeinden so lukrative Angebote machen, dass sich das Entwicklungsrisiko nicht lohnt.

Die Ausweisungsrechte werden sachlich differenziert für bestimmte Nutzungen ausgestaltet, so dass nicht alle Nutzungen auf demselben Ausweisungsmarkt konkurrieren und auf jedem Teilmarkt eigene Knappheitspreise entstehen. Es kommt dann zu einem Markt für Wohnbaufläche, einem Markt für Industrie- und Gewerbebaufläche und einem Markt für Verkehrsbaufäche. Auf letzterem würden hauptsächlich die Gebietskörperschaften miteinander konkurrieren. Auf dem Markt für Gewerbe- und Industriebauflächen würde mittelbar über die Gemeinden eine Konkurrenzsituation zwischen den einzelnen Sektoren und deren Unternehmen entstehen, während auf dem Wohnungsbaumarkt die Nachfrager diverser Bebauungstypen mittelbar miteinander konkurrieren würden.

Im Ergebnis würden die Ausweisungsrechte dazu führen, dass nur die Gemeinden ausweisen, die für ihre Ausweisung auch zahlungskräftige potenzielle Nutzer erwarten.

Potenziale

Es bestehen im Hinblick auf die Flächenkreislaufwirtschaft mehrfache Potenziale, die sich in folgende Wirkungen aufteilen lassen:

- Das Flächensparziel kann direkt angesteuert werden, auch wenn zunächst offen bleibt, welchen zeitlichen Anpassungspfad man bis 2020 wählt. Denkbar wäre eine lineare, eine degressive oder eine progressive Anpassung.
- Durch die effektive Verknappung der Neuausweisung entstehen Preissteigerungen für den Bestand, für den die Anreize steigen, Flächennutzungen zu optimieren: Brachflächen werden leichter revitalisiert, Innenbereichsentwicklungen in Form von Nachverdichtungen werden tendenziell attraktiver, reine Spekulationen ohne Nutzung werden relativ teurer und generell ergeben sich Mobilisierungen von nicht ausgeschöpften Potenzialen.

Das Instrument ist als einziges – zumindest strukturell – in der Lage, das Flächensparziel punktgenau zu erreichen. Es besteht durch seine Kombination aus planerischen Zielvorgaben und ökonomischen Anreizen und damit durch die Einbettung des ökonomischen Instrumentes in das bestehende Planungssystem. Der Handel mit Flächenausweisungsrechten ermöglicht es, flexibel

auf unvorhergesehene Situationen und singuläre Ereignisse zu reagieren und würde Flächenwachstum dort ermöglichen, wo es wirtschaftlich den größten Ertrag abwirft³⁰.

Der positive Preis wird als Signal für die bereits ausgewiesene Fläche wirken. Durch die Verknappung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen entsteht ein Anreiz, auf bereits ausgewiesene Flächen auszuweichen. Auf diesen Flächen steigen folglich die Preise, so dass eine Nutzungsverdichtung attraktiv wird. Gleichzeitig erhöht sich der Anreiz, bisher ungenutzte Flächen zu nutzen. Insofern bestehen Verflechtungen zum Bereich der Flächennutzung; allerdings unterliegt die Wirkungskette einigen Restriktionen, da die Märkte nicht reibungslos arbeiten. Gerade im Bestand der Wohnungsgebäude zeigt sich, dass nur bei deutlichen Einkommensverlusten, aber selten bei möglichen Einkommenssteigerungen durch Veräußerung oder Nachverdichtung die baulichen Nutzungspotenziale ausgeschöpft werden.

Bei der Umsetzung wird sich der politische Diskurs vornehmlich mit dem Mengenziel beschäftigen, da der Preis durch den Markt festgelegt wird. Dies ist intendiert und führt tendenziell zu einer Stärkung im Gegensatz zu anderen Instrumenten (wie z.B. bei der Neuerschließungsabgabe), die den Preis vorgeben müssen. Die Diskussion um die Höhe von Steuern und Abgaben könnte leicht zu unwirksamen Ausgestaltungen führen.

Defizite

Die Bundesländer als räumliche Einheiten könnten sich als zu heterogen und groß erweisen, um einen räumlich-einheitlichen Markt einzurichten. Den Ländern sollte deswegen die Möglichkeit eingeräumt werden, den Markt räumlich zu differenzieren. Das kann z.B. in Anlehnung an die Einheiten der Regionalplanung geschehen. Ein weiteres – möglicherweise vorrangiges – Ziel in der Raumplanung ist die Konzentration von Siedlungszuwächsen auf zentrale Orte oder Axialräume. Eine tendenzielle Verteuerung der Flächen könnte dazu führen, dass auf ländliche Räume bzw. interaxiale Räume ausgewichen wird. Um diesem Problem zu begegnen, können die Märkte räumlich nach Siedlungsschwerpunkten bzw. Siedlungsachsen getrennt werden. Denkbar ist auch eine sachliche Differenzierung nach Wohn- und Gewerbegebieten. Andererseits darf die weitgehende Marktsegmentierung nicht zu Behinderungen des Handels und zu „dünnen“ Märkten führen.

Dennoch dürften die Gemeinden die Ausweisungsrechte als eine Einschränkung ihrer Planungsfreiheit verstehen. Infolgedessen stößt das Instrument zumindest in der Anfangsphase auf Akzeptanzprobleme (Einig/Hutter 1999). In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass einige Gemeinden schon die Zielbestimmung durch das Land als unzulässig oder zumindest fachlich bedenklich bezeichnen. Im Vordergrund der Vorbehalte steht aber damit eher das überregionale Flächensparziel als die Form der Umsetzung³¹.

Das Instrument der Flächenausweisungsrechte stellt einen Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden dar. Es gibt deutliche Hinweise darauf, dass dieser Eingriff verfassungsrechtlich zulässig ist³². Von allen möglichen Formen der Zielerreichung auf der Angebotsseite stellen die Flächenausweisungsrechte jedoch den Eingriff mit den größtmöglichen Freiheitsgraden für die Gemeinden dar. Würde z.B. die bisherige Praxis der Siedlungsobergrenzen so strikt umgesetzt,

30 Vgl. UBA 2003.

31 Siehe *FiFo* 1997.

32 Siehe z.B. *Brand/Sanden* 2003; *UBA-Berichte* 4/03; *Schmalholz* 2004.

dass das Ausweisungsziel erreicht würde, müsste jeder Gemeinde präzise die zulässige Neuausweisung zugeteilt werden. Für die Gemeinden würden keinerlei Entscheidungsspielräume mehr verbleiben³³.

Eignung für Planspiele

Für Planspiele gibt das Instrument den entscheidenden Impuls für ein generelles Umdenken in Richtung Flächenkreislaufwirtschaft, weil der Preisanreiz bisher ungenutzte oder mindergenutzte Flächen neu in Wert setzt. Gleichzeitig gibt die Bepreisung neu ausgewiesener Flächen ein Knappheitssignal, das Anstrengungen auch innerhalb der Kommunalverwaltung zur Wiedernutzung von Brach- und Altlastenflächen rechtfertigt. Darüber hinaus muss jede Gemeinde sich mittel- bis langfristig überlegen, wie sie mit frei zugeteilten Ausweisungsrechten umgeht, um eine optimale Eigennutzung oder einen ertragsoptimierten Verkauf zu realisieren. Auch dafür ist das Knappheitssignal ein entscheidender Anstoß.

Für ein Planspiel wäre über verschiedene Szenarien abzudecken, in welchem Preiskorridor sich die Ausweisungsrechte bewegen, um den Impuls nachzuverfolgen, der bei den Akteuren dadurch ausgelöst wird. Da dieser Preisimpuls analog auch bei einer Abgabe (z.B. der Neuerschließungsabgabe) entsteht, können damit auch Wirkungsaussagen für Abgabenlösungen ermittelt werden. Darüber hinaus bieten aber die Ausweisungsrechte die Möglichkeit, über den Handel zwischen den Kommunen abzubilden, welche Kooperations- und Kommunikationsprozesse unter den Akteuren intra- und interkommunal daraus entstehen. Insofern sollten sie unbedingt in den Planspielen Berücksichtigung finden.

6.3.2 Neubesiedelungssteuer/Neuerschließungsabgabe

Funktion

Zur Verminderung der Flächenausweisung über Abgaben sind zwei Optionen in der Diskussion, nämlich die Neubesiedelungssteuer und die Baulandausweisungsumlage. Im Prinzip sind diese beiden Optionen auf der Entstehungsseite des Instrumentes identisch und gehen deshalb auch mit ähnlichen Wirkungen einher. Der wesentliche Unterschied besteht in den denkbaren Rückflusskanälen für das Aufkommen.

Potenziale

Durch eine fixe Neubesiedelungssteuer würden Neubaugrundstücke spürbar verteuert, insbesondere in peripheren Lagen mit niedrigen Grundstückspreisen, weil sie nicht mehr 3,5 Prozent, sondern 25 Euro pro Quadratmeter zahlen müssten. Umgekehrt würden die Erwerber von bereits bebauten Grundstücken insbesondere in zentralen Lagen spürbar entlastet, weil sie von der Grunderwerbsteuer befreit wären³⁴.

33 Durch die hier gewählte Konzeption der Flächenausweisungsrechte wird außerdem verhindert, dass sich nur die finanzstarken Gemeinden mit Flächenausweisungsrechten versorgen.

34 Vgl. UBA 2003.

Defizite

Die einmalige Zahlung einer Neubesiedelungssteuer wird bei starken Unterschieden bei den Grundstückspreisen von mehreren hundert Euro nur einen begrenzten Beitrag zur Zielerreichung leisten.

Es wird häufig postuliert, dass eine Neubesiedelungssteuer aufkommensneutral zur jetzigen Grunderwerbsteuer sein sollte. Diese Überlegung kann eine Berechnungsgrundlage für die Einführung darstellen. Doch die Verknüpfung einer fiskalischen Abgabe (Grunderwerbsteuer) mit Lenkungsfunktionen (= Neubesiedelungssteuer) führt zu einem Dilemma: Ist der Steuersatz hoch genug, um die erwünschte Lenkungsfunktion in nennenswertem Ausmaß zu erfüllen, sinken mittelfristig die Einnahmen; will man die Einnahmen stabil halten, wird die Lenkungsfunktion in kurzer Zeit nicht mehr in relevantem Umfang ausgeübt.

Eignung für Planspiele

Eine reformierte Grunderwerbsteuer ist grundsätzlich geeignet, in Planspielen simuliert zu werden. Angesichts der zahlreichen Reformvorschläge und der begrenzten Wirkung der Einmalzahlungen wird jedoch vorgeschlagen, aus diesem Bereich nur einen Reformansatz der Grundsteuer zum Einsatz kommen zu lassen.

6.3.3 Baulandausweisungsumlage

Funktion

Auch die Baulandausweisungsumlage (BLAU)³⁵ will die Neuausweisung von Bauland für die Kommunen verteuern und damit reduzieren. Ausgehend von der Überlegung, dass die Bundesländer eine Umlage von den Kommunen erheben, die sich aus einem Umlagesatz

- und der Größe der neu zur Bebauung ausgewiesenen Flächen (m²) oder
- dem Quotienten aus Einwohnerzahl und ausgewiesener Fläche (m²/EW)

die Umlagelast ergibt, leisten die Kommunen, die sich entwickeln, einen positiven Umlagebeitrag für die Kommunen, die auf eine Entwicklung verzichten. Ergänzend zu diesem Grundmodell sind zusätzliche Varianten denkbar, die Freibeträge gewähren, progressive Erhebungssätze vorsehen oder auch an regionalpolitischen Zielsetzungen orientierte gestaffelte Erhebungssätze einrichten.

Um Mehrbelastungen der Kommunen durch die Erhebung der BLAU zumindest in der Summe zu vermeiden, sollte das Aufkommen der Umlage zurück an die Kommunen fließen: Dazu werden verschiedenen Modelle diskutiert:

- ein einwohnerorientierter „Pro-Kopf-Rückfluss“,
- eine damit verknüpfte Fondlösung,
- eine Erhöhung des Anteils an der Einkommensteuer,
- eine Senkung der Gewerbesteuerumlage,

³⁵ Siehe *Krumm* 2004.

- eine Erhöhung der Schlüsselzuweisungen im KFA,
- eine Erhöhung der Zweckzuweisungen im KFA.

Potenziale

Eine Verteuerung der Flächenausweisung für die Kommunen hat zwei Effekte: Die Ausweisung von Bauland wird tendenziell in geringerem Umfang stattfinden und damit würde ein erster Schritt in Richtung der Bedarfsplanung getan. Gelingt es, die Verfügbarkeit spürbar zu verknappten, würde auch der Baulandpreis steigen und eine weitere Nachfragereduzierung eintreten. Beide Effekte wären geeignet, einen Beitrag zur Zielerreichung zu leisten. Da gleichzeitig die bereits ausgewiesenen Bauflächen im Innenbereich umlagefrei bleiben, wird eine tendenzielle Umleitung der Investitionen vom Außen- zum Innenbereich erwartet. Dazu wird es aber in den meisten Fällen erforderlich sein, die Innenbereichsgrundstücke zusätzlich aus dem Umlageaufkommen (z.B. über Zweckzuweisungen des KFA) attraktiver zu machen.

Die lenkungspolitische Wirkung fällt um so höher aus, je höher der Umlagesatz ist, je mehr die Kosten der Baulandausweisung bei den Entwicklungsplanungen der Kommunen berücksichtigt werden und je geringer die Möglichkeiten sind, die Umlagelast z.B. auf die Investoren abzuwälzen³⁶.

Defizite

Daraus ergibt sich aber auch schon ein zentrales Problem, das sich gleichermaßen für die Baulandausweisungsumlage wie auch für die übrigen Abgabelösungen zeigt, nämlich die mangelnde Treffsicherheit im Sinne des Flächensparziels. Verfolgt man die Diskussion um die Bemessung des Abgabesatzes etwa bei der Abwasserabgabe, so wird deutlich, dass es politökonomisch keineswegs so einfach ist, das in der Literatur bemühte Trial-and-Error-Verfahren bei der Wahl des „richtigen“ Abgabe- oder Umlagesatzes tatsächlich auch umzusetzen. Leichter fällt es, vorgelagert die Mengendiskussion zu führen und dann den einmal gewählten Zielvorgaben die Instrumentierung nachfolgen zu lassen.

Bei Erhebung wie Aufkommensrückfluss wird eine Verknüpfung mit der Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune angestrebt, um eine möglichst große „Umlagengerechtigkeit“ zu erreichen. Die enge Bindung an die Einwohnerzahlen ist jedoch tendenziell kontraproduktiv, weil sie die Anreize der Kommunen, möglichst viele Einwohner anzusiedeln, noch verstärkt. Diese Anreize gehören aber zu den Hauptursachen für die übermäßige Ausweisung von Bauflächen.

Die Erhöhung des Einkommensteueranteils würde regelmäßig die finanzstarken, die Erhöhung der Schlüsselzuweisungen im KFA regelmäßig die finanzschwachen Kommunen (bzw. Kommunen in finanzschwachen Bundesländern) bevorzugen; ein solcher Eingriff in das kommunale Finanzgefüge ist nicht beabsichtigt und auch nur schwer aus der flächenpolitischen Zielsetzung zu vermitteln.

36 Vgl. *Krumm* 2004, S. 46.

Eignung für Planspiele

Die Baulandausweisungsumlage (BLAU) ist tendenziell geeignet für Planspiele. Allerdings operiert sie genauso über den Preisimpuls wie auch die Abgabenlösungen und die handelbaren Flächenausweisungsrechte. Insofern lassen sich die Wirkungsketten der Baulandausweisungsumlage über das Planspielinstrument der handelbaren Ausweisungsrechte abprüfen. Darüber hinaus hat das Instrument der Umlage keine nennenswerten Vorteile bei der Akzeptanz.

6.3.4 Kommunalen Finanzausgleich mit neuen Regeln

Funktion

Auch der kommunale Finanzausgleich (KFA) ließe sich für die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft einsetzen. Allerdings besteht eine grundsätzliche Restriktion in der Bedarfsorientierung des Finanzausgleichs, d.h. er gleicht Lasten aus, die bei den Kommunen haushaltswirksam sind. Damit zielt er nicht auf einen Chancenausgleich im Sinne von Opportunitätskosten ab, wie es bei der Idee der Fall ist, die nicht realisierten Mehreinnahmen durch Verzicht auf Flächenausweisung zu kompensieren. Insofern stößt die Indienststellung des KFA für die Flächenkreislaufwirtschaft auf relativ enge systematische Grenzen.

Die grundsätzlichen Steuerungsparameter des KFA umfassen Hauptansatz, Nebenansatz und Zweckzuweisungen³⁷. Letztlich scheiden Hauptansatz und Nebenansatz aufgrund der Bedarfsorientierung aus. Nur die Zweckzuweisungen ermöglichen einen gewissen Spielraum für flächenpolitische Zielsetzungen im Sinne eines Opportunitätskostenansatzes. Die Wirkungsweise der Zweckzuweisungen beruht auf der Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen, denn Gemeinden werden Zuweisungen gewährt, die sich der Höhe nach grob an den Opportunitätskosten orientieren müssen. Die Gemeinden bestimmen – unter den neuen Zuweisungsbedingungen – frei das Ausmaß; Grad und Ort des Zielbeitrags werden dezentral entschieden. Insbesondere die Nähe zu den örtlichen Bedingungen (Präferenzen, spezifische Lösungspotenziale usw.) gewährleistet geringstmögliche Freiheitseinschränkungen und Effizienzvorteile.

Allerdings bleibt der grundsätzliche Einwand gegenüber einem derartigen Ansatz zur Steuerung der Flächenausweisung bestehen: Denn den Zuweisungen für die als wünschenswert erachtete Flächenausweisung stehen keine *direkten* Kosten der Gemeinden gegenüber. Die in die Zweckzuweisungen fließenden Mittel fehlen dann bei direkt Kosten verursachenden Leistungen. Das Argument gilt besonders dann, wenn sich in der Praxis erweisen sollte, dass hohe Zweckzuweisungen notwendig sind, um die Gemeinden zu Maßnahmen anzureizen, die den Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft dienen.

Potenziale

Zweckzuweisungen im Rahmen des KFA sind geeignet, Kommunen im Sinne der Zielerreichung zu beeinflussen. Dies könnte insbesondere durch Bindung der Mittel an Projekte, die in einem engen Zusammenhang mit dem Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft stehen, gelingen. Um dazu beizutragen, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, die Innenentwicklung zu stärken oder negative Begleiterscheinungen suburbaner Entwicklungen zu mildern, kämen Projekte z.B.

³⁷ Siehe Bizer, Ewringmann u.a.1998.

zum Flächenrecycling, zur Altlastensanierung, zur Nachverdichtung (geschlossene Baulücken, Konversionsflächen) oder Modellprojekte zum flächensparenden Bauen in Frage.

Defizite

Zweckzuweisungen mögen zwar effektiv sein, von den Gemeinden werden sie aber ambivalent eingeschätzt. Zwar stellen sie zusätzliche Finanzmittel für einzelne Kommunen bereit, insgesamt aber wird durch ein Vergrößern der Zweckzuweisungen zu Lasten der Schlüsselzuweisungen der selbstbestimmte kommunale Handlungsspielraum eingeengt.

Zweckzuweisungen sind mit hohem bürokratischem Aufwand verbunden, da – gerade bei antragsgebundenen Zuweisungen – umfangreiche Antrags-, Bewilligungs- und Kontrollprozeduren sowohl bei den Zuweisungsgebern als auch bei den Zuweisungsnehmern anfallen. Dieser personelle und zeitliche Aufwand legt nahe, in jedem einzelnen Fall zu fragen, ob sich der Aufwand eigentlich lohnt. Die Mittelverteilung richtet sich dann im Zweifel stärker nach dem Informationsstand der Antragsteller und nicht nach der sachlichen Notwendigkeit. Hinzu kommt, dass befürchtet wird, der kommunale Finanzausgleich würde durch eine Vielzahl neuer Lenkungsziele überfrachtet und damit intransparent.

Das Gegenargument der begrenzten Reichweite ist insbesondere für Stadtstaaten und ihr Umland relevant; diese Probleme sind mit dem kommunalen Finanzausgleich nicht lösbar, weil verschiedene Bundesländer betroffen sind. Gleiches gilt für andere naturräumlich zusammengehörende Räume, die unterschiedlichen Bundesländern angehören. Betrachtet man die strukturschwachen Bundesländer, dann stellt sich die Frage, ob diese – da die kommunale Finanzausgleichsmasse immer auch die Finanzposition des jeweiligen Bundeslandes widerspiegelt – mit weniger Flächenschutz auskommen sollen?

Eignung für Planspiele

Neben den ökonomischen Instrumenten wie Ausweisungsrechten und Neubesiedlungsabgabe steht mit dem KFA auch ein „Pull“-Instrument zur Verfügung, über das einmal die Mittel aus dem Aufkommen zurück an die Gemeinden verteilt werden können, zum anderen können darüber aber auch Anreize zum zielkonformen Verhalten der Kommunen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft gegeben werden. Dies lässt sich in Planspielen relativ einfach simulieren.

6.3.5 Bodenwertsteuer

Funktion

Die Reform der Grundsteuer wird auf vielen Ebenen diskutiert, weil sie aufgrund einer veralteten Erfassungsgrundlage (Einheitswerte von 1964 bzw. 1935 in den neuen Ländern) erhoben wird, deren Verfassungskonformität angezweifelt wird. Zudem ist sie aufgrund ihrer niedrigen Höhe fiskalisch unergiebig und entwicklungspolitisch kontraproduktiv (siehe Kapitel 5.2.2). Mit einer Reform verbinden sich also eine ganze Reihe fiskalischer Ziele. Hinzu kommen flächenpolitische Ziele der Grundsteuerreform, unter anderem einen Beitrag zum quantitativen Flächensparen zu erzielen, indem Anreize für die Flächennutzer gesetzt werden, bestehende Sied-

lungsgebiete stärker zu nutzen bzw. zu verdichten. Zu den Vorschlägen der Grundsteuerreform zählen die

- Bodenwertsteuer,
- Kombinierte Bodenwert-/Flächensteuer,
- Flächennutzungssteuer.

Die Aktualisierung der Einheitswerte wäre extrem aufwändig, zumal nicht nur der Marktwert der Grundstücke, sondern auch die Verkehrswerte der darauf stehenden Gebäude bestimmt werden müssten. An diesem Umstand knüpft der Vorschlag an, die Gebäude unbeachtet zu lassen und die Grundsteuer rein auf den Wert der Grundstücke (Bodenwert) abzustellen³⁸. Bei deren Ermittlung kann man in der Regel auf die Werte der Bodenrichtwertkarten zurückgreifen, die von Gutachterausschüssen gemäß § 192 BauGB erstellt werden. Die Gemeinden könnten die Grundwerte mit begrenzten Hebesätzen versehen. Um die baulandmobilisierende Wirkung nicht zu verfehlen, müsste eine Bodenwertsteuer ab dem Stichtag zu entrichten sein, an dem das Grundstück für bebaubar deklariert wird.

Potenziale

Mit einer reinen Besteuerung des Grundstückswertes würden in Relation zu ihrem Ertrag intensiv genutzte Grundstücke geringer belastet werden als gering genutzte oder im Extrem unbebaute. Ebenso werden Ein- und Zweifamilienhäuser tendenziell stärker belastet als der Geschoßwohnungsbau. Der Anreiz zielt darauf ab, Flächen entsprechend der Stadtplanung zu nutzen. „Die Bodenpreise würden aufgrund der Steuerbelastung sinken. Boden verlöre dadurch an Attraktivität für Kapitalanleger. Die darauf gerichtete Nachfrage würde nachlassen und wiederum eine Preisdämpfung auslösen“ (Dieterich und Josten 1999). Die kontraproduktiven Wirkungen der heutigen Besteuerung (siehe Kapitel 5.2.2) würden also aufgehoben und Anreize in die richtige Richtung gesetzt.

Defizite

Hinsichtlich der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme greift die Bodenwertsteuer zu kurz. Sie könnte lediglich das allgemeine Flächensparziel unterstützen, allerdings mit zweifelhaften räumlichen Auswirkungen; denn sie entfaltet gerade dort ihre Wirkung, wo die Grundstückspreise hoch sind: in den Ballungszentren. In der Peripherie, wo die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme am dringlichsten ist und am wenigsten Aussicht hat, zu einem Selbstläufer zu werden, wirkt sie dagegen wegen ihrer geringen Höhe nicht.

38 Die Bodenwertsteuer wird noch in drei weiteren Varianten diskutiert: Der *Planungswertausgleich* (siehe Kapitel 5.2.4) schöpft den einmaligen Wertzuwachs ab, der durch die Beplanung eines Grundstückes entsteht. Die *Bodenwertzuwachssteuer* beruht auf der laufenden Besteuerung der planungsbedingten Wertzuwächse von Grundstücken. Beide Varianten verteuern neu ausgewiesenes Bauland und tragen somit tendenziell zur besseren Ausnutzung von vorhandenen Reserven bei. Einen eingeschränkteren Ansatz verfolgt die „spezielle Bodenwertsteuer“ (*Baulandsteuer* siehe Kapitel 5.2.5), die ausschließlich an baureifen, noch unbebauten Grundstücken ansetzt. Sie ist somit vergleichbar mit der Grundsteuer C, die 1962 abgeschafft wurde. Über die ökologischen Auswirkungen dieser Variante gibt es divergierende Ansichten.

Eignung für Planspiele

Die Bodenwertsteuer verändert gegenüber der Grundsteuer die Anreizsituation von Akteuren. Sie ist aber nicht auf die Verfolgung qualitativer Aspekte ausgerichtet und führt überdies zu zweifelhaften Wirkungen auf flächensparendes Verhalten.

6.3.6 Flächensteuer/Bodenflächensteuer*Funktion*

Die Bodenflächensteuer setzt unabhängig vom Marktwert der Flächen an einem festen Betrag pro Quadratmeter an. Der Erhebungsaufwand wird damit auch gegenüber der Bodenwertsteuer nochmals reduziert.

Die ausschließliche Ausrichtung auf das Mengenziel hat ebenso erhebliche Nachteile wie die ausschließliche Orientierung am Marktwert; daher wird häufig eine Kombination aus Bodenwert- und Bodenflächensteuer diskutiert.

Potenziale

Die Flächensteuer wirkt überall in gleicher Höhe, somit im Gegensatz zur Bodenwertsteuer gemessen an den Ertragswerten in den teuren Ballungsräumen wenig, umso mehr aber an Standorten mit geringer Ertragserwartung. Je nach Höhe der Steuer könnte sie dazu beitragen, periphere Standorte unattraktiver zu machen.

Defizite

Die undifferenzierte Besteuerung ist vor Fehlallokationen nicht gefeit, was eine größere Rolle spielt, je wirksamer ein Instrument zu werden droht. Sie würde eine Besonderheit unseres Steuersystems darstellen, schlägt sie doch umso höher zu Buche, je geringer die Ertragserwartungen liegen. Dies dürfte sowohl gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG verstoßen als auch in extremen Fällen zu faktischen Enteignungen führen. Diese grundsätzlichen Bedenken bleiben auch bei einer Kombination von Bodenwert- und Flächensteuer bestehen.

Eignung für Planspiele

Die Flächensteuer ist ebenfalls zu undifferenziert, um wirksame Impulse für eine Flächenkreislaufwirtschaft zu geben.

6.3.7 Flächennutzungssteuer*Funktion*

Für die Flächennutzungssteuer werden verschiedene Nutzungen nach Steuerklassen aufgeteilt, wobei den naturverträglichsten Steuerklassen die niedrigsten Steuermindestsätze in Form von Steuermesszahlen zugeordnet werden. Auf die Steuermesszahlen erhalten die Gemeinden ein

Hebesatzrecht. Dadurch bleibt die kommunale Finanzautonomie, die die bisherige Grundsteuer gewährt, erhalten. Die im Folgenden aufgeführten Steuerklassen bieten lediglich einen Anhaltspunkt für die mögliche Ausgestaltung. Denkbar ist zum Beispiel auch, den Ländern und Gemeinden Freiräume bei der Einstufung von Flächen zu gewähren.

- *Steuerklasse I (Naturbelassene Flächen):* Flächen, die weitgehend naturbelassen sind. Den naturbelassenen Flächen werden auch Flächen zugeordnet, die im Sinne des Natur- und Landschaftsschutzes gepflegt und entwickelt werden, ohne sie wirtschaftlich zu nutzen. Dazu zählen z.B. die vollständig ungenutzten Flächen in den Kernbereichen von Naturschutzgebieten und solche Flächen, deren Nutzung im Rahmen des Vertragsnaturschutzes auf Pflegemaßnahmen beschränkt ist.
- *Steuerklasse II (Naturschonend genutzte Flächen):* Naturschonend genutzte Flächen sind solche, die nachweislich und nach anerkannten Verfahren naturschonend bewirtschaftet werden. Ein Abgrenzungskriterium dieser Klasse ist z.B. die anerkannt ökologische Bewirtschaftung nach EWG-VO 2078.
- *Steuerklasse III (Forstwirtschaftlich genutzte Flächen):* Zu diesen Flächen zählt die Waldfläche, soweit sie bewirtschaftet wird und nicht besonders als ökologischer Waldbau zertifiziert ist.
- *Steuerklasse IV (Sonstige Freiflächen):* Alle Freiflächen des Außen-, Innen- und Planbereichs, die nicht den Steuerklassen I, II und III zugeordnet werden.
- *Steuerklasse V (Versiegelte Flächen im Außenbereich):* Erfasst sind hier die privilegierten Vorhaben des § 35 BauGB, wenn sie nicht der Steuerklasse VII unterfallen.
- *Steuerklasse VI (Versiegelte Flächen im Innenbereich):* Alle versiegelten Flächen des Innenbereichs, die nicht der Steuerklasse VII zuzuordnen sind.
- *Steuerklasse VII (Besonders naturschädlich genutzte Flächen):* Eine besonders naturschädliche Nutzung ist sowohl im Außenbereich als auch im Innenbereich möglich. Der Steuerklasse VII sind alle Verkehrsflächen, aber auch Hochhäuser von mehr als fünf Stockwerken zuzuordnen.

Für die Steuerklassen V, VI und VII ist die Bemessungsgrundlage der Quadratmeter versiegelte Fläche. Für die übrigen Steuerklassen wird die unversiegelte Fläche des Flurstücks zu Grunde gelegt.

Die in Bezug auf die Umwelthandlungsziele wohl bedeutendste Steuerklasse würde durch die versiegelten Flächen gebildet. In diesem Bereich würde auch der Großteil des Aufkommens entstehen. Da die Grundsteuer jährlich erhoben wird, würde ein kontinuierlicher Anreiz gegeben, auch bereits bestehende Versiegelungen wieder zu entsiegeln.

Die ökologische Wertigkeit der Flächen in Steuerklasse I ist z.B. extrem hoch, so dass auf eine Belastung sogar verzichtet werden könnte, obwohl der Fiskalzweck der Steuer grundsätzlich eine geringe Belastung rechtfertigen würde. Ab Steuerklasse VI ergibt sich die Steuermesszahl aus der Summe der Belastung mit der bisherigen Grundsteuer B.

Potenziale

Die Flächennutzungssteuer stellt die Grundsteuer auf eine neue Basis, indem sie hinsichtlich der Art der Nutzung differenziert und verbindet die Besteuerung mit Naturschutzaspekten. Die jährlich zu entrichtende Abgabe wäre bei entsprechend hohen Abgabesätzen geeignet, die bauliche Nutzung von neu ausgewiesenen Flächen teurer zu machen und damit die Attraktivität der Baulücken und Flächen im Innenbereich relativ zu erhöhen.

Defizite

Die einfache Verteuerung von neu ausgewiesenem Bauland greift nur unter spezifischen Randbedingungen: Besteht die Möglichkeit für den Investor, insbesondere im Bereich von Metropolen in das weitere Umland auszuweichen, kann die Differenz der Grundstückskosten nicht vollständig ausgeglichen werden.

Eignung für Planspiele

Die reformierte Grundsteuer ist ein wesentlicher Bestandteil der in den Planspielen zu prüfenden ökonomischen Instrumente. Dazu eignet sich die Flächennutzungssteuer am besten, weil sie den umfassendsten Ansatz darstellt und eine spezifische Qualitätsorientierung im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft erlaubt. Möglicherweise bietet es sich aber an, im Planspiel nur den jeweiligen Anreizeffekt zu prüfen, der durch bestimmte steuerliche Belastungen hervorgerufen wird, ohne das konkrete Instrument in den Mittelpunkt zu rücken.

6.3.8 Planungswertausgleich/Entschädigungslose Rücknahme von Baurechten*Funktion*

Der Verkaufswert von Bauland ist um ein Vielfaches höher als Ackerland. Die beträchtlichen Gewinne, die durch die Ausweisung als Bauland ohne Zutun des Grundstücksbesitzers entstehen, verbleiben nach geltender Regelung bei dem Eigentümer, was nicht selten zu Bodenspekulationen führt. Nur bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen lässt das BauGB (§§ 136 ff und 165 ff) die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen zu. Andererseits fallen bei einer Rücknahme von Bebauungsplänen Schadensersatzansprüche der Grundstücksbesitzer an, so dass Kommunen nur selten zu dieser flächenkreislaufwirtschaftlich sinnvollen Maßnahme in der Lage sind. Beide Probleme könnten gleichzeitig durch einen Planungswertausgleich gelöst werden.

Der Planungswertausgleich ist ein Instrument zur Abschöpfung leistungsloser Gewinne bei den Grundstückseigentümern, die durch die Ausweisung von Siedlungsfläche begünstigt werden. Neben der Gewinnabschöpfung ist es das Ziel, die Attraktivität der Neuausweisung von Bauland zu vermindern, die Innenbereichsentwicklung zu stärken und indirekt die Kommunen zu einer bedarfsorientierten Flächenausweisung zu bewegen.

Abgabepflichtig wäre der Eigentümer eines Grundstückes, das in einem durch einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan festgesetzten Baugebiet gelegen ist. Abgabegegenstand ist die Planungswertsteigerung, die der durch die Planfestsetzung bedingten Erhöhung des Bodenwertes

des Grundstückes entspricht. Die Bemessungsgrundlage ist folglich die Differenz zwischen dem Ursprungswert des Grundstückes und dem Wert nach Festsetzung des rechtsverbindlichen Bebauungsplanes.

Die Einnahmen aus dem Planungswertausgleich sollten laut früheren Vorschlägen³⁹ zweckgebunden für die Entwicklung des Baugebietes, zur Bereitstellung von Infrastruktur in diesem Baugebiet sowie zum Erwerb von darin gelegenen Grundstücken verwendet werden. Dadurch entstehen den Kommunen keine zusätzlichen Einnahmen, die in diesem Kontext kontraproduktiv wären, es kann aber zu einer Senkung der Erschließungsbeiträge führen. Im Sinne der Zielerreichung wird jetzt allerdings vorgeschlagen, das Aufkommen in verschiedene Fonds zu leiten, die einerseits die Rücknahme von Ausweisungen finanzieren und andererseits die Attraktivität bereits bebauter Liegenschaften verbessern helfen. Die Fonds sollten von den Ländern oder Regionen verwaltet werden, um den Kommunen keine weiteren Anreize zu Flächenausweisungen zu bieten.

Potenziale

Die Abschöpfung der Planungswertsteigerung kann beschleunigend auf die Bebauung von ausgewiesenen Flächen wirken und senkt die Anreize für Grundstücksbesitzer, die Kommune auf Ausweisung von Bauland zu drängen. Einen Beitrag zur Zielerreichung kann der Planungswertausgleich weiterhin durch entsprechende Verwendung der nicht unerheblichen Mittel leisten. Werden sie dagegen (wie zuvor beschrieben) wohnungsbaupolitisch eingesetzt, wirkt sie kontraproduktiv für die Reduzierung der Flächenausweisung, weil sie Bauvorhaben im Außenbereich verbilligt.

Defizite

Für die Ermittlung der Bemessungsgrundlage müssen zwei Werte ermittelt werden; beide Wertermittlungen sind mit nicht unbeträchtlichen, wenn auch möglicherweise lösbaren Problemen behaftet. Der Anfangswert muss zu einem Zeitpunkt ermittelt werden, in dem nur nachvollzogen werden kann, welchen Wert das Grundstück gehabt hätte, wenn es nicht überplant worden wäre. Das bedeutet, dass alle Faktoren, die auf aggregierter Ebene den Wert von Grundstücken beeinflussen, in den Anfangswert einfließen müssen, um zu verhindern, dass der Eigentümer für solche Wertsteigerungen die Abgabe entrichtet, die nicht planinduziert sind. Dazu zählen neben deflationären Tendenzen z.B. auch kurzfristige Änderungen auf dem Wohnungs- und vor allem auf dem Wohnungsbaumarkt. Da dieser nicht selten kurzfristigen Schwankungen unterworfen ist, kann die zeitlich verzögerte Abgabenerhebung zu Verwerfungen führen. Darüber hinaus müssen jedoch auch die Maßnahmen gesondert berücksichtigt werden, die der Eigentümer wertsteigernd vorgenommen hat. Auch diese sind nicht planinduziert; sie haben zudem für den Eigentümer in der Regel Kosten verursacht und sollen nicht über eine Abgabe abgeschöpft werden.

39 Siehe Regierungsentwurf zur Novellierung des BBauG von 1974 oder Bizer und Lang 1998.

Eignung für Planspiele

Das Instrument wird nicht als geeignet für Planspiele angesehen, weil es primär andere Ziele anstrebt und nur mittelbar auf die Akteure einwirkt; die Wirkung von zusätzlich verfügbaren Mitteln kann besser über andere Instrumente erprobt werden.

6.3.9 Baulandsteuer*Funktion*

Die Mobilisierung von unbebautem, aber baureifem Bauland stand schon einmal im Zentrum eines steuerlichen Anreizinstrumentes; 1960 wurde die Grundsteuer C mit der Intention eingeführt, das Horten von Bauland so zu belasten, dass Baugrundstücke schneller planentsprechend bebaut und genutzt werden. Die Baulandsteuer war fast ausschließlich als bodenordnungspolitische Maßnahme gedacht. Das voraussichtliche Aufkommen war mit maximal zehn Mio. DM/Jahr veranschlagt; diese Summe berücksichtigte jedoch noch nicht die Zahlungen, die bei einer Bebauung rückzuerstatten waren.

Für baureife unbebaute Grundstücke sollte die Steuermesszahl das Vierfache der Messzahl für unbebaute Grundstücke betragen. Zwei Jahre später sollte sie sich auf das Fünffache und weitere zwei Jahre später auf das Sechsfache erhöhen. Zusätzlich hatten die Gemeinden die Möglichkeit, einen gesonderten Hebesatz für Grundsteuer C zu erheben und konnten so die Steuerbelastung weiter erhöhen.

Ungeachtet der Tatsache, dass bei der Erhebung der Baulandsteuer nicht nur zahlreiche Rechtsmittel eingelegt wurden, führte das neu erlassene Gesetz zur Einschränkung der Bautätigkeit, das Baustoppgesetz vom 8.6.1962 (BGBl. 62 I S. 365), zu einem offensichtlichen Widerspruch dieser zwei Instrumente: Die Baulandsteuer wurde deshalb rückwirkend zum 1.1.1963 aufgehoben. Insgesamt wurde sie nur zwei Jahre lang erhoben.

Potenziale

Anders als der Planungswertausgleich, der nur einmalig die durch die Planung entstehenden Preissteigerungen abschöpfen soll, bewirkt die Baulandsteuer durch ihre periodische Erhebung, dass ein ständiger Anreiz gegeben wird, das baureife unbebaute Grundstück plangerecht zu nutzen. Insofern ist sie für die Schließung von Baulücken ein geeigneteres Instrument als der Planungswertausgleich.

Defizite

Für die hier verfolgten Ziele ist festzuhalten, dass lediglich geringe Beiträge zum Flächensparen geleistet werden können, die sich außerdem ausschließlich auf den Ort des Verbrauchs (innen oder außen) beschränken. Ein genereller Anreiz zum flächensparenden Bauen wird nicht gegeben. Das geringe Aufkommen der Baulandsteuer zeigt außerdem, dass sie nicht als Ersatz der Grundsteuer in Frage kommt.

Eignung für Planspiele

Die Baulandsteuer wird nicht als ein geeignetes Instrument für die Planspiele angesehen, weil sie bei indirekter Wirkung nur einen geringen Beitrag zur Zielerreichung leisten kann und daher wenig Aufschluss in den Planspielen erwarten lässt.

6.3.10 Zoniertes Satzungsrecht und Sonderwirtschaftszonen

Funktion

Ein zoniertes Satzungsrecht könnte für bestimmte, geografisch eindeutig abgegrenzte Gebiete einen geringeren Steuersatz von Grund- oder Gewerbesteuer festlegen, um eine Ansiedlung innerhalb dieser Gebiete zu fördern. Grund- und Gewerbesteuer sind bundeseinheitlich kodifiziert. Die Gemeinden können aber jeweils den Hebesatz festlegen. Um ein zoniertes Satzungsrecht einzurichten, müsste der Bund entsprechende Möglichkeiten im Grundsteuer- bzw. Gewerbesteuergesetz einräumen. Voraussetzung für die Einrichtung eines zonierten Satzungsrechts sollte die Erwartung einer besonderen Belastung sein, die durch eine Ansiedlung auf den betreffenden Arealen entsteht. Das zonierte Satzungsrecht sollte nur befristet gewährt werden. Die Gemeinde sollte die Möglichkeit haben, die Höhe des verminderten Hebesatzes festzulegen, um den Anreiz entsprechend der lokalen Situation anpassen zu können. Damit können die Gemeinden praktisch kommunale Sonderwirtschaftszonen einrichten.

Potenziale

Durch die Begünstigung bestimmter Gebiete kann ein zusätzlicher Vorteil gewährt werden, um ansiedlungswilligen Investoren einen Anreiz zu geben, die dort entstehenden Mehrkosten zu tragen. Insofern Investoren durch kalkulierbare Mehrkosten von der Ansiedlung abgehalten werden, kann das zonierte Satzungsrecht eine lokale Flächenkreislaufwirtschaftspolitik unterstützen.

Defizite

Allerdings überwiegen die Probleme dieses Instrumentes: In Deutschland sind nur zwei Steuern geeignet, um ein zoniertes Satzungsrecht zu unterstützen: Die Grundsteuer und die Gewerbesteuer. Die Grundsteuer ist der Höhe nach kaum geeignet, wesentlich Anreize zu geben, weil die Belastung insgesamt relativ gering ausfällt. In Ländern wie den USA, in denen die Bundesstaaten über die „Tax Increment Finance“-Zonen ein entsprechendes Instrument geschaffen haben (vgl. die Expertise Internationale Erfahrungen von Ferber/Rogge 2004), ist die Belastung durch die Property Tax deutlich höher. Die Grundsteuer ist folglich wenig geeignet, entsprechende Anreize durch Zonierung zu geben.

Die Gewerbesteuer ist aufgrund hoher Freibeträge und der Anrechenbarkeit auf die Einkommensteuer ebenfalls nur bedingt für ein zoniertes Satzungsrecht geeignet. Eine Gewerbesteuerermäßigung würde nur diejenige begünstigen, die über den Freibeträgen liegen und die Gewerbesteuerzahlungen nicht auf die Einkommensteuer anrechnen lassen können. Es käme folglich zu einer Ungleichbehandlung durch die steuerlichen Nachlässe ungeachtet dessen, dass dieselben Lasten für ansiedlungswillige Unternehmen auf diesen Gebieten entstehen können.

Finanzpolitisch ist überdies zu befürchten, dass unter den Kommunen ein „race to the bottom“ einsetzt, der zu einer Ausweitung von Sonderwirtschaftszonen führt. Das senkt die kommunalen Steuereinnahmen und führt innerhalb der Gemeinden unterschiedlichen Belastungssituationen. Auch wenn die Ausgestaltung der Zonierung dies auffangen kann, bedarf es doch eines erheblichen Aufwandes, um derartige Zonen zu verwalten. Bei der gegenwärtigen Haushaltslage der Kommunen ist eine Gefährdung des Gewerbesteueraufkommens ohnehin problematisch.

Für die Einrichtung von Sonderwirtschaftszonen ist deshalb die Reform der Gemeindefinanzierung abzuwarten. Führt diese zu einer Aufkommensverschiebung von der Gewerbe- auf die Grundsteuer, dann wäre eine Zonierung der Grundsteuer neu zu erwägen. Andernfalls wäre zu prüfen, ob sich eine reformierte Gewerbesteuer für die Zonierung eignet.

Im Rahmen der Beihilfeordnung der Europäischen Gemeinschaft ist überdies fraglich, wie eng die Voraussetzungen zu formulieren sind, um nicht mit dem Europarecht in Konflikt zu geraten.

Eignung für Planspiele

Für Planspiele ist das Instrument des zonierten Satzungsrechts in der gegenwärtigen Situation zwar wenig geeignet. Dennoch kann es für die Planspiele aufgenommen werden, um zukünftige Reformbedarfe im Kontext einer veränderten Gemeindefinanzierung zu ermitteln. Allerdings ist damit die Darstellung im Planspiel recht voraussetzungsvoll und scheitert möglicherweise an der Komplexität der Vorgaben.

6.3.11 Rückbauhaftpflichtversicherung

Funktion

Das Ziel einer Rückbauhaftpflichtversicherung ist die Finanzierung von Rückbaumaßnahmen, wenn bauliche Nutzungen von Gebäuden nicht fortgesetzt werden. Grundsätzlich lässt sich eine Versicherung desto leichter einrichten, je umfassender sie angelegt ist, d.h. wenn sie alle Fälle, in denen ein Rückbau nicht ausgeschlossen werden kann, einbezieht, auch wenn nur ein geringer Teil davon schließlich tatsächlich rückgebaut wird.

Grundsätzlich sind verschiedene Ausgestaltungen denkbar. Da es sich um eine Haftpflicht handelt, muss sie aber immer einspringen, wenn rechtlich festgestellt ist, dass keine Nutzung der Immobilie mehr erfolgt und ein Rückbau notwendig ist. Der Rückbau muss also rechtsverbindlich vorgeschrieben sein, damit die Voraussetzung des Versicherungsfalls eintreten kann. Offen ist aber, ob die Versicherung dann in jedem Fall einspringen soll, auch wenn der Eigentümer den Rückbau finanzieren kann, ob die Eigentumsverhältnisse unberührt bleiben sollen und welcher Zustand herzustellen ist.

Potenziale

Der Vorteil der Rückbauhaftpflichtversicherung liegt darin, dass in jedem Fall eines rechtlich erzwungenen Rückbaus auch ausreichend Mittel zur Verfügung stehen, um den Rückbau zu finanzieren. Die Kommunen müssen also nicht befürchten, dass sie Kosten tragen müssen, wenn sie entsprechende Rückbaumaßnahmen veranlassen wollen. Die Rückbauversicherung könnte

gerade vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung eine wichtige Rolle bei der Umgestaltung von Stadtquartieren im Randbereich spielen. Dafür ist es aber erforderlich, dass ausreichend Einzahlungen entstehen, um diese Maßnahmen auch finanzieren zu können. Die Höhe der Rückbauversicherung hätte im Idealfall auch Einfluss darauf, was und auf welche Weise gebaut wird. Ein rationaler Bauherr orientiert sich nämlich nicht nur an der möglichen Verwendung seiner Immobilien, sondern bezieht bei entsprechenden Rechtspflichten auch die Rückbaukosten bzw. die an den Rückbaukosten orientierten Versicherungsbeiträge mit seiner Kalkulation ein.

Defizite

Zu klären bleibt jedoch noch, welchen Rückbaustandard der Haftpflichtversicherer gewährleisten muss und welche Renaturierungskosten auf ihn zu kommen sowie nach welchen Maßstäben er die Versicherungsbeiträge berechnen muss. In vielen Fällen ist es sicherlich nicht sinnvoll, den Zustand vor der Bebauung anzustreben, weil es günstigere Möglichkeiten gibt, einen naturschutzfachlich wertvollen Freiflächenstatus herzustellen. In anderen Fällen müssen möglicherweise umfangreiche Maßnahmen ergriffen werden, um überhaupt wieder einen naturnahen Zustand herzustellen. In diesen Fällen sollten Standardisierungen entwickelt werden, die den Versicherern Anhaltspunkte über die zu finanzierenden Rückbauleistungen geben, damit sie daran ihre Policen ausrichten können. Ob die Policen individuelle Risiken reflektieren oder geografisch die demografische Entwicklung (Ferber/Rogge 2006) spiegeln sollen, ist ebenfalls noch zu klären.

Eignung für Planspiele

Für Planspiele ist die Frage der Finanzierung von Rückbaumaßnahmen zentral. Dabei ist zu klären, wer unter der durch das EAG Bau veränderten Rechtslage durch die befristeten Baurechte mit welchen Finanzierungslasten rechnet (Eigentümer, Kommunen etc.) und welche Auswirkungen eine allgemeine Finanzierung über eine Haftpflicht hätte. Insofern sollte das Instrument in Verbindung mit der Haftpflichtversicherung im Planspiel geprüft werden.

6.3.12 Altlastensanierungspolicen

Funktion

In den USA existiert ein Markt für die Versicherung von Altlastenrisiken bis zu einer jeweils im Einzelfall vereinbarten, aber klar bestimmten Höhe. In Deutschland hat bis auf den Gerling Konzern und wenige andere Anbieter kein Anbieter diesen Markt erschlossen, um Entwickler gegen das Kostenrisiko einer Altlastensanierung zu versichern. Dafür können mehrere Gründe angeführt werden: Erstens könnte es einfach an einem informatorischen Defizit liegen. Dann wären die Versicherer bisher nicht in der Lage gewesen, das Marktpotenzial zu erkennen und zu nutzen. Zweitens könnte es daran liegen, dass die Anreizsituation von den Versicherern als problematisch angesehen wird. Zum Zeitpunkt des Versicherungsabschlusses ist der Versicherer deutlich schlechter informiert als der Eigentümer, insbesondere wenn der Eigentümer die Vornutzung und die Art des bisherigen Risikomanagements kennt. Der Versicherer könnte nun befürchten, dass ihm ein falsches Bild des Risikos vermittelt wird. Grundsätzlich besteht auch die

Gefahr, dass Versicherungswillige schon im Vorfeld nicht mehr dieselbe Sorgfalt bei der Vermeidung zukünftiger Altlasten an den Tag legen, weil sie auf den zukünftigen Versicherungsabschluss setzen. Schließlich könnte man den mangelnden Markt für Altlastensanierungspolice auch auf die damit einhergehenden hohen Transaktionskosten zurückführen, die den Vertragsabschluss behindern, weil jede Partei über unabhängige Messungen und Gutachten das Kostenrisiko abschätzen wollen.

Das Problem dieses Instruments ist aber, dass der Staat keine Eingriffsmöglichkeit hat, Versicherer zu einem entsprechenden Angebot zu bewegen, wenn er nicht eine Versicherungspflicht installieren will.

Potenziale

Ein funktionierender Markt könnte für einige Entwickler das Risiko im Einzelfall mindern, auch wenn dadurch insgesamt die Kostenrisiken nicht sinken. Das könnte dazu führen, dass auch die riskanteren Projekte entwickelt werden.

Defizite

Da auch Versicherungsmärkte auf freiwilligen Vertragsabschlüssen beruhen, kann der Staat nur eine Pflichtversicherung für Altlastensanierungskosten einrichten, um das mangelnde Angebot zu erzwingen. Das würde Altlastensanierer aber in jedem Fall kostenpflichtig machen, unabhängig von konkreten Objekten.

Eignung für Planspiele

Für Planspiele ist das Instrument der Altlastensanierungspolice bisher zu wenig ausgereift. Eine einfache Übertragung der Versicherungslösungen aus den USA ist nicht unproblematisch, deshalb ist eine Implementierung im Planspiel nicht zu empfehlen.

6.3.13 Fonds für Brachflächenrevitalisierung, Innenentwicklung und Rückbau

Funktion

Ein Fonds für Brachflächenrevitalisierung hat die Funktion, private und öffentliche Entwickler bei der Revitalisierung von Brachflächen finanziell zu unterstützen. Gleichzeitig kann er dazu dienen, Innenentwicklung und/oder Rückbau zu fördern. Dazu können entweder anknüpfend an der bisherigen KfW-Förderkulisse zinsvergünstigte Kredite gewährt werden, wenn die Förderbedingungen erfüllt sind oder direkte Zuzahlungen zu den Projektkosten oder einem Teil davon ausgegeben werden. Da Brachflächen überwiegend nicht wirtschaftlich revitalisiert werden können (siehe Ferber/Rogge 2006), kann ein solches Programm wichtige Impulse geben.

Es stellt sich jedoch die Frage, wie ein solches Programm zu finanzieren ist. Eine Deckung aus allgemeinen Haushaltsmitteln ist angesichts knapper Kassen auch auf Bundesebene eher unwahrscheinlich, die Einrichtung spezieller Finanzierungsabgaben zwar grundsätzlich zu begrüßen, aber ebenfalls unwahrscheinlich. Deswegen wäre zu erwägen, dass die Finanzierung durch eines der Instrumente mitgetragen wird, die preisliche Anreize für Lenkungszwecke in der Flä-

chenkreislaufwirtschaft einrichten (z.B. handelbare Flächenausweisungsrechte, Neuversiegelungsabgabe etc.)

Potenziale

Die Potenziale für einen solchen Fonds dürften nicht unerheblich sein, weil häufig Brachflächenrevitalisierungen an einer unzureichenden Finanzausstattung des Eigentümers bzw. an restriktiver Kreditpolitik durch die Banken, die noch einmal durch Basel II verschärft wird, scheitern. In diesen Fällen könnten zinsvergünstigte Darlehen oder direkte Zuschüsse in vielen Fällen die Anreizlücke schließen.

Defizite

Das Problem derartiger Subventionen ist, dass Mitnahmeeffekte entstehen, die das bereitzustellende Subventionsvolumen erhöhen, ohne zusätzliche Wirkungen hervorzurufen. Das ist für die Flächenkreislaufwirtschaft zwar unproblematisch, weil dennoch eine Revitalisierung der Fläche erfolgt, hat aber subventionspolitisch den Nachteil, relativ hohe Mittel zu beanspruchen.

Eignung für Planspiele

Für Planspiele ist das Instrument gut geeignet um zu testen, inwiefern Flächenkreislaufwirtschaft tatsächlich mit der ausreichenden Subventionierung von konkreten Projekten steht und fällt. Insofern wird das Instrument mit jeweils unterschiedlich ausgestalteten Schwerpunkten für Planspiele empfohlen.

7. Zusammenfassung

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die flächenpolitische Zielvorgabe der Bundesregierung, die sich in eine qualitative und eine quantitative Komponente teilt. Im Kontext dieser Untersuchung wird diese Zielvorgabe in ein Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft übersetzt, das deutlich macht, dass für das Erreichen der Ziele weitaus mehr erforderlich ist als nur eine punktuelle Justierung der bestehenden Instrumente. Es ist vielmehr notwendig, im Bereich der lokalen und regionalen Flächenpolitik einen grundlegenden Wandel beim Umgang mit der Ressource Freifläche anzustoßen. Es ist folglich nicht damit getan, über das eine oder das andere Instrument Akzente zu setzen, sondern es bedarf eines Umdenkens bei allen Akteuren in allen für die Flächenkreislaufwirtschaft relevanten Handlungsfeldern.

Das Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft ist durch den Dreiklang der Grundsätze „Vermeiden, Vermindern, Rückbau“ gekennzeichnet. Freiflächen sind danach nur dann auszuweisen, wenn ihre Inanspruchnahme nicht zu vermeiden ist, d.h. wenn die Flächennutzung nicht auch auf einer bereits genutzten und verfügbaren Fläche stattfinden kann und wenn der soziale Nutzen einer Freiflächeninanspruchnahme die sozialen Kosten überwiegt. Bei jeder Inanspruchnahme ist zusätzlich zu zeigen, dass sie nicht zu vermindern ist, etwa indem über eine andere Art der Flächennutzung (Bauen in die Höhe, verdichtete Funktionen etc.) dieselbe Nutzung auf einer kleineren Fläche stattfinden kann. Das Verhältnis der beiden Grundsätze untereinander ist dadurch gekennzeichnet, dass stets die Vermeidung der Verminderung vorzuziehen ist. Schließlich formuliert der dritte Grundsatz „Rückbau“, dass für die Flächennutzungen, welche trotz Vermeidungs- und Verminderungsanstrengungen Freiflächen beanspruchen, ein Rückbaugesuch zu beachten ist, das langfristig dafür sorgt, dass nach aufgegebenen Nutzungen Flächen wieder in einen naturnahen Zustand zu überführen sind.

Ziel der Untersuchung ist es, im Kontext der Instrumentendiskussion für die Planspiele „Status quo“ und „Neue Instrumente“ einen geeigneten, akzentuierten Instrumentenmix zu entwickeln, der vorgibt, über welche Anreizänderungen die Akteure dazu bewegt werden können, sich gemäß dem Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft zu verhalten. Diese Untersuchung bereitet auf der Basis von Hypothesen über das Verhalten der relevanten Akteure eine Sichtung des bestehenden Instrumentariums vor und fragt danach, welche Akteure über welche Änderungen bei den Anreizen Zielbeiträge leisten werden.

Methodisch geht die Institutionenanalyse davon aus, dass die Akteure grundsätzlich rational im Sinne einer logischen Ziel-Mittel-Wahl verfahren. Vollkommen irrationales Verhalten ist folglich ausgeblendet. Darüber hinaus ist nach Akteursgruppen zu differenzieren, um z.B. kognitive Grenzen bei der Ermittlung des Entscheidungsraums zu erfassen etc. Um Hypothesen über das Verhalten zu generieren, sind aber die relevanten Akteure zunächst festzustellen.

Dabei zeigt die Akteursanalyse, dass sowohl die Problemsicht als auch das Handlungsinteresse von Bund, Ländern und Gemeinden erhebliche Divergenzen aufweisen. Im *Status quo* existieren im Hinblick auf die durch die Flächenkreislaufwirtschaft postulierte Zielerreichung Defizite hinsichtlich des zur Verfügung stehenden Instrumentariums, des Handlungsrahmens der Kommunen und der Anreize für die privaten Akteure, Zielbeiträge zu leisten. Im Kontext der Doppelstrategie quantitativer und qualitativer Zielbeiträge ist daher eine integrative Herangehensweise unumgänglich, welche Instrumentenbündel aus regionalplanerischen, städtebaulichen, kooperativen, informatorischen und ökonomischen Instrumenten implementiert.

7.1 Städtebau- und raumordnungsrechtliche Instrumente

Das geltende Städtebaurecht enthält zahlreiche Instrumente, die man für eine am Flächensparziel ausgerichtete Städtebaupolitik nutzen kann. Durch den gezielten Einsatz des Instrumentariums können Baulandpotenziale effektiv mobilisiert und die Neuausweisung von Siedlungsflächen reduziert werden. Wichtig sind dabei unter anderem vorhabenbezogene Bebauungspläne, städtebauliche Verträge, Stadtumbaumaßnahmen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Baugebote, Rückbaugebote. Ausgleichserfordernisse für zusätzliche Eingriffe in Natur und Landschaft können schließlich auch zur In-Wert-Setzung innerstädtischer Brachflächen genutzt werden.

Allerdings misst die Kommunalpolitik dem bundespolitisch postulierten Flächensparziel nicht den gleichen Stellenwert bei wie der Bund. Hierfür ist zum einen von Bedeutung, dass den Gemeinden die Gestaltung ihrer örtlichen Angelegenheiten einschließlich der städtebaulichen und wirtschaftlichen Entwicklung als Selbstverwaltungsaufgabe verfassungsrechtlich garantiert ist und sie diese Belange auch politisch zu einem akzeptierten Interessenausgleich bringen müssen. Zum anderen wirkt sich aus, dass die Städte und Gemeinden in einer Region zum Teil erhebliche Interessenunterschiede haben, die sich auch in einer Konkurrenz um die Ansiedlung von Einwohnern und Betrieben ausdrückt.

Als Lösungsansätze kommen zwei Modelle in Betracht:

1. Die Gemeinden werden durch bundes- oder landesrechtliche Vorgaben in stärkerem Maße als bisher an die bundespolitischen Vorgaben gebunden. Hier ergeben sich verfassungsrechtliche Schranken aus dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung.
2. Die für die kommunalpolitischen Entscheidungen maßgeblichen Rahmenbedingungen werden so verändert, dass sie den Stellenwert des Flächensparziels bei den verantwortlichen Akteuren gegenüber anderen Zielen entscheidend erhöhen.

Die hier vorgenommene Analyse hat ergeben, dass das zur Flächenkreislaufwirtschaft erforderliche städtebauliche Instrumentarium grundsätzlich vorhanden ist und vielfältige Optionen eröffnet. Die in die Hand der Städte und Gemeinden gelegten Instrumente wirken jedoch nur innerhalb der jeweiligen Gemeindegrenzen. Wesentliche Ursachen des Siedlungsflächenwachstums liegen jedoch in interkommunalen Wanderungsprozessen von den Kernbereichen der Agglomerationsräume in den suburbanen Raum. Die bestehenden Anreizsysteme wirken dieser Entwicklung nicht ausreichend entgegen, sondern unterstützen diese. Es liegt daher nahe, Steuerungsbeiträge bei solchen Instrumenten zu suchen, die bei der räumlichen Maßstabsebene der Region ansetzen. Grundsätzlich bestehen insoweit zwei unterschiedliche instrumentelle Ansätze im Städtebau- und Raumordnungsrecht: Zum einen können über die Raumordnungsplanung strikte Vorgaben zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums und zur vorrangigen Nutzung von Entwicklungsmöglichkeiten im Siedlungsbestand getroffen werden. Flächenkreislaufwirtschaft im regionalen Maßstab setzt aber mehr voraus. Erforderlich ist eine räumlich, quantitativ und qualitativ sowie zeitlich auf einander abgestimmte Entwicklung zwischen den Städten und Gemeinden einer Region. Dieses Zusammenwirken kann nur durch Kooperation erreicht werden. Die Raumordnungsplanung kann für eine solche Kooperation Anreize setzen, Impulse geben und zum interkommunalen Interessenausgleich beitragen. Kooperation entsteht so quasi „im Schatten der Hierarchie“. Raumordnerische Vorgaben und Kooperation müssen sich also ergänzen.

zen. Hierin dürfte einer der Schlüssel zum Erfolg einer regionalen Flächenkreislaufwirtschaft liegen.

7.2 Ökonomische Instrumente

Entsprechende Anreize im bestehenden Städtebau- und Raumordnungsrecht können ökonomische Instrumente geben, um die relevanten Akteure auf kommunaler Ebene zu zielgerichtetem Handeln zu bewegen. Ökonomische Instrumente teilen sich grob auf in positive und negative Anreizinstrumente. In Anbetracht der weitreichenden quantitativen Zielformulierung lassen sich von den positiven Anreizinstrumenten deutliche unterstützende Effekte erreichen, indem z.B. konkrete Innenbereichsentwicklungen gefördert werden. Die Erwartung, sie könnten das Mengenziel realisieren, besteht jedoch nicht. Die dafür erforderliche Rahmensetzung ist durch negative Anreizinstrumente zu bewirken. Die in der Diskussion befindlichen negativen Anreizinstrumente lassen sich grob in drei verschiedene Gruppen einteilen: Die unterstützenden Instrumente, die auf die Flächennutzung zugreifenden Instrumente und die Flächenausweisung steuernden Instrumente.

Zu den *unterstützenden Instrumenten* gehört die Grunderwerbsteuer, die der RNE 2004 als weder nach dem Leistungsfähigkeits- noch nach dem Äquivalenzgedanken für gerechtfertigt einschätzt⁴⁰. Eine Senkung oder Abschaffung würde allerdings keine originären Beiträge zu den quantitativen und qualitativen Zielen leisten. Eine Reform der Grunderwerbsteuer ist deshalb allenfalls den unterstützenden Maßnahmen zuzuordnen, wenn sie nicht durch eine Neubesiedlungsabgabe ersetzt wird. Eine derartige Reform ist jedoch gleichbedeutend mit der Neuerschließungsabgabe, die noch gesondert zu diskutieren ist. Ebenfalls zu den unterstützenden Instrumenten zählen Bauland mobilisierende Abgaben, Änderungen der Einkommensteuer zur Verkürzung der Spekulationsfrist oder auch die Entfernungspauschale (vgl. Städtetag 2004). Ebenfalls unterstützende Funktion könnte eine nach Risikoklassen differenzierte Rückbauversicherung übernehmen, die abhängig von einer geeigneten Leerstandsregelung den Rückbau von Gebäuden übernimmt und damit Flächen für eine andere bauliche Nutzung oder eine Renaturierung vorbereitet (Bunzel/Henckel 2003).

Zu den Instrumenten, die in die *Flächennutzungsentscheidungen* eingreifen, zählen alle Versiegelungsabgaben, auch wenn sie aus der flächenpolitischen Zielperspektive den engsten Ansatz darstellen. Versiegelungsabgaben liegen in diversen Varianten vor. Sie haben alle keine nennenswerten Effekte bei der Flächenausweisung, weil sie zu spezifisch auf versiegelte Fläche oder neu versiegelte Fläche zugreifen.

Einen weniger engen Ansatz verfolgen die Reformmodelle der Grundsteuer, die mit unterschiedlich ausgeprägten Wirkungen auf Flächennutzungen einhergehen. Unabhängig von der konkreten Ausprägung bleibt in jedem Fall die Anreizsituation der Gemeinden ungelöst, die weiter an einer Steigerung des Aufkommens interessiert sein müssen und deshalb die Flächenausweisung nicht reduzieren werden. Dennoch leisten einzelne der Reformmodelle durchaus Beiträge zum Flächensparen.

Bezüglich der Revitalisierung der Brachflächen könnten auch zonierte Satzungsrechte als Anreizinstrumente für Flächennutzer erwogen werden, welche bezüglich der Grund- und mögli-

40 Die Grunderwerbsteuer schließt indes eine Lücke der Verkehrsbesteuerung und lässt sich zumindest insoweit mit der Leistungsfähigkeit begründen wie die Umsatzsteuer oder die Mineralölsteuer.

cherweise der Gewerbesteuer abhängig von näher zu bestimmenden Bedingungen befristet Steuernachlässe gewähren. Ein ähnlicher Effekt könnte etwas wirkungsvoller ausfallen, wenn der Bund für Brachflächennutzungen zinsgünstige Kredite z.B. über die KfW gewährte.

Die dritte Instrumentengruppe steuert direkt die *Flächenausweisung*. Bei diesen Instrumenten sind grundsätzlich Abgabe- und Zertifikatsansätze zu unterscheiden:

- Zu den Abgabelösungen zählt die Neuerschließungsabgabe (RNE 2004, UBA 2003), die bisher am wenigsten ausdifferenziert ist, aber in ihrer fundamentalen Wirkungsweise der Baulandausweisungsumlage (Krumm 2003) entspricht.
- Schließlich kommen als Zertifikatslösung handelbare Ausweisungsrechte in Betracht (Bizer 1997, Bizer u.a. 1998, ISI 2000), die auf der Verwendungsseite mit dem kommunalen Finanzausgleich verknüpft sind.

Im Ergebnis existieren gegenüber beiden Ansätzen Bedenken hinsichtlich der politökonomischen Durchsetzungsmöglichkeit, die bei der Abgabenlösung insofern noch etwas schwerer wiegen, als bei ihr noch stärker der politisch auszuhandelnde Preis im Mittelpunkt steht, während bei den Zertifikatslösungen stärker die ökologische Zielsetzung der quantitativen Vorgabe Aufmerksamkeit erregt. Zertifikatslösungen bieten relativ einfache Verknüpfungsmöglichkeiten mit dem bestehenden Planungsrecht und erlauben eine direkte Kompensation der Gemeinden, die auf eine Ausweisung verzichten und ihre Ausweisungsrechte veräußern. Bei geeigneter Ausgestaltung sind aber beide Instrumente in der Lage, das quantitative Flächensparziel tatsächlich zu erreichen, und zwar deutlich schonender gegenüber der kommunalen Planungs- und Gestaltungshoheit als dies bei ordnungsrechtlichen Ansätzen der Fall ist.

Diese Untersuchung legt nahe, die Reformoption handelbare Flächenausweisungsrechte schon deswegen eingehend zu prüfen, weil von den an der Flächenausweisung anknüpfenden Instrumenten nicht nur eine Verringerung der Neuausweisung zu erwarten ist, sondern deutliche Effekte auf die Innenentwicklung und die Revitalisierung von Branchen ausgehen können. Im Sinne einer umfassend angelegten Flächenkreislaufwirtschaft bedarf es eines umfassend die Anreizsituation in der Flächenausweisung ändernden Instrumentes, das in jedem Fall über den Preisimpuls wirksam werden muss, um maximale Freiheitsgrade der Kommunen zu gewährleisten und damit Effizienzvorteile zu sichern. Die Lenkungseffekte lassen sich noch verstärken, wenn geeignete Förderinstrumente wie etwa der kommunale Finanzausgleich, Brachflächenrevitalisierungsfonds etc. zusätzliche Anreize bieten.

8. Empfehlung für die Ausgestaltung der Planspiele

8.1 Status quo

Das Ziel des Planspiels *Status quo* besteht darin, von den relevanten Akteuren zu erfahren, bei welchen örtlichen Problemlagen welche Instrumente eingesetzt werden und mit welchen gleich- und andersgerichteten Interessen der übrigen Akteure zu rechnen ist. Das Planspiel eruiert, welche Problemlagen die Akteure unter dem Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft in den Planspielregionen sehen und auf welche Weise sie auf diese Problemlagen reagieren. Dabei bedienen sie sich des bestehenden Instrumentariums.

Um die Akteure auf die unterschiedlichen Handlungsoptionen aufmerksam zu machen, gibt das Planspiel *Status quo* Handlungsbereiche vor, die für die stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft relevant sind. Dazu zählen

- Informationen (von und für unterschiedliche Akteure),
- Planung,
- Kooperation mit anderen Kommunen sowie privaten Akteuren,
- Organisation und Management,
- Investitionen und Förderprogramme,
- Budget,
- Vermarktung,
- Rechtsetzung und Anordnungen.

Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen diesen Handlungsfeldern ist nicht möglich und auch nicht sinnvoll. Vielmehr wirken Aktivitäten in diesen Handlungsfeldern als Elemente einer in sich abgestimmten Flächenkreislaufwirtschaft und sind naturgemäß aufeinander bezogen.

In jedem der vorgenannten Handlungsbereiche bestehen wiederum eine Vielzahl unterschiedlicher instrumenteller Optionen, die in unterschiedlicher Weise zusammenwirken und die in Abhängigkeit von den Ausgangsbedingungen, den konkreten Problemen und Zielen sehr unterschiedlich wirken können. Es kann daher nicht sinnvoll sein, in den Planspielen ein abstrakt vorgezeichnetes Instrumentenset einer Überprüfung zu unterziehen. Die Planspiele knüpfen vielmehr an vorhandene organisatorische Strukturen, Planungen, Informationssysteme, Kooperationen, Beschlusslagen an, die zur Anwendung bestimmter Instrumente geführt haben und führen, andere demgegenüber nicht nutzen. Auf diesen vorzufindenden Stand müssen die Planspiele aufbauen. Das Zusammenwirken der Aktivitäten in den genannten Handlungsfeldern ist zu analysieren. Defizite im Instrumentarium sind zu benennen und Vorschläge zur Lösung zu erarbeiten. Grundlage zur Bewertung bildet dabei zum einen die hier vorgelegte Analyse der Potenziale und Defizite einzelner Instrumente, zum anderen aber die konkreten Erfahrungen der an den Planspielen beteiligten Personen.

8.2 Neue Instrumente

Aufbauend auf den Ergebnissen der Planspiele unter den Bedingungen des vorhandenen Instrumentariums soll in allen Planspielregionen ein weiteres Planspiel durchgeführt werden. Dabei geht es entweder

- um einen Einsatz neuer, innovativer Instrumente zur Steuerung von Wachstums- oder von Umbau- und Rückbauprozessen (Planspiel II) mit der langfristigen Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft – Zeithorizont 2020.

Welcher Instrumentenmix im Einzelnen in welchem Planspiel zugrunde gelegt wird, muss zu diesem Zeitpunkt noch offen bleiben, weil sich die konkrete Instrumentierung an den Planspielregionen ausrichten muss. Fest steht aber schon jetzt, dass in allen Planspielregionen die folgenden ökonomischen Instrumente die Rahmenbedingungen gemäß dem Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft verändern sollen:

- Handelbare Flächenausweisungsrechte,
- Reform der Grundsteuer, eventuell stilisiert als Abgabe auf Versiegelung, Neuversiegelung oder bestimmte Flächennutzungen,
- Änderungen im kommunalen Finanzausgleich (KFA) mit spezifischer Förderung der Brachflächenrevitalisierung, Innenentwicklung etc.

Der Vorteil der handelbaren Ausweisungsrechte gegenüber Abgabenlösungen besteht im Planspiel darin, dass sich über die Ausweisungsrechte alle Effekte abbilden lassen, die auch für die Beurteilung einer Abgabelösung relevant sind, umgekehrt aber die Abgabe nicht denselben Kooperationsdruck entfaltet und keine direkte Umverteilung durch den Verkauf von Ausweisungsrechten ermöglicht.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung* (2004), Flächenhaushaltspolitik: Ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung.
- Andres, Fritz* (1999), Die Zukunft der Grundsteuer, in: Westdeutsche Immobilien Holding: Die Novellierung der derzeitigen Grundsteuer. Marktbericht VII, Düsseldorf, S. 60-67.
- Apel, Dieter, Dietrich Henckel u.a.* (1995), Flächen sparen, Verkehr reduzieren – Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 16).
- Apel, Dieter, u.a.* (2000), Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Berlin (Umweltbundesamt, Berichte 01/00).
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen* (2003), Arbeitshilfe Kommunales Flächenressourcenmanagement, 2. Aufl. München 2003 incl. CD mit Handlungshilfen, Checklisten und Musterschreiben.
- Bayerisches Staatsministerium für Finanzen* (2001), Der Kommunale Finanzausgleich in Bayern, München.
- BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung*, Raumordnungsbericht 2000, Bonn 2000 (BBR Berichte, Bd. 7).
- Benen, Elisabeth* (2003), Modellkommune Stadt Pfaffenhofen a. d. Ilm, in: Bayerischer Bürgermeister, S. 451-453.
- Bergmann, Axel, u.a. (Hrsg.)* (1999), Siedlungspolitik auf neuen Wegen. Steuerungsinstrumente für eine Ressourcenschonende Flächennutzung, Berlin 1999.
- Bizer, Kilian, und Jan von Schuckmann* (1995), Von der Grundsteuer zur Flächensteuer, in: Dieter Ewringmann, Ökologische Steuerreform: Steuer in der Flächennutzung, Berlin.
- Bizer, Kilian, und Werner Sesselmeier* (2004), Reformprojekt Deutschland, Darmstadt.
- Bizer, Kilian* (1995), Das umweltpolitische Lenkungsziel der Flächennutzung, in: Dieter Ewringmann, Ökologische Steuerreform: Steuer in der Flächennutzung, Berlin.
- Bizer, Kilian* (1996), Handelbare Flächenausweisungsrechte zur Lenkung der gemeindlichen Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen, in: J. Köhn und M.J. Welfens (Hrsg.), Neue Ansätze in der Umweltökonomie, Marburg.
- Bizer, Kilian, Dieter Ewringmann und Tilmann Möller* (1998), Abgaben für den Bodenschutz in Sachsen-Anhalt, Baden-Baden.
- Bizer, Kilian, und Joachim Lang* (1998), Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, Köln (FiFo und Uni Köln).
- Bizer, Kilian, u.a.* (1998), Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung, Berlin.
- Böhme, Christa, und Arno Bunzel* (2003), Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools. Teil B: Statuskonferenz 16. September 2002, Berlin.
- Böhme, Christa, u.a.* (2003), Statusbericht Flächen- und Maßnahmenpools, Berlin 2003 (Deutsches Institut für Urbanistik und Technische Universität Berlin).
- Böhme, Christa, u.a.* (2004), Naturschutzfachliches Flächenmanagement als Beitrag für eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik, Berlin.
- Böhm, Eberhard, u.a.* (2002), Vorstudie zur Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenausweisungskontingente. Ansätze für Baden-Württemberg am Beispiel des Nachbarschaftsverbands Karlsruhe, Karlsruhe 2002 (Fraunhofer Institut Systemtechnik und Innovationsforschung [ISI]).

- Börstinghaus, Wolfgang, und Peter Schroeders* (1993), Qualitative Stadtentwicklungsplanung unter neuen Anforderungen – Das Beispiel Flensburg, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 4, S.212-218.
- Brandt, Edmund, und Joachim Sanden* (2003), Verfassungsrechtliche Zulässigkeit neuer übergreifender Rechtsinstrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, Berlin (Umweltbundesamt, Berichte 04/03).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)* (1999), Steuerung der Flächennutzung, Bonn 1999 (Informationen zur Raumentwicklung, H. 8).
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)* (2003), Siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume, Bonn 2003 (Reihe Forschungen, H. 114).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen* (2001), Baulandbereitstellung – Bodenpolitische Grundsatzbeschlüsse, Berlin.
- Bundesregierung* (2003), Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 15.12.2003.
- Bundesregierung*, Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik. Nationalbericht Deutschland (Habitat II), Bonn 1996 (BT-Drs. 13/3679).
- Bündgen, Manfred, Markus Gantefort und Christoph Schwarte* (ILS 2000), Flächensparen beim Gewerbebau – Untersuchung der Möglichkeiten zu flächensparenden Konzepten für den Gewerbebau und deren Akzeptanz durch die Betriebsinhaber, Dortmund.
- Bunzel, Arno, und Christa Böhme* (2002), Interkommunales Kompensationsmanagement. Ergebnisse aus dem F+E Vorhaben 899 82 410 „Interkommunale Zusammenarbeit bei der Planung und Durchführung von Maßnahmen zum Ausgleich“ des Bundesamtes für Naturschutz, Bonn-Bad Godesberg.
- Bunzel, Arno, und Jochem Lunebach* (1994), Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen – ein Handbuch, Berlin.
- Bunzel, Arno, Thomas Elsner und Jochem Lunebach* (1994), Flächen sparen in der räumlichen Planung. Ergebnisse einer Untersuchung von Bebauungsplänen, Flächennutzungsplänen und Regionalplänen, Berlin.
- Bunzel, Arno, und Ulrike Meyer* (1996), Die Flächennutzungsplanung – Bestandsaufnahme und Perspektiven für die kommunale Praxis, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 20).
- Bunzel, Arno* (1997b), Anforderungen an die Flächennutzungsplanung unter veränderten Rahmenbedingungen, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht, H. 2, S. 61-68.
- Bunzel, Arno* (1997a), Nachhaltigkeit – ein neues Leitbild für die kommunale Flächennutzungsplanung. Was bringt das novellierte Baugesetzbuch?, in: Natur und Recht, H. 12, S. 583-591.
- Bunzel, Arno, Diana Coulmas und Gerd Schmidt-Eichstaedt* (1999), Städtebauliche Verträge – ein Handbuch, Berlin.
- Bunzel, Arno* (2002), Die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bauplanungsrechtlichen Vorhaben, in: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, H. 2, S. 124-133.
- Bunzel, Arno, Frank Reitzig und Robert Sander* (2002), Interkommunale Kooperation im Städtebau, Berlin 2002.
- Bunzel, Arno, und Christa Böhme* (2002), Interkommunales Kompensationsmanagement, Bonn (Angewandte Landschaftsökologie, H. 49).
- Bunzel, Arno, Robert Sander u.a.* (2003), Nutzungswandel und städtebauliche Steuerung, Ludwigsburg und Opladen.

- Coulmas, Diana* (2000), Planungshoheit und Planungsmängel. Zum Spannungsverhältnis zwischen kommunaler Selbstverwaltung und staatliche Rechtskontrolle am Beispiel des Anzeigeverfahrens im Baugesetzbuch, Berlin.
- Dahlmann, Irene, und Teresa Hernandez Diaz* (2003), Modellvorhaben „Vom Brachflächenkataster zum Flächenmanagement“. Teil II, in: Niedersächsischer Städtetag, H. 7-8, S. 185-188 (Niedersächsisches Landesamt für Ökologie, Hildesheim).
- Dieterich, Hartmut* (1984), Mobilisierung ungenutzter Baulücken in den Kommunen, in: Informationsdienst und Mitteilungsblatt des Deutschen Volksheimstättenwerks, H. 20.
- Dieterich, Hartmut* (1991), Bodenordnung und Bodenpolitik, in: Kompendium der Wohnungswirtschaft, München, S. 250-273.
- Dieterich, Hartmut, und Rudolf Josten* (1999), Die Bodenwertsteuer, in: Westdeutsche Immobilienholding, Die Novellierung der derzeitigen Grundsteuer, Düsseldorf (Marktbericht VII), S. 12-22.
- Dirnberger, Franz* (2003), Reduzierung des Landverbrauchs – Position des Bayerischen Gemeindetags, in: Bayerischer Bürgermeister, S. 444-446.
- Dosch, Fabian, und Gisela Beckmann* (2003), Stand und Perspektiven der Siedlungsflächenentwicklung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2003, Bonn 2003 (Berichte, Bd. 16), S. 73-102.
- Dräger, Tanja, und R. Andreas Kraemer* (2004), Kommunales Flächenressourcenmanagement. Visionen für Politik und Forschung. Zusammenfassung eines Fachgesprächs der Initiative Flächenoptimierung, Berlin.
- DST – Deutscher Städtetag* (2004), Positionen des Deutschen Städtetages zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.
- Einig, Klaus, und Margarete Spiecker* (2002), Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums, in: ZUR, Sonderheft, S. 150-157.
- Einig, Klaus, und Gérard Hutter* (1999), Durchsetzungsprobleme ökonomischer Instrumente – das Beispiel handelbarer Ausweisungsrechte, in: Axel Bergmann u.a., Siedlungspolitik auf neuen Wegen – Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, Berlin, S. 289-309.
- Einig, Klaus*, Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement. Interkommunaler Wettbewerb und Baulandproduktion, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bauland- und Immobilienmarktbericht 2003, Bonn, S. 111-140.
- Ekardt, Felix* (2001), Zertifikatmärkte, Abgaben oder Subventionsreduktion als finanzrechtliches Instrument?, in: Verwaltungsrundschau, S. 397-403.
- Ewringmann, Dieter, und Kilian Bizer* (1995), Die Naturschutzabgabe als Lenkungsinstrument in der Flächennutzung, in: Dieter Ewringmann, Ökologische Steuerreform: Steuer in der Flächennutzung, Berlin 1995.
- Ferber, Uwe, und Peter Rogge* (2006), Internationale Erfahrungen im Brachflächenrecycling (Expertise), Expertise im ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), www.flaeche-im-kreis.de.
- Ferber, Uwe, und Peter Rogge* (2006), Privatwirtschaftliche Akteure und Wiedernutzung von Brachflächen (Expertise), Expertise im ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“, hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), www.flaeche-im-kreis.de.
- Galster, Andreas, und Sandra Jasaitis* (2003), Reduzierung des Flächenverbrauchs in Baiersdorf, in: Bayerischer Bürgermeister, S. 453-455.

- Glück, Alois* (1994), *Wege zum Bauland – Strategien und Beispiele für die kommunale Praxis*, München.
- Greiving, Stefan* (2003), *Der Raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System*, in: *RuR*, S. 371-378.
- Haaren, Christina v., und Vincent Nadin* (2003), *Die Flächeninanspruchnahme in Deutschland im Vergleich mit der Situation in England*, in: *RuR*, S. 345-356.
- Heiland, Stefan, Markus Reinke und Stefan Siedentop* (2004), *Flächeninanspruchnahme – naturschutzpolitische Strategien, Instrumente und Maßnahmen. Teilvorhaben: Status-quo-Analyse, Teil 1, 2, Zwischenbericht (F + E-Vorhaben FKZ 803 82 010 des Bundesamtes für Naturschutz)*, S. 1-50.
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS)* (2004), *Aktivierungsstrategien zur Inwertsetzung städtebaulicher Brachenpotenziale (Brachenrecycling), 1. Zwischenbericht Berlin*, Berlin.
- Jörissen, Juliane. und Reinhard Coenen* (2004), *Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure, April 2004 (TAB Berlin)*.
- Jung, Dieter* (2003), *Kritische Anmerkungen zum Bündnis zum Flächensparen*, in: *Bayerischer Bürgermeister*, S. 441-444.
- Karrenberg, Hanns, und Engelberg Münstermann* (2004), *Gemeindefinanzbericht 2003*, in: *Der Städtetag*, H. 9, S. 5-9.
- Köck, Wolfgang* (2002), *Boden- und Freiraumschutz durch Flächenhaushaltspolitik*, in: *ZUR*, Sonderheft, S. 121-125.
- Koppitz, Hans-Joachim, Gunnar Schwarting und Jörg Finkeldei* (2000), *Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis. Grundlagen – Verfahren – Wirkungen*, Berlin.
- Krappweis, Stefan (Hrsg.)* (2003), *Entfernungspauschale und Raumordnung. Die Gestaltung von Mobilitätskosten und ihre Wirkung auf die Siedlungsstruktur*, Berlin Mai 2003 (Institut für Stadt- und Regionalplanung der TU Berlin).
- Kreibohm, Henning, und Jochen Zülka* (2003), *Der Regionale Flächennutzungsplan in Nordrhein-Westfalen – Voraussetzungen, Erwartungen und Grenzen bei einem neuen Planungsinstrument*, in: *NwVBl*, S. 334-338.
- Krieger, Fritz* (1994), *Interkommunale Kooperation – Gemeinsame Industrie- und Gewerbegebiete, Dortmund* (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen).
- Krumm, Raimund* (2002), *Die Baulandausweisungsumlage als ökonomisches Steuerungsinstrument einer nachhaltigkeitsorientierten Flächenpolitik*, Tübingen (IAW-Diskussionspapiere, Nr. 7).
- Krumm, Raimund, und Wolf Dieter Heinbach* (2004), *Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik – Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz*, Tübingen (IAW – Institut für angewandte Wirtschaftsforschung).
- LABO-AK3* (1996), *Bericht der AG „Ökonomische Instrumente zum Schutz des Bodens*, Bonn.
- Lehmbrock, Michael, und Diana Coulmas* (2001), *Grundsteuerreform im Praxistest. Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung*, Berlin 2001 (Difubeiträge zur Stadtforschung, Bd. 33).
- Lütke Daldrup, Engelbert* (2004), *Stadtumbau in Leipzig – eine Zwischenbilanz*, in: *Volksheimstättenwerk Forum Wohneigentum*, S. 184-189.
- Michaelis, Peter* (2002), *Ökonomische Instrumente zur Steuerung des Flächenverbrauchs*, in: *ZUR*, Sonderheft, S. 129-135.

- Mitschang, Stefan* (2003), *Der Flächennutzungsplan*, Bonn.
- NABU – Naturschutzbund Deutschland* (2002), *Flächen intelligent nutzen. Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung*. Tagung am 8./9.11. 2001, Bonn.
- NBBW – Der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg* (2004), *Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg*, Sondergutachten, Stuttgart.
- Orwat, Grit* (2003), *Kommunales Flächenressourcenmanagement*, Karlsruhe (Institut für Städtebau und Landesplanung).
- RNE – Rat für Nachhaltige Entwicklung* (2004), *Verminderung der Flächeninanspruchnahme. Dialogveranstaltungen 1-4, Ergebnisprotokolle*, Berlin.
- RNE – Rat für Nachhaltige Entwicklung* (2004), *Mehr Wert für Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land. Empfehlungen an die Bundesregierung*, Berlin.
- Rodi, Michael* (2002), *Die Grundsteuer als Instrument einer Flächenhaushaltspolitik*, in: ZUR, Sonderheft, S. 164-169.
- Runkel, Peter* (2002), *Wohnbaulandmobilisierung als Element der Flächenhaushaltspolitik*, in: ZUR, Sonderheft, S. 138-146.
- Schäfer, Rudolf, und Petra Lau* (2002), *Rechts- und Verfahrensinstrumente beim Stadtbau – Ergebnisse eines Planspiels*, Potsdam (Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg).
- Schäfer, Rudolf* (1983), *Planverwirklichungsgebote in der kommunalen Praxis*, Berlin.
- Schmalholz, Michael* (2002), *Zur rechtlichen Zulässigkeit handelbarer Flächenausweisungsrechte*, in: ZUR, Sonderheft 2002, S. 158-163.
- Schmalholz, Michael*, *Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Alternative Ansätze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Siedlung und Verkehr*, Hamburg 2004.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd* (1985), *Schließen von Baulücken – Arbeitsblätter zur Aktivierung vorhandenen Baulands*, Berlin.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd, u.a* (1994), *Planspiel Modell-Stadt-Ökologie. Dokumentation des Verlaufs und der Ergebnisse des Verwaltungsplanspiels in Schwabach*, Berlin (Difub Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 9).
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd* (2002), *Anwendungsstudie zum regionalen Flächennutzungsplan*, hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Scholich, Dietmar* (2004), *Raumplanerische Instrumente: Möglichkeiten, Grenzen, Weiterentwicklungsbedarf*, in: *Verringerung der Flächeninanspruchnahme: Die Diskussion um Instrumente. Vierter Dialog des Rates für Nachhaltige Entwicklung am 20.1.2004 in Berlin*.
- Schrödter, Hans* (1998), *Baugesetzbuch (BauGB) – Kommentar*, München 1998.
- Siedentop, Stefan, und Steffen Kausch* (2004) *Die räumliche Struktur des Flächenverbrauchs. Ergebnisse einer gemeindedatenbasierter Analyse für den Zeitraum 1997 bis 2001*, in: *Raumforschung und Raumordnung*, H. 1, S. 36-49.
- Siedentop, Stefan, und Steffen Kausch* (2003), *Siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume*, Bonn (BBR Forschungen, H. 114).
- Siedentop, Stefan* (2003), *Innenentwicklung als Leitbild einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung?*, in: FUB, S. 89-98.
- Simsch, Klaus, u.a.* (2000), *Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenrecycling*, Berlin (Umweltbundesamt, Texte 10/00).
- Spannowsky, Willy* (1994), *Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen*, Berlin 1994.

- Spannowsky, Willy* (1999), *Verwirklichung von Raumordnungsplänen durch vertragliche Vereinbarungen*, Bonn.
- SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen* (2002), *Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Sondergutachten.*
- SRU – Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen* (2004), *Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern, Umweltgutachten 2004 (BT-Drs. 15/3600 vom 2.7.2004).*
- Süßkraut, Georg, Wilma Visser und Albert Burgers* (2001), *Leitfaden über Finanzierungsmöglichkeiten und -hilfen in der Altlastenbearbeitung und im Brachflächenrecycling*, Berlin (Umweltbundesamt, Texte 04/01).
- TAB – Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag* (2004), *Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung.*
- Trapp, Jan Hendrik, und Sebastian Bolay* (2003), *Privatisierung in Kommunen. Eine Auswertung kommunaler Beteiligungsberichte*, Berlin (Difu-Materialien 10/2003).
- Tomerius, Stephan, und Thomas Preuß* (2001a), *Flächenrecycling als kommunale Aufgabe. Potenziale, Hemmnisse und Lösungsansätze in den deutschen Städten*, Berlin (Umweltberatung für Kommunen).
- Tomerius, Stephan, und Thomas Preuß* (2001b), *Nachhaltige Ressourcenschonung – Flächenmanagement/Flächenrecycling. Aktuelle Hemmnisse und Lösungsansätze in den Städten, Studie im Auftrag des BMBF*, Berlin.
- Umweltbundesamt* (2000), *Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenrecycling*, Berlin (Texte 10/00).
- Umweltbundesamt* (2003), *Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr*, Berlin (Texte 90/03).
- Wohltmann, Matthias* (2002), *Rechtsfragen der Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs*, in: ZUR, Sonderheft, S. 169-179.