



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

*Kreislaufwirtschaft in der
städtischen/stadtregionalen
Flächennutzung*

Heft 51

Werkstatt: Praxis



Informationen zur Raumentwicklung • Fachzeitschrift • Themenhefte 2007

Stadtentwicklungsfonds
Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft – Impulse für die Stadt- und Raumentwicklungspolitik in Europa
Soziale Stadtpolitik – eine Zukunftsaufgabe
Integriertes Küstenzonenmanagement

Raumforschung und Raumordnung • Wissenschaftliche Zeitschrift • Mitherausgeber: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Hannover • Vertrieb: Carl Heymanns Verlag, Köln (und Buchhandel)

Forum Bau und Raum • Schriftenreihe • Dokumentiert u.a. Ergebnisse der Veranstaltungsreihe „Forum Bau und Raum“

Berichte • Analysen und Prognosen des BBR zur räumlichen Entwicklung

Frauen – Männer – Räume
Innerstädtische Raumbeobachtung: Methoden und Analysen
Raumordnungsprognose 2020/2050 (auch als CD-ROM mit zusätzl. Infos)

Forschungen • wissenschaftsorientierte Schriftenreihe zu Ergebnissen aus der Ressortforschung

Investitionsprozesse im Wohnungsbestand – unter besonderer Berücksichtigung privater Vermieter
Die demografische Entwicklung in Ostdeutschland und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

Werkstatt: Praxis • praxis- und umsetzungsorientierte Schriftenreihe zu Ergebnissen aus der Ressortforschung

EUROPOLIS
Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels

BBR-Online-Publikationen

Kompetenzen und Aufgaben der Raumordnung in der Gestaltung von Kulturlandschaften
Regionale Kulturlandschaftsgestaltung. Neue Entwicklungsansätze und Handlungsoptionen für die Raumordnung

INKAR – Indikatoren und Karten zur Raumentwicklung • CD-ROM • erscheint in jährlichen Ausgaben, zuletzt 2006

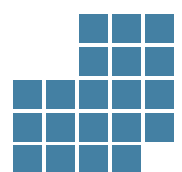


Die bei den Reihen genannten Titel sind lediglich eine aktuelle Auswahl.
Alle Veröffentlichungen des BBR sowie Bezugshinweise und Preise finden Sie im Internet unter www.bbr.bund.de.

Kreislaufwirtschaft in der städtischen/ stadtreionalen Flächennutzung

Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR)



ExWoSt

Werkstatt: Praxis

In der Schriftenreihe Werkstatt: Praxis veröffentlichen das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) praxisorientierte Ergebnisse zu den Themen Raumordnung, Städtebau, Wohnungswesen und Bauwesen.

IMPRESSUM

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)
Invalidenstraße 44
10115 Berlin
www.bmvbs.bund.de

Bundesamt für
Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
www.bbr.bund.de

Bearbeitung

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin (Auftragnehmer)
Thomas Preuß (Leitung),
Dr. Stephanie Bock, Christa Böhme, Dr. Arno Bunzel, Gregor Jekel, Ulrike Meyer, Manuela Rottmann

in Kooperation mit

Dr. Uwe Ferber, Peter Rogge, Ariane Ruff
Projektgruppe Stadt + Entwicklung
Ferber, Graumann und Partner, Leipzig

Prof. Dr. Kilian Bizer, Dr.-Ing. Georg Cichorowski
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn
Dr. Fabian Dosch (Leitung),
Dr. Peter Jakubowski, Eckhard Bergmann

Redaktion

Klaus-Dieter Beißwenger (Difu)

Druck

Studio Prokopy, Werbeagentur und Fotostudio, Berlin

Verlag

Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen
und Raumordnung
Postfach 21 01 50
53156 Bonn

Bestellungen

gabriele.bohm@bbr.bund.de
Stichwort Werkstatt: Praxis Heft 51

Nachdruck und Vervielfältigung

Alle Rechte vorbehalten.

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist
nicht unbedingt mit der der Herausgeber identisch.

ISSN 1463-0063 (Schriftenreihe)
ISBN 978-3-87994-951-9

Werkstatt: Praxis Heft 51
Bonn 2007

Weg von der Siedlungsexpansion hin zur Bestandserneuerung

In der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – bekräftigt im Koalitionsvertrag vom November 2005 – wurde die Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr von derzeit rund 95 Hektar pro Tag auf 30 Hektar pro Tag im Jahre 2020 festgeschrieben.

Auch die wirtschaftliche und demografische Entwicklung erfordert ein Umdenken, das sich in der Flächenhaushaltspolitik auswirken muss.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung leistet durch die Gesetzgebung im Baugesetzbuch, mit Förderprogrammen der Städtebauförderung und mit Forschungsprogrammen entscheidende Beiträge hierzu. Aber in erster Linie sind die Länder und Gemeinden gefordert, um den Flächenverbrauch noch wirksamer als bisher zu reduzieren.

Deshalb wurde im Rahmen des Forschungsprogramms ExWoSt (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung Ende 2003 das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ initiiert.

In zwei Planspielphasen wurde ein integrativer Politik- und Steuerungsansatz ermittelt, der die vorrangige und systematische Ausschöpfung aller bestehenden Flächenpotenziale im Bestand zum Ziel hat und nur in Grenzen die Inanspruchnahme neuer Flächen zulässt.

In Phase I wurde eine mittelfristige Strategie (bis 2010) basierend auf bereits gültigen Rahmenbedingungen entwickelt, um die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. In der Planspielphase II wurden neue Instrumente getestet, um weitergehende Möglichkeiten der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu finden.

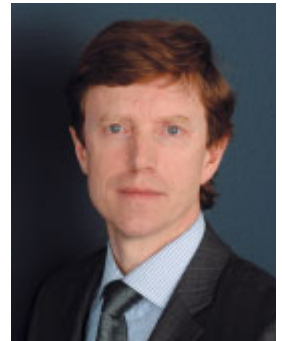
Es gilt nun die planerischen und gestalterischen Herausforderungen von Innenentwicklung, Brachflächenrecycling und Anpassung der Siedlungsstruktur an neue Bedarfe als Chance zu begreifen. Es sind attraktive Standortbedingungen zu schaffen, die hohe Wohn- und Lebensqualität mit wirtschaftlichem Wachstum vereinen. Vision ist eine vitale, modernisierte, konsolidierte und wirtschaftsstarke Stadtregion, deren Flächenentwicklung ganz überwiegend auf Bestandsflächen erfolgt.

Die vorliegenden Ergebnisse dieses Forschungsprogramms enthalten wertvolle Anregungen und Hinweise, um diese wichtigen Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie und der Stadtentwicklung in der Praxis zu erreichen.



Dr.-Ing. Engelbert Lütke Daldrup

Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung



Inhalt

Zusammenfassung	1
Summary	4
1. Einführung	7
1.1 Flächeninanspruchnahme in der Bundesrepublik Deutschland	7
1.2 Was ist Flächenkreislaufwirtschaft?	8
1.3 Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft	10
1.4 Die Strategie Flächenkreislaufwirtschaft	10
1.5 Handlungsbereiche der Flächenkreislaufwirtschaft	13
1.6 Akteure der Flächenkreislaufwirtschaft	14
1.7 Vision Flächenkreislauf 2022	16
2. Die Nachhaltigkeitspolitik des Bundes und das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“	18
2.1 Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als Ziel und Aufgabe des Bundes	18
2.2 Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“	19
Ziel des Vorhabens	20
Methodisches Vorgehen	20
Produkte	20
Fachliche Begleitung des ExWoSt-Forschungsfelds durch einen Expertenkreis	21
3. Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft	22
3.1 Die Methode Planspiel	22
3.2 Durchführung der Planspiele	22
3.3 Planspielregionen und Planspielakteure	25
3.4 Integrierte Handlungskonzepte für eine städtische bzw. stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft	26
Voraussetzungen für die Erstellung integrierter Handlungskonzepte	28
Flächenpolitische Ziele und integrierte Handlungskonzepte	28
Struktur eines integrierten Handlungskonzepts	28
Beispielhafte Maßnahmenpakete in integrierten Handlungskonzepten für eine städtische bzw. stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft	29
Zwischenfazit zur bisherigen Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte in den Planspielregionen	31
4. Bestehende und neue Instrumente der Flächenkreislaufwirtschaft: Bewertungen aus den Planspielregionen	32
4.1 Bewertung der bestehenden Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft	33
Bestehende Instrumente im Handlungsbereich Planung	33
Bestehende Instrumente im Handlungsbereich Information	38
Bestehende Instrumente im Handlungsbereich Organisation und Kooperation	39
Bestehende Instrumente im Handlungsbereich Fördermittel und Budget	43
Bestehende Instrumente im Handlungsbereich Vermarktung	44
Bestehende Instrumente im Handlungsbereich Anordnungen	44
4.2 Bewertung der neuen Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft	46
Neue Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückspreise	47
Neue Instrumente zur Beeinflussung der Flächenausweisung	48
Neue Instrumente für Finanzierung und Subventionen	51
Weitere Instrumente zur Anpassung ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen an die Erfordernisse der Flächenkreislaufwirtschaft	55
4.3 Fazit aus den Bewertungen der Planspielregionen	57

5. Policy-Mix für eine Flächenkreislaufwirtschaft	60
5.1 Bündel von Status-quo-Instrumenten für eine Flächenkreislaufwirtschaft zur Stärkung der Innenentwicklung	60
Ergänzende Status-quo-Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Stadtregionen mit wachsender Entwicklungsdynamik (gesondertes Ziel: Schutz von Frei- und Erholungsflächen)	62
Ergänzende Status-quo-Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Stadtregionen mit schrumpfender Entwicklungsdynamik (gesondertes Ziel: Um- und Rückbau, Renaturierung)	62
5.2 Bündelung von neuen Instrumenten für eine Flächenkreislaufwirtschaft	62
 6. „Fläche im Kreis“: Schlussfolgerungen für den Bund	 66
6.1 Handlungsmöglichkeiten des Bundes auf dem Weg zu einer Flächenkreislaufwirtschaft	66
Motivationen und Handlungsmöglichkeiten anderer Flächenakteure	66
6.2 Empfehlungen für vorrangige Maßnahmen mit kurz- bis mittelfristigem Umsetzungshorizont	68
Verbesserung der Steuerungswirkung räumlicher Planung	68
Stärkere Förderung der Mobilisierung von Flächenpotenzialen der Innenentwicklung	68
Stärkere Förderung privater Initiativen der Brachflächenrevitalisierung	69
Fachliche Unterstützung der Konzeption und Praxiseinführung von B-Flächen-Fonds	69
Fachliche Unterstützung der Konzeption und Praxiseinführung von C-Flächen-Fonds	69
Mobilisierung bundeseigener Flächenpotenziale im Bestand	70
Förderung von Flächeninformationen und von Flächenbewusstsein	70
Weiterentwicklung der Instrumente des Stadtumbaus	70
6.3 Empfehlungen für vorrangige Maßnahmen mit langfristigem Umsetzungshorizont	71
Schaffung eines tragfähigen Lasten-Nutzen-Ausgleichs in Bezug auf die Nichtausweisung oder Neuausweisung von Bauflächen	71
Prüfung der Einführung einer Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen	71
Prüfung der Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte	71
Prüfung einer umfassenden Reform der Grundsteuer	71
Prüfung der Einführung von Zweckzuweisungen für Maßnahmen der Innenentwicklung im Kommunalen Finanzausgleich	72
6.4 Empfehlungen für weitere Maßnahmen	72
Prüfung der Weiterentwicklung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots sowie der Einführung einer Rückbauhaftpflichtversicherung	72
6.5 Generelle Umsetzungsempfehlungen an den Bund	73
6.6 Fazit	74
 Instrumentelle Optionen aus Sicht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	 76
<i>Prof. Dr. Wilhelm Söfker</i>	
 Literatur	 78
 Anhang	
Akteure des Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“	83
Veröffentlichungen sowie weiterführende Berichte und Materialien aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“	85
In den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft (Phase I) geprüfte bestehende Instrumente	87
In den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft (Phase II) geprüfte neue Instrumente	89

Abbildungen

Abbildung 1:	Entwicklung der Siedlungsdichte 1992–2004	8
Abbildung 2:	Phasen und Potenziale der Flächenkreislaufwirtschaft	9
Abbildung 3:	Nutzungskategorien und Aufgaben einer Flächenkreislaufwirtschaft	11
Abbildung 4:	Flächenkreislauf ist mehr als Flächenrecycling	12
Abbildung 5:	Flächenpolitisches Aktionsfenster	12
Abbildung 6:	Akteure der Flächenkreislaufwirtschaft	15
Abbildung 7:	ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“: Rahmenbedingungen und Anforderungen	19
Abbildung 8:	Bearbeitungs- und Analyseschritte in den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft	23
Abbildung 9:	Planspielregionen „Fläche im Kreis“	25
Abbildung 10:	Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts für eine stadtreionale Flächenkreislaufwirtschaft	27
Abbildung 11:	Regionalplan Region Stuttgart: Festlegung von Schwerpunkten für Wohnungsbau und Gewerbe	34
Abbildung 12:	Baulückenkarte von Panten im Amt Nüsse	39
Abbildung 13:	Vorschlag für eine Kooperation auf Verbandsgemeinde-Ebene	41
Abbildung 14:	Prinzipielle Verfahrensweise mit Flächenausweisungsrechten	50
Abbildung 15:	Kommunaler Finanzausgleich mit und ohne flächenökologische Modifizierung	52
Abbildung 16:	Modell des Entwicklungsfonds für B-Flächen in Duisburg	53

Tabellen

Tabelle 1:	Planspielregionen/-städte	25
Tabelle 2:	Beispielhafte Maßnahmenpakete in integrierten Handlungskonzepten in wachsenden bzw. in schrumpfenden Städten oder Stadtregionen	30
Tabelle 3:	Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Planung für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer	38
Tabelle 4:	Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Information für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer	39
Tabelle 5:	Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Organisation und Kooperation für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer	42
Tabelle 6:	Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Fördermittel und Budget für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer	44
Tabelle 7:	Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Vermarktung für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer	45
Tabelle 8:	Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Anordnungen für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer	46
Tabelle 9:	Empfehlungen der Planspielbeteiligten an den Bund zur Weiterverfolgung neuer Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückspreise	47
Tabelle 10:	Kosten-Nutzen-Betrachtung bei Flächenneuausweisungen: Einnahmen und Ausgaben bei der Entwicklung von Wohnflächen (W) und Gewerbeflächen (G)	48
Tabelle 11:	Mögliche Rückverteilung des Aufkommens aus der Baulandausweisungsumlage	49
Tabelle 12:	Empfehlungen der Planspielbeteiligten an den Bund zur Weiterverfolgung neuer Instrumente zur Beeinflussung der Flächenausweisung	51
Tabelle 13:	Empfehlungen der Planspielbeteiligten an den Bund zur Weiterverfolgung neuer Instrumente für Finanzierung und Subventionen	54
Tabelle 14:	Empfehlungen der Planspielbeteiligten an den Bund zur Weiterverfolgung der Anpassung weiterer ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen an die Erfordernisse der Flächenkreislaufwirtschaft	56

Zusammenfassung

Im Rahmen des Forschungsprogramms ExWoSt (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) wurde im Zeitraum 2003 bis 2007 das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ durchgeführt. Es wurde im Auftrag des Bundes vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Kooperation mit der Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig, und der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt, bearbeitet.

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 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 Instrumente (Planspielstufe I: Bestehende Instrumente, Zeithorizont 2010) sowie neue Instrumente (Planspielstufe II: Neue Instrumente, Zeithorizont 2020) zur Erreichung einer Flächenkreislaufwirtschaft geprüft haben.

Die Planspiele knüpften damit an die von der Bundesregierung mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verfolgten flächenpolitischen Ziele an. Diese hier formulierten flächenpolitischen Ziele einer Reduktion der derzeitigen Inanspruchnahme von Boden für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar pro Tag sowie einer vorrangigen Innenentwicklung (Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung = 3:1) bis zum Jahr 2020 sollen mit einer Doppelstrategie aus Qualitätssteuerung – Schonung des Außenbereichs durch Innenentwicklung sowie Aufwertung von Siedlungsflächen – und Mengensteuerung – Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen – erreicht werden.

An den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft waren die StadtRegion Stuttgart, die Region Mölln, die Region Rheinhessen-Nahe, die Stadt Duisburg und die Planspielregion Nordthüringen beteiligt.

In allen fünf Planspielregionen wurden im Rahmen der Status-quo-Planspiele darüber hinaus sogenannte integrierte Handlungskonzepte für eine stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft erarbeitet. Diese beschreiben ein lokal umsetzbares bzw. initiiierbares Instrumentenbündel zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zum Flächenrecycling.

Die Status-quo-Planspiele förderten mit der Prüfung der vorhandenen Instrumente Defizite zutage, die Hindernisse auf dem Weg zu einer Flächenkreislaufwirtschaft darstellen, die aber mit einer konsequenteren Anwendung derselben bzw. durch geringfügige Neujustierungen des gesetzlichen Rahmens verringert werden könnten. Wenngleich eine Vielzahl bestehender Instrumente die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft unterstützen kann, lassen sich Fehlanreize bzw. Fehlsteuerungen in der Flächeninanspruchnahme mit dem bestehenden Instrumentarium nicht überwinden. Das Verhalten der am Flächenmarkt beteiligten Akteure kann unter dem Einsatz der bestehenden Instrumente und der von diesen ausgehenden Anreize nicht wirksam im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft beeinflusst werden. Um die ambitionierten flächenpolitischen Ziele des Bundes zu erreichen, werden daher neue Instrumente mit zieladäquaten Anreizen für notwendig erachtet, die sowohl die Flächennutzung als auch die Flächenausweisung wirksam beeinflussen können.

Auf Basis der Planspielergebnisse wurden verschiedene bestehende und neue Instrumente in einem Policy-Mix für eine städtische bzw. stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft gebündelt, der einer vorrangigen Innenentwicklung sowie, entsprechend den stadtregionalen Erfordernissen, darüber hinaus dem verstärkten Brachflächenrecycling, dem Um- und Rückbau sowie dem Erhalt von Frei- und Erholungsflächen dient. Hierzu zählen bestehende Instrumente, die eine vorrangige Innenentwicklung unterstützen wie

- Regionalplan,
- interkommunale Planungen,

- Ermittlung des Flächenbedarfs (als wesentlicher Baustein von Regionalplanung sowie vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung),
- informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung,
- sonstige Quartiers- und Standortplanungen (z.B. Testplanungen, Rahmenpläne, Masterplanungen),
- Aufgabenverteilung in einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft,
- bodenpolitischer Grundsatzbeschluss,
- bestehende Förderprogramme

und ergänzend

- informatorische Instrumente für Grundstückseigentümer,
- Vermarktung.

Für den Schutz von Frei- und Erholungsflächen insbesondere in wachsenden Stadtregionen sollten die folgenden bestehenden Instrumente eingesetzt werden:

- Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools,
- Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden,
- Freiraumerhalt und -aufwertung: Erholungsflächen, Sondernutzungen im Außenbereich, Unter-Glas-Produktion, Landwirtschaft.

In schrumpfenden Regionen oder Städten werden ergänzende Instrumente benötigt, mit denen den Folgen von Bevölkerungsverlust, Leerständen, Funktionsverlusten und Flächenüberhängen adäquat begegnet werden kann wie

- Stadtumbau,
- Förderprogramme mit dem Schwerpunkt Brachflächen bzw. C-Flächen.

Zukünftig sollten im Verbund mit bestehenden Instrumenten außerdem neue oder wesentlich reformierte Instrumente für ökonomische Anreize sorgen. Diese verfolgen im Wesentlichen drei Ansätze:

- Beeinflussung der Grundstückspreise (z.B. durch eine umfassende Grundsteuerreform oder eine reformierte Grunderwerbsteuer), um für private und öffentliche Bauwillige die Anreize, auf neu ausgewiesene Flächen zurückzugreifen, zu senken,

- Einführung von Preismechanismen für die Neuausweisung von Flächen (z.B. durch handelbare Flächenausweisungsrechte oder eine Baulandausweisungsumlage jeweils in Verknüpfung mit Kosten-Nutzen-Betrachtungen), um den Kommunen zusätzliche Motivation für die Innenentwicklung zu bieten,
- Einführung von Finanzierungsmöglichkeiten und flächenkreislaufgerechte Modifizierung von Fördermaßnahmen (z.B. durch Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, zinsgünstige Kredite, Grundstücksfonds, Rückbauhaftpflicht, Subvention von Renaturierungen) für eine massive Stärkung der Innenentwicklung.

Wegen der unterschiedlichen Adressaten und Zielrichtungen ist evident, dass diese Instrumente nur gebündelt, das heißt in gleichzeitiger Anwendung einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft leisten können. Da sie kaum Einfluss auf die räumliche Allokation ihrer Wirkungen ausüben, sind sie immer im Zusammenhang mit den vorhandenen planerischen und rechtlichen Instrumenten weiterzuentwickeln und anzuwenden.

Mit dem Ziel, geeignete instrumentelle Rahmenbedingungen für eine Flächenkreislaufwirtschaft zu schaffen, werden dem Bund verschiedene Maßnahmen vorgeschlagen. Diese beinhalten, dass zur Weiterentwicklung vorhandener und zur Einführung neuer Instrumente zusätzlicher Forschungs- und Untersuchungsbedarf besteht. Dem Bund werden insgesamt 14 kurz- bis mittelfristig sowie langfristig umsetzbare Maßnahmen empfohlen, die zum Teil einen weiteren Forschungs- oder Untersuchungsbedarf erzeugen:

- Verbesserung der Steuerungswirkung räumlicher Planung,
- stärkere Förderung der Mobilisierung von Flächenpotenzialen der Innenentwicklung,
- stärkere Förderung privater Initiativen der Brachflächenrevitalisierung,
- fachliche Unterstützung der Konzeption und Praxiseinführung von B-Flächen-Fonds,
- fachliche Unterstützung der Konzeption und Praxiseinführung von C-Flächen-Fonds,
- Mobilisierung bundeseigener Flächenpotenziale im Bestand,

- Förderung von Flächeninformationen und von „Flächenbewusstsein“,
- Weiterentwicklung der Instrumente des Stadtumbaus,
- Schaffung eines tragfähigen Vorteil-Lasten-Ausgleichs in Bezug auf die Nichtausweisung oder Neuausweisung von Bauflächen,
- Prüfung der Einführung einer Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen,
- Prüfung der Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte,
- Prüfung einer umfassenden Reform der Grundsteuer,
- Prüfung der Einführung von Zweckzuweisungen für Maßnahmen der Innenentwicklung im Kommunalen Finanzausgleich,
- Prüfung der Weiterentwicklung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots und der Einführung einer Rückbauhaftpflichtversicherung.

Der Bund hat im Rahmen der Einführung und Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft nur begrenzte Einflussmöglichkeiten,

da insbesondere die Bundesländer und die Kommunen erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Raumordnung und des Baurechts besitzen. Daher wird es darauf ankommen, dass der Bund und weitere bedeutende Akteursgruppen – Bundesländer, öffentliche Akteure auf kommunaler und regionaler Ebene, private Unternehmen, institutionelle Flächeneigentümer und Immobilienwirtschaft sowie private Haushalte und Eigentümer kleinteiligen Grundbesitzes – bei der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für eine Flächenkreislaufwirtschaft eng zusammenwirken.

Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ hat gezeigt, dass der politik- und handlungsfeldübergreifende Ansatz der Flächenkreislaufwirtschaft notwendig ist, um die bestehenden Defizite in der Umsetzung sektoraler bzw. isolierter Maßnahmen und Instrumente zu überwinden.

In den Planspielen wurde deutlich, dass der öffentlichen Hand die Rolle eines zentralen Akteurs und Motors bei der Einführung und Umsetzung der Flächenkreislaufwirtschaft zukommt.

Summary

As part of the ExWoSt (Experimental Housing and Urban Development) research programme sponsored by the German Federal Ministry of Transport, Building and Urban Affairs (BMVBS) and the Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), research in the field „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ (Land in a cycle – Circular land use management in urban settings and urbanised regions) was conducted from 2003 to 2007. The works were, on behalf of the Federal German government, carried out by German Institute of Urban Affairs (Difu) in cooperation with the Leipzig project team Stadt + Entwicklung (city and development) and the special research team for institutional analysis (sofia) in Göttingen/Darmstadt.

Circular Land Use Management is an integrative policy and steering approach investigated in the ExWoSt research field. Its central idea is a changed philosophy of land use. This changed philosophy of use can be synoptically described by the formula „avoidance – reuse – balancing“. The prior, systematic objective of Circular Land Use Management is to fully utilise all potentially available, previously used sites. In this system, the use of virgin land is tied to a very limited set of conditions.

The central methodology used by the ExWoSt research were experimental games where private and public sector players from five experimental regions jointly reviewed potentially usable existing instruments (step I of the games: Existing instruments, horizon 2010) and new instruments (step II of the games: New instruments, horizon 2020) all aiming at Circular Land Use Management.

These experimental games were geared to achieving the land use policy goals formulated by the Federal German government in the context of its National Sustainability Strategy. The land use policy goals formulated for the horizon 2020, i.e. a reduction of the current level of land consumption for new settlements and public thoroughfares to 30 hectares a day, and priority for inner-city development (ratio between core-area development and fringe-area development = 3:1), are intended to be achieved with the help of a twin-pronged strategy combining quality control – i.e. avoiding the use of fringe areas by developing core areas and enhancing the

value of built-up residential areas – and quantity control – i.e. limiting the use of virgin land.

The experimental games on Circular Land Use Management involved the Stuttgart urban region, the Mölln region, the region of Rhine-Hesse/Nahe, the city of Duisburg and the Northern Thuringian planning region.

An additional activity performed in all five regions as part of the status-quo experimental games was to draw up integrated action plans for Circular Land Use Management in urban settings and urbanised regions. Each of these describes a bundle of instruments that can be locally implemented or initiated in order to reduce land use and promote brownfield and greyfield redevelopment.

The experimental status-quo games revealed, as a result of the reviews of the existing instruments, where the deficits are on the way to Circular Land Use Management. These deficits could of course be mitigated by more consistent application of the available instruments, and/or slight readjustments of the underlying legal framework. Still, misdirected incentives or incorrect steering of land use cannot be entirely ruled out if just the toolkit of existing instruments is used. If Circular Land Use Management is the goal, the actions of the players involved in the land use market cannot be influenced with sufficient effectiveness just by using the existing instruments and the incentives set by these. Reaching the Federal government's ambitious goals for the reduction of land consumption will therefore require new instruments to set adequate incentives allowing reaching these goals, which can have an effective impact both on land use and on the status land is given in land use plans.

Based on the results of the experimental games, various existing and new instruments have been combined into a policy mix for Circular Land Use Management in urban contexts and urban regions. This policy mix serves to place the priority on downtown development and – in response to the respective needs in the urban region in question – to increase the rate of brownfield redevelopment, step up conversion and dismantling activities, and conserve open spaces and areas dedicated to recreational purposes. It includes existing instruments that place the emphasis on supporting the development of core areas, like

- regional plans
- multi-municipality plans
- the identification of space requirements (as a key ingredient for regional planning as well as preparatory and binding zoning)
- information instruments to influence municipal and administrative decisions on land use
- other neighbourhood and site plans (e.g. test plans, framework plans, master plans),
- the assignment of responsibilities in a Circular Land Use Management system in urbanised regions
- a fundamental decision on land use policies
- existing funding programmes

and additionally

- information instruments for land owners
- marketing.

The following existing instruments should be used to protect open spaces and areas for recreational purposes, especially in growing urban regions:

- concepts for areas serving the purpose of compensation for land use (areas for compensation and replacement measures), pools for compensatory areas and compensation measures
- definition of protected areas by the nature conservation authorities
- preserving and enhancing the value of: recreational spaces, special outdoor uses, greenhouse production, agriculture.

Shrinking regions, towns or cities need supplementary instruments to adequately counter the consequences of outward migration, vacancy, loss of functionality and excess space availability:

- urban restructuring
- financial support programmes focussing on brownfields/greyfields and C-class space.

In future, existing instruments should be combined with new or comprehensively reformed instruments to ensure that economic incentives are available. These instruments will essentially seek to pursue three approaches:

- to exert influence on land prices (e.g. through a comprehensive reform of taxes on land or reforming property acquisition taxes) in order to reduce the incentives for prospective private and public builders to

resort to space newly qualified as building land;

- to implement pricing mechanisms for earmarking greenfields for development purposes (e.g. through tradable rights to qualify land as development land, or through a charge for earmarking land for development purposes, each in connection with cost-benefit analyses) so as to give the municipalities additional motivation for the development of core areas;
- to implement new funding schemes, and perform appropriate modifications of existing financial support schemes so as to facilitate Circular Land Use Management (e.g. through reforms of the German system of municipal equalisation transfers, through soft loans, real estate funds, liability insurance for dismantling, subsidies to renaturation projects) in order to give a major boost to the development of urban core areas.

With the targeted players and directions of action being highly different, the only feasible thing is evidently to bundle these instruments, i.e. to use them concurrently, if a major contribution is to be made to achieving the goals of Circular Land Use Management. As these instruments have hardly any influence on the spatial allocation of their effects, they always have to be developed and applied in combination with the established planning and legal instruments.

Aiming to create an appropriate toolkit for Circular Land Use Management, various measures are being proposed to the Federal government. For instance, altogether 14 activities that can be implemented in the short- to mid-term as well as in the long-term are being recommended, some of which will require further research or investigations:

- improving the steering impact of spatial planning
- stepping up financial support to projects aiming to mobilise high-potential sites in urban core areas
- strengthening the support to private brownfield revitalisation initiatives
- providing technical support in conception and practical implementation of B-class land funds
- providing technical support in conception and practical implementation of C-class land funds

- mobilising existing sites with potential which are owned by the Federal government
- promoting the spreading of information about sites and an awareness of land availability
- advancing the instruments of urban restructuring
- creating a resilient mechanism for cost/benefit balancing in the context of non-dedication of land to development purposes or earmarking new land for development
- considering implementation of a levy on earmarking greenfield sites for development
- reviewing the implementation of tradable rights to earmark land for development purposes
- reviewing a comprehensive reform of taxes on land
- reviewing purpose-tying for core-area development projects within the system of municipal equalisation transfers
- reviewing an expansion of the duty to dismantle/to reduce impervious surfaces, and a rollout of liability insurance for dismantling.

The Federal government has only limited scope for exerting influence in a process of rollout and implementation of Circular Land Use Management as the Federal state governments and the municipalities have considerable leeway to shape their approach in the fields of spatial planning and building law. It will therefore be of crucial importance that the Federal government and further major groups of players – Federal states, public players at municipal and regional level, private enterprise, institutional land owners, the real estate industry as well as private households and owners of small properties – closely cooperate in creating a suitable framework for Circular Land Use Management.

The research done in the ExWoSt field „Fläche im Kreis“ has shown that the approach of Circular Land Use Management across policies and action areas is a necessity in order to overcome the deficits inherent in the implementation of sectoral or isolated activities and instruments.

The experimental games have demonstrated that the public authorities must take on the role of a central player and motor in initiating and implementing Circular Land Use Management.

1. Einführung

1.1 Flächeninanspruchnahme in der Bundesrepublik Deutschland

Trotz stagnierender Gesamtbevölkerung und verhaltener Baukonjunktur lässt sich keine Sättigung der Nachfrage nach Flächen beobachten. Gefragt sind Flächen, die ausreichend Freiraum für individuelle Nutzungsansprüche des Wohnens, für Freizeit und Wirtschaften bieten. Zwar ließe sich – zumindest theoretisch – Fläche technisch mit hohem Aufwand stapeln, und auch Nutzungen können weiter verdichtet werden: Die zahlende Nachfrage hierfür ist allerdings sehr begrenzt. Damit ist die Ressource Fläche zumindest faktisch endlich, dies gilt im Besonderen für Stadtregionen mit einem Mangel an unbebauten und preisgünstigen Flächenreserven. Da Flächen als Ressource für verschiedene Nutzungsansprüche dienen, führen widerstreitende Interessen oft zu Konflikten um die Nutzung. Die Konkurrenz zwischen den Kommunen um Einwohner und Arbeitsplätze führt zu neuen Flächenausweisungen, gleichzeitig fallen an anderer Stelle Flächen brach und stehen Gebäude leer.

In der Folge wird täglich noch immer eine Fläche von rund 100 Hektar für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu beansprucht, darunter etwa 60 Hektar für Gebäude- und zugehörige Freiflächen. Der Schwerpunkt liegt dabei nach wie vor im weiteren Umland der Städte, dort wo Bauland vergleichsweise preiswert ist und der Entwicklung von Flächen kaum Hemmnisse entgegenstehen. Mangels Baulands in den Kernstädten wächst in weiten Teilen des Bundesgebiets die Siedlungsfläche vorrangig an den Stadträndern und den Zwischenräumen der Entwicklungsachsen – und noch immer weit schneller als etwa die Bevölkerung oder die Beschäftigung; sie nimmt selbst in Regionen mit abnehmender Bevölkerung zu. Zöge die Konjunktur dauerhaft und deutlich an, wäre dies vermutlich mit stärkerem Flächenwachstum verbunden¹. Ungleich schwieriger als die Neuinanspruchnahme ist die Aufgabe, brachliegende Siedlungsflächen außerhalb der „Selbstläufer“ in attraktiven Kernlagen einer neuen Nutzung zuzuführen.

Eine Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Flächeninanspruchnahme steht weiter aus. So waren die Flächenproduktivitäten² zwischen 2001 und 2004 weiterhin

rückläufig³. Darüber hinaus führt der demografische Wandel zu erheblichen regionalen Verschiebungen bei Bevölkerung und Arbeitsplätzen, bei Kauf- und Realsteuerkraft und hat in vielen Regionen einen erheblichen Einfluss auf städtische Dichten.

Die planmäßige Steuerung der Flächennutzung erfolgt in Deutschland traditionell über ein ausdifferenziertes System räumlich orientierter Planung. Über einen langen Zeitraum hinweg war dieses System entwicklungsorientiert. Dies funktionierte solange, wie die Wirtschaft expandierte. Heute prägt aber bestenfalls Stagnation die Entwicklung nicht nur in Regionen des Stadtumbaus. Das Brachfallen vormals gewerblicher und zunehmend auch wohnwirtschaftlich genutzter Flächen ist zu einem zentralen Problem der Stadtentwicklung geworden. In einem jahrelangen Prozess haben Städte Einwohner und oft auch Arbeitsplätze an das Umland verloren. Damit sinken nicht nur die Steuereinnahmen, sondern unterhalb bestimmter ökonomischer Schwellenwerte werden die Tragfähigkeitsgrenzen für die technische und soziale Infrastruktur unterschritten: die Städte „perforieren“ von innen heraus. Die Sicherung der städtischen Infrastruktur wird zu einer zentralen Herausforderung der Daseinsvorsorge.

Zu- und Abwanderung verlaufen stadtregional und sogar innerhalb von Großstädten zuweilen höchst unterschiedlich. Bundesweit sinken die Siedlungsdichten, in Ostdeutschland deutlich stärker als in Westdeutschland (vgl. Abbildung 1). Umgekehrt steigt die Verfügbarkeit an Siedlungsflächen je Einwohner an: Während sie in Westdeutschland mit 534 m² je Einwohner (2004) gegenüber 522 m² je Einwohner (2000) nur moderat zunahm, stieg sie in Ostdeutschland von 580 m² je Einwohner (2000) auf 626 m² je Einwohner (2004) um fast acht Prozent an.

Darüber hinaus sinkt die wirtschaftliche Produktivität der Flächennutzung. Im Zeitraum von 2001 bis 2004 stieg das Bruttoinlandsprodukt preisbereinigt bundesweit um 2,4 Prozent. Trotz dieser Steigerung sank die Flächenproduktivität, hier definiert als Bruttowertschöpfung je Flächeneinheit bezogen auf die Gebäude- und Freiflächen, bundesweit um 1,3 Prozent, da sich die Wertschöpfung auf weit mehr Gebäudefläche verteilt. Dabei sank die Flächenproduktivität

(1) Vgl. hierzu auch Peter Jakubowski und Michael Zarth: Nur noch 30 ha pro Tag – Vor welchen Anforderungen stehen die Regionen?, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 3 (2003), S. 185–197.

(2) Der Zusammenhang von wirtschaftlicher Leistung und Flächeninanspruchnahme wird durch den Quotienten aus Bruttoinlandsprodukt (zu Preisen von 1995) und Siedlungs- und Verkehrsfläche beschrieben: Flächenproduktivität.

(3) Fabian Dosch und Peter Jakubowski: Steigerung der Infrastruktur-Effizienz durch Flächenkreislaufwirtschaft, in: Zukunft städtischer Infrastruktur, Informationen zur Raumentwicklung, H. 5 (2006), S. 293–304; Statistisches Bundesamt: Umwelt. Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall. Ausgewählte Ergebnisse der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen und der Umweltstatistik 2003, Presseexemplar, Wiesbaden 2003.

(4) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2006, Wiesbaden 2007, S. 12–13.

(5) Eckhard Bergmann und Fabian Dosch: Von Siedlungsexpansion zum Flächenkreislauf. Trendwende zu einem haushälterischen Umgang bei der Flächeninanspruchnahme?, in: PlanerIn, H. 1 (2004), S. 5–8.

(6) Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Bericht Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2004, Bonn 2004 (BBR Berichte, Bd. 19).

(7) Umweltbundesamt: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, Berlin 2003 (UBA Texte 90/2003); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Bericht Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2004, Bonn 2004 (BBR Berichte, Bd. 19).

(8) Vgl. u.a. Dankwart Guratzsch: Eigenheimpreise vor dem Verfall, in: Die Welt, 22.11.2005.

(9) DEGI Deutsche Gesellschaft für Immobilienfonds: Neue Perspektiven. Marktreport 2006, Frankfurt a.M. 2006.

tät im Osten mit minus 2,5 Prozent deutlich stärker als im Westen.

Zwar wurden die Zuwächse an Siedlungsfläche im Intervall 2001 bis 2005 deutlich geringer⁴, gemessen an der in diesem Zeitraum schwachen Baukonjunktur hätte der Rückgang insgesamt aber viel stärker sein müssen. Gleichzeitig wurde möglicherweise zu wenig an zentralen Standorten gebaut. Vereinfacht ausgedrückt: Was heute am peripheren (= „falschen“) Standort gebaut wird, wird vermutlich übermorgen durch steigende Nebenkosten und sinkende Marktpreise unrentabel. Auch um diese Fehlallokationen zu vermeiden, bleibt die Herausforderung einer (deutlichen) Verringerung der Neuinanspruchnahme von Flächen nach wie vor gültig. Potenziale zur Erreichung dieser Ziele werden insbesondere in der stärkeren Nutzung des Bestands gesehen⁵. Dabei weisen die Großstädte, selbst in Bauland-Hochpreisregionen, beträchtliche Brachflächen auf⁶, die Flächenpotenziale für Neunutzung darstellen. Die Chancen für das Flächenrecycling steigen mit dem Marktwert der Flächen zwar bei zunehmenden Baulandpreisen, ein genereller Durchbruch bei der Wiedernutzung alter Flächen ist jedoch nicht belegt. Mehrere Studien lassen vermuten, dass der Zuwachs immer noch (deutlich) größer ist als die Wiedernutzung⁷, jüngst belegt durch die BBR-Baulandumfrage 2006.

Ausgehend vom demografischen Wandel wird auch eine Nachfrageveränderung

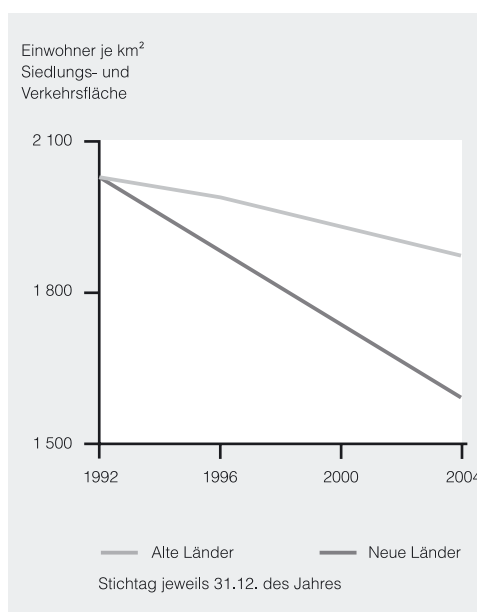
erwartet. So wie die Nachfrage nach Suburbia in einer alternden und kinderarmen Gesellschaft abnimmt, könnte die Nachfrage nach Stadt und den Allokationsvorteilen zentralörtlicher Standorte in einer dienstleistungsorientierten Gesellschaft steigen. Leben in einer alternden und ausdünnenden Suburbia wird kostspieliger⁸. Auch für gewerbliche Immobilien gewinnen zentrale Standorte weiter an Bedeutung⁹. So fragt der Dienstleistungssektor vermehrt Bestandsflächen nach, während im Zuge der Globalisierung die Flächennachfrage des produzierenden Gewerbes rückläufig ist. Die mittel- und langfristige Herausforderung besteht darin, die Nachfrage auf zentrale Wohn- und Gewerbestandorte zu lenken, um bestehende technische und soziale Infrastrukturen möglichst auszulasten.

1.2 Was ist Flächenkreislaufwirtschaft?

Flächenkreislaufwirtschaft stellt ein System von Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brachliegen und Wiedereinbringen von Flächen dar. Prämisse einer Flächenkreislaufwirtschaft ist es, bestehende Flächenpotenziale zu mobilisieren und für neue Nutzungen vorrangig in Anspruch zu nehmen. Die Flächennutzung erfolgt bewusst auf einem vorher schon genutzten Grundstück. In der Flächenkreislaufwirtschaft ist nicht mehr der Freiraum, sondern die brachfallende Fläche, die Bestandsfläche der „Rohstoff“ für neue Nutzungen. Dauerhaftigkeit, Recycling, Nutzungsketten und Kreislaufanalysen sollen so künftig für Grundstücke und Flächen jene Bedeutung erlangen, die sie mittlerweile für beinahe jedes industrielle Produkt haben.

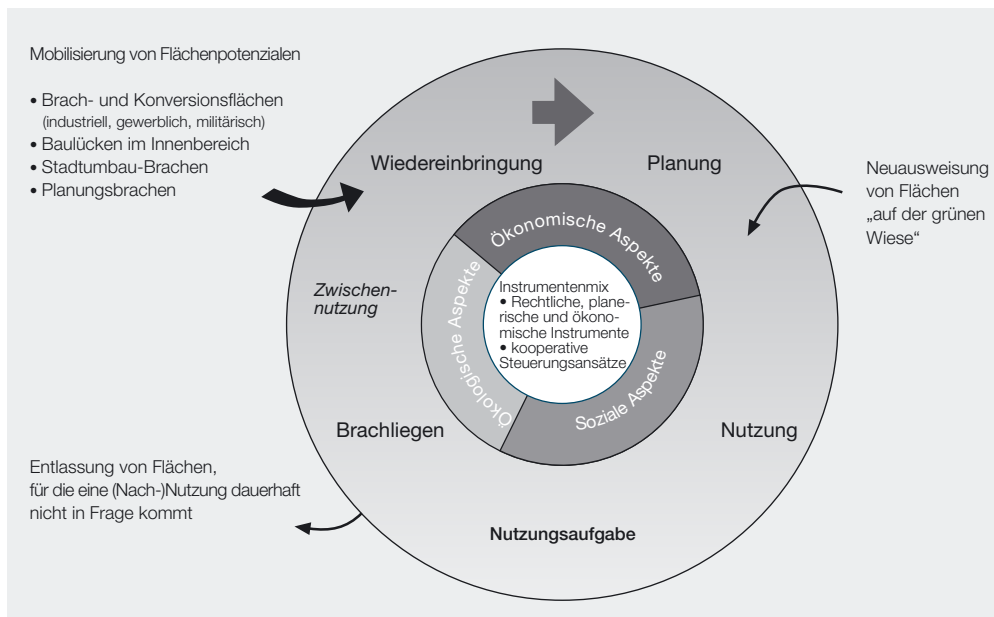
Vorbild für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft sind die vielfach etablierten Stoffkreisläufe. Die gebaute Stadt wird als System verstanden, dessen Baukörper unterschiedlichen Nutzungsphasen unterliegt. Mitunter werden ganze Quartiere und Industrieareale zurückgebaut und einer Nachfolgenutzung zugeführt. Die genutzte Fläche sollte dabei insgesamt konstant bleiben. Was nicht baulich wiedergenutzt werden kann, wird zurückgebaut oder renaturiert; bei hohem Siedlungsdruck wird nachverdichtet. Der Kreislaufgedanke greift damit die Vorstellung eines Nutzungszyklus von Baulandbereitstellung, Bebauung, Nutzung, Brachfallen und Wiedernutzung auf. In diesem Kreislauf gibt es keine zusätzliche Flächen-

Abbildung 1:
Entwicklung der Siedlungsdichte 1992–2004



Quelle: BBR (2006).

Abbildung 2:
Phasen und Potenziale der Flächenkreislaufwirtschaft



Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, 2004.

inanspruchnahme. Neue Vorhaben werden entweder auf Brachflächen durchgeführt, oder die Neuausweisung und Nutzung speisen sich aus den Flächen, die entwidmet und zurückgebaut wurden.

Die Flächenkreislaufwirtschaft ist ein offenes System. Brachflächen ohne bauliches (Nach)Nutzungspotenzial werden aus dem Flächenkreislauf – und damit aus der Siedlungs- und Verkehrsflächenstatistik – entlassen. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass an anderer Stelle neue Flächen entwickelt werden, wenn verfügbare Bestandspotenziale die konkrete Nachfrage nicht abdecken können. Dies bedeutet, dass Flächenkreislaufwirtschaft vorrangig und systematisch die Ausschöpfung von Potenzialen der Bestandsentwicklung und der Wiedernutzung von Brachflächen verfolgt und konsequent an der Innenentwicklung (unter anderem Brachenrecycling, Dichteerhöhung, Baulückennutzung, Mehrfachnutzungen) ansetzt.

So können ökologische und ökonomische Belange gleichermaßen berücksichtigt werden. Ökologisch bedeutet Flächenkreislauf, dass neue Fläche nur dann in Anspruch genommen werden kann, wenn dies auf Brachen erfolgt oder wenn Brachen renaturiert werden. Dabei ist eine ökologische Gleichwertigkeit der „verlorenen“ und der „gewonnenen“ Fläche anzustreben.

Ökonomisch bedeutet Flächenkreislauf, dass – bei Konstanz der Gesamtfläche – die

Nutzung an den Standorten stattfindet, an denen sie die höchsten Erträge erbringt. Dies könnte auch die Nutzung neuer Flächen beinhalten, wenn dafür an anderer Stelle hinreichende Kompensation erfolgt. Ökologische Effektivität und ökonomische Effizienz gehen so Hand in Hand. Zu erwartende Effekte einer Flächenkreislaufwirtschaft sind unter anderem erhöhte Effizienz der Flächennutzung, Stabilisierung der Siedlungsdichten im stadtregionalen Kontext und Verhinderung von Fehlinvestitionen in überdimensionierte Siedlungsinfrastrukturen, indem Zuwächse auf bestehende Siedlungsflächen und Infrastrukturen gelenkt werden.

Weil die Standortanforderungen der Nutzer mit der Lage der Brachen oft nicht übereinstimmen, wegen erhöhter Kosten durch Altlasten, aber auch aufgrund ungeklärter Finanzierung von Renaturierungen sowie unzureichender zeitlicher Koordination der Verfügbarkeit der Flächen und einer weiterhin hohen Nachfrage nach diesen müssen Strategien, mit denen Flächenkreislaufwirtschaft befördert werden soll, auf mehreren „Beinen“ stehen. Angebotsseite (öffentliche Hand) wie Nachfrageseite sind Adressaten steuernder Instrumente. Erst durch das abgestimmte Zusammenwirken der einzelnen Instrumente werden die Ziele erreicht, über singuläre Instrumente ist in der Praxis kein ausreichender Zielerreichungsbeitrag zu leisten.

1.3 Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft

Die in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung¹⁰ formulierten flächenpolitischen Ziele – Reduktion der derzeitigen Inanspruchnahme von Boden für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar pro Tag sowie eine vorrangige Innenentwicklung im Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung von 3:1 bis zum Jahr 2020 – sollen mit einer Doppelstrategie erreicht werden. Diese besteht erstens aus einer Qualitätssteuerung: Schonung des Außenbereichs durch Innenentwicklung sowie Aufwertung von Siedlungsflächen. Ihr zweiter Bestandteil ist eine restriktive Mengensteuerung – Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen. Beide Ansätze hängen zusammen, denn es geht um zwei sich ergänzende Ziele: absolute Reduktionsziele (Mengensteuerung) auf der einen Seite und qualitative Ziele auf der anderen Seite, um durch Innenentwicklung und städtische Aufwertung die Inanspruchnahme im Außenbereich zu verringern.

Diese quantitativen und qualitativen Ziele können nur erreicht werden, wenn es gelingt, eine neue „Denkrichtung“ in der Flächenpolitik zu etablieren und zugleich „intelligente“ Instrumentenverbünde zu konzipieren. Aufbauend auf der in vielen Politikbereichen schon etablierten Kreislaufidee bedarf es auch in der Flächenpolitik eines neuen handlungsorientierten Leitbilds: Flächenkreislaufwirtschaft. Erst wenn der Kreislaufgedanke im städtischen und stadtregionalen Flächenmanagement zur Normalität wird, kann eine nachhaltige Stadtentwicklung von der „Blaupause“ zur Realität werden.

Die Notwendigkeit einer Kreislaufführung ergibt sich nicht nur aus dem Freiraumschutzgedanken und der Begrenztheit der bebaubaren Freiflächen in den Agglomerationen. Auch unter Effizienzgesichtspunkten sind primär ungenutzte Flächen im Siedlungsbestand zu entwickeln, um zunehmend kostspielige unterausgelastete oder nicht genutzte Infrastrukturen zu vermeiden¹¹. Die Vision „Flächenkreislauf“ findet damit nicht nur eine ökologische, sondern auch eine ökonomische Begründung. Die Notwendigkeit, „in Kreisläufen zu denken“, wird weiter zunehmen – nicht zuletzt wegen der langfristigen demografischen Entwicklung. Aber auch der wirtschaftsstrukturelle Wandel fordert ein Umdenken weg von der

Siedlungsexpansion hin zur Bestandserneuerung.

Die Vision einer Flächenkreislaufwirtschaft zielt somit gleichermaßen auf Verminderung wie Mobilisierung von Bauland: Es gilt, Brachflächen insbesondere in den Kernstädten zu mobilisieren, um das marktfähige Baulandangebot zu verbreitern, aber auch das Angebot an Neubauflächen in Suburbia auf ein nachfrageadäquates Maß einzustellen und Investitionen am „falschen Standort“ zu vermeiden.

1.4 Die Strategie Flächenkreislaufwirtschaft

Flächenkreislaufwirtschaft ist ein strategischer, langfristig ausgerichteter Politikansatz. Gestützt auf das Leitbild der Flächenkreislaufwirtschaft werden die Ideen der Nachhaltigkeitsdebatte aufgegriffen und wird versucht, die dort entwickelten Managementregeln für eine nachhaltige Flächenpolitik zu verwerten. Flächennutzung ist so auszugestalten, dass sie die Entwicklungsmöglichkeiten künftiger Generationen (städtebaulicher Wandel, Stadtstruktur und ökologische Irreversibilitäten) nicht ungebührlich einschränkt. Dauerhaft umweltgerechte Bodenpolitik, die die flächenpolitischen Ziele der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung erreicht, muss integriert ausgerichtet sein, denn nur

- die Zusammenführung aller relevanten Akteure und die Berücksichtigung deren spezifischer Anreiz- und Reaktionsmuster,
- die Kombination anreizadäquater Instrumente zur Lenkung der Angebots- und der Nachfrageseite der Bodenmärkte,
- die Kombination dezentraler und zentraler Steuerungsinstrumente sowie
- die Einbeziehung stadtregionaler Wirkungszusammenhänge

ermöglichen es, das anspruchsvolle Ziel der praktischen Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft in Deutschland zu erreichen.

Flächenkreislaufwirtschaft ist zugleich ein Managementansatz für die gesamte Stadt/ Stadtregion, der die Bündelung und Kombination aller flächenrelevanten Maßnahmen zur Ausschöpfung von Potenzialen der Bestandsentwicklung und Wiedernutzung von Brachflächen verfolgt. Als strategischer Managementansatz zielt Flächenkreislaufwirtschaft auf neues flächenpolitisches Denken und Handeln in den Stadtregionen ab.

(10) Bundesregierung: Perspektive für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002, S. 99.

(11) Siehe etwa Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zukunft städtischer Infrastruktur, Bonn 2006 (Informationen zur Raumentwicklung, H. 5); Dieter Freudenberg und Matthias Koziol: Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau – Arbeitshilfe, Frankfurt (Oder) 2003 (Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg); Matthias Koziol: Auswirkungen des Stadtumbaus auf die kommunale Infrastruktur, in: Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (Hrsg.), Wohnen und Leben mit Rückbau, Risiken und Chancen schrumpfender Städte, Potsdam 2001, S. 41–51.

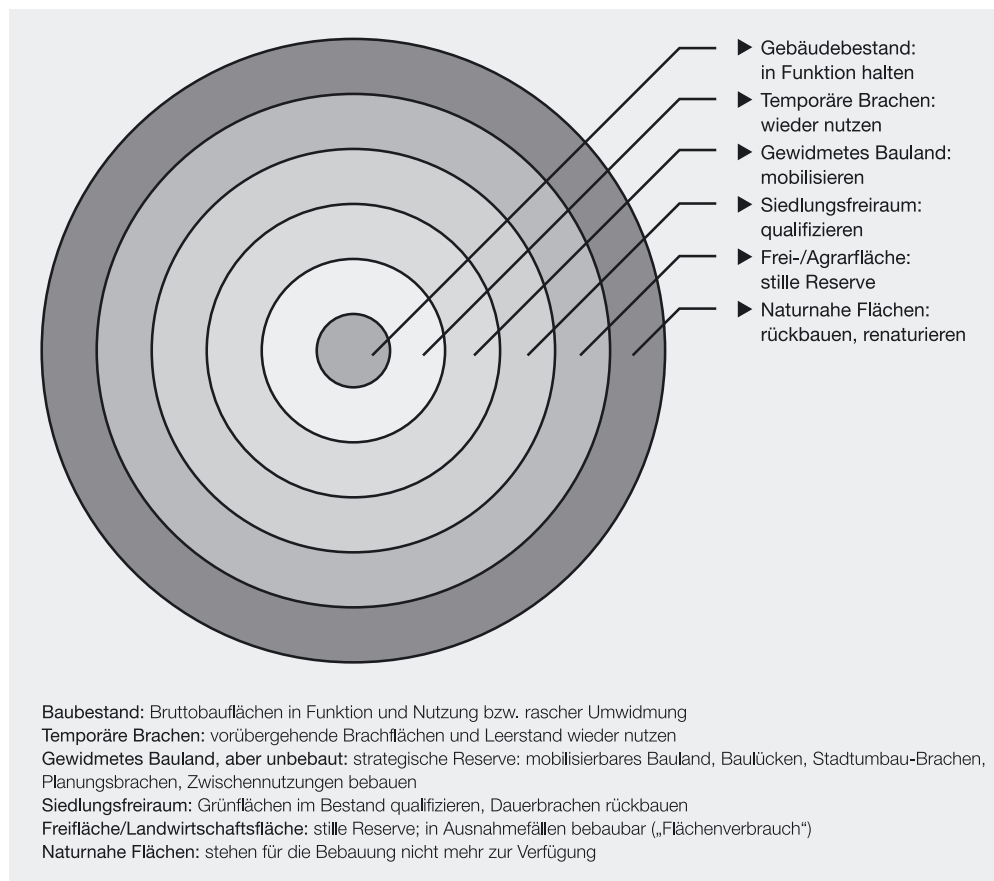
Als Flächenpotenziale dienen dabei neben dem Gebäudebestand und den Brachflächen auch das gewidmete unbebaute Bauland, zur Qualifizierung der Siedlungsentwicklung aber auch der Siedlungsfreiraum. Als strategischer Managementansatz erstrecken sich die Aufgaben einer Flächenkreislaufwirtschaft dabei über Bestandsmanagement, Wiedernutzung von Brachflächen, Mobilisierung von Bauland, Qualifizierung des Siedlungsbestands bis hin zu Zwischennutzung und Rückbau von Flächen (vgl. Abbildung 3).

Flächenkreislauf ist also weit mehr als Flächenrecycling. Während Flächenrecycling auf die bauliche Neunutzung eines Standorts abzielt, geht es beim Flächenkreislauf um eine stadregionale Neunutzung des ungenutzten Siedlungsbestands, die neben klassischen Industrie- und Gewerbebrachen auch Planungsbrachen, mobilisierbares Bauland, Baulücken, Teilnutzungen und Nutzungsintensivierungen umfasst (vgl. Abbildung 4).

Flächenkreislaufwirtschaft ist die systematische Verankerung des Nachhaltigkeitsgedankens im Flächenmanagement. Neu ist dabei die Zusammenführung heute häufig noch unkoordinierter Anstrengungen zur Brachflächenreaktivierung. Wenige „Leuchtturmprojekte“ werden oft in langwierigen Prozessen umgesetzt, während die Masse kleinerer Brach- und Bestandsflächen von der Stadtentwicklung überwiegend unbeachtet bleibt. Diese Flächen bieten aber ein großes Potenzial, sich den Zielen der Innenentwicklung, Qualifizierung des Siedlungsbestands und der Minderung der Flächeninanspruchnahme zu nähern.

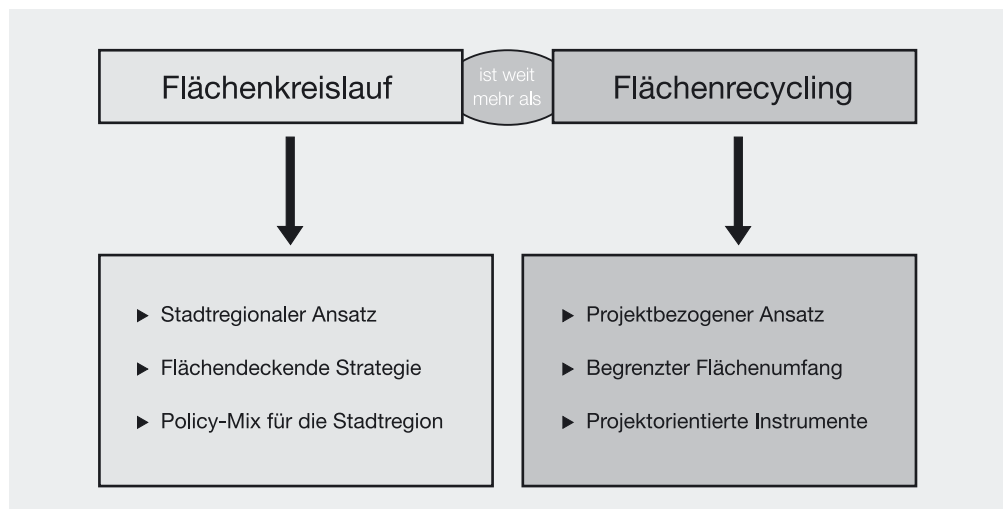
Eine so definierte Flächenkreislaufwirtschaft erfüllt auch andere Funktionen. Sie leistet einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualitäten in den Innenstädten mit der Folge wachsender Attraktivität gegenüber dem suburbanen Raum. Sie ist ein zentraler strategischer Ansatz zur planvollen, ökonomisch und ökologisch tragfähigen Begleitung der gravieren-

Abbildung 3:
Nutzungskategorien und Aufgaben einer Flächenkreislaufwirtschaft



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), eigene Darstellung.

Abbildung 4:
Flächenkreislauf ist mehr als Flächenrecycling



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), eigene Darstellung.

den Prozesse des Stadtwandels in Deutschland.

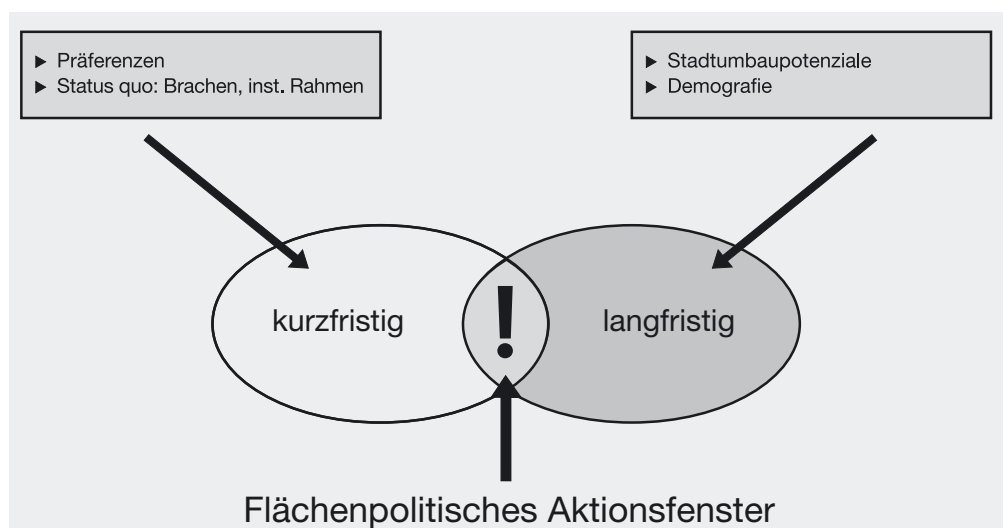
Konkret umfasst Flächenkreislaufwirtschaft folgende Strategieelemente, die für eine handlungsorientierte Umsetzung bedeutend sind:

- systematische Erfassung bestehender und zu erwartender Flächenpotenziale,
- systematischer Abgleich von Potenzialen mit der aktuellen und zu erwartenden Nachfrage nach Flächen und Nutzungen,
- Mengensteuerung durch übergeordnete Planungsebenen mittels verbindlicher Ziel- und Messgrößen sowie Qualitätssteuerung,

- Kooperation in den Kommunen, zwischen den Kommunen und innerhalb von Stadtregionen sowie zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren zur Feinsteuerung von Quantitäten und Qualitäten der Flächennutzung bzw. zur Standortfindung,
- finanzieller Lasten- und Nutzensausgleich innerhalb der Stadtregion.

Für die Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft ist es wichtig, die Aktionsfenster und Anknüpfungspunkte auszuloten, die durch die Schnittmenge kurzfristiger Präferenzen (und entsprechender Flächennutzung), jeweils aktueller Branchenpotenziale

Abbildung 5:
Flächenpolitisches Aktionsfenster



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), eigene Darstellung.

und langfristiger flächenrelevanter Entwicklungen (Neubaubereiche von heute sind die Problembrachen von morgen, Stadtumbaupotenziale) überhaupt bestehen (vgl. Abbildung 5).

Um die Handlungsspielräume, aber auch die mit ordnungspolitisch vertretbaren Mitteln erreichbare Steuerbarkeit der Flächeninanspruchnahme im Rahmen dieses Aktionsfeldes zu beleuchten, kann folgende Strukturierung der exogenen Wirkungsfaktoren auf den Flächenverbrauch weiterhelfen.

Die Nachfrage nach Flächen für Siedlungszwecke hängt im Prinzip von der makroökonomischen Prosperität einer Volkswirtschaft (inklusive den wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen sowie den Fortschritten bei der Steigerung der Flächenproduktivität) und den eng damit verknüpften Wohnpräferenzen der Bürgerinnen und Bürger, von der demografischen Entwicklung sowie den raumordnerischen und städtebaulichen Leitbildern und Plänen ab, die siedlungsstrukturelle Dichtevorgaben enthalten. Mit Ausnahme der planerischen Dichtevorgaben sind aber die genannten Faktoren nicht direkt durch städtebauliche und raumordnungspolitische Maßnahmen zu beeinflussen.

1.5 Handlungsbereiche der Flächenkreislaufwirtschaft

Flächenkreislaufwirtschaft erfordert ein integriertes sowie politik- und handlungsfeldübergreifendes Vorgehen. Dieses wird unter einem explizit integrativen Politikan-satz gebündelt und ist mit einem entsprechend komplexen Instrumenteneinsatz (Instrumenten-Mix) verbunden. Insbesondere die folgenden Handlungsbereiche sind hierbei einzubeziehen:

- **Information:** Entsprechende Instrumente sind darauf gerichtet, die auf mangelnder Information beruhenden Fehlentscheidungen von Akteuren des Flächenkreislaufs zu reduzieren. Erfasst werden grundstücksbezogene Daten wie Brachflächen-, Baulücken-, Baulandkataster, Grundstückspässe, Informationen über Bodenqualitäten usw. Außerdem umfasst der Handlungsbereich ökonomische Informationen wie Immobilienmarktanalysen oder Kosten-Nutzen-Betrachtungen von Baulandausweisungen usw. Schließlich gehören auch bewusstseinsbildende Instrumente, die Verbrei-

tung von Best-Practice-Beispielen oder interkommunale Wettbewerbe zur Flächenkreislaufwirtschaft in diesen Handlungsbereich.

- **Planung:** Planung umfasst sowohl förmliche als auch informelle Planungen, das heißt auch Stadtentwicklungs- und Stadtumbaukonzepte, Quartiers- und Standortkonzepte. Erfasst werden zudem lokale Instrumente wie die Flächennutzungsplanung oder die Aufhebung von Bebauungsplänen ebenso wie überkommunale und regionale Planungen, z.B. die Regionalplanung oder regionale Entwicklungskonzepte.
- **Kooperation:** Unter Kooperation werden institutionalisierte, förmliche Kooperationen, z.B. in Form gemeinsamer Rechtsträger unterschiedlicher Akteure, ebenso wie informelle Kooperationen, etwa Abstimmungen, zusammengefasst. Kooperation schließt außerdem kooperative Instrumente zwischen öffentlichen Trägern, z.B. interkommunale Gewerbeflächen, ebenso ein wie öffentlich-private Kooperationen, etwa gemischtwirtschaftliche Grundstücksentwicklungsgesellschaften.
- **Organisation/Management:** Dieses Handlungsfeld beinhaltet organisatorische Instrumente, z.B. die Einrichtung von regionalen oder verwaltungsinternen Stabstellen oder Arbeitsgruppen für die Flächenkreislaufwirtschaft, die Zusammenfassung von Verwaltungsverfahren mit Flächenkreislaufbezug oder von unterschiedlichen personellen Kompetenzen usw.
- **Ökonomische Anreize, Budget und Investitionen:** Hier werden sowohl bestehende Bundes- und Landesförderprogramme als auch die Einführung neuer, z.B. kommunaler oder regionaler Förderprogramme für Flächenaufbereitung oder öffentlicher Grundstücksfonds erfasst. Im Zusammenhang mit der Einführung neuer Instrumente oder der wesentlichen Veränderung bestehender Instrumente geht es im Weiteren unter anderem um Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich für Maßnahmen der Innenentwicklung, um Reformansätze der Grundsteuererhebung, um den Handel mit Flächenzertifikaten oder um Abgaben auf die Flächenneuausweisung.
- **Vermarktung:** Aktive Vermarktungsstrategien für Innenbereichsflächen (z.B. über

zielgruppenspezifische Vermarktungskonzepte, Erbringung von Zusatzleistungen wie Finanzierungsvermittlung usw.), die Einbindung der Immobilienwirtschaft in die Vermarktung unter Ausrichtung auf die Flächenkreislaufwirtschaft oder die Verbesserung der reaktiven Vermarktung im Hinblick auf die Flächenkreislaufwirtschaft (z.B. über die Schaffung einheitlicher Anlaufstellen für Grundstücksnachfrager) werden hier zusammengefasst.

- **Rechtsetzung und Anordnungen:** Neben planerisch-gestaltenden Instrumenten zur Beeinflussung des Flächenverbrauchs stehen eher hoheitliche Instrumente zur Anwendung im Einzelfall zur Verfügung. Dazu gehören z.B. Befristungen von Nutzungsmöglichkeiten im Einzelfall, Baugebote, Rückbauverpflichtungen oder die Zuordnung naturschutzrechtlicher Ausgleichsmaßnahmen.

Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen diesen Handlungsbereichen ist weder möglich noch sinnvoll. Vielmehr wirken Aktivitäten in diesen Handlungsbereichen als Elemente einer in sich abgestimmten Flächenkreislaufwirtschaft und sind naturgemäß aufeinander bezogen. Deutlich wird das Erfordernis eines integrativen Politikansatzes etwa am Beispiel Stadtumbau. Dabei geht es sowohl um die Reduzierung (Abriss perspektivlos leer stehender Wohnungen) und Aufwertung der bestehenden Wohnraumpotenziale als auch um den Ausbau, Umbau und die Verbesserung der Infrastruktur. Erforderlich hierfür sind informelle Planungen (z.B. Rahmenpläne, integrierte Stadtentwicklungskonzepte), finanzielle Anreize (vgl. Programme Stadtumbau Ost, Stadtumbau West) und eine Aktivierung der Bürgermitwirkung bei Stadtumbauprozessen (unter anderem Planung, Umsetzung, Selbsthilfe-Modelle)¹². Zudem besteht eine enge Verknüpfung zur sozialen Stadtentwicklung (z.B. Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“, Gemeinschaftsinitiative URBAN, Quartiermanagement), deren „Projekte“ oftmals auf Brachflächen oder Baulücken umgesetzt werden.

Ebenfalls als Querschnittsaufgabe ist die Umsetzung von Gender Mainstreaming in der Flächenkreislaufwirtschaft angelegt. Aus Genderperspektive lassen sich verschiedene inhaltliche Anforderungen an eine Flächenpolitik ableiten:

- kritische Analyse des Flächenverbrauchs unter Genderaspekten,

- Beachtung der geschlechtergerechten Verteilung der Flächennutzung bei der Reduktion der Flächeninanspruchnahme,
- Entwicklung von Maßnahmen eines nachfrageorientierten Bestandsmanagements,
- temporäre Nutzungen als neue Formen der Aneignung von Stadt und Raum,
- Verknüpfung der Flächenpolitik mit einer entsprechenden Verkehrspolitik im Bereich Mobilität.

Die Strategie des Gender Mainstreaming richtet sich dabei nicht nur auf Frauen als Zielgruppe, sondern erfasst darüber hinaus differenzierte Lebensformen und -phasen (unter anderem Alleinstehende, Familien, Kinder, Alte). Mit Blick auf die Alterung der Gesellschaft, gewandelte Ausdifferenzierungen von Lebensformen und -situationen und daraus resultierende veränderte Wohnnachfragen rückt ein offensiverer Umgang mit Bedürfnissen dieser Bevölkerungsgruppen in den Mittelpunkt.

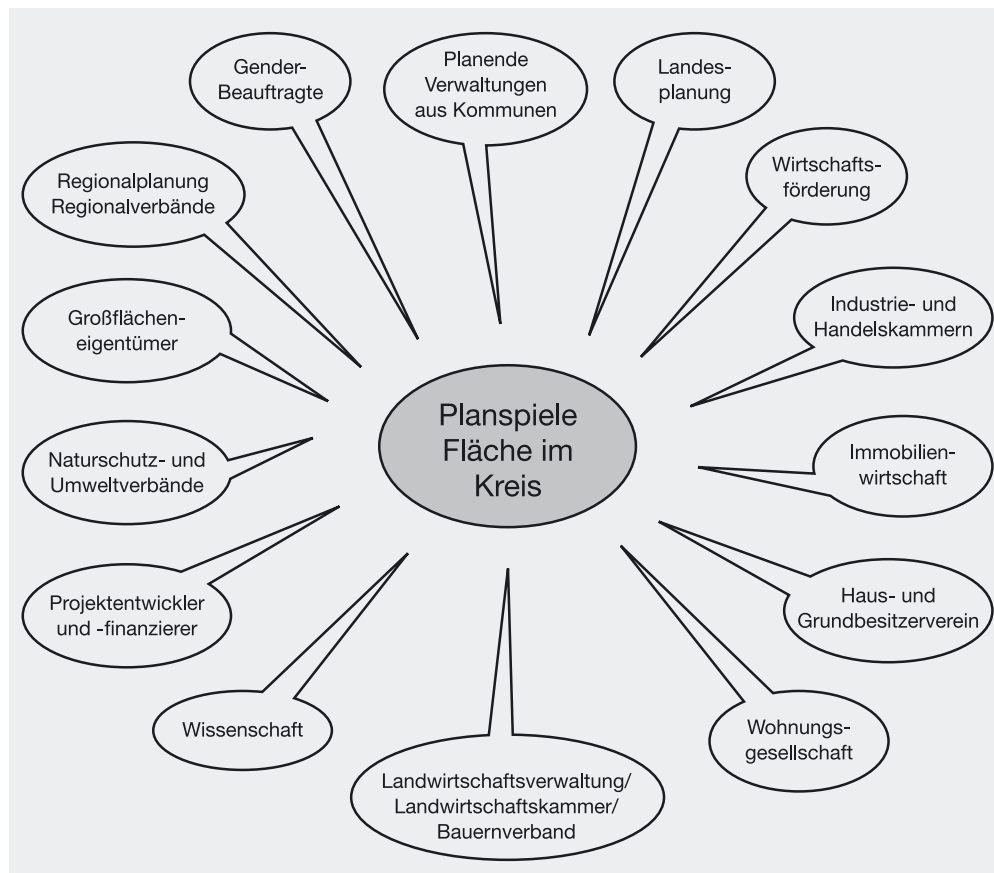
1.6 Akteure der Flächenkreislaufwirtschaft

Stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft kann nicht durch Handlungen eines einzelnen zentralen Akteurs herbeigeführt werden, sondern nur durch das koordinierte Handeln derjenigen öffentlichen und privaten Akteursgruppen, die das Flächengeschehen als Planer, Grundstückseigentümer oder als Flächennachfrager beeinflussen bzw. steuern.

Hierzu zählen unter anderem die Kommunalpolitik, die unterschiedlichen Ressorts der Kommunalverwaltungen (Stadtentwicklung, Stadtplanung, Umwelt, Wirtschaftsförderung, Liegenschaften, Kämmerei), regionale Planungsstellen, Unternehmen, Wirtschaftsförderungsgesellschaften, Developer, Makler, Großflächeneigentümer, Banken, Planungsbüros, Umwelt- und Naturschutzverbände sowie zivilgesellschaftliche Gremien. Nur in konstruktiver Zusammenarbeit und unter Berücksichtigung der Interessen dieser Akteure können tragfähige Strategien für eine Flächenkreislaufwirtschaft entwickelt und die notwendigen Schritte für deren Umsetzung getan werden. In besonderem Maße gilt dies für die Wiedernutzung von Brachflächen, die häufig als rein kommunale und zu wenig als eine in Kooperation zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft zu lösende Aufgabe betrachtet wird. Kooperationsfähigkeit und geeignete Kooperationsstrukturen sowie Kommunikations-, Informationsvermitt-

(12) Vgl. auch Peter Runkel: Das Leitbild des „aktivierenden Staates“ im Stadtumbauprozess, in: vhw-Forum Wohneigentum, H. 4 (2004), S. 176, 179.

Abbildung 6:
Akteure der Flächenkreislaufwirtschaft



Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung.

lungs- und Moderationsleistungen haben daher für eine erfolgreiche Flächenkreislaufwirtschaft eine herausragende Bedeutung.

Flächen unterliegen verschiedenen Nutzungsansprüchen, die je nach Nachfragergruppe und Lage der Flächen im Raum variieren. Eine funktionierende Flächenkreislaufwirtschaft sollte deshalb vielfältigen Faktoren der Flächennachfrage gerecht werden. Im Bereich Wohnen sind die individuellen Wünsche nach mehr Wohnfläche bzw. nach dem Eigenheim sowie der Trend zur Wohneigentumsbildung (auch als Bestandteil der Altersvorsorge) zu berücksichtigen. Gesucht wird Wohnen in grüner und lärmfreier Umgebung (mit Garten am Haus, mit Terrasse) und eine gesunde und spielfreundliche Umgebung insbesondere für kleinere Kinder. Merkmale der Wohnstandortwahl privater Haushalte sind zudem Bildungs-, Erholungs- und Freizeitangebote für verschiedene Bevölkerungsgruppen, spezifische Wohn- und Freizeitansprüche von Heranwachsenden, Singles und älteren Menschen sowie ein Bedarf an Pkw-Stellplätzen.

Im Bereich Industrie und Gewerbe steht ein zunehmender Flächenbedarf von Industriebetrieben (eingeschossige Bauweise, Parkplätze, potenzielle Erweiterungsflächen), aber auch zum Teil kleinteiliger Flächenbedarf von wohnortnahe Gewerbe und Handwerk (auch in zentralen Lagen) im Vordergrund. Von Bedeutung für diese Nutzergruppen ist, dass es zu keinen Beeinträchtigungen durch Nachbarschaftsprobleme mit anderen Nutzungen (Lärm, sonstige Emissionen) kommt und es eine gute Anbindung an Autobahn und Bundesstraßen gibt.

Im Bereich Dienstleistungen/Handel werden ebenfalls ein wachsender Flächenbedarf im Einzelhandel (bei gleichzeitiger Tendenz zur Konzentration auf größere, jedoch weniger Filialen) und tendenziell größere Einzugsgebiete von Einzelhandelsfilialen sichtbar. Nicht-kundenabhängige Dienstleistungsbereiche werden von Kernstädten in das preiswertere Umland ausgelagert. Zu erkennen ist ein zum Teil kleinteiliger Flächenbedarf von wohnortnahe Einzelhandel und Dienstleistungen (auch in zentralen

Lagen). Gewährleistet werden sollte die Erreichbarkeit mit dem Auto als Kriterium der Standortwahl (sowohl in den Kernstädten als auch im Stadt-Umland).

Diesen vielfältigen Standort- und Nutzungsansprüchen stehen von Seiten der räumlichen Planung Leitbilder der Innenentwicklung oder der kompakten Stadt in den Kernstädten bzw. das Zentrale-Orte-Prinzip im ländlichen Raum gegenüber. Die Realität der Flächeninanspruchnahme sieht jedoch anders aus: Die größten Flächenzuwächse sind an den Rändern der Agglomerationen und in den nicht-zentralen Orten des ländlichen Raums zu verzeichnen.

Vor dem Hintergrund des sehr facettenreichen sowie in der Regel durch Gegensätze geprägten Interessengeflechts der beteiligten Akteure sind verständigungsorientierte Vorgehensweisen wichtig, um die Akteure zur Kooperation zu motivieren. Hilfreich kann es hierbei sein, wenn schon an Formen stadtreptionaler Zusammenarbeit angeknüpft werden kann, die sich bereits in weniger mit Konkurrenzen und Verteilungskonflikten sowie mit Verzichtskosten verbundenen Themenfeldern als der Flächenkreislaufwirtschaft bewährt haben. Dies ist insbesondere für Stadt-Umland-Konstellationen von großer Bedeutung, weil hier das Kräfteverhältnis zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden häufig als sehr ungleichgewichtig wahrgenommen wird und viele Umlandgemeinden befürchten, von der Kernstadt vereinnahmt zu werden.

Formelle und informelle öffentlich-rechtliche Organisationsformen, an die bei der Kooperation im Rahmen einer Flächenkreislaufwirtschaft angeknüpft werden kann, können Stadt-Umland-Verbände, Nachbarschaftsverbände, Planungs- und Zweckverbände sein. Sie lassen sich aber auch in öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen oder kommunalen Arbeitsgemeinschaften organisieren. In übergemeindlicher Zusammenarbeit werden beispielsweise gemeinsame Flächennutzungspläne aufgestellt, zusammen Gewerbegebiete betrieben, interkommunale Kompensationsflächenpools entwickelt oder regionale Entwicklungskonzepte erarbeitet. Dabei haben sich in den letzten Jahren eher informelle, auf Kommunikation und Konsens setzende Kooperationsstrukturen wie Städtenetze und Regionalkonferenzen etabliert, die eine Einbindung privater Akteure sowie von gesellschaftlichen Organisationen erlauben. Weiterhin können privatrechtlich organisierte Gesellschaften

z.B. für die Reaktivierung und Vermarktung von Brachflächen gebildet werden, die zwar keine hoheitlichen Entscheidungen treffen dürfen, aber häufig größere wirtschaftliche und verfahrensseitige Spielräume besitzen.

Unabhängig von der Wahl der Kooperations- und Organisationsstrukturen kommt es im Sinne einer erfolgreichen Kooperation vor allem darauf an, für die Gemeinden, deren bauliche Entwicklung durch die stadtreptionale Flächenkreislaufwirtschaft stark beschränkt wird, durch attraktive Kompensationsmechanismen Anreize für kooperative Vorgehensweisen zu schaffen.

Flächenkreislaufwirtschaft lebt also von der Interaktion öffentlicher und privater Akteure, die sich für die Erreichung gemeinsamer flächenpolitischer Ziele eines Instrumenten-Mix bedienen, der der nachhaltigen Steuerung von Flächenangebot und -nachfrage unter vorrangiger Nutzung vorhandener Potenziale dient.

1.7 Vision Flächenkreislauf 2022

Wir schreiben das Jahr 2022. Deutschlands Innenstädte sind lebendig. Längst wurde das Konzept einer bestandsorientierten Flächenpolitik ein Exportschlager in Europa, Förderprogramme für Kreislaufwirtschaft sind fester Bestandteil europäischer Strukturpolitik. In unserer Idyllstadt „Slimandvitalcity“ ist der Baubestand vielerorts modernisiert, auf ehemaligen Brachflächen entstanden attraktive Wohngebiete, zukunftsweisende Betriebe werden über den stadtreptionalen Gewerbeflächenpool angesiedelt, Brachflächen renaturiert oder kreativ umgestaltet, lebendige Orte geschaffen. Der Erlebniseinkauf in der Stadt ist ein Markenzeichen. Kleine Dienstleistungsbetriebe auf kleinen Brachflächen erbringen nachgefragte Serviceleistungen. Zentral gelegene Bürogebäude sind ästhetisch ansprechend, doch meist kostengünstig umgebaut. In die Zentren zieht es eine breite Mischung aus überzeugten Urbanisten, jungen Familien, Älteren, „bunten“ Bevölkerungsgruppen und „MidAger“. Mit bürgerschaftlichem Engagement gestalten sie öffentliche Räume, Zwischennutzungen schaffen neue Orte städtebaulicher Impulse. Junge und ältere Menschen nutzen die vielfältigen Angebote an extensivierten Grünflächen der öffentlichen Infrastruktur. Sukzessive wurden die technische Infrastruktur modernisiert und die Siedlungsstruktur von außen nach innen verdichtet. Die Mittel hierfür stammen unter

anderem aus Rücklagen der Flächenpools, aus der Flächennutzungssteuer und aus dem städtebaulichen Wettbewerb um EU-Fördermittel. Doch nicht alle Flächen können in Kreislaufnutzung gehalten werden: Am inneren Stadtrand und in der Peripherie sind einzelne Problemquartiere entstanden, bei denen spezifische Nutzungskonzepte ansetzen. Das Metrohaus auf der Brache im Grünen mit großem Gemeinschaftspark ist Leitbild und Zugpferd der Baubranche. Gelitten

hat hingegen Suburbia, ein gealterter und zuweilen unattraktiver Siedlungsgürtel. Die Flächenbewirtschaftung erfolgt stadtregional jeweils für die 25 großen Stadtregionen Deutschlands. Das Umsteuern von Siedlungsexpansion zur Bestandserneuerung und die Standortvorteile einer vitalen und lebendigen Stadtregion haben entgegen einiger Vorbehalte auch zur Haushaltskonsolidierung beigetragen.

2. Die Nachhaltigkeitspolitik des Bundes und das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“

2.1 Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als Ziel und Aufgabe des Bundes

Es besteht ein breiter politischer Konsens über das Ziel, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme für Verkehrs- und Siedlungszwecke zu verringern¹.

Die Bundesregierung hat sich in den vergangenen Jahren intensiv mit Belangen der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, der Stärkung der Innenentwicklung, der Bestandsverbesserung sowie der Anpassung von Raumordnung, Stadtentwicklung und Infrastrukturen an die Anforderungen des demografischen Wandels auseinandergesetzt. In einer komplexen Gemengelage von weiterhin hoher Flächeninanspruchnahme, aber schwacher gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und regional ungleich verteilter Prognosen hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland² wird seit längerem auf allen föderalen Ebenen über eine ökologisch und städtebaulich sinnvolle, aber auch ökonomisch vertretbare Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen diskutiert.

Für den Bereich der Verminderung der Flächeninanspruchnahme wurden in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung Mengen- und Qualitätsziele für einen effizienten Umgang mit Grund und Boden festgelegt. Die Ziele hierfür sind die Reduktion der derzeitigen Inanspruchnahme von Boden für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar pro Tag sowie eine vorrangige Innenentwicklung (Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung = 3:1) bis zum Jahr 2020 mittels Flächenmanagement mit der Vision eines Flächenkreislaufs³. Die bundespolitischen Ziele sollen mit einer Doppelstrategie erreicht werden. Sie besteht zum Ersten aus einer Qualitätssteuerung – Schonung des Außenbereichs durch Innenentwicklung sowie Aufwertung von Siedlungsflächen. Ihr zweiter Bestandteil ist eine restriktive Mengensteuerung – Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen.

Vor diesem Hintergrund ist das ExWoSt-Forschungsfeld „Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis“ ein fester Bestandteil der

bundespolitischen Aktivitäten zur Erreichung der formulierten Nachhaltigkeitsziele. Im Fortschrittsbericht 2004 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurde das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ als eine exponierte Forschungsinitiative des Bundes dargestellt⁴.

Im Wegweiser Nachhaltigkeit hat die Bundesregierung im Jahr 2005 das bisher bei der Umsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Erreichte bilanziert, wobei ein Schwerpunkt auf die Entwicklung von Siedlung und Verkehr unter den Vorzeichen des demografischen Wandels gelegt wurde⁵.

Das Ziel der „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“ wurde durch die Forderung nach Stärkung der Innenentwicklung im Koalitionsvertrag der Bundesregierung von November 2005 noch einmal bekräftigt. „Wir werden daher ... anstreben, den Flächenverbrauch gemäß der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auf 30 Hektar je Tag bis 2020 zu reduzieren, und für ein Flächenressourcenmanagement finanzielle Anreizinstrumente entwickeln“⁶.

Zur Überprüfung der Zielerreichung hat das Statistische Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung in einem Indikatorenbericht zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland die Flächeninanspruchnahme (Indikator: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Hektar pro Tag) analysiert⁷.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung⁸ sowie das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung orientieren Städtebaupolitik des Bundes bzw. ihre Vollzugs- und Forschungsaufgaben eng an den Nachhaltigkeitszielen des Bundes und an den damit eng zusammenhängenden Herausforderungen der demografischen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Der städtebauliche Bericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2004 widmet sich unter anderem vertieft den Aspekten der flächensparenden Siedlungspolitik und dem altersgerechten Umbau der Infrastruktur. Als neue Aufgabe der Stadtentwicklung wird es hier angesehen, den Rückgang der Flächeninanspruchnahme als Chance für eine gleichzeitige Erhöhung der Attraktivität städtischer Wohnquartiere für Familien mit

(1) Vgl. auch Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Empfehlungen des RNE an die Bundesregierung, Berlin 2004 (Texte, Nr. 11).

(2) Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050, Bonn 2006 (Berichte, Bd. 23).

(3) Vgl. Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002, S. 71, 194 ff.; Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin 2004, S. 198.

(4) Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin 2004, S. 215.

(5) Vgl. Bundesregierung: Wegweiser Nachhaltigkeit 2005. Bilanz und Perspektiven, Kabinettsbeschluss vom 10. August 2005, Berlin 2005, S. 32–37.

(6) Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und SPD vom 11.11.2005, Zeilen 2789–2791.

(7) Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2006, Wiesbaden 2007, S. 12–13.

(8) Vormaliges Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

Kindern zu nutzen. Hervorgehoben wird dabei auch die Kreislaufwirtschaft durch die Ausschöpfung von Potenzialen der Innenentwicklung mittels Brachflächenrecycling, Nachverdichtung im Bestand, Baulückenschließung und Mehrfachnutzungen. Die hierzu für erforderlich gehaltene Untersuchung von Fonds- und Versicherungsmodellen war auch Gegenstand der Planspiele „Fläche im Kreis“⁹.

Auch im Raumordnungsbericht 2005 widmet sich der Bund vertieft den Herausforderungen des demografischen Wandels und den Tendenzen der Siedlungsentwicklung. Hierbei werden der Zuwachs an Brachflächen trotz verstärkter Wiedernutzung und die anhaltende Freiraumverknappung am Rande der Kernstädte als besondere Herausforderungen dargestellt¹⁰. Auch hier setzte „Fläche im Kreis“ mit dem Test bestehender und neuer Instrumente an.

Weiterhin wurde im Zuge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft mit der im Mai 2007 unterzeichneten „Leipzig-Charta“ die nachhaltige Entwicklung der Innenstädte in den Mittelpunkt gerückt¹¹. Die darin genannten Aufgaben wie die Attraktivitätssteigerung der Innenstädte für Familien und die Umnut-

zung von Industriebrachen für Wohnen und Gewerbe im Rahmen einer integrierten Stadtentwicklung zielen in weiten Teilen auf den Politik- und Strategieansatz der Flächenkreislaufwirtschaft.

2.2 Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“

Im Kontext des Themenschwerpunkts „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ initiierte das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) Ende 2003 im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ (FLIK). Es wurde im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) in Kooperation mit der Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig, und der Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia), Göttingen/Darmstadt, durchgeführt.

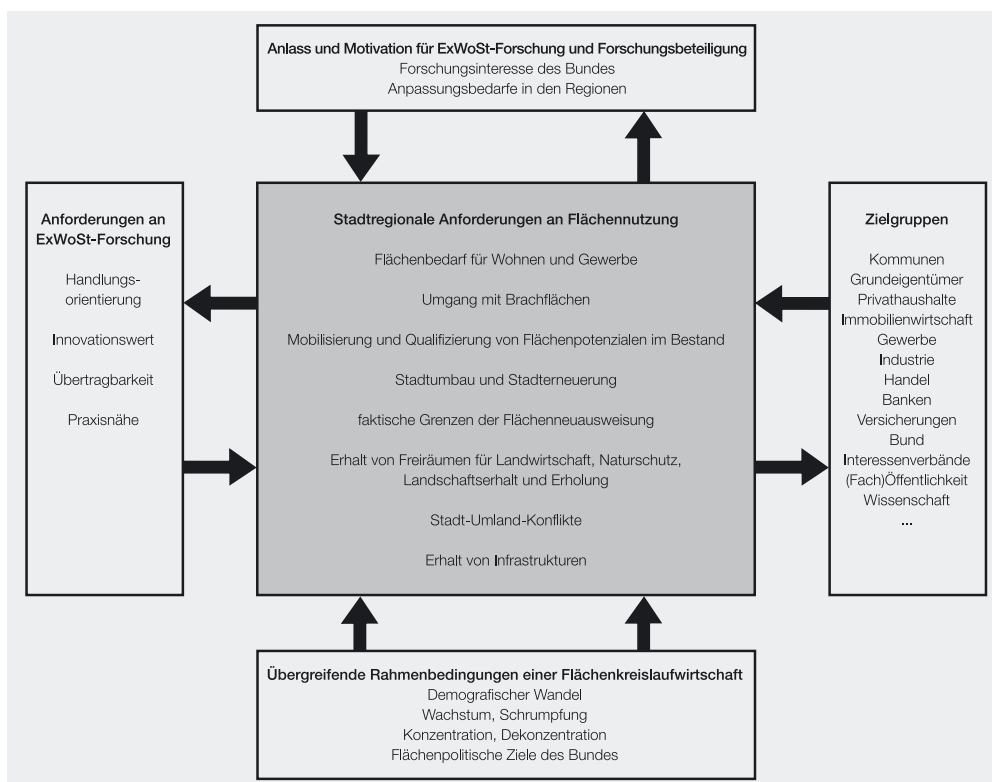
Mit der Flächenkreislaufwirtschaft wurde im ExWoSt-Forschungsfeld ein integrativer Politik- und Steuerungsansatz untersucht, der

(9) Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004, Berlin 2005.

(10) Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2005, Bonn 2005.

(11) Europäische Union, Informeller EU-Ministerrat: Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt vom 24.5.2007 (www.bmvbs.de); Wolfgang Tiefensee: Renaissance der Innenstädte geht voran. Informeller EU-Ministerrat verabschiedet „Leipzig Charta“, Presseinformation des BMVBS Nr. 134/2007 vom 24. Mai 2007.

Abbildung 7:
ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“: Rahmenbedingungen und Anforderungen



Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, 2006.

der Flächeninanspruchnahme eine veränderte Nutzungsphilosophie zu Grunde legt, die sich in der Formel „Vermeiden – Verwerten – Ausgleichen“ ausdrücken lässt.

Ziele des Vorhabens

Ziel des Projekts war es, Wege aufzuzeigen, wie in den Städten bzw. Stadtregionen die Inanspruchnahme von Flächen im Sinne einer Kreislaufwirtschaft erreicht werden kann. Gesucht wurde ein geeigneter Policy-Mix, mit dem unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen in einer Kombination aus rechtlichen, planerischen und ökonomischen Instrumenten die in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten Ziele zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar je Tag, der vorrangigen Innenentwicklung (Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung = 3:1) und zur Qualifizierung der Siedlungsentwicklung bis zum Jahr 2020 erreicht werden können.

Methodisches Vorgehen

Methodisch standen Planspiele im Mittelpunkt des ExWoSt-Forschungsfelds, in denen in fünf Planspielregionen verschiedene Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor gemeinsam bestehende Instrumente sowie neue Instrumente zur Erreichung einer Flächenkreislaufwirtschaft

prüfen sollten. Die Planspiele knüpften an die von der Bundesregierung mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verfolgten flächenpolitischen Ziele an. Auf der Basis einer öffentlichen Ausschreibung wurden im Herbst 2004 vier Stadtregionen und eine Stadt ausgewählt, in denen die Planspiele stattfanden: StadtRegion Stuttgart, Region Mölln, Region Rheinhessen-Nahe, Stadt Duisburg und Planungsregion Nordthüringen. Die Planspiele wurden zwischen Januar 2005 und Juli 2006 in zwei aufeinander folgenden Varianten durchgeführt:

- Planspiel I – Status quo: Mittelfristige Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft unter aktuellen instrumentellen Rahmenbedingungen mit einem Zeithorizont bis 2010.
- Planspiel II – Neue Instrumente: Innovativer Instrumenteneinsatz zur Steuerung von Wachstums- bzw. Umbau- und Rückbauprozessen mit einem Zeithorizont bis 2020.

Produkte

Im Forschungsfeld wurden in erster Linie Lösungen, Strategieansätze und Instrumente zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele für den Bund entwickelt und überprüft. Zugleich wurden Hinweise gewonnen, wie das zur Verfügung stehende Instrumentarium und die gesetzlichen Rahmenbedingungen einschließlich der Förderprogram-



Foto: Gregor Jekel.

Expertendiskussion* auf der Abschlussveranstaltung „Fläche im Kreis“ am 17. November 2006 in Berlin

* Dr. Günther Bachmann, Geschäftsführer, Rat für Nachhaltige Entwicklung; MinDirg Prof. Dr. Wilhelm Söfker, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Norbert Portz, Beigeordneter Deutscher Städte- und Gemeindebund; Karin Sandeck, ARGEBAU, Fachkommission Städtebau; Markus Amon, Geschäftsführer IREBS Immobilienakademie; Prof. Harald Burmeier, Universität Lüneburg (v.l.n.r.).

me weiterentwickelt werden sollten, damit sich Städte/Stadtregionen dem Ziel des Flächenkreislaufs nähern können.

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung und die Forschungsgruppe haben verschiedene Buchveröffentlichungen erstellt.

In der dreibändigen Sonderveröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ werden Interessierte aus Praxis, Wissenschaft und Fachöffentlichkeit über aktuelle Forschungsergebnisse zu den Grundlagen der Flächenkreislaufwirtschaft, über Anwendungs- und Gestaltungsmöglichkeiten bestehender Instrumente der Flächensteuerung sowie über innovative Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft informiert.

Zentrale Botschaften der Flächenkreislaufwirtschaft werden zusätzlich visuell durch den Videofilm „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ vermittelt, in dem zentrale Akteure, Projekte, Vorgehensweisen und Maßnahmen in den Planspielregionen in Szene gesetzt werden.

Des Weiteren wurden während der gesamten Projektlaufzeit in der Reihe ExWoSt-Informationen vier Ausgaben zum Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ produziert.

Darüber hinaus wurden in verschiedenen Expertisen und Berichten wesentliche Teilaspekte der Flächenkreislaufwirtschaft untersucht und zusammenfassend dargestellt: zu Instrumenten und Akteuren in der Flächenkreislaufwirtschaft, zu Kooperationen in der Flächenkreislaufwirtschaft, zu Brachflächen in der Flächenkreislaufwirtschaft, zu internationalen Erfahrungen im

Brachflächenrecycling, zu privatwirtschaftlichen Akteuren und Wiedernutzung von Brachflächen sowie zu Gender Mainstreaming in der Flächenpolitik¹².

Im Rahmen der Planspiele wurden schließlich in allen fünf Stadtregionen integrierte Handlungskonzepte für eine städtische bzw. stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft erarbeitet, mit deren Umsetzung im Jahr 2006 begonnen wurde.

Fachliche Begleitung des ExWoSt-Forschungsfelds durch einen Expertenkreis

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat im Jahr 2004 einen Expertenkreis aus Vertreterinnen und Vertretern der Länder, der Industrie, der Immobilienwirtschaft, der ARGEBAU, der kommunalen Spitzenverbände, des Rates für Nachhaltige Entwicklung, der Kommunen und aus der Wissenschaft berufen. Dieses interdisziplinär besetzte Gremium hat in drei Sitzungen sowie mit Expertisen bzw. Stellungnahmen das Forschungsfeld begleitet. Grundlagen der Diskussionen bildeten Zwischenergebnisse aus dem Forschungsfeld, die in Thesenpapieren zusammengeführt wurden. Kritiken und Anregungen aus dem Expertenkreis flossen in die laufende Arbeit der Forschungsgruppe ein und fanden darüber hinaus Eingang in die ExWoSt-Informationen¹³. Somit konnte während der gesamten Laufzeit des Forschungsfelds – analog zu den Planspielen in den Stadtregionen – ein kritischer und konstruktiver Dialog zwischen Akteuren aus den verschiedensten Zusammenhängen erreicht werden.

(12)
Alle Expertisen unter <http://www.flaeche-im-kreis.de/veroeffentlichungen/expertisen>.

(13)
Vgl. Gerd Schmidt-Eichstaedt: Kurzepertise zu den Thesen zu den Ergebnissen der Planspiele „Neue Instrumente“, Expertenkreis „Fläche im Kreis“, Juni 2006 (unveröffentlicht); Norbert Portz: Flächenkreislaufwirtschaft – Strategisches Flächenmanagement, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): ExWoSt-Informationen Nr. 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 14; Barbara Meißner und Hartmut Thiele: Flächenkreislaufwirtschaft und kommunales Flächenmanagement, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): ExWoSt-Informationen Nr. 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 12; Ralf Bleicher: Flächenkreislaufwirtschaft – Strategisches Flächenmanagement, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): ExWoSt-Informationen Nr. 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 13; Rolf Scheffler: Flächennutzung im Kreislauf: Hemmnisse aus immobilienwirtschaftlicher Sicht, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): ExWoSt-Informationen Nr. 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 6–7.

3. Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft

Ausgangspunkt der Planspiele war die Überprüfung der sich aus dem bestehenden Instrumentarium ergebenden Handlungsoptionen der Akteure auf regionaler und örtlicher Ebene. Es sollte ermittelt werden, welchen Beitrag diese Handlungsmöglichkeiten unter den tatsächlichen Verhältnissen in den Planspielregionen zu einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft leisten, um auf dieser Basis instrumentelle Empfehlungen an den Bund abzuleiten.

Eine besondere Herausforderung an die Planspiele bestand darin, eine Vielzahl von Instrumenten, darunter völlig neue, zu prüfen. Weiterhin waren Akteure aus verschiedenen Gebietskörperschaften und aus unterschiedlichen Akteurszusammenhängen (öffentlicher Sektor, privater Sektor) zur gemeinsamen Bearbeitung eines vorgegebenen Arbeitsprogramms anzuleiten. Des Weiteren waren unterschiedliche Problemlagen der Flächeninanspruchnahme und sich unterscheidende Ausgangssituationen in den verfügbaren Flächenpotenzialen, in Bezug auf Akteurskonstellationen und hinsichtlich der Vorarbeiten auf dem Gebiet des Flächenmanagements sowie differenzierte Erfahrungen in der Mitwirkung an Forschungsvorhaben zu berücksichtigen.

3.1 Die Methode Planspiel

Die Methode „Planspiel“ wird in diversen Branchen und Sachbereichen eingesetzt. Die damit verbundenen Zielsetzungen und der Ablauf weisen allerdings erhebliche Unterschiede auf. Planspiele dienen der Prüfung von Auswirkungen von Verhaltensweisen und Problemlösungen mit Bezug auf einen konkreten Sachverhalt, einen Plan- oder Gesetzentwurf, einen strategischen oder instrumentellen Ansatz. Auch im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung¹ sowie zur Abschätzung von möglichen Folgen neuer Rechtstatsachen im Rahmen von Gesetzesänderungen² werden Planspiele angewandt.

Im Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ wird das Planspiel als Methode der Strategieentwicklung genutzt, und es wird an bekannte Planspiele zu Gesetzentwürfen angeknüpft. Jedoch stellt die Vielzahl der in den Planspielen zu untersuchenden Handlungsoptionen besondere Anforderungen. Ausgangspunkt der Planspiele ist es, die sich aus dem be-

stehenden Instrumentarium ergebenden Handlungsoptionen der Akteure auf regionaler und örtlicher Ebene zu überprüfen. Dabei wird ermittelt, welchen Beitrag diese Handlungsoptionen unter den tatsächlichen Verhältnissen in den Planspielregionen für eine stadtreionale Flächenkreislaufwirtschaft leisten können. Anders als in retrospektiven Fallstudien geht es hier um die Weiterentwicklung der bestehenden Handlungsweisen mit dem Ziel einer besseren Ausrichtung auf die flächenpolitischen Ziele der Bundesregierung. Das Planspieltypische an diesem Ansatz ist, dass die Weiterentwicklung der stadtreionalen Maßnahmen und Strategien zwar auf den realen Verhältnissen aufbaut, im Ergebnis aber ein unverbindliches Experiment bleibt. Soweit in den Planspielen Beschlüsse gefasst oder Empfehlungen ausgesprochen werden, sind diese nur Fiktion. Sie können jedoch Impulse für das Handeln der tatsächlich befugten Entscheidungsorgane der Stadtregion geben. Die Umsetzung möglicher Beschlüsse oder Empfehlungen ist aber nicht Gegenstand der Planspiele, sondern eine Frage der Vermittlung der Planspielergebnisse innerhalb der Planspielregionen/-stadt³.

Nach Abschluss des Gesamtvorhabens ist festzustellen, dass das Planspiel trotz der komplexen Aufgabenstellungen von „Fläche im Kreis“ eine geeignete Methode darstellt, um eine derartige Strategie und ihren instrumentellen Rahmen zu prüfen. Planspiele eröffnen die Chance, in einem geschützten Raum die Kenntnisse und Erfahrungen von Praxisexperten aus unterschiedlichen Gebietskörperschaften und aus unterschiedlichen Akteurszusammenhängen entlang strukturierter Arbeitsaufgaben zu bündeln. Gleichwohl besteht bei der Behandlung völlig neuer Instrumente und ihrer bislang nicht bekannten Wirkungsweisen die Möglichkeit der Überforderung der Planspielbeteiligten. Dies kann allerdings nicht der Methode angelastet werden. Dem Bund kann daher empfohlen werden, auch künftig die Wirkungsweisen und Potenziale flächenpolitischer Instrumente im Rahmen von Planspielen zu überprüfen.

3.2 Durchführung der Planspiele

Die Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft wurden im Zeitraum Juni 2005 bis

(1)
Vgl. Planspiel zur städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebiete (Leipzig-Grünau) von 1997 bis 2000 im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt), Planspiel Innenstadt in Celle und Halle (Saale) von 2000 bis 2001 im Rahmen des Experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt), Planspiel zum Management des ÖPNV in Berlin unter Wettbewerbsbedingungen in den Jahren 2003/2004 im Rahmen des EU-geförderten internationalen Projektverbundes TELLUS (Transport and Environment Alliance for Urban Sustainability).

(2)
Vgl. verschiedene Planspiele zur Novellierung des Baugesetzbuchs (BauGB) unter Beteiligung des Deutschen Instituts für Urbanistik, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vormals Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW).

(3)
Arno Bunzel und Thomas Preuß: Planspiel als Methode der Strategieentwicklung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): ExWoSt-Informationen Nr. 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 26–27.

April 2006 in fünf Planspielregionen durchgeführt. Sie wurden in zwei aufeinander folgenden Varianten (Phase I, Phase II) angewandt:

- Planspiel I – Status quo: Mittelfristige Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft unter aktuellen instrumentellen Rahmenbedingungen mit einem Zeithorizont bis 2010.
- Planspiel II – Neue Instrumente: Innovativer Instrumenteneinsatz zur Steuerung von Wachstums- bzw. Umbau- und Rückbauprozessen mit einem Zeithorizont bis 2020.

In jeder Region fanden je Planspielphase drei eintägige Planspielworkshops vor Ort statt, insgesamt also sechs Workshops pro Region. Vor Beginn der eigentlichen Planspielphase wurde Anfang 2005 in jeder Planspielregion eine Vor-Ort-Analyse der raumrelevanten Planungen, der Flächenpotenziale und der wesentlichen potenziellen Akteure einer Flächenkreislaufwirtschaft erarbeitet.

Die methodische Grundlage der Planspiele bildete ein speziell für die jeweilige Region erstelltes Arbeitsprogramm, da aufgrund von divergierenden naturräumlichen, strukturellen und ökonomischen Rahmenbedingungen die vorgeschlagenen Instrumente in den beteiligten Städten und Regionen unterschiedlich bedeutsam sind. Dieses regionale Arbeitsprogramm wurde von der Forschungsgruppe vorgegeben und moderiert. In ihm wurden die ausgewählten Instrumen-

te vorgestellt sowie deren Wirkungsweisen und Anreizmechanismen erläutert.

Geprüft wurden insgesamt 29 Einzelinstrumente. Hierfür wurden der Umgang der Akteure mit den bestehenden Instrumenten sowie das diesbezügliche Zusammenwirken der Akteure in den folgenden Handlungsbereichen analysiert und bewertet:

- Planung,
- Information,
- Organisation und Kooperation,
- Fördermittel und Budget,
- Vermarktung,
- Anordnungen.

In der Planspielregion Stuttgart wurde zusätzlich die Querschnittsaufgabe Gender Mainstreaming bearbeitet.

Aufbauend auf den Ergebnissen der Statusquo-Planspiele wurde in allen Planspielregionen eine zweite Runde der Planspiele durchgeführt. Hier wurden innovative Instrumente zur Steuerung von Wachstumsprozessen sowie von Umbau- und Schrumpfungprozessen mit einem Zeithorizont bis zum Jahr 2020 geprüft.

Die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer prüften folgende Wirkmechanismen:

- Beeinflussung der Grundstückspreise (unter anderem Grundsteuerreform, reformierte Grunderwerbsteuer),

Abbildung 8:
Bearbeitungs- und Analyseschritte in den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft

Planspielprozess	Bearbeitung der durch ein Arbeitsprogramm vorgegebenen Arbeitsaufträge durch ausgesuchte Planspielakteure
	▶ Analyse des bisherigen Vorgehens (Selbstreflexion) ▶ Benennung von Hemmnissen und Lösungsansätzen ▶ Beantwortung der durch das Arbeitsprogramm vorgegebenen Fragen ▶ Bearbeitung konkreter, durch das Arbeitsprogramm vorgegebener Aufgaben
	Planspielworkshops
	▶ Diskussion und Rückkoppelung der Vorlagen und der darin enthaltenen Bewertungen zwischen allen Planspielakteuren ▶ Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte ▶ Feststellung der Interessenkonflikte ▶ Beschreibung von Voraussetzungen zur Überwindung von Interessenkonflikten ▶ Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Flächenkreislaufwirtschaft in der Region ▶ Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Instrumentariums

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung.



Foto: Thomas Preuß.
Kommunale und regionale Akteure bei den Plan-
spielen in der StadtRegion Stuttgart

- Preismechanismen für die Neuausweisung von Flächen (unter anderem Kosten-Nutzen-Betrachtung, handelbare Flächenausweisungsrechte, Baulandausweisungsumlage),
- Fördermaßnahmen und Subventionen (unter anderem Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, Kredite für Innenentwicklungsmaßnahmen, Grundstücksfonds),
- sonstige ökonomische Rahmenbedingungen (unter anderem Wegfall der Entfernungspauschale),
- rechtliche und planerische Instrumente und Fragestellungen (unter anderem Rückbaupflicht, Verfahrensvereinfachungen).



Foto: Thomas Preuß.
Kommunale und regionale Akteure bei den Plan-
spielen in Duisburg



Foto: Stephanie Bock.
Kommunale und regionale Akteure bei den Plan-
spielen in der Region Mölln



Foto: Fabian Dosch
Kommunale und regionale Akteure bei den Plan-
spielen in der Planungsregion Nordthüringen



Foto: Thomas Preuß.
Kommunale und regionale Akteure bei den Plan-
spielen in der Region Rheinhessen-Nahe

Insgesamt wurden in der zweiten Planspielphase über 20 Einzelinstrumente geprüft.

3.3 Planspielregionen und Planspielakteure

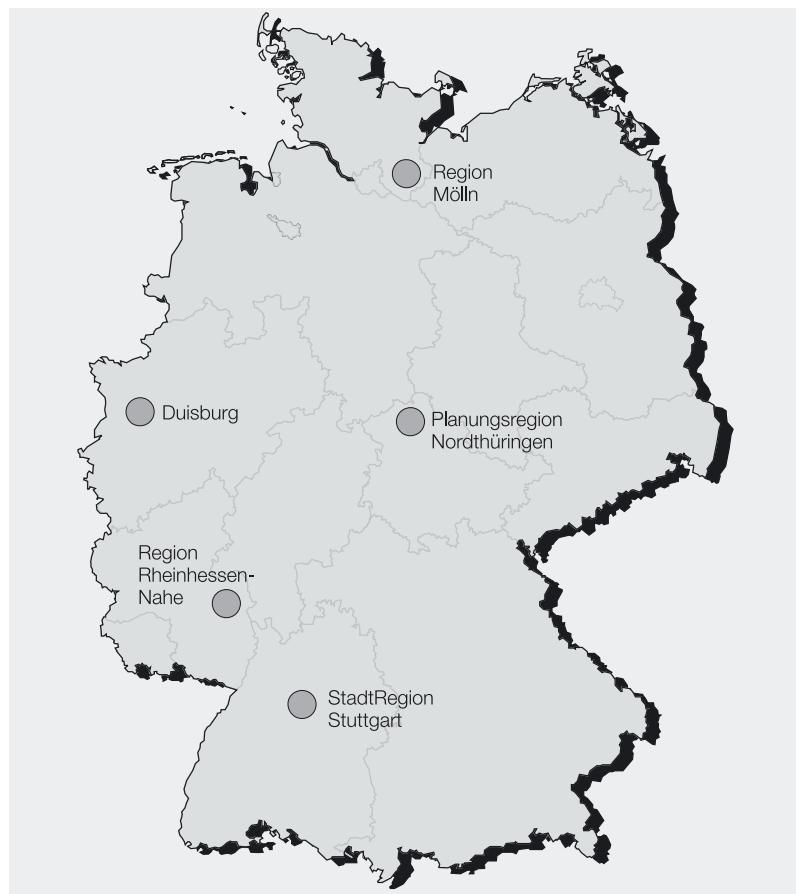
Für die Teilnahme an den Planspielen wurden fünf Planspielregionen/-städte ausgewählt:

- StadtRegion Stuttgart⁴,
- Region Rheinhessen-Nahe,
- Region Mölln,
- Stadt Duisburg,
- Planungsregion Nordthüringen.

Mit der Auswahl dieser fünf Regionen mit unterschiedlicher Struktur und Größe von Flächenpotenzialen wurden verschiedene Entwicklungstypen gegenwärtiger und zukünftiger Flächeninanspruchnahme berücksichtigt.

In jeder Planspielregion waren an den Planspielen jeweils zehn bis zwölf Personen beteiligt. Dazu zählten unter anderen Vertreterinnen und Vertreter von Planungsabteilungen aus Gemeinden, Regionen und Landesplanung, der Immobilienwirtschaft, der Landwirtschaft, von Großflächeneigentümern, der Industrie- und Handelskammer, der Wirtschaftsförderung, eines Haus- und

Abbildung 9:
Planspielregionen „Fläche im Kreis“



Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung.

Tabelle 1:
Planspielregionen/-städte

Planspielregion/-stadt	Gesamtfläche (km²)	EW gesamt	Beteiligte Gebietskörperschaften	Gebietstyp/ Entwicklungsdynamik
StadtRegion Stuttgart	269	667 687	Städte Stuttgart, Filderstadt, Ostfildern, Verband Region Stuttgart	Hoch verdichteter Agglomerationsraum mit hoher wirtschaftlicher Dynamik
Region Rheinhessen-Nahe	3 041	840 088	LK Alzey-Worms, Bad Kreuznach, Birkenfeld, Mainz-Bingen, Stadt Mainz	Verdichteter Agglomerationsraum mit hoher wirtschaftlicher Dynamik im Raum Rheinhessen, geringer verdichtet und teils strukturschwach im Nahe-raum
Region Mölln	192	28 900	Stadt Mölln, Ämter Breitenfelde und Nüsse, Kreis Herzogtum Lauenburg	Am Rande des Hamburger Agglomerationsraums, überwiegend ländlich geprägt
Stadt Duisburg	233	503 664	Stadt Duisburg	Hohe bauliche Dichte, tiefgehender wirtschaftlicher und räumlicher Strukturwandel
Planungsregion Nordthüringen	3 661	413 902	LK Nordhausen, Kyffhäuser, Eichsfeld, Unstrut-Hainich, Städte Nordhausen, Sondershausen, Rossleben, VG Uder und VG Eichsfelder Kessel	Überwiegend ländlicher Raum, Schrumpfungsprozess insbesondere in den LK Nordhausen und Kyffhäuser, relativ stabile Entwicklung im LK Eichsfeld

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung.

(4) Räumlicher Zuschnitt für das Planspiel: Landeshauptstadt Stuttgart sowie angrenzende Städte Filderstadt und Ostfildern.

Grundbesitzerverbands sowie der Naturschutz- und Umweltverbände. Planerinnen und Planer waren – aufgrund der Struktur der Planspielregionen, die sich in der Regel aus mehreren Gemeinden oder Landkreisen zusammensetzten, und in Anbetracht der Zuständigkeiten für Belange der Flächeninanspruchnahme – vergleichsweise stark in den Planspielgruppen vertreten. Die Auswahl der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer erfolgte unter Berücksichtigung des spezifischen Zuschnitts der verschiedenen Planspielregionen.

3.4 Integrierte Handlungskonzepte für eine städtische bzw. stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft

In allen fünf Planspielregionen wurden im Rahmen der Status-quo-Planspiele neben der Prüfung bestehender Instrumente gemeinsam mit den Planspielbeteiligten auch sogenannte integrierte Handlungskonzepte für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft erarbeitet.

Aus der Sicht des Bundes sind derartige integrierte Handlungskonzepte aus folgenden Gründen von besonderem Interesse:

- Sie sind eng verknüpft mit der Instrumentendiskussion im Status-quo-Planspiel, da sie mögliche Feinjustierungen bei bestehenden Instrumenten in Bezug auf die Handlungsspielräume in den Städten oder Stadtregionen reflektieren.
- In den Handlungskonzepten werden aus der Sicht städtischer und regionaler Akteure instrumentelle Änderungsbedarfe geäußert, auf die der Bund gegebenenfalls reagieren kann („bottom up“).
- Konzeptionelle innovative Impulse aus dem Forschungsfeld werden in stadregionalen Handlungskonzepten abgebildet.
- Sie unterstützen den vom Bund im Rahmen von ExWoSt gewünschten Ergebnistransfer innerhalb von Stadtregionen und darüber hinaus.
- Integrierte Handlungskonzepte eignen sich gegebenenfalls als informelles Instrument für die prozesshafte Entwicklung und Umsetzung der Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft in anderen Stadtregionen.

Die integrierten Handlungskonzepte für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft beschreiben ein lokal umsetzbares bzw. initiiertes Instrumentenbündel, das einen

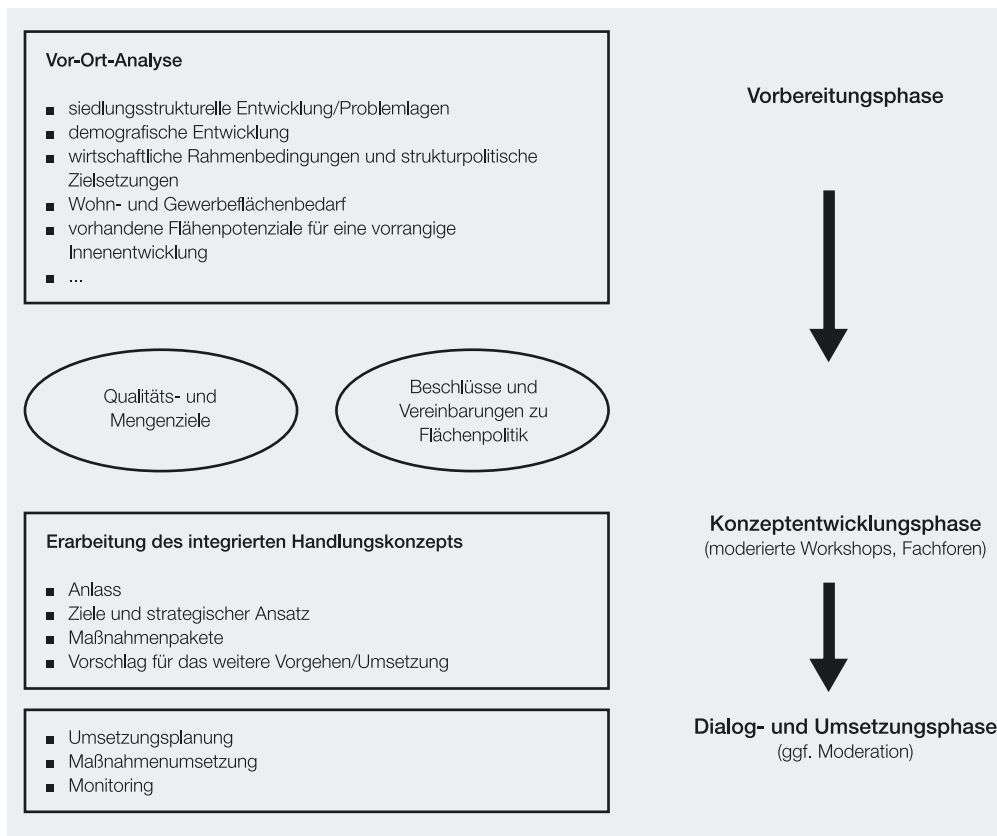
Beitrag zum Flächenrecycling, zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme leisten kann. In der Regel zielen die darin beschriebenen Maßnahmenbündel sowohl auf die Reduzierung der Flächenneuausweisung als auch auf die Mobilisierung vorhandener Flächenpotenziale im Bestand.

Integrierte Handlungskonzepte für eine stadregionale Flächenkreislaufwirtschaft sind ein informelles Instrument zur kurz- und mittelfristigen Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft. Sie basieren auf der Diskussion von stadregionalen flächenpolitischen Zielen, auf einer Analyse des aktuellen Umgangs mit bestehenden Instrumenten der Steuerung der Flächeninanspruchnahme sowie auf der Analyse von instrumentellen, räumlichen und organisatorischen Defiziten. Sie beschreiben ein Bündel von kurz- und mittelfristig erforderlichen Maßnahmen, die zur Erreichung nachhaltiger flächenpolitischer städtischer oder stadregionaler Ziele beitragen können. Diese Maßnahmen sind in der Regel eng mit dem bekannten Instrumentarium der formellen und informellen räumlichen Planung verknüpft. Darüber hinaus benennen die Handlungskonzepte Zuständigkeiten von Akteuren, Aspekte der Prozessgestaltung und -steuerung sowie der Erfolgskontrolle und den Zeitrahmen für die Umsetzung. Integrierte Handlungskonzepte sind stark umsetzungsorientiert. Sie können und sollen bestehende Planungen nicht ersetzen, vielmehr sollen die in den Handlungskonzepten dargestellten Maßnahmen eng mit den räumlich relevanten formellen und informellen Planungen bzw. bestehenden Fachplanungen und Konzepten verzahnt werden.

Die Initiative zur Erstellung der Handlungskonzepte kann von unterschiedlichen Akteuren und Interessenlagen ausgehen. Zumeist erfordern – je nach Strukturtyp – Flächenüberangebote oder Flächenengpässe gewissermaßen eine „konzertierte Aktion“ zur Bündelung der Anstrengungen. Wichtig für den späteren Umsetzungserfolg eines Handlungskonzepts sind zum einen die Beauftragung auf der Basis eines Beschlusses von Seiten der Kommunalpolitik, des Regionalparlaments oder regionaler Planungsgremien und zum anderen die kontinuierliche Rückkopplung von Zwischenergebnissen mit der Kommunalpolitik bis hin zur öffentlichen Ergebnispräsentation.

Das Handlungskonzept beschreibt einen integrierten politischen Ansatz mit potenziellen Aktivitäten in den Handlungsberei-

Abbildung 10:
Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts für eine stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft



Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung.

chen Planung, Information, Organisation und Kooperation, Fördermittel und Budget, Vermarktung und Anordnungen/Rechtssetzung. Auch wenn je nach regionalen Schwerpunktsetzungen die Bearbeitungstiefe variieren kann, sollte das gesamte Spektrum in der Breite zur Diskussion gestellt werden.

Als Verfahren bietet sich eine Serie von Workshops mit neutraler externer Moderation und einem möglichst breiten Akteursspektrum an. Der Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts sollte ein kommunalpolitischer Beschluss vorausgehen, der zumindest qualitative Ziele in Richtung einer Flächenkreislaufwirtschaft zum Inhalt hat. Hierin sollte auch festgelegt werden, welche Akteure bzw. Personen in einer für die Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts zu bildenden Arbeitsgruppe mitwirken und nach welchem Modus diese Arbeitsgruppe die politischen Gremien in Stadt und Region informiert bzw. gegenüber diesen Bericht erstattet.

Für die Erarbeitung eines integrierten Handlungskonzepts sollte eine überschaubare Gruppe von flächenpolitischen Akteuren aus Verwaltungen, Unternehmen, Verbänden

und Bürgerinitiativen gebildet werden (ca. zehn Personen). Hierbei sollte es sich um Personen handeln, die in ihren Arbeitszusammenhängen einen engen fachlichen Bezug zur Thematik aufweisen. In jedem Fall sollten zentrale öffentliche Akteure der Flächenkreislaufwirtschaft beteiligt sein, unter anderem Vertreterinnen und Vertreter der Regionalplanung, der kommunalen Verwaltungen sowie gegebenenfalls überregionaler Förder- und Genehmigungsbehörden. Eine bedeutende Rolle spielt hierbei auch der private Sektor, unter anderem Flächeneigentümer, Banken, Investoren und Bauträger. Empfehlenswert ist darüber hinaus die Beteiligung von Beauftragten für Gender Mainstreaming und Demografie⁵.

Für die Arbeit dieser Gruppe bietet sich ein diskursives Verfahren an (Workshops, Fachforen usw.). In den Planspielen „Fläche im Kreis“ fanden drei ganztägige nichtöffentliche Workshops statt, deren Resultate schließlich im integrierten Handlungskonzept mündeten. Eine externe Moderation der Arbeitsgruppe ist ratsam, damit eventuell auftretende Interessenkonflikte benannt, kommentiert und festgehalten werden können.

(5) In Anbetracht der prognostizierten Entwicklungen und der daraus resultierenden Anforderungen an die städtische Entwicklung haben verschiedene Kommunen Demografie-Beauftragte eingesetzt.

Voraussetzungen für die Erstellung integrierter Handlungskonzepte

Für die Erstellung eines integrierten Handlungskonzepts sind verschiedene Voraussetzungen nötig. Insbesondere Daten über bestehende und zu erwartende Problemlagen, Entwicklungen und Handlungsspielräume müssen bekannt sein oder sind hierfür zu erfassen. Ein Handlungskonzept bezieht sich auf die jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen und schließt insbesondere

- die siedlungsstrukturellen Entwicklungen/Problemlagen,
- die demografische Entwicklung,
- die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und strukturellen Zielsetzungen,
- den Wohn- und Gewerbeflächenbedarf sowie
- die vorhandenen Flächenpotenziale für eine vorrangige Innenentwicklung

mit in die Betrachtung ein. Zunächst sind also die regionalen Konzeptbedingungen zu analysieren und zu bewerten. Um die damit verbundenen qualitativen Ziele einer Stabilisierung der Siedlungsdichte und der Erhöhung der Flächenproduktivität zu erreichen, müssen aus transparenten Datengrundlagen quantitative Prognosen zum Wohn- und Gewerbeflächenbedarf zugrunde gelegt werden. In den Planspielen „Fläche im Kreis“ erfolgten diese Vorarbeiten in Form sogenannter Vor-Ort-Analysen zur Identifizierung von Problemen, Entwicklungstendenzen, Flächenpotenzialen und relevanten Akteuren. In jedem Falle ist bereits bei den Vorarbeiten für die Erarbeitung des integrierten Handlungskonzepts eine enge Verzahnung verschiedener Verwaltungs- und Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung erforderlich.

Flächenpolitische Ziele und integrierte Handlungskonzepte

Ausgehend von den jeweiligen städtischen oder stadtreionalen Problemlagen stellten die integrierten Handlungskonzepte verschiedene Qualitätsziele voran, die konsensual erarbeitet wurden. Im Falle der Planspiele „Fläche im Kreis“ waren diese Qualitätsziele zugleich leitend für die gesamte Planspieldurchführung. Häufig festgeschriebene Qualitätsziele lauteten:

- Innenentwicklung vor Außenentwicklung: vorrangige Revitalisierung und Aktivierung ungenutzter Flächen und Gebäude,

Baulücken, Konversionsflächen und Branchen,

- Reduzierung der Suburbanisierung (in einem definierten Teilraum/in mehreren definierten Teilräumen der Stadtregion),
- Konzentration der Flächenausweisung in Orten mit ausreichender funktionaler Ausstattung,
- Eindämmung der Angebotsplanung der Gemeinden zugunsten einer nachfrageorientierten Bestandsentwicklung,
- Stabilisierung der Siedlungsdichte,
- Erhöhung der Flächenproduktivität,
- langfristige Sicherung der Infrastrukturleistungen,
- Erhalt und Entwicklung qualitativ hochwertiger Freiflächen (in einem definierten Teilraum/in mehreren definierten Teilräumen der Stadtregion).

Im Weiteren sollten neben den Qualitätszielen einer zukünftigen Flächenkreislaufwirtschaft auch kommunal oder regional vereinbarte Mengenziele für die Flächeninanspruchnahme dargestellt werden. Allerdings sind bislang diesbezügliche kommunale oder regionale Beschlüsse (mit oder ohne rechtliche Bindungswirkung) eher die Ausnahme. Jedoch kann eine intensive Auseinandersetzung mit den ökologischen, ökonomischen und sozialen Grenzen des Status quo in der Flächeninanspruchnahme zur Ableitung eines regionalen Mengenziels – orientiert am nationalen Nachhaltigkeitsziel von 30 ha/d und unter Berücksichtigung weiterer regionaler Parameter – zu quantitativen Vorgaben für eine zukünftige regionale Flächenkreislaufwirtschaft führen.

Struktur eines integrierten Handlungskonzepts

Das integrierte Handlungskonzept fasst Maßnahmen in verschiedenen Handlungsfeldern mit hoher Relevanz für das Ziel Flächenkreislaufwirtschaft zusammen. Dabei werden auch ohnehin laufende bzw. geplante Vorhaben integriert.

Anlass: Eingangs werden im integrierten Handlungskonzept die Veranlassung und die flächenverbrauchsbezogenen Erfordernisse für eine Auseinandersetzung mit quantitativen und qualitativen Zielen der Flächeninanspruchnahme in der Stadt bzw. Stadtregion grob dargestellt. Sofern vorhanden, sollten bestehende kommunale oder regionale Beschlüsse, Vereinbarungen oder Ziel-

Struktur eines integrierten Handlungskonzepts

1. Anlass
2. Ziele und strategischer Ansatz: Flächenkreislaufwirtschaft als Richtschnur für die Entwicklung der Stadt oder Stadtregion
3. Maßnahmenpakete für eine Flächenkreislaufwirtschaft
4. Vorschlag für das weitere Vorgehen bei der Umsetzung von Maßnahmenpaketen für eine Flächenkreislaufwirtschaft

setzungen in Bezug auf eine Begrenzung bzw. Qualifizierung der Flächeninanspruchnahme benannt werden.

Ziele und strategischer Ansatz: In diesem Abschnitt sollten die für die aktuelle und zukünftige Flächeninanspruchnahme relevanten Problemlagen, Anforderungen und Ziele umrissen sowie die bisherigen (erfolgreichen oder weniger erfolgreichen) Aktivitäten zur Lösung der Probleme und Anforderungen sowie zur Umsetzung der Ziele formuliert werden. Die einfache Nennung des im nächsten Abschnitt detailliert auszuführenden Maßnahmenbündels für eine stadtregionale bzw. städtische Flächenkreislaufwirtschaft sollte diesen Abschnitt beschließen.

Darstellung des Maßnahmenpakets für eine Flächenkreislaufwirtschaft: Zentrales Element des integrierten Handlungskonzepts ist die detaillierte Darstellung der einzelnen Maßnahmen des vorgesehenen Maßnahmenpakets. Die Darstellung kann der folgenden Gliederungsempfehlung folgen:

- Kurzbeschreibung der Maßnahme,
- Begründung der Maßnahme vor dem Hintergrund zu beseitigender Probleme bzw. zu erreichender Ziele,
- Benennung von Verantwortlichkeiten seitens der städtischen oder stadtregionalen Akteure des Flächengeschehens,
- Darstellung von Art, Höhe und Quelle der Finanzierung der Maßnahme,
- Zeithorizont der Maßnahmenumsetzung,
- erwartete Wirkung der Maßnahme.

Das integrierte Handlungskonzept kann an dieser Stelle Verantwortlichkeiten für bestimmte Maßnahmen vorschlagen. Sind nicht-kommunale oder nicht-regionale Akteure einzubinden bzw. sind Veränderun-

gen von Konzeptbedingungen auf Landesebene erforderlich, um ein Maßnahmenpaket erfolgreich umzusetzen, so sind Verfahren der Ansprache dieser auf übergeordneter Ebene zuständigen Akteure vorzuschlagen (z.B. Einbindung von Geldgebern, fördernden Einrichtungen oder Stellen, Anregung von Verbesserungen auf der Ebene der Landes- oder Regionalplanung). Ebenso kann über die Kosten der Umsetzung von Maßnahmen nur eine überschlägige Darstellung im Handlungskonzept erwartet werden. Genauere Festlegungen oder Kostenkalkulationen sollten im Zuge der Diskussionen und Verhandlungen im Nachgang zur Vorlage des Handlungskonzepts erfolgen. Die in den Planspielen „Fläche im Kreis“ erarbeiteten integrierten Handlungskonzepte umfassen jeweils fünf bis sieben Maßnahmenpakete.

Vorschlag für das weitere Vorgehen: Der abschließende Abschnitt des integrierten Handlungskonzepts sollte Vorschläge für nächste Schritte bzw. Prioritäten der Umsetzung desselben enthalten. Hier können auch Vorschläge für Verfahrensweisen des Monitorings, des Berichtswesens und der Erfolgskontrolle dargestellt werden.

Das integrierte Handlungskonzept, insbesondere die darin enthaltenen Empfehlungen zum weiteren Vorgehen, sollten in der Praxis zum Zweck der weiteren Befassung in kommunalen oder regionalen Entscheidungsgremien bzw. der Bearbeitung durch die verantwortlichen Stellen durch Maßnahmen- und Zeitpläne unteretzt werden.

Beispielhafte Maßnahmenpakete in integrierten Handlungskonzepten für eine städtische bzw. stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft

Die Planspielregionen haben in der Regel fünf bis sieben Maßnahmenpakete als zentrale Elemente ihres Handlungskonzepts formuliert, die kurz- bis mittelfristig realisiert werden sollen.

Für einen Überblick werden im Folgenden häufig genannte Maßnahmenpakete zusammengestellt, die möglicherweise auch für andere Stadtregionen von Belang sein könnten.

Aus der Tabelle wird deutlich, dass der Großteil der Maßnahmenempfehlungen an kommunale oder regionale Akteure adressiert ist. Ein geringer Teil der Maßnahmen richtet sich an Akteure auf Landesebene und bezieht sich auf notwendige Veränderungen von

Tabelle 2:
Beispielhafte Maßnahmenpakete in integrierten Handlungskonzepten in wachsenden bzw. in schrumpfenden Städten oder Stadtregionen

Stadtregionale Entwicklungsdynamik	Beispielhafte Maßnahmenpakete
eher wachsend	Verbesserung der Informationsgrundlagen für politische Entscheidungsträger sowie für kommunale und regionale Verwaltungen und andere am Flächengeschehen beteiligte Akteure (z.B. in Form von Kosten-Nutzen-Betrachtungen von Flächenneuausweisungen)
	Verbesserung der Steuerungswirkung der Regionalplanung mit Hilfe von verbindlichen Flächenzuwachsbeschränkungen sowie einheitlichen und verbindlichen Methoden und Kriterien der Berücksichtigung von Innenentwicklungspotenzialen bei der Flächenbedarfsermittlung
	Arrondierung und bauliche Mobilisierung kleinteiliger Flächenpotenziale im Rahmen öffentlich-privater Kooperationen unter aktiver Ansprache von Eigentümern kleinteiligen Grundbesitzes
	Erstellung qualifizierter und aktueller Flächenbedarfsprognosen für die Region und ihre Teilräume nach einheitlichen Kriterien unter Berücksichtigung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale als Grundlage für die Gebietsentwicklungsplanung
	Initiierung eines verstärkten interkommunalen Dialogs über Flächenausweisungen zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit in der Region (ergänzt durch die Verabschiedung bodenpolitischer Grundsatzbeschlüsse und durch informelle sowie interkommunale Planung)
	Finanzielle Unterstützung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft durch Land und Bund mittels Auflegung oder Anpassung geeigneter Förderprogramme
eher schrumpfend	Nutzung des Stadtumbaus zur Bewältigung des demografischen Wandels und zur integrierten Stadterneuerung im Dialog mit der Wohnungswirtschaft
	Verbesserung der Steuerungswirkung der Regionalplanung mit Hilfe von verbindlichen Flächenzuwachsbeschränkungen sowie einheitlichen und verbindlichen Methoden und Kriterien der Berücksichtigung von Innenentwicklungspotenzialen bei der Flächenbedarfsermittlung
	Erreichung eines regionalen Interessenausgleichs in der Flächenentwicklung
	Einrichtung eines revolvierenden kommunalen Grundstücksfonds zur Revitalisierung kleinteiliger Brachflächen
	Weiterentwicklung der Kooperation der Stadt mit privaten Akteuren, insbesondere Flächeneigentümern, im Bereich des Gewerbeflächenmanagements und der Gewerbeflächenvermarktung
	Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss zur Verankerung wesentlicher Ziele und Grundsätze der Flächenkreislaufwirtschaft
	Entwicklung eines regionalen Brachflächenmanagements auf der Basis und in Fortführung der bereits vorliegenden Brachflächenerfassung
	Finanzielle Unterstützung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft durch Land und Bund durch die Auflegung oder Anpassung geeigneter Förderprogramme

Rahmenbedingungen wie z.B. die Neuausrichtung von Förderprogrammen oder Neujustierungen im Landesplanungsrecht.

Weiterhin wird deutlich, dass unabhängig von der jeweiligen Entwicklungsdynamik eine verbindlichere Praxis der Regionalplanung in Bezug auf eine wirksame Begrenzung der Flächenneuausweisung gewünscht wird. Des Weiteren werden sowohl in wachsenden als auch in schrumpfenden Regionen verbesserte interkommunale Abstimmungen bei der Flächenausweisung sowie

mehr öffentlich-private Zusammenarbeit bei der Mobilisierung von Bestandsflächen angestrebt. Kosten-Nutzen-Betrachtungen von Flächenneuausweisungen sollen insbesondere in wachsenden Regionen für mehr Transparenz der Folgekosten sorgen. In schrumpfenden Regionen wird eine Ausweitung der Aktivitäten des Stadtumbaus und zur Revitalisierung von Brachflächen gewünscht.

Gleichermaßen erwünscht sind spezielle Unterstützungs- und Förderprogramme für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Länder und den Bund.

Zwischenfazit zur bisherigen Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte in den Planspielregionen

Die Teilnahme an den Planspielen „Fläche im Kreis“ und die darin erarbeiteten integrierten Handlungskonzepte für eine Flächenkreislaufwirtschaft haben in allen Planspielregionen zu einer intensiveren Befassung mit Aspekten des Flächensparens geführt.

Die Intensität der Auseinandersetzung mit Aspekten der Flächenkreislaufwirtschaft variiert zwischen den Planspielregionen. Dies resultiert aus dem unterschiedlichen Stand der Diskussionen über flächenhaushaltspolitische Probleme vor dem Planspiel bzw. eingangs des Planspiels. Während einige Planspielregionen und ihre Akteure bereits im Rahmen von Modellvorhaben und Forschungsprojekten über einen langjährigen und breiten Wissens- und Erfahrungshintergrund verfügen, begann in einigen Planspielregionen erst die regionale Auseinandersetzung über derartige Fragen mit der Planspielteilnahme. Ebenso unterscheiden sich die Anschlussfähigkeit der Planspielergebnisse und die Umsetzung der Maßnahmenpakete. Vorteilhaft erscheint neben der Zusammenarbeit der Akteure innerhalb der Regionen die Gewinnung von fachlicher Expertise und Unterstützung von forschenden Einrichtungen und der Landespolitik.

Im Anschluss an die Planspiele wurde in allen Regionen ein Dialog über die Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte in Gang gesetzt. Hierbei haben meist am Planspiel beteiligte Akteure die Moderation bzw. eine sonstige aktive Rolle übernommen. Es ist gelungen, an den Planspielen nicht beteiligte Akteure für den Dialogprozess zu gewinnen. Die institutionelle Anbindung bzw. Verantwortungsübernahme sorgt für eine weitere Diskussion von Belangen der Flächenkreislaufwirtschaft auf regionaler und kommunaler Ebene.

In allen Planspielregionen wurde im Zeitraum zwischen Frühjahr 2006 und Frühjahr 2007 mit der Umsetzung von Maßnahmenpaketen aus den integrierten Handlungskonzepten begonnen. Die Umsetzung der Maß-

nahmenpakete erfolgt mit unterschiedlicher Intensität und stadtreionaler bzw. kommunaler Tragweite.

Ausgehend von den Planspielen in verschiedenen Planspielregionen ist eine aktive Einbeziehung übergeordneter Akteure, z.B. der zuständigen Stellen für die Landesplanung, gelungen.

Die Erreichung der Flächenkreislaufwirtschaft stellt in allen Planspielregionen eine Herausforderung dar, die einen längeren Zeitraum für die Umsetzung benötigt. Sie erfordert sowohl das zielorientierte und engagierte Handeln der kommunalen und regionalen Akteure als auch verbesserte übergeordnete Rahmenbedingungen.

Die Herausforderungen der Flächenkreislaufwirtschaft und daraus resultierende stadtreionale Ziele und Anpassungserfordernisse werden von den maßgeblichen Akteuren vor Ort kontrovers diskutiert. Es bestehen Unterschiede in der Problemwahrnehmung in puncto Flächenverbrauch und Demografie sowie in der Setzung von flächennutzungsrelevanten Umsetzungsprioritäten sowohl bei den öffentlichen als auch den privaten Akteuren auf den Ebenen Gemeinde, Region und Land. Daher bedarf es neben Argumenten für einen ökologischen und sozialen Nutzen der vorrangigen Innenentwicklung und Bestandsverbesserung unbedingt einer transparenten und nachvollziehbaren Darstellung des langfristigen ökonomischen Nutzens einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft.

Ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Umsetzung der integrierten Handlungskonzepte besteht in der Bereitschaft zur interkommunalen Kooperation, die einen tragfähigen Lasten- und Nutzen-Ausgleich zwischen den Gemeinden bzw. zwischen den Zentren und ihren Umlandgemeinden voraussetzt. Hierdurch könnten die Chancen für dauerhaft tragfähige interkommunale Zusammenarbeit aus gegenseitigem Interesse der Kooperationspartner wachsen.

Die Erarbeitung von integrierten Handlungskonzepten bedarf einer externen Moderation und Begleitung. Empfehlenswert erscheint darüber hinaus die externe Begleitung der Umsetzung derartiger Zukunftskonzepte.

4. Bestehende und neue Instrumente der Flächenkreislaufwirtschaft: Bewertungen aus den Planspielregionen

Flächenkreislaufwirtschaft bedarf eines integrierten, politik- und handlungsbereichsübergreifenden Vorgehens, das einen entsprechend komplexen Instrumenteneinsatz (Instrumenten-Mix) erfordert. „Fläche im Kreis“ ermittelte einen Policy-Mix, mit dem unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen in einer Kombination aus rechtlichen, planerischen und ökonomischen Instrumenten die flächenpolitischen Ziele des Bundes erreicht werden können.

In den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft wurden in zwei Planspielphasen je-

weils regionalisierte Sets aus bestehenden (Status-quo-Planspiele) bzw. aus neuen oder grundlegend reformierten Instrumenten (Planspiele „Neue Instrumente“) geprüft. In den Status-quo-Planspielen wurde darüber hinaus in jeder Planspielregion ein integriertes Handlungskonzept für eine stadtrégionale Flächenkreislaufwirtschaft erarbeitet.

Mit dem Ziel, Handlungsempfehlungen zur künftigen Ausgestaltung flächenpolitischer Instrumente für den Bund zu erarbeiten, wurde in drei Schritten vorgegangen:

- 1. Schritt: Prüfung bestehender und neuer Instrumente in den Planspielen und Ableitung instrumenteller Präferenzen durch die Planspielbeteiligten (Kapitel 4);
- 2. Schritt: Bewertung der Planspielergebnisse durch die Forschungsgruppe und Ableitung eines Instrumenten-Mix (Kapitel 5);
- 3. Schritt: Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen des Bundes (Kapitel 6).

In den folgenden Abschnitten des Kapitels 4 werden die Bewertungen der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer zusammengefasst. In Kapitel 5 werden diese Einschätzungen aus den Planspielregionen durch die Forschungsgruppe reflektiert. Ergebnis dieses zweiten Schritts ist ein Instrumenten-Mix aus bestehenden und neuen Instrumenten. Im dritten Schritt schließlich werden



Foto: Gregor Jekel.

Fachleute aus den Planspielregionen:
Dr. Herbert Schmitt, Kreisverwaltung Alzey-Worms



Foto: Gregor Jekel.

Fachleute aus den Planspielregionen:
Robert Schulze Dieckhoff, Stadt Stuttgart



Foto: Gregor Jekel.

Fachleute aus den Planspielregionen:
Marion Vetter, Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen

Schlussfolgerungen aus dem Forschungsfeld für das weitere Vorgehen des Bundes gezogen.

4.1 Bewertung der bestehenden Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft

Es wurden insgesamt 29 Einzelinstrumente geprüft, wobei für jede Planspielregion je nach praktischer Relevanz das Arbeitsprogramm regional angepasst wurde (siehe Übersicht im Anhang).

Bestehende Instrumente im Handlungsbereich Planung

Alle Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer sehen die Notwendigkeit einer stringenteren Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung auf der Ebene der Regionalplanung. Auch über die damit verbundenen restriktiven Vorschläge besteht Einvernehmen. Allerdings ergeben sich aus den vorgetragenen Argumenten Hinweise auf folgende Konfliktpunkte:

- Die ökonomische Entwicklungsfähigkeit der Region wird nach wie vor an der gewerblichen Flächenverfügbarkeit gemessen. Insoweit wird z.B. eine pauschale Quotierung der Innenentwicklung kritisch eingeschätzt, zumal die Gefahr gesehen wird, dass das Grundstückspreisgefälle gegenüber angrenzenden Regionen bei restriktiver Siedlungsflächenentwicklung eher noch größer wird.
- Der angesichts des demografischen Wandels zunehmende Wettbewerb zwischen

den Kommunen um (junge) Einwohner in Wachstums- und Schrumpfsregionen führt auch zu einem Baulandpreis-Wettbewerb bei Wohnflächenangeboten.

Vor diesem Hintergrund wird der geringe Stellenwert einer Reduzierung des Flächenverbrauchs bei politisch verantwortlichen Entscheidungsträgern in Gemeinden, Städten und Landkreisen als ein grundsätzliches Problem betrachtet. Gezielte Informationen über die regionalen Chancen und Vorteile einer Siedlungsflächensteuerung und der vorrangigen Innenentwicklung sind deshalb essentiell.

Insgesamt wird der gegenwärtige Zielerreichungsbeitrag der Regionalplanung für die Flächenkreislaufwirtschaft als (zu) gering, potenziell aber als mittel bis hoch bewertet. Die Wirkung würde sich – bedingt durch den Zeithorizont der Neuaufstellung regionaler Raumordnungspläne – erst mittel- bis langfristig einstellen und sich erst dann auf die neuen FNP-Verfahren auswirken.

Interkommunale Kooperationen und **interkommunale Planungen** werden einerseits für wichtige Bausteine einer regionalen Flächenkreislaufwirtschaft gehalten. Andererseits werden die Chancen ihrer Implementierung eher skeptisch eingeschätzt und sie selbst lediglich als eine mittel- bis langfristig wirksame Option angesehen. Ein wirksamer Interessenausgleich und verbesserte Informationsgrundlagen sind hierfür notwendige Voraussetzungen. Die erforderliche Freiwilligkeit der Kooperation setzt voraus, dass diese für alle Mitwirkenden vorteilhaft ist. Verbindliche interkommunale Planungen



Foto: Gregor Jekel.

Fachleute aus den Planspielregionen:
Manfred Kuhmann, Stadt Mölln



Foto: Gregor Jekel.

Fachleute aus den Planspielregionen:
Martin Linne, Stadt Duisburg

Abbildung 11:
Regionalplan Region Stuttgart – Festlegung von Schwerpunkten für Wohnungsbau und Gewerbe



Quelle: Verband Region Stuttgart.

benötigen einen Prozess der Vertrauensbildung, aufbauend auf informellen Kooperationsansätzen. Mit diesem Prozess kann zwar ohne weiteres sofort begonnen werden. Ob er allerdings schnell zum Abschluss gebracht werden kann, wird unterschiedlich eingeschätzt (eher skeptische Einschätzung in den Regionen Rheinhessen-Nahe und StadtRegion Stuttgart). Schließlich muss auch berücksichtigt werden, dass nach Bildung einer Kooperationsstruktur mit dem Ziel einer gemeinsamen Flächennutzungsplanung noch einmal etliche Jahre bis zu deren Aufstellung vergehen werden.

Die Bedeutung der einzelnen interkommunalen Planungsinstrumente für die Flächenkreislaufwirtschaft wird gleichwohl differenziert bewertet.

Insgesamt werden in Rheinhessen-Nahe formelle interkommunale Planungen ebenso wie der Ausbau freiwilliger interkommunaler Kooperationen derzeit für wenig geeignet gehalten, kurz- und mittelfristige Beiträge

zum Mengen- und Qualitätsziel zu leisten. In der Region Rheinhessen-Nahe wird der Problemlösungsbeitrag formeller interkommunaler Planungen unter den gegenwärtigen Bedingungen gering eingeschätzt. Hier ist zudem die offene politische Frage einer Verwaltungsreform klärungsbedürftig, die nach Einschätzung der Planspielbeteiligten Initiativen für freiwillige Kooperationslösungen hemmt.

In der Region Mölln wird die Erarbeitung einer gemeinsamen Entwicklungsplanung zur besseren Koordination der Siedlungsflächenentwicklung übereinstimmend als zentrale Maßnahme für erforderlich gehalten und in ihrer Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft als hoch eingeschätzt. Verbindlichere Formen der interkommunalen Planung werden demgegenüber als nicht realistisch und nicht zielführend erachtet.

In der StadtRegion Stuttgart wird die Einführung eines Planungsverbandes als mittelfristige Option favorisiert, zugleich aber auf

bestehende Hemmnisse und unzureichende Anreize sowie verbesserungswürdige Informationsgrundlagen für Entscheidungsträger hingewiesen.

Der Regionale Flächennutzungsplan wird derzeit nicht als vorrangige Option einer interkommunalen Planung angesehen, zumal z.B. in Baden-Württemberg und in Rheinland-Pfalz aktuell die rechtlichen Voraussetzungen hierfür fehlen.

Insgesamt wird die Relevanz des **Flächennutzungsplans** für die Flächenkreislaufwirtschaft aktuell als gering, potenziell als mittel, bezüglich der Stadtentwicklungs- bzw. Masterpläne als mittel bis hoch bewertet. Auf örtlicher Ebene wird dem Flächennutzungsplan erwartungsgemäß eine hohe Relevanz beigemessen. Wie auch bei den anderen Ebenen wird allerdings eingeräumt, dass die Flächenentwicklungsentscheidungen häufig im politischen Raum von anderen Prioritäten geleitet sind als jener des Flächensparens. Insgesamt wird für die gesamtäumliche Planung auf örtlicher und überörtlicher Ebene ein Vollzugs- und damit ein Steuerungsdefizit konstatiert, das vor allem darin begründet ist, dass die den regionalen und kommunalen Entscheidungsträgern eingeräumten Gestaltungsspielräume nicht oder nicht im gebotenen Maße im Sinne des Flächensparziels genutzt werden. Als Ursache werden zum einen Informationsdefizite und zum anderen ein Mangel an Anreizen genannt.

In Bezug auf die **Ermittlung des Flächenbedarfs** wird die Bedeutung verbesserter Flächenbedarfsprognosen für eine am Flächensparziel und am Vorrang der Innenentwicklung ausgerichtete Siedlungsentwicklung differenziert beurteilt. Unterschiede in der Bewertung gibt es zwischen Bedarfsprognosen für Wohnbauflächen einerseits sowie solchen für Gewerbe- und Industrieflächen andererseits. Unterschiedlich wird die Bedeutung auch für die beiden Planungsebenen Region und Kommune eingeschätzt.

Ausgehend von den überwiegend konstatierten Vollzugsdefiziten wird die Bedeutung von Bedarfsprognosen bei Wohnbauflächen aktuell als gering bis mittel, potenziell aber als mittel bis hoch bewertet. Man erhofft sich von der bindenden Einführung von Standards für die Berücksichtigung von Innenentwicklungsmöglichkeiten eine deutliche Verbesserung in der Wirksamkeit. Bedarfsprognosen können – so die übereinstimmende Auffassung – zur Versachlichung der politischen Entscheidungsprozesse auf kom-

munaler Ebene beitragen, auch wenn politische Flächenentscheidungen nach Einschätzung der Planspielbeteiligten oftmals weniger von Prognosen als von anderen Erwägungen abhängen. Aus der Sicht der Regionalplanung kann der Vorrang der Innenentwicklung und quantitativer Flächenzuwachsbegrenzungen auf dieser Basis besser durchgesetzt werden, da die eingeführten Standards auch bei der Genehmigung von Bauleitplänen zu berücksichtigen sind. Wirkungen auf die Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen könnten sehr schnell erreicht werden, in der Summe relevante Wirkungen dürften wegen des langfristigen Planungszyklus der Flächennutzungspläne aber eher mittel- bis langfristig zu erwarten sein.

Überwiegend wird demzufolge vor allem auf eine Verbesserung der Bedarfsprognose auf der Ebene der Kommunen gesetzt. Anders wird dies von der Planspielstadt Duisburg gesehen. Aus deren Perspektive haben Flächenbedarfsprognosen auf regionaler Ebene zwar eine mittlere Relevanz, da hierdurch mehr Transparenz und ein Dialog über die Flächenentwicklung zwischen den Kommunen initiiert werden. Auf lokaler Ebene wird die Relevanz demgegenüber als nur gering eingeschätzt.

Übereinstimmung besteht weitgehend darüber, dass angesichts der Angebotsorientierung der Gewerbeflächenpolitik Bedarfsprognosen in diesem Bereich keinen relevanten Beitrag zur Flächenkreislaufpolitik leisten können. Gründe hierfür sind die dargestellten methodischen Probleme und Informationsdefizite sowie die politische Akzeptanz. Lediglich in Duisburg wird einer differenzierten Auseinandersetzung über den Gewerbeflächenbedarf auf regionaler Ebene eine gewisse Bedeutung beigemessen.

Um die Innenentwicklung verstärkt in die Aufmerksamkeit der Kommunen zu rücken, sind weitere bewusstseinsbildende informatorische Instrumente, ökonomische Anreize für die Innenentwicklung sowie organisatorische und finanzielle Unterstützung bei der Erschließung solcher Potenziale erforderlich.

Die Relevanz des Instruments **Stadtumbau/ Stadtumbaukonzepte** für die Flächenkreislaufwirtschaft wird aktuell und potenziell als insgesamt hoch bewertet.

Die Relevanz von **Quartiers- und Standortplanungen** für die Flächenkreislaufwirtschaft wird von den Planspielbeteiligten



Foto: Stephanie Bock.

Stadtumbau Ost: Modernisierte Plattenbauten in Leinefelde-Worbis

als mittel bis hoch eingestuft. Ferner waren sich alle Beteiligten einig, dass Quartiers- und Standortplanungen nur als flankierendes planerisches Instrument zum Tragen kommen und erst eine konsequente Strategie für den Innenbereich auch ihre Bedeutung für Innenentwicklungsflächen erhöhen kann.

Von allen Planspielbeteiligten wird die Relevanz von **Bebauungsplänen** für die Flächenkreislaufwirtschaft im Vergleich zum Flächennutzungsplan als deutlich geringer angesehen, da im Rahmen der vorbereitenden Bauleitplanung die grundsätzlichen Entscheidungen zur zusätzlichen Flächeninanspruchnahme getroffen werden und beispielsweise auch flächenbezogen Nullvarianten geprüft werden können. In Bebauungsplanverfahren kann dagegen die grundsätzliche Flächeninanspruchnahme nicht mehr in Frage gestellt, sondern nur noch auf deren Ausgestaltung im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft Einfluss genommen werden.

Ein Diskussionspunkt war die Frage, ob Verdichtungsvorgaben in den Bebauungsplänen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft überhaupt wünschenswert sind. Einerseits wurde vertreten, dass die höchstmögliche Grundflächenzahl (GRZ) und Geschossflächenzahl (GFZ) ausgeschöpft werden sollten, andererseits wurde darin kein großes Einsparpotenzial gesehen, da die Einhaltung dieser Vorgaben in Verdichtungsräumen ohnehin üblich sei und in ländlichen Räu-

men die Höchstzahlen schlicht von den Bauherren nicht ausgenutzt würden. Zudem könne Verdichtung im Suburbanisierungskontext kontraproduktiv wirken. Ziel müsse es sein, langfristig hochwertige Wohnbebauung zu schaffen. Je nach Situation könne daher auch die Nichtausschöpfung der Höchstzahlen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft positiv sein. Eine verbindliche Festlegung von Mindestdichtezahlen usw. wird ebenfalls abgelehnt. Qualitätvolles, nachhaltiges Bauen lasse sich nicht pauschal für unterschiedliche örtliche Lagen vorgeben.

Der Bebauungsplan ist somit nach Einschätzung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer nicht das richtige Instrument, um Flächen zurück in den Kreislauf zu holen. Er begründet keinen Umsetzungszwang und schafft lediglich einen rechtlichen Rahmen und damit ein Angebot zum Bauen. Die Mobilisierung bleibt anderen Instrumenten vorbehalten. Probleme werden eher in der zum Teil überdimensionierten Ausweisung von Baugebieten als in der Ausgestaltung der Bebauungspläne (städtebauliche Dichte usw.) gesehen. Der Transparenz der Folgekosten von Baugebietsausweisungen wird eine kommunalpolitisch wichtige regulative Bedeutung zugemessen.

Angeregt wird eine Publikation von Best-Practice-Beispielen. Zudem wurde immer wieder vorgeschlagen, dass zur Unterstützung sämtlicher Innenentwicklungsmaßnahmen von der Eingriffsregelung freigestellt werden sollten. Man erhofft sich hiervon vor allem eine psychologische Wirkung. Eine solche Freistellung wird jedoch trotz der erwarteten belebenden Wirkung für die Innenentwicklung unter anderem aus Gründen des Naturschutzes nicht von allen Planspielbeteiligten befürwortet. Zudem wird es als erforderlich erachtet, Flächenrecycling besonders an integrierten Standorten „z.B. bezüglich des Ökoausgleichs“ zu fördern.

Zwar bewerten die Planspielregionen **Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools** grundsätzlich positiv, weil bestehende Vollzugsdefizite hierdurch reduziert werden. Die Bedeutung als Instrument der Flächenkreislaufwirtschaft wird allerdings zumindest in der StadtRegion Stuttgart und in der Region Rheinhausen-Nahe als gering oder allenfalls mittel eingestuft. Hier gibt es kaum innerstädtische oder stadtrandnahe Industriebrachen ohne bauliche Nutzungsperspektive, bei denen das Kompensationserfordernis zur Renaturie-

rung genutzt werden könnte. Punktuelle Entsiegelungsmaßnahmen sind gleichwohl möglich und könn(t)en bei entsprechender Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen z.B. in Stuttgart nach Einschätzung der Planspielerinnen und Planspieler kurzfristig bis 2010 wirksam werden. Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für die Siedlungsentwicklung wird hiervon allerdings nicht erwartet, sondern lediglich eine Verbesserung der Qualität der Kompensationsmaßnahmen, die auch zur Qualifizierung vorhandener und geplanter Baugebiete beitragen können. Auch wird insbesondere in der StadtRegion Stuttgart erwartet, dass hierdurch der Druck auf die wertvollen landwirtschaftlichen Flächen reduziert werden kann.

Aufgrund der insgesamt geringen Wachstumsdynamik in der Region Nordthüringen und der fast abgeschlossenen Umsetzung der großen Infrastrukturprojekte (A 38 und A 71) werden in Zukunft nur noch in geringem Umfang Eingriffe erwartet, sodass die Bedeutung von Kompensationsmaßnahmen im Sinne der Umsetzung von Maßnahmen zur Unterstützung einer Flächenkreislaufwirtschaft abnehmen wird, obwohl eine Vielzahl von Flächen im Innen- und im Außenbereich entsiegelt und renaturiert werden sollten. Zudem griffen bislang in der Praxis umgesetzte Entsiegelungsmaßnahmen in der Regel auch auf Mittel des zweiten Arbeitsmarktes zurück. Dies wird in Zukunft aus beihilferechtlichen Gründen kaum noch möglich sein. Insgesamt wird die Relevanz der Eingriffsregelung bzw. von Konzepten für Kompensationsflächen für die Flächenkreislaufwirtschaft aktuell als mittel, zukünftig aufgrund der genannten Rahmenbedingungen als gering eingeschätzt.

Als einzelfallbezogenes Instrument wird die **Befristung von Nutzungsmöglichkeiten** (Baurecht auf Zeit) in der Stadt Duisburg gegebenenfalls als sinnvoll erachtet. Bei entsprechenden Fallkonstellationen können auch kurzfristige Wirkungen im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft durch temporäre Aktivierung und Imageaufwertung von Brachflächen entstehen. Insgesamt wird die Relevanz der Befristung von Nutzungsrechten für die Flächenkreislaufwirtschaft als eher gering (Stadt Duisburg) bzw. mittel (StadtRegion Stuttgart) eingestuft.

Die Relevanz von Zwischennutzungen (**Öffentliches oder privates Grün als Zwischennutzung**) für eine Flächenkreislaufwirtschaft wird in der Stadt Duisburg und in der Planungsregion Nordthüringen aktuell

als gering und zukünftig als mittel bis hoch eingeschätzt. Umsetzungshemmnisse bestehen im Allgemeinen in fehlenden Informationsgrundlagen, der Flächenverfügbarkeit und der Finanzierung. Bei Zwischennutzungen spielen zudem förderrechtliche Fragen (Dauerhaftigkeit), die Erhaltung des Baurechts (Bestandsschutz) und kommunale Baumschutzsatzungen eine Rolle. Ein weiteres entscheidendes Hemmnis bei der Umsetzung von Zwischennutzungen sind die Buchwerte der Flächen, die häufig dazu führen, dass – auch bei nicht bestehendem Baurecht oder faktisch kaum gegebener baulicher Entwicklungsfähigkeit – eigentümerseitig die freiraumbezogene (und zum Teil auch gewerbliche) Wiedernutzung von Flächen blockiert ist. Weitere Probleme liegen in der Finanzierung von unrentablen Nutzungen und der Befürchtung, dass Zwischennutzungen sich verstetigen und nicht mehr beseitigt werden können.

Die Fallkonstellationen, der Bedarf sowie die Akzeptanz und Relevanz von **Renaturierungen** stellen sich in den einzelnen Planspielregionen differenziert dar. Während in der Planungsregion Nordthüringen aktuell bereits eine hohe Akzeptanz für Renaturierungen vorhanden ist, wird diese Option in der Stadt Duisburg selektiver als in regionale Grünflächenkonzepte eingebettete Nachnutzungsoption und in der Region Rheinhessen-Nahe als Einzelfalllösung für bestimmte, altlastenbehaftete, in der Regel im Außenbereich liegende, schwer vermarktbare Flächen in Betracht gezogen.

In der Region Rheinhessen-Nahe haben Renaturierungen aufgrund des Vorrangs der baulichen Nachnutzung und der genannten anderen Rahmenbedingungen aktuell und auch mittel- bis langfristig keine Relevanz. Bauliche Nachnutzung wird aufgrund der ökonomischen Verwertungsinteressen als prioritär angesehen.

Demzufolge haben in der Region Rheinhessen-Nahe Renaturierungsmaßnahmen nach einhelliger Meinung der Planspielbeteiligten nur eine geringe Bedeutung. Der Erwerb und die Übernahme von aufgegebenen Flächen durch die Kommunen bei gleichzeitigem Verzicht auf eine attraktive bauliche Flächennutzung sind kaum vorstellbar. Lediglich durch eine preisliche Steuerung und positive Anreize könnte sich eine Gemeinde veranlasst sehen, die Übernahme von Flächen zu akzeptieren, um Renaturierungsmaßnahmen durchzuführen, wenn Sonderbedarfe für Ausgleichsflächen vorhanden sind.

Tabelle 3:

Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Planung für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer

Instrument	Stuttgart	Rheinhes- sen-Nahe	Mölln	Duisburg	Nord- thüringen
Regionalpläne	hoch	hoch	hoch	–	mittel-hoch
Interkommunale Planungen	hoch	hoch	hoch	–	–
Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Flächen-nutzungsplänen	hoch	–	–	mittel-hoch	–
Ermittlung des Flächenbedarfs	hoch	hoch	hoch	gering-mittel	mittel-hoch
Stadtumbaukonzepte	–	–	–	hoch	hoch
Sonstige Quartiers- und Standortplanungen	hoch	hoch	mittel	–	–
Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen	gering	mittel	mittel	gering	gering
Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools	mittel	gering (quantitativ) bis mittel (qualitativ)	–	–	gering
Befristung von Nutzungsmöglichkeiten	mittel	–	–	gering-mittel	–
Zwischennutzungen	–	–	–	mittel	mittel-hoch
Renaturierung	–	gering	–	mittel	hoch

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.

Etwas anders stellt sich die Situation in der Stadt Duisburg dar. In dieser Planspielstadt besteht für die Renaturierung von Brachflächen im Einzelfall eine hohe Akzeptanz, jedoch überwiegt die Skepsis hinsichtlich der Finanzierbarkeit der Maßnahmen und der Bereitschaft der Eigentümer. Gleichzeitig ist eine Reihe von Good-Practice-Beispielen vorhanden. Die Relevanz für die Flächenkreislaufwirtschaft wird aktuell als gering, zukünftig nur bei einer anhaltend hohen öffentlichen Förderquote als mittel eingeschätzt.

In der Planungsregion Nordthüringen haben Renaturierungen aufgrund der spezifischen Brachflächenproblematik und der Schrumpfungsprozesse zurzeit eine mittlere, zukünftig jedoch eine hohe Relevanz. Es existieren bereits eine Reihe von guten Beispielen und zahlreiche Erfahrungen im Umgang mit geeigneten Finanzierungs- und Umset-

zungsmöglichkeiten (z.B. Einsatz von ABM und BSI-Maßnahmen für den Rückbau der baulichen Anlagen in Kombination mit Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung).

Bestehende Instrumente im Handlungsbereich Information

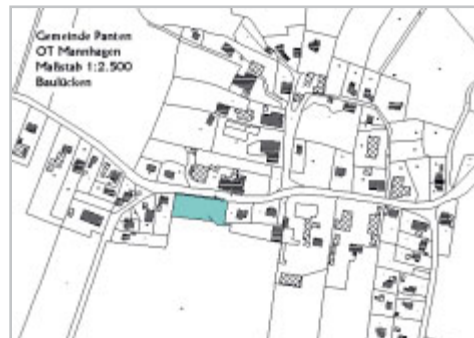
Informatorische Instrumente zur Beeinflussung von Grundstückseigentümern stoßen unter Status-quo-Bedingungen an ihre Grenzen. Angesichts der fehlenden Anreize für Eigentümer von Innenbereichsgrundstücken, diese einer Entwicklung bzw. Nachnutzung zuzuführen, wird die aufwändige Erstellung und Verbreitung von Informationen, die auf Grundstückseigentümer zielen, von den Planspielbeteiligten daher für nachrangig erachtet.

Informatorischen Instrumenten zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen

gen in Kommunalpolitik und Verwaltung wird in den Planspielregionen Stuttgart, Rheinhausen-Nahe und Mölln eine hohe und in der Region Nordthüringen eine mittlere Bedeutung zugemessen. Dabei lässt sich erkennen, dass Wissen in der Verwaltung über vorhandene Flächenpotenziale und -reserven als Grundvoraussetzung für den Einstieg in die Flächenkreislaufwirtschaft anzusehen ist. Wo dieses Wissen nicht vorhanden ist, insbesondere in den ländlichen Regionen Rheinhausen-Nahe und Mölln, bzw. seine kontinuierliche Pflege nicht gewährleistet ist, wie in der Planungsregion Nordthüringen, kommt der Einrichtung kontinuierlicher und einfach zu handhabender Informationssammlungen über die Flächennutzung höchste Priorität zu. Es zeigt sich deutlich, dass dieses Wissen auch Voraussetzung für die Anwendung vieler anderer Instrumente ist, z.B. einer stringenteren Regionalplanung. Deutlich wurde jedoch ebenfalls, dass die Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträger für das Prinzip der Flächenkreislaufwirtschaft selbst in den Planspielregionen, in denen sich die Verwaltung mit diesem Thema in Ansätzen schon länger befasst, äußerst schwierig ist. Auch hierfür wurden in den verschiedenen Planspielregionen ähnliche Vorschläge entwickelt, die vor allem auf eine Darstellung der Kosten extensiver Flächenausweisungen hinauslaufen.

Der **bodenpolitische Grundsatzbeschluss** wird von den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern nur als unter mehreren Kommunen abgestimmte Selbstverpflichtung für wirkungsvoll erachtet. Weil ein solcher abgestimmter Beschluss Fortschritte im interkommunalen Dialog über die Flächenaus-

Abbildung 12:
Baulückenkarte von Panten im Amt Nüsse



Quelle: Amt Nüsse.

weisungspolitik voraussetzt, wird ihm nur eine ergänzende Funktion zu anderen Instrumenten der stärkeren interkommunalen Kooperation und des Interessenausgleichs beigemessen. Dennoch werden einem solchen Beschluss zumindest ein hohes symbolisches Potenzial und teilweise auch eine Beeinflussung des Grundstücksmarktes zugetraut. In der praktischen Umsetzung stellt sich die Diskrepanz zwischen einerseits dem Wunsch nach einer größtmöglichen Wirkung, die durch eine strikt verbindliche Formulierung erzielt werden soll, und andererseits der Gefahr der politischen Undurchsetzbarkeit als besonders problematisch dar.

Bestehende Instrumente im Handlungsbereich Organisation und Kooperation

Organisatorische Vorkehrungen innerhalb der kommunalen Verwaltung: Effektives Projektmanagement und Behördenengineering als kommunale Dienstleistung für

Tabelle 4:
Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Information für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer

Instrument	Stuttgart	Rheinhausen-Nahe	Mölln	Duisburg	Nordthüringen
Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer	mittel	gering	mittel	mittel	–
Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung	hoch	hoch	hoch	–	mittel
Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss	hoch	hoch	mittel	mittel	–

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.



Foto: Stadt Duisburg.

Neuansiedlung von Unternehmen im Duisburger Innenhafen

Investoren bieten in der Stadt Duisburg optimale Rahmenbedingungen für ansiedlungswillige Unternehmen. Während die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH bei der Wahl des Standorts und bei Förderfragen Unterstützung leistet, übernimmt InvestSupport die Steuerung der erforderlichen Verwaltungsabläufe.

Der seit einigen Jahren intensiv beschrittene Weg der Partnerschaft zwischen Kommune und Investoren sowie die Optimierung des kommunalen Handelns zeigen bereits deutliche Erfolge. So konnten insbesondere in den letzten zwei bis drei Jahren einige markante Ansiedlungen in kürzester Zeit realisiert werden. Der Standort Duisburg rückt so, auch für größere Investitionsvorhaben, zunehmend in den Fokus der Immobilienwirtschaft. InvestSupport wird von den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern der Stadt Duisburg insgesamt als Erfolgsmodell bewertet.

Die mittelbare Wirkung auf das Ziel Flächenkreislaufwirtschaft besteht in den durch InvestSupport optimierten Verfahrensabläufen für Brach- bzw. Innenbereichsflächen, die bisherige Hindernisse beseitigen und die Genehmigungspraxis beschleunigen. Die bislang zu verzeichnenden diesbezüglichen Nachteile derartiger Flächenentwicklungen gegenüber Projekten „auf der grünen Wiese“ wurden abgemildert.

Kommunale Angebote im Sinne eines sogenannten Behördenengineerings erscheinen geeignet, Ansiedlungshemmnisse auf Brachflächen bzw. Innenbereichsflächen abzumildern. Zugleich fördern sie das strategische

Planen und Handeln der Kommunalverwaltungen im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft.

Aufgabenverteilung in einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft: Geeignete Organisationsformen bestehen in der Verknüpfung zwischen „weichen“ und „harten“ strukturellen bzw. instrumentellen Ansätzen. Angesichts der komplexen Aufgabenstellungen, des Problemdrucks und der Notwendigkeit flexiblen Handelns in Kooperationen spricht vieles für „weiche“ Formen der Zusammenarbeit.

Die Konflikte zwischen Kernstädten und prosperierenden Umlandgemeinden sind allerdings ein Problem, das mit „weichen“ Kooperationsformen und unverbindlichen Zusammenarbeitsstrukturen allein nicht gelöst werden kann. Die beteiligten Kommunen müssen daher den räumlichen und inhaltlichen Umfang von Kooperation definieren und gemeinsam über die organisatorischen Konsequenzen der Intensivierung der Zusammenarbeit entscheiden.

Verbindlichkeit in der räumlichen Planung und ein wirksamer interkommunaler Interessenausgleich in Belangen der Flächennutzung können durch neue Organisationsformen oder Aufgabenverteilungen nicht ersetzt werden.

Projektbezogene Kooperationen zwischen Kommunen und privaten Akteuren besitzen für das Flächenrecycling als einer Teilstrategie der Flächenkreislaufwirtschaft eine hohe Bedeutung. Aufgrund der kommunalen Finanzsituation sind Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren vielerorts eine Notwendigkeit. Als wichtige Voraussetzungen oder Erfolgsfaktoren für Public Private Partnership (PPP) im Flächenrecycling gelten aus den Erfahrungen in den Planspielregionen:

- Zieldefinition und -harmonisierung von Privaten und öffentlicher Hand – insbesondere Implementierung von immobilienwirtschaftlichem Know-how in der öffentlichen Verwaltung und Berücksichtigung bei Planungsprozessen,
- Interesse des privaten Partners an der langfristigen Tragfähigkeit der Nutzung,
- Zielstrebigkeit, Verlässlichkeit und Leistungsfähigkeit der privaten und öffentlichen Partner – insbesondere Benennung jeweils eines kompetenten Managers von privater und öffentlicher Seite und verstärkter Einsatz von städtebaulichen Verträgen,

- Herstellung des Verantwortlichkeitsprinzips – insbesondere Ausstattung der Beteiligten mit Entscheidungskompetenzen und Ergebnisverantwortlichkeit, unter anderem klare Zuständigkeit bei der Projektarbeit auf kommunaler Seite,
- nach Möglichkeit Besitz oder Erwerb von Grundstücken durch die Kommune.

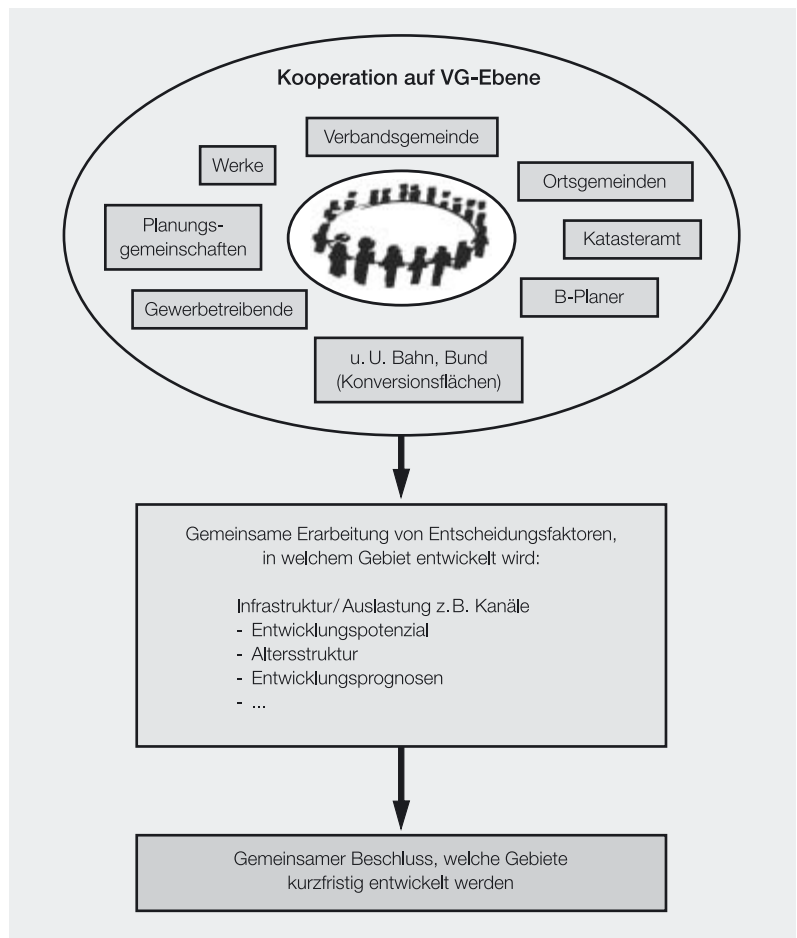
Die Realisierbarkeit von Projekten des Flächenrecyclings wird insbesondere durch die Möglichkeiten der Mobilisierung von Förder- und Haushaltsmitteln beeinflusst. In Regionen mit eher schwachen Grundstücksmärkten ist der Erfolg von PPP oft nur durch massiven Einsatz öffentlicher Mittel zu erreichen. Die Flächenrevitalisierung in Form von PPP stößt in prosperierenden Regionen bei vielen Grundstückseigentümern auf Vorbehalte, obwohl diese eigentlich davon profitieren würden. Daher ist auch hier ein finanzieller Einsatz der Kommunen erforderlich. Einschränkungen für private Akteure, als Zuwendungsempfänger auftreten zu können, erfordern zum Teil komplizierte Projektstrukturen. Möglichkeiten, den Eigentümer in projektbezogene Kooperationen einzubeziehen, sind bei kleinteiligen Brachflächen (in kleinteiligem Eigentum) in der Regel geringer.

In stark schrumpfenden Regionen besteht bei einem Großteil der Flächen – und insbesondere bei Brachflächenentwicklungen – ein struktureller Subventionsbedarf. Die Aktivierung privaten Kapitals für das Flächenrecycling erscheint unter diesen Rahmenbedingungen unrealistisch. Hier sind halböffentliche Flächenentwickler für das Flächenrecycling von großer Bedeutung.

Projektübergreifende öffentlich-private Kooperationen stellen in Abhängigkeit von Größe und Lage der zu mobilisierenden Flächen, von der Struktur der Flächeneigentümer sowie von der Dynamik der jeweiligen Bodenmärkte unterschiedliche Anforderungen.

Die Machbarkeit von Projekten des Flächenrecyclings in projektübergreifenden öffentlich-privaten Partnerschaften wird häufig durch die Bereitstellung von Förder- und Haushaltsmitteln beeinflusst. Insbesondere in strukturschwachen Regionen oder Städten mit geringer Flächennachfrage sind Flächenrecyclingprojekte in hohem Maße fördermittelabhängig. Personelle und finanzielle Ressourcen aus dem kommunalen Haushalt als Vorleistungen für die Aktivierung privaten Kapitals in Form von Grund-

Abbildung 13:
Vorschlag für eine Kooperation auf Verbandsgemeinde-Ebene



Quelle: Arbeitsvorlage aus dem Planspiel „Fläche im Kreis“ in der Region Rheinhessen-Nahe, 2005.

stücken oder Investitionen sind begrenzt. Projektübergreifende öffentlich-private Kooperationen müssen im Einzelfall durch weitere finanzielle Anreize (gegebenenfalls aus Landesmitteln), unter anderem für Freimachung, Klärung von Bodenverunreinigungen und Bodenordnung, unterstützt werden.

Auf Landesebene organisierte Fondsstrukturen oder Sondervermögen zur Revitalisierung großer Brachflächen erfordern erfahrungsgemäß ein hohes Maß an öffentlichen Zuschüssen. Inwieweit die wirtschaftliche Nachhaltigkeit derartiger Strukturen durch die Veräußerung des Anteils der entwicklungsfähigen Flächen gesichert ist und in welchem Maße das Flächenportfolio dadurch langfristig gefährdet werden kann, ist kaum absehbar.

Kommunale B-Flächen-Entwicklungsfonds eignen sich besonders für die Entwicklung

kleinteiliger, vormalig in der Regel gewerblich genutzter Flächen. In ihrer Wirkungsweise ähneln sie Flächenpools von Eigentümergemeinschaften (Kosten- und Erlösteilung nach Flächenanteilen). Mit ihnen kann es gelingen, Partialinteressen in der Standortentwicklung zugunsten einer ganzheitlichen Perspektive und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zurückzudrängen und größenbedingte Effizienzsteigerungen zu erzielen. Dies wäre im Prinzip auch für räumlich nicht zusammenhängende Standorte möglich. Ein Problem besteht aber darin, dass gerade die Entwicklung kleinerer Brachflächen zu gewerblichen Standorten oft (und insbesondere in schrumpfenden Städten und Regionen) nur durch Fördermittel zu bewerkstelligen ist. Daher ist daran zu denken, auch nicht-gewerbliche Nachfolgenutzungen mit höheren Erlöserwartungen vorzusehen. Klärungsbedürftig sind die Aufbringung einer Sacheinlage zum Fondsstart, die institutionelle Ausgestaltung bzw. Rechtsform sowie die operative Steuerung bzw. Geschäftsbesorgung.

Die Einbindung privaten Kapitals in die Renaturierung von Brachflächen, die absehbar keiner baulichen Nachnutzung zugeführt werden können, erscheint insbesondere in Regionen mit strukturellen Flächenüberhängen nicht machbar. Erforderlich ist unter diesen Entwicklungskonstellationen wohl der Einsatz öffentlicher Mittel etwa in Form eines C-Flächen-Entwicklungsfonds, eines Sondervermögens oder einer Stiftung.

Grundstücksrestflächen sind besonders in nachfragestarken Regionen mit begrenztem Bestand an größeren entwicklungsfähigen Flächen in der Summe ein nicht zu unterschätzendes Flächenpotenzial. Die Aktivierung dieser Flächenpotenziale erfordert allerdings die Zusammenlegung von Flächen und damit die Kooperation zwischen mehreren Grundstückseigentümern. Diese kann in der Regel nur mit Unterstützung seitens der öffentlichen Hand gelingen, da komplizierte Planungs- und Bodenordnungsverfahren zu bewältigen sind. Andererseits müssen das Interesse und die Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümer geweckt bzw. gewonnen werden. Zum Zweck der Information und Ansprache von Eigentümern kleinteiliger Flächen sollte eine Organisationsstruktur eingebunden werden, in der eine große Anzahl von Einzeleigentümern Mitglied ist. Hierdurch besteht die Möglichkeit der Aktivierung nicht-institutioneller Flächeneigentümer, die in der Summe einen Großteil bislang ungenutzter oder untergenutzter Flächen in ihrem Bestand haben.

Von eher untergeordneter Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft ist die Einrichtung von Business Improvement Districts (BID) zur kleinräumigen Umfeldverbesserung. Das Instrument kann in noch funktionierenden Geschäftslagen zur Stabilisierung und Verbesserung beitragen und damit dem Entstehen nennenswerter Leerstände vorbeugen. Im Zusammenhang mit disponiblen Flächen für eine Flächenkreislaufwirtschaft ist die Relevanz von BID eher gering.

Tabelle 5:

Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Organisation und Kooperation für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer

Instrument	Stuttgart	Rheinhes-sen-Nahe	Möln	Duisburg	Nord-thüringen
Organisation innerhalb der Verwaltung	–	–	–	mittel	–
Aufgabenverteilung in einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft	hoch	hoch	hoch	–	hoch
Projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure	hoch	–	gering	hoch	mittel
Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation	hoch	–	gering	hoch-mittel	mittel
Rahmenvereinbarungen/abgestimmte Strategien	gering	gering	–	mittel	–

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.

Projektübergreifende öffentlich-private Kooperationen haben enge Bezüge insbesondere zur Stadtentwicklungsplanung (räumliche und inhaltliche Ausgestaltung), zum Gewerbeflächenmanagement und zur Förderpolitik.

Fondslösungen für die Entwicklung von Brachflächen werden im Detail in Band 3 der Veröffentlichungsreihe „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ dargestellt.

In den Planspielregionen liegen bisher keine Erfahrungen **mit abgestimmten Strategien oder Rahmenvereinbarungen** zwischen Gebietskörperschaften und Flächeneigentümern vor.

Wesentliche Hindernisse in der Anwendung von Rahmenvereinbarungen oder abgestimmten Strategien für Brachflächen sind:

- politische Vorbehalte,
- Buchwerte der Flächen und daraus resultierende Erlöserwartungen auf Seiten der Eigentümer,
- unüberbrückbare unterschiedliche Nutzungsvorstellungen,
- insbesondere bei gewerblicher Folgenutzung schwierige wirtschaftliche Rahmenbedingungen des Flächenrecyclings.

Bestehen gravierende Hindernisse wie oben beschrieben, könnte auch eine Rahmenvereinbarung diese nicht überwinden.

Dem Instrument der Rahmenvereinbarungen als Unterstützung für die Flächenkreislaufwirtschaft wird von den Planspielbeteiligten insgesamt eine eher geringe Bedeutung beigemessen.

Bestehende Instrumente im Handlungsbereich Fördermittel und Budget

Förderprogramme: Die Planspielbeteiligten gehen übereinstimmend davon aus, dass ohne entsprechende öffentliche Förderung die Ziele einer Flächenkreislaufwirtschaft nicht zu erreichen sind. Öffentliche Mittel seien insbesondere zur Aufbereitung von vorge nutzten Standorten unverzichtbar, da die erforderlichen Investitionen für private Investoren angesichts eines hohen Angebots an Neunutzungsflächen und teilweise geringer Renditeerwartungen unattraktiv sind. Insofern wird die Relevanz von Fördermitteln für die Flächenkreislaufwirtschaft als hoch bewertet. In strukturschwächeren Räumen mit niedrigeren Bodenwerten fällt der Aspekt besonders ins Gewicht, aber auch im hochpreisigen Grundstücksmarkt in der



Foto: Amt Breitenfelde.
Reitsportgeschäft in umgenutztem landwirtschaftlichem Gebäude in Breitenfelde

StadtRegion Stuttgart werden Anreize für das Flächenrecycling als erforderlich angesehen.

Nach Einschätzung der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer finden sich im Spektrum der bestehenden Förderprogramme zahlreiche Ansatzpunkte zur Initiierung einer Flächenkreislaufwirtschaft, wobei jedoch durch eine Verschiebung der Prioritäten zugunsten der Innenentwicklung und eine bessere Integration der Programme eine höhere Wirksamkeit für die Flächenkreislaufwirtschaft erlangt werden könnte. So sollten staatliche Fördermaßnahmen, wie z.B. die Städtebauförderung, in regionale Flächenmanagementansätze eingebunden werden, die gezielt die Innenentwicklung fördern. Sowohl in der Städtebauförderung, Wohnraumförderung als auch bei der Förderung des Ausbaus der wirtschaftsnahen Infrastruktur sollten die Mittel auf Innenbereichsflächen oder vorge nutzte Flächen konzentriert werden. Außerdem wird eine Förderschwerpunktsetzung im Bereich Rückbau, Zwischennutzung und Renaturierung empfohlen; private Flächen sollten explizit in diese Förderung einbezogen werden. Zudem muss auch kleineren Nach- und Umnutzungsprojekten im Innenbereich ein Zugang zu Fördermitteln eröffnet werden.

Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften:

Auch wenn die angespannte Haushaltslage der Gemeinden kommunale Investitionen in die Flächenkreislaufwirtschaft stark erschwert, werden von den Planspielbeteiligten kommunale Finanzmittel übereinstimmend für erforderlich gehalten, z.B. für die Sammlung von Informationen über Innenbereichspotenziale, für die Aufbereitung vor-

Tabelle 6:

Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Fördermittel und Budget für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer

Instrument	Stuttgart	Rheinhes- sen-Nahe	Mölln	Duisburg	Nord- thüringen
Förderprogramme	hoch	hoch	hoch	hoch	hoch
Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörperschaften	hoch	hoch	hoch	mittel- hoch	gering- mittel

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.

genutzter Flächen, für die Ermöglichung der Nutzung von Baulücken, für die Entwicklung und Umsetzung von Folgenutzungskonzepten, für die fachliche Unterstützung privater Grundstückseigentümer bei der Verwirklichung von Nachnutzungen sowie bei Bedarf für den Zwischenerwerb von brachfallenden oder ungenutzten Flächen von städtebaulicher Bedeutung zur Überbrückung der Lücke zwischen Vornutzung und Marktfähigkeit, also einer Neunutzung von Innenbereichsgrundstücken. Die potenzielle Bedeutung des Einsatzes von Haushaltsmitteln für die Flächenkreislaufwirtschaft wird dementsprechend überwiegend als hoch erachtet.

Bestehende Instrumente im Handlungsbereich Vermarktung

Vermarktung durch öffentliche Akteure: Die Einflussnahme der öffentlichen Hand auf die Vermarktung wird zwar generell für erfor-

derlich erachtet, aber gegenwärtig für Innenbereichsgrundstücke als wenig wirksam eingeschätzt. Nach übereinstimmender Ansicht der Planspielbeteiligten können effektive Vermarktungsstrategien nur dann greifen, wenn flächendeckende Informationen über die Innenentwicklungspotenziale, ein laufend gepflegtes Baulücken- und Brachflächenkataster sowie Informationen über mindergenutzte Grundstücke vorliegen. Zusätzlich müssen personelle und finanzielle Ressourcen bereitstehen, da professionelle Vermarktung und Informationsbereitstellung für den Nachfrager schnelle Reaktionszeiten, funktionierende Netzwerke und aktuelle Datenrückgriffsmöglichkeiten erfordern. Diese Voraussetzungen sind aber in keinem der Planspielgebiete erfüllt.

Voraussetzung für die **Vermarktungsaktivitäten der Immobilienwirtschaft** ist die Vermarktungsfähigkeit der jeweiligen Fläche. Entscheidend sind deshalb die kommunalen Vorleistungen, die erst zur Vermarktungsfähigkeit von Flächen führen. Diese Vorleistungen beziehen sich unter anderem auf die Schaffung von Baurecht und auf die Baureifmachung, um derartige Flächen in einen vermarktungsfähigen Zustand zu versetzen. Vor diesem Hintergrund ist der Ruf nach der verstärkten Einbindung privaten Kapitals nach Ansicht der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer zwar richtig, dessen Mobilisierung – mit Ausnahme von 1a-Lagen – aber an die genannten kommunalen Vorleistungen gekoppelt. Privates Engagement kann somit nicht die entscheidenden Akzente zugunsten einer Flächenkreislaufwirtschaft setzen.

Bestehende Instrumente im Handlungsbereich Anordnungen

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen können für die Entwicklung großer Brachflächen (z.B. Industriebrachen, Bahn-, Post-



Foto: Stadt Duisburg.

Erfolgreiche „Adressenentwicklung“ im Duisburger Innenhafen

Tabelle 7:

Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Vermarktung für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer

Instrument	Stuttgart	Rheinhes- sen-Nahe	Mölln	Duisburg	Nord- thüringen
Vermarktung durch öffentliche Akteure	hoch	mittel	gering	mittel	mittel
Immobilienwirtschaftliche Vermarktung	mittel	gering	–	mittel	–

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.

oder Konversionsflächen) ein wichtiges Instrument sein. Die meisten Brachflächen werden allerdings ohne dieses Instrument entwickelt, sodass ihm insgesamt nur eine ergänzende Funktion für die Flächenkreislaufwirtschaft zuerkannt wird.

Vorteilhaft wirkt sich das Instrumentarium immer dann aus, wenn Eigentümer kein Interesse an der Mobilisierung ihrer Grundstücke haben. Probleme bei der Mobilisierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale lassen sich derzeit allerdings nicht mit diesem Instrument lösen, da der Anwendungsbereich auf Ortsteile oder andere Teile des Gemeindegebiets mit besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung beschränkt ist.

Ambivalent wird die in dem Instrument angelegte Nutzung der entwicklungsbedingten Bodenwertsteigerungen bewertet. Einerseits bietet diese Regelung eine Basis zur Finanzierung von komplexen Erneuerungsaufgaben. Andererseits wird eingewandt, dass die Abschöpfung der entwicklungsbedingten Steigerungen des Grundwerts derzeit vielfach an stagnierenden Bodenpreisen scheitern würde.

Zum Teil wurde bezweifelt, dass städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen überhaupt für die Bewältigung von Schrumpfungssituationen in Betracht kommen. Tatsächlich bestehen hier zwar keine rechtlichen Hindernisse, der Einwand zeigt aber, dass das Wissen über die Voraussetzungen und Einsatzmöglichkeiten städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen zum Teil gering ist.

Die **städtebauliche Sanierungsmaßnahme** kann grundsätzlich einen Beitrag zur Mobilisierung von Baulücken leisten. Besonders kleinteilige Innenentwicklungspotenziale (Baulücken, Konversionsflächen und Brachen) könnten damit aktiviert werden.

Vor allem die Förderanreize im Sanierungsgebiet können einen wichtigen Impuls zur Wiedernutzung geben. Insgesamt ist die Relevanz für den Flächenkreislauf dennoch als eher mittel einzuschätzen. Gerade im durch hohe Preise gekennzeichneten Grundstücksmarkt (z.B. StadtRegion Stuttgart) kann Flächenrecycling oft rentabel, d.h. ohne den Einsatz staatlicher Förderung durchgeführt werden.

Die gesetzlichen Regelungen werden für ausreichend erachtet. Demgegenüber werden die Vorgaben zum Einsatz von Sanierungsmitteln zum Teil als zu starr empfunden. Die Städtebauförderungsrichtlinien – so eine vorgebrachte Einschätzung – sollten zur besseren Nutzung für die Aufgaben des Stadtumbaus geändert und erweitert werden. Vor allem sollten auch Umnutzungen durch Reaktivierung brachliegender und untergenutzter Flächen bis hin zur Entsiegelung von Flächen als förderfähig anerkannt werden.

Dem Instrument **Baugebot** wird eine geringe bis mittlere Relevanz beigemessen. Dies begründet sich vor allem darin, dass allein die Möglichkeit der Anordnung einen Anreiz für die einvernehmliche Aktivierung von Baulücken darstellt. Ob der mit dem Baugebot verbundene hohe Verwaltungsaufwand zur Aktivierung der Baulücken gerechtfertigt ist, wird in den Regionen unterschiedlich eingeschätzt. Die hinter der Anordnung stehende Herangehensweise wird für sehr wichtig erachtet. Die erheblichen Flächengewinne rechtfertigen aus der Sicht der StadtRegion Stuttgart den Verwaltungsaufwand, der mit der Aktivierung dieses über den gesamten Innenbereich verstreuten Flächenpotenzials verbunden ist. In der Region Mölln wird dies anders bewertet, weil es hier nur relativ wenige Baulücken und Brachen gibt. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen werden als ausreichend erachtet.

Tabelle 8:

Bewertung der potenziellen Relevanz der in den Planspielregionen geprüften Instrumente im Handlungsbereich Anordnungen für eine Flächenkreislaufwirtschaft durch die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer

Instrument	Stuttgart	Rheinhes- sen-Nahe	Mölln	Duisburg	Nord- thüringen
Städtebauliche Entwicklungs- maßnahmen	mittel	keine Bewertung abgegeben	–	–	–
Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	mittel	mittel	–	–	–
Baugebot	mittel	–	gering	–	–
Rückbaugebot	–	–	–	gering	–
Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden	mittel	–	gering (quantitativ) bis hoch (qualitativ)	–	–

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.

Das **Rückbau- und Entsiegelungsgebot** nach § 179 BauGB wird von den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern übereinstimmend für die Flächenkreislaufwirtschaft aktuell und potenziell als nicht relevant eingeschätzt. Ein Vollzug des Rückbau- und Entsiegelungsgebots scheitert an der Finanzierbarkeit der Ersatzvornahme. Deshalb findet unter den gegebenen Rahmenbedingungen das Instrument keine Akzeptanz. Es wird vorgeschlagen, eine Kostenübernahme des Eigentümers beim Rückbau- und Entsiegelungsgebot (analog zum Bergrecht) einzuführen.

Die Relevanz der **Schutzgebietsfestlegungen** für die quantitativen Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft wird als gering eingeschätzt. Es wird ihnen aber eine hohe Relevanz im Rahmen der Qualitätssicherung städtischer und ländlicher Räume („Erhalt und Entwicklung qualitativ hochwertiger Freiflächen“) zugesprochen.

4.2 Bewertung der neuen Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft

Von verschiedenen neuen Instrumenten werden Anreize für öffentliche und private Akteure zu einem sparsameren Umgang mit Fläche erwartet. Dazu zählen insbesondere ökonomische Instrumente, die im vorhandenen Instrumentarium bislang zu wenig ent-

wickelt sind. Aus der umfassenden Diskussion über ökonomische Instrumente wurden für die Planspiele folgende Ansätze ausgewählt:

- Beeinflussung der Grundstückspreise: Reform von Grundsteuer und Grunderwerbsteuer,
- Beeinflussung der Flächenausweisung: Kosten-Nutzen-Betrachtung, Flächenausweisungsabgabe bzw. -umlage, handelbare Flächenausweisungsrechte,
- Finanzierungsmodelle und Subventionen: Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich, Versicherungen, B-Flächen-Fonds, C-Flächen-Fonds, Vergabe zinsverbilligter Kredite an Private, zoniertes Satzungsrecht,
- Anpassung weiterer ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen an die Erfordernisse der Flächenkreislaufwirtschaft: Freistellung von der Eingriffsregelung beim Flächenrecycling, Wegfall der Entfernungspauschale, Wegfall der Eigenheimzulage, sonstige Verfahrensvereinfachungen, Rückbaupflicht für dauerhaft leer stehende Gebäude in Verbindung mit einer Rückbauversicherung oder alternativ einer Rückbaurücklagepflicht.

Aufgrund von naturräumlichen, strukturellen und ökonomischen Unterschieden in den Rahmenbedingungen waren die vorgeschlagenen Instrumente in den beteiligten

Städten und Regionen unterschiedlich bedeutsam. Daher wiesen die Arbeitsprogramme in den Planspielen Unterschiede auf.

Insgesamt wurden 14 neue Instrumente bzw. grundlegende Reformansätze für bestehende Instrumente geprüft, wobei für verschiedene Instrumente (z.B. reformierte Grundsteuer) nochmals unterschiedliche instrumentelle Ausformungen behandelt wurden. Daraus resultierten für die Planspielteilbeteiligten über 20 verschiedene Einzelaufgaben. In einer Übersicht im Anhang werden die in den jeweiligen Planspielregionen geprüften Instrumente dargestellt.

Neue Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückspreise

Die Beeinflussung der Grundstückspreise zielt auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bei privaten und öffentlichen Akteuren. Daher wurden eine Grundsteuerreform und eine Reform der Grunderwerbsteuer geprüft.

Instrumentelle Annahmen zur Grundsteuerreform:

Im Zusammenhang mit der Beeinflussung der Grundstückspreise wurden **drei Vorschläge zur Grundsteuerreform** geprüft: die **Bodenwertsteuer**, die **Flächensteuer** und die **Flächennutzungssteuer**. Für alle Varianten der Grundsteuerreform wurde davon ausgegangen, dass sich das Steueraufkommen für die Gemeinden nicht ändert (Aufkommensneutralität). Die Lenkungswirkungen ergäben sich also durch die Verschiebung der Belastung für einzelne Grundstücke bzw.

Areale (Senkung für die einen, Erhöhung für die anderen).

Planspielergebnis:

Hinsichtlich der Effektivität der Grundsteuerreformmodelle bezweifeln vier von fünf Planspielregionen die Wirksamkeit der Reformanreize bei einer aufkommensneutralen Ausgestaltung. Lediglich für die Flächennutzungssteuer konstatiert der überwiegende Teil der Planspielbeteiligten mögliche Lenkungseffekte in Bezug auf die Flächennutzung. Eine Planspielregion favorisiert ein alternatives Steuerungsinstrument, nämlich eine Steuer auf die Unterauslastung von Flächen.

In Bezug auf die Praktikabilität tragen die meisten Planspielregionen keine Bedenken hinsichtlich der Umsetzbarkeit der Reformmodelle vor. Allerdings bezweifeln sie, dass bei einer aufkommensneutralen Einrichtung der Aufwand der Umsetzung den Lenkungsertrag rechtfertigen kann.

Relativ deutlich ist, dass bei vielen Planspielregionen aber Vorbehalte gegen eine entsprechende Erhöhung des Aufkommens bestehen, weil dann auch Verteilungseffekte befürchtet werden, die nicht beabsichtigt sind. Dabei lassen sich die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer von den Belastungswirkungen leiten, die sie auf der Basis zuvor ausgewählter Flächen berechnet haben. Diese bilden keine repräsentative Auswahl, sondern wurden auf der Basis der für die Flächenkreislaufwirtschaft relevanten Flächen gebildet. Insofern ist das Argument der nicht intendierten Verteilungseffekte in diesem Kontext mit Vorbehalt zu behandeln.

Tabelle 9:
Empfehlungen der Planspielbeteiligten an den Bund zur Weiterverfolgung neuer Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückspreise

Instrument	Stuttgart	Rheinhausen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Bodenwertsteuer	nein	nein	nein	bedingt	nein
Flächensteuer	nein	nein	nein	bedingt	nein
Flächennutzungssteuer	nein	nein	nein	nein	nein
Reformierte Grunderwerbsteuer	nein	–	–	nein	ja

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.

Instrumentelle Annahmen zur reformierten Grunderwerbsteuer:

Der im Planspiel geprüfte **Vorschlag einer reformierten Grunderwerbsteuer** stellt den Erwerb von Konversionsflächen und von solchen Grundstücken, die durch öffentlichen Erwerb für Zwischennutzungen oder zwecks Renaturierungen „vom Markt“ genommen werden, von Zahlungen frei. Um das Steueraufkommen der Länder dadurch nicht zu verringern, würde die Grunderwerbsteuer für neu ausgewiesene Baugrundstücke geringfügig erhöht.

Planspielergebnis:

Eine Reform der **Grunderwerbsteuer** halten die Planspielbeteiligten für nicht bis kaum wirkungsvoll im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft. Gründe hierfür liegen darin, dass der in schrumpfenden Regionen mögliche Fall der Zwischennutzung keine Eigentumsübertragung erfordert bzw. dass in Regionen mit schwachen Bodenmärkten der Fall des kommunalen Zwischenerwerbs eher selten ist. In Regionen mit hohem Bodenpreisniveau wiederum würde zwar für die in Frage stehenden Grundstückstransaktionen eine preisliche Entlastung eintreten, jedoch scheitern bei den bisherigen Regelungen Grundstückstransaktionen erkennbar nicht an der Erhebung der Grunderwerbsteuer.

Neue Instrumente zur Beeinflussung der Flächenausweisung

Im Unterschied zur Flächennutzung, bei der private wie öffentliche Akteure in ihrem

flächenbeanspruchenden Verhalten zu beeinflussen sind, sind bei der Flächenausweisung nur öffentliche Akteure, nämlich die Flächenausweisung betreibenden Kommunen, in den Blick zu nehmen. Hierfür wurden Kosten-Nutzen-Betrachtungen, Baulandausweisungsabgabe bzw. -umlage und handelbare Flächenausweisungsrechte geprüft.

Instrumentelle Annahmen zu Kosten-Nutzen-Betrachtungen:

Hier wurden zuerst stark vereinfachte **Kosten-Nutzen-Betrachtungen** für neu ausgewiesene Wohn- und Gewerbegebiete durchgeführt, in denen die kommunalen Mehreinnahmen den investiven und laufenden Kosten für Baulandbereitstellung sowie technische und soziale Infrastruktur gegenübergestellt wurden.

Planspielergebnisse:

Zunächst waren in den Planspielregionen vielfältige Probleme bei der Datengewinnung für die **Kosten-Nutzen-Betrachtung** zu konstatieren. Die Planspielbeteiligten bemängelten überwiegend die geringe Transparenz in Bezug auf die Folgekosten von Bebauungsplänen. Auch im stark vereinfachten Berechnungsmodell zeigten sich Probleme, weil die Abgrenzung des kommunalen Haushalts viele positive und negative Wirkungen nicht sichtbar machte, die eigentlich ebenfalls zu berücksichtigen sind.

Tabelle 10:
Kosten-Nutzen-Betrachtung bei Flächenneuausweisungen – Einnahmen und Ausgaben bei der Entwicklung von Wohnflächen (W) und Gewerbeflächen (G)

Einnahmen	Schlüsselzuweisungen aus KFA (W) Anteil Einkommensteuer (W) Anteil am Gewerbesteueraufkommen (G) Grundsteuer A (W, G) Grundsteuer B (W, G)
Ausgaben	Umlage an Amt bzw. VG/ggf. Kreisumlage (W) Kostenanteil der Gemeinde an Baulandbereitstellung (W, G) zus. investive Kosten sozialer Infrastruktur (W) zus. investive Kosten der technischen Infrastruktur (W, G) zus. laufende Kosten sozialer Infrastruktur (W) zus. laufende Kosten der technischen Infrastruktur (W, G)

KFA = Kommunalen Finanzausgleich

VG = Verbandsgemeinde

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Darstellung.

Tabelle 11:

Mögliche Rückverteilung des Aufkommens aus der Baulandausweisungsumlage

Systemexterne Rückverteilung	Systeminterne Rückverteilung
Erhöhung des kommunalen Einkommensteuer- bzw. Umsatzsteueranteils	Rückverteilung des Umlageaufkommens auf der Basis eines Einwohnerschlüssels
Minderung der kommunalen Gewerbesteuerumlagebelastung	Rückverteilung des Umlageaufkommens auf der Basis eines „Gemischten Verteilungsschlüssels“
Gewährung zusätzlicher Finanzzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs	

Quelle: Raimund Krumm: Die Baulandausweisungsumlage als ökonomisches Steuerungsinstrument einer nachhaltigkeitsorientierten Flächenpolitik, Tübingen 2002, S. 7.

Alle Planspielregionen bewerten die Kosten-Nutzen-Betrachtung als grundsätzlich positiv. In einer Planspielregion sieht man indes, dass Transparenz allein noch keine wesentliche Änderung im Ausweisungsverhalten der Kommunen bringen wird, weil andere, politische Argumente ausschlaggebend seien. In dieser Region wird deshalb ein flankierender Lenkungsimpuls gefordert, wie er durch die Baulandausweisungsabgabe, eine entsprechende Umlage oder die handelbaren Ausweisungsrechte gesetzt wird.

Um die Kosten-Nutzen-Betrachtung indes wirkungsvoll zu gestalten, sei sie auf eine sichere methodische Basis zu stellen, die nachvollziehbar und einfach handhabbar sein müsse, damit sie sich in der Verwaltung durchsetzen kann. Allerdings sehen einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch dann noch die Gefahr einer politischen Manipulation der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Grundsätzlich spricht, wenn entsprechende Vorarbeiten zur Standardisierung der Kosten-Nutzen-Betrachtung existieren, nach Auffassung einiger Planspielbeteiligter viel dafür, derartige Untersuchungen obligatorisch einzuführen. Dafür sehen sie auch keine gravierenden Probleme in der politischen Umsetzung.

Instrumentelle Annahmen zur Baulandausweisungsabgabe/-umlage:

Für die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer wurde die Verteuerung der Flächenausweisung sowohl als **Baulandausweisungsabgabe** (Aufkommen fließt in den allgemeinen Landeshaushalt) als auch als **Baulandausweisungsumlage** (Aufkommen wird verwendet für die Minderung der Lasten von Flächeninanspruchnahme, für Beseitigung von Hemmnissen zur Wiederverwendung von brachgefallenen Liegenschaften, z.B durch Zuschüsse zum regio-

nen ÖPNV und zum Bau übergeordneter Straßen, für Rückbau von Brachen, Beseitigung von Altlasten, alternativ auch für Zweckzuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs) formuliert. Die Planspielbeteiligten sollten dabei davon ausgehen, dass die Neuausweisung von Bauflächen (Satzungsbeschluss für siedlungserweiternde Bebauungspläne und Ergänzungssatzungen) eine Zahlungspflicht an das Land auslöst, die sich nach der Größe der ausgewiesenen Fläche (Hektar) und der angestrebten Nutzung richtet. Für Flächen der technischen und sozialen Infrastruktur sollten ein Euro je Quadratmeter angesetzt werden, für Bauflächen zu Wohn- und Gewerbezwecken fünf Euro je Quadratmeter.

Planspielergebnisse:

Die **Baulandausweisungsabgabe** ist auf der Wirkungsseite identisch mit einer entsprechenden **Baulandausweisungsumlage**. Die beiden Instrumente unterscheiden sich wirkungstechnisch lediglich darin, dass auf der Finanzierungsseite ein anderer Akteur über die Verwendung bestimmt. Grundsätzlich gilt, dass die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer erhebliche Vorbehalte gegen ökonomische Instrumente haben. Dies hängt sicher damit zusammen, dass sowohl Umlage als auch Abgabe sowie Ausweisungsrechte als nicht konform mit der Planungsphilosophie angesehen werden. Die Befürchtung, Steuerungspotenziale an einen ökonomischen Mechanismus zu verlieren, ist auch in den Planspielregionen groß, die sich schon intensiver mit ökonomischen Instrumenten beschäftigt haben. Das Zusammenspiel von Planung und ökonomischem Instrument ist den Planspielbeteiligten noch zu wenig konkret, um die Steuerungsintensität der Planung und die Lenkungspotenziale der ökonomischen Instrumente zeigen zu können.

Eine **Baulandausweisungsabgabe** mit den Abgabesätzen ein Euro/m² Wohnbauland und fünf Euro/m² Gewerbebauland hätte bei vielen der Beispielflächen eine Änderung des Saldo zwischen Kosten und Nutzen bewirkt. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sehen deshalb auch ein beträchtliches Lenkungs-potenzial, und zwar überwiegend auch dann, wenn vollständig überwältzt würde, weil die Nachfrager ihren Flächenbedarf anpassen würden.

Insgesamt favorisieren die Planspielbeteiligten aber deutlich eine Umlage, weil sie auf die Verwendung des Aufkommens bei der Umlage einen größeren Einfluss der Kommunen sehen als bei einer Landesabgabe oder einer Bundesabgabe.

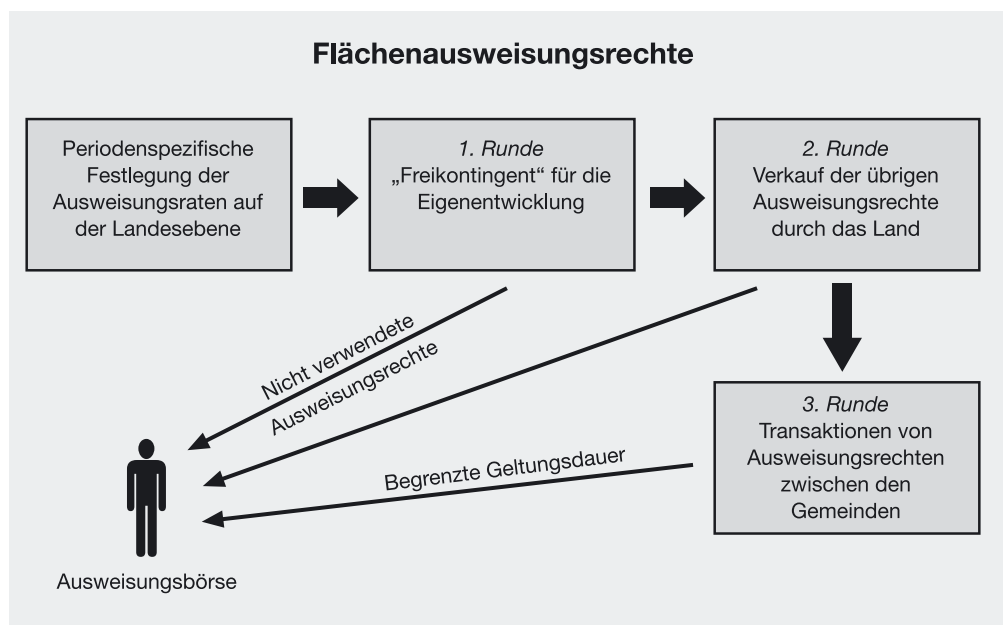
Instrumentelle Annahmen zu handelbaren Flächenausweisungsrechten:

Im Weiteren diskutierten die Planspielbeteiligten die nähere Ausgestaltung des Instruments der **handelbaren Flächenausweisungsrechte** aus Sicht der Kommunen und der Regionalplanung mit dem Ziel, Empfehlungen zu entwickeln. Darüber hinaus führte die Anwendung auf konkrete Flächen zu Aussagen über die Auswirkungen dieses Instruments.

Planspielergebnisse:

Wenngleich **handelbare Flächenausweisungsrechte** für die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer am schwierigsten zu bewerten waren, wurden hier zahlreiche Bedenken geäußert und klärungsbedürftige Aspekte benannt. Zum einen erkannten die Planspielbeteiligten, dass das handelbare Flächenausweisungsrecht planerische Kontingentierung nicht ersetzen kann, sondern diese vielmehr voraussetzt. Die bereits in der ersten Planspielphase deutlich gewordenen Anforderungen einer verbindlichen regionalplanerischen Mengenvorgabe für den Siedlungsflächenzuwachs werden als eigentliche Hürde begriffen. Die mit der „Handelbarkeit“ einhergehende komplexere Struktur aber gegen den damit verbundenen Lastenausgleich sowie die gesamtwirtschaftlich höhere Effizienz abzuwägen, verlangt eine eher politische Kompetenz, die in den Planspielen nicht vertreten war. Dennoch zeigt das Planspiel gerade im Hinblick auf Umsetzungsprobleme von Flächenausweisungsrechten wichtige Aspekte auf. Zum anderen zeigt sich, dass nahezu alle Planspielbeteiligten die kommunalen Verwaltungen mit den Anforderungen an Prognose und Marktbeobachtung überfordert sehen. Ökonomisch gesprochen scheint das Instrument

Abbildung 14:
Prinzipielle Verfahrensweise mit Flächenausweisungsrechten



Quelle: Kilian Bizer, eigene Darstellung.

in der vorgestellten Form noch zu hohe Transaktionskosten auszulösen, um wirkungsvoll eingesetzt zu werden. Jede Form von Abgabe scheint den Teilnehmerinnen und Teilnehmern weitaus praktikabler, weil der „Preis“ in Form des Abgabesatzes einigermaßen fixiert ist und sie das Instrument besser einschätzen können.

Darüber hinaus zeigt sich, dass Ausweisungsrechte regional durchaus unterschiedlich auszugestalten wären, weil nicht nur unterschiedliche raumordnungspolitische Ziele existieren, sondern auch die Voraussetzungen je nachdem, ob es sich um eine Wachstums- oder eine Schrumpfsregion handelt, sehr unterschiedlich ausfallen. Alle Planspielregionen äußern darüber hinaus die Befürchtung, dass finanzstarke Kommunen in der Lage wären, Ausweisungsrechte zu horten, um anderen Kommunen Entwicklungsmöglichkeiten vorzuenthalten.

Neue Instrumente für Finanzierung und Subventionen

Im Planspiel wurden neue Finanzierungsansätze und Subventionsmodelle in Form von Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich und Versicherungen, in Form der Einrichtung von B-Flächen-Fonds und C-Flächen-Fonds, durch Vergabe zinsverbilligter Kredite an Private sowie mittels eines zonierte Satzungsrechts geprüft.

Instrumentelle Annahmen zum reformierten Kommunalen Finanzausgleich:

Im Rahmen des Planspiels wurde der Bereich der **Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich** geprüft. Die Zweckzuweisungen sind ein Instrument, bei dem das Land eine bestimmte Summe zweckgebunden zur Verfügung stellt und die Gemeinden Art und Umfang der Projekte im Rahmen der

Tabelle 12:

Empfehlungen der Planspielbeteiligten an den Bund zur Weiterverfolgung neuer Instrumente zur Beeinflussung der Flächenausweisung

Instrument	Stuttgart	Rheinhausen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Kosten-Nutzen-Betrachtung	ja	ja	ja	ja ¹	ja
Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen	bedingt	nein	nein	ja	ja
Neuausweisungsumlage	bedingt	ja	ja	ja	ja
Handelbare Flächenausweisungsrechte	nein	nein	nein	ja	k.A.
Interessenausgleich, Fonds für Flächenrecyclingprojekte	bedingt	nein ²	bedingt	ja	ja
Interessenausgleich, Bonusflächen für Maßnahmen der Branchenrevitalisierung, Baulücken, Verdichtung	nein	nein	bedingt	ja	ja
Interessenausgleich, Weiße Zertifikate für Planaufhebung, Renaturierung	nein	nein	nein	ja	ja

1 Nur für Wohnen interessant, da die zumeist gewerblichen Entwickler von Gewerbeflächen ohnehin auf Rentabilität achten.

2 Obwohl die drei Formen des Interessenausgleichs laut Arbeitsprogramm mit dem Instrument Handelbare Flächenausweisungsrechte zusammenhängen, wurde auch dafür votiert, dass diese eventuell unabhängig davon (unter Umständen in Kombination mit einem anderen Instrument) eingeführt werden könnten.

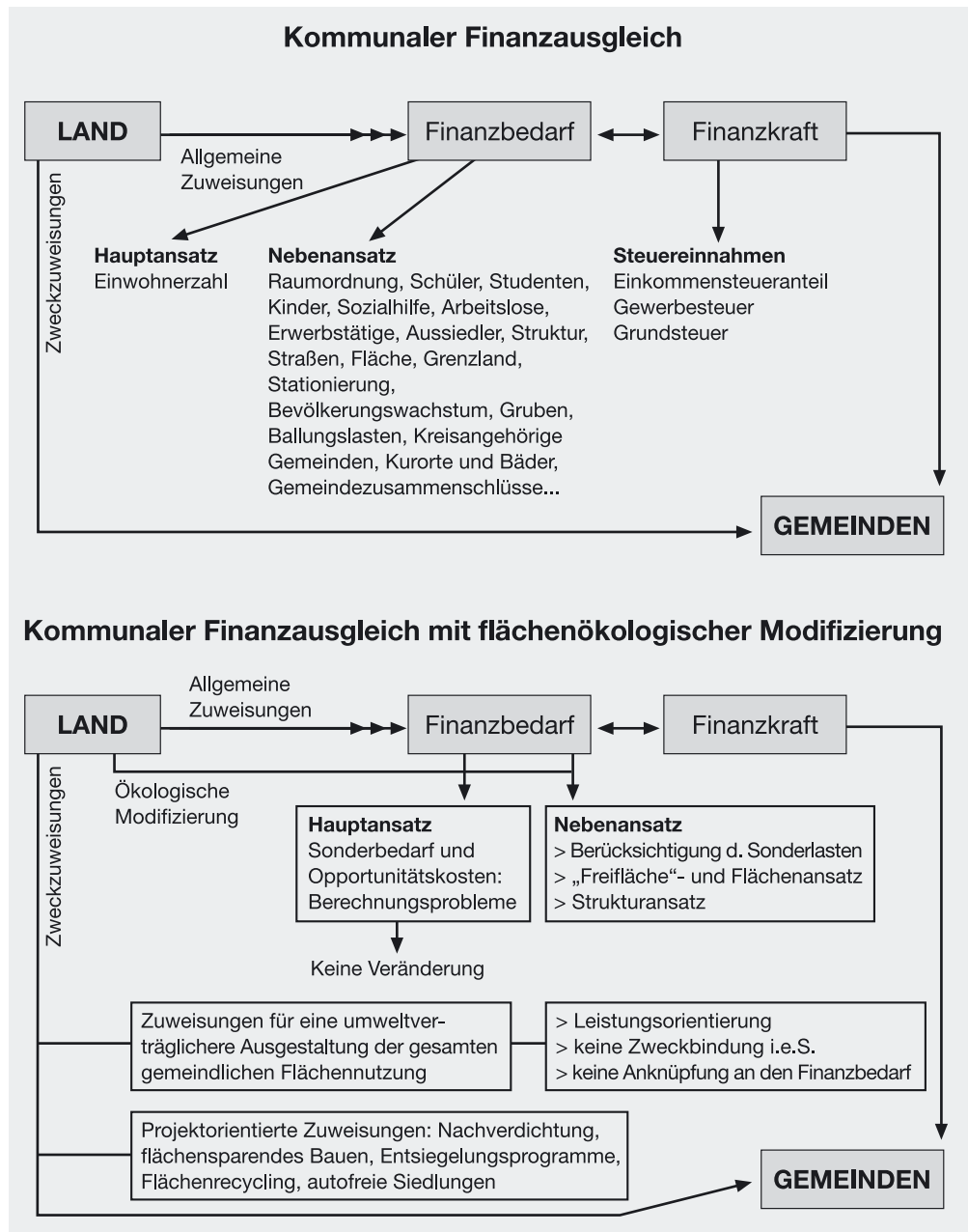
Zuweisungsbedingungen selbst bestimmen. Es wurden Zweckzuweisungen in drei Projektbereichen näher untersucht:

- Projektbereich 1: Revitalisierungen von Brachen
 - Es werden kommunale Projekte gefördert, die zweckmäßig erscheinen, Brachflächen für Nachnutzungen attraktiv zu machen; das schließt die eventuell notwendige Altlastensanie-

zung ein. Das Programm beschränkt sich auf Flächen, die sich im Innenbereich von Städten befinden und bei denen eine begründete Aussicht auf Nachnutzung besteht.

- Projektbereich 2: Zwischennutzungen
 - Es werden kommunale Projekte zur Zwischennutzung von Flächen im Außenbereich mit Gewerbe- und Industriebrachen, infrastrukturellen

Abbildung 15:
Kommunaler Finanzausgleich mit und ohne flächenökologische Modifizierung



Quelle: Kilian Bizer, eigene Darstellung.

Brachen (z.B. stillgelegte Bahnflächen) oder militärischen Konversionsflächen (z.B. Kasernengelände) sowie auf Innenbereichsflächen gefördert. Als Zwischennutzung kämen unter anderem eine Grünfläche, ein Park, ein Spielplatz oder Nutzungen für andere öffentliche oder private Zwecke in Betracht.

- Projektbereich 3: Renaturierungen
 - Es werden kommunale Projekte gefördert, die Flächen dauerhaft aus dem Markt nehmen, indem sie z.B. den Rückbau sämtlicher Bauwerke einschließlich der leitungsgebundenen Infrastruktur vorsehen, die Flächen in adäquater Weise begrünen und anschließend allgemein zugänglich machen.

wurde dem Bund von einer Planspielregion – vorbehaltlich der Praktikabilität und Durchführbarkeit – eine Reform der Einkommensteuerzuweisung für eine weitere Prüfung empfohlen.

Instrumentelle Annahmen zu B- und C-Flächen-Fonds:

Weiterhin waren **Fondslösungen** für die Aufbereitung sogenannter B-Flächen (für bauliche Nachnutzung) und C-Flächen (für Flächen zur grünen Zwischennutzung oder Renaturierung) Gegenstand des Planspiels. Es wurde davon ausgegangen, dass derartige Fonds aus öffentlichen Mitteln des Bundes, des Landes und der Kommunen sowie aus Grundstücksverkäufen gespeist werden.

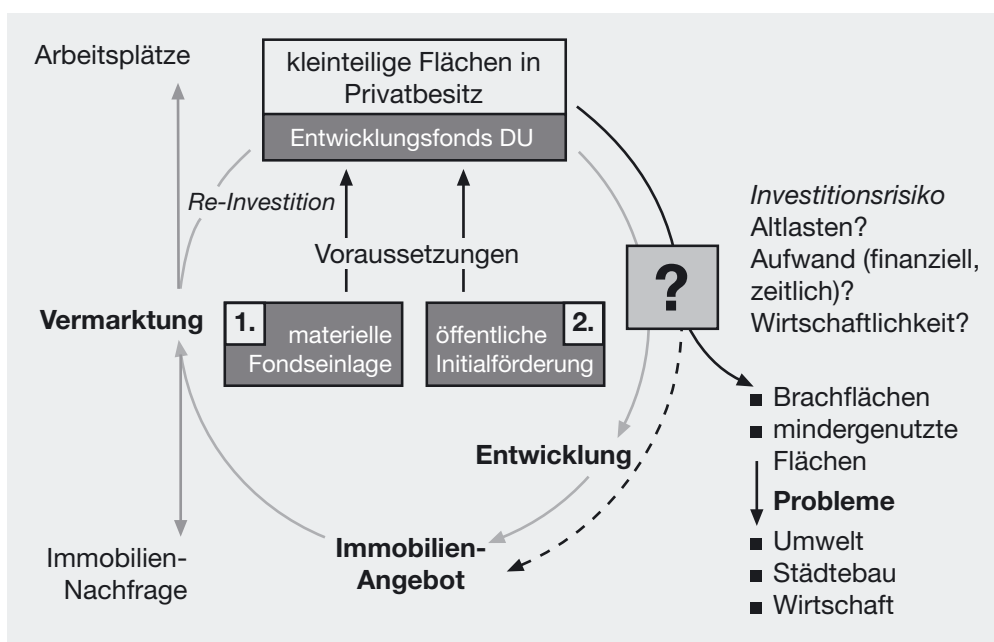
Planspielergebnisse:

Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich werden trotz aller Kontroversen grundsätzlich als wirkungsvolles Instrument angesehen. Allerdings wurde nicht der Frage nachgegangen, durch welches Instrument die Finanzierung jeweils zu sichern sei. Aus den Diskussionen im Planspiel ließen sich indes deutliche Präferenzen für Umlagemodelle ablesen. Darüber hinaus

Planspielergebnisse:

C-Flächen-Fonds erscheinen in strukturschwachen, schrumpfenden Gebieten als ein zielführender Ansatz zur Entlassung von Flächen ohne mittel- und langfristige bauliche Nachnutzungsperspektive (sogenannte C-Flächen) aus dem Flächenkreislauf. Hiermit könnten altindustrielle Flächen mit vergleichsweise geringem Budget begrünt werden, um sie als „Reserveflächen“ herzu-

Abbildung 16:
Modell des Entwicklungsfonds für B-Flächen in Duisburg



Quelle: Stadt Duisburg.

richten und zugleich bauliche bzw. städtebauliche Missstände zu beseitigen. Dieses Vorgehen zur Reduzierung von Flächenüberhängen, das die Chancen anderer Brachflächen mit größerer baulicher Nachnutzungsperspektive (sogenannte B-Flächen) am Bodenmarkt steigern würde, ist jedoch nur mit dem Einsatz öffentlicher Mittel realisierbar.

Zum anderen können mit Hilfe von **B-Flächen-Fonds** Brachflächen mit einer baulichen Nachnutzungsperspektive, die jedoch ohne eine Anschubfinanzierung nicht mobilisierbar sind (sogenannte B-Flächen), mit Hilfe von Fondslösungen in einen vermarktungsfähigen Zustand versetzt werden. Zu denken ist hier an revolving Fonds, deren umfassende Revitalisierungsaufgabe mit Kapital von öffentlicher Seite auf ausgewählten Flächen startet und deren Vermarktungserlöse sukzessive in Folgeprojekte fließen. Revolving Fonds setzen jedoch eine gewisse Mindestnachfrage am Grundstücksmarkt voraus und kommen daher vor allem in wachsenden Regionen oder in Regionen mit stabiler Entwicklungsdynamik in Betracht.

Instrumentelle Annahmen zu zinsverbilligten Krediten für Private:

Im Planspiel wurden auch veränderte Programmstrukturen der KfW-Bankengruppe zur Diskussion gestellt, die unter anderem eine Erweiterung des Wohnungsmodernisierungsprogramms um **zinsverbilligte Kredite** für Rückbaumaßnahmen auf allen brachgefallenen Liegenschaften, also auch Gewerbeobjekten oder Konversionsliegenschaften, vorsehen.

Planspielergebnisse:

Von der **Vergabe zinsbegünstigter Kredite für Private** kann nach Einschätzung aus den Planspielen ein deutlicher Anreiz für Maßnahmen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft ausgehen. Deren Wirkung könnte aber mit parallel eingesetzten informatorischen Instrumenten verbessert werden, die sich gezielt an Grundstücksnachfrager richten.

Instrumentelle Annahmen zu einem zonierten Satzungsrecht:

Im Arbeitsprogramm der Stadt Duisburg wurde ferner die Option zur Diskussion

Tabelle 13:
Empfehlungen der Planspielbeteiligten an den Bund zur Weiterverfolgung neuer Instrumente für Finanzierung und Subventionen

Instrument	Stuttgart	Rheinhausen-Nahe	Möln	Duisburg	Nordthüringen
Zweckzuweisungen im KFA für Brachenrevitalisierung	ja	ja ¹	ja	ja	ja
Zweckzuweisungen im KFA für Zwischennutzungen	bedingt		nein	bedingt	ja
Zweckzuweisungen im KFA für Renaturierungen	bedingt		nein	ja	ja
Vergabe zinsverbilligter Kredite an Private	nein	nein	ja	ja	ja
B- und C-Flächen-Fonds	bedingt	ja		ja ²	ja
Zoniertes Satzungsrecht				nein	

- 1 Da in der Planspielgruppe verschiedene Veränderungsansätze des KFA (Zweckzuweisungen, Schlüsselzuweisungen) ohne erkennbares Ergebnis pro oder contra Zweckzuweisung bzw. Schlüsselzuweisung diskutiert wurden, bezieht sich das Votum generell auf eine Veränderung des KFA im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft.
- 2 Grundstücksfonds waren in Duisburg zwar nicht Gegenstand des Arbeitsprogramms für das Planspiel „Neue Instrumente“, sie waren aber bereits im Status-quo-Planspiel von zentraler Bedeutung und werden daher auch für den angenommenen Zeitraum 2011 bis 2020 als hoch relevant eingestuft.

Quelle: Deutsches Institut für Urbanistik, eigene Zusammenstellung.

gestellt, dass der Bund im Grundsteuergesetz und im Gewerbesteuergesetz die Möglichkeit einräumt, für bestimmte, geografisch eindeutig abgegrenzte Gebiete innerhalb der Siedlungsschwerpunkte einen geringeren Steuersatz von Grund- oder Gewerbesteuer festzulegen, um eine Ansiedlung innerhalb dieser Gebiete zu fördern (**zoniertes Satzungsrecht**).

Planspielergebnisse:

Im Zusammenhang mit dem **zonierten Satzungsrecht** wurde die Gefahr des Steuerdumpings diskutiert, das durch die Konkurrenz zwischen den Gemeinden um Investoren entstehen könnte. Dies könnte zusätzlich durch ein „Hopping“ von Investoren zwischen den in den Kommunen ausgewiesenen steuerbegünstigten Zonen verschärft werden. Daher wird dieses Instrument abgelehnt.

Weitere Instrumente zur Anpassung ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen an die Erfordernisse der Flächenkreislaufwirtschaft

Des Weiteren wurden eine Reihe von möglichen wesentlichen Änderungen bzw. die Abschaffung bestehender ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen zur Unterstützung von Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft untersucht. Hierzu zählten die Freistellung von der Eingriffsregelung beim Flächenrecycling, der Wegfall der Entfernungspauschale, der (bereits vollzogene) Wegfall der Eigenheimzulage, Rückbaupflicht für dauerhaft leer stehende Gebäude in Verbindung mit einer Rückbauversicherung oder alternativ einer Rückbaurücklagepflicht und sonstige Verfahrensvereinfachungen.

Instrumentelle Annahmen zum Wegfall der Eigenheimzulage und der Entfernungspauschale:

Den Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmern wurde die komplette **Streichung der Entfernungspauschale** zur Diskussion gestellt. Sie sollten unter anderem abschätzen, welchen Einfluss der Wegfall der „Pendlerpauschale“ auf Wohnstandortentscheidungen hätte, und ob es mittelfristig zu einer spürbaren Verschiebung der regionalen Grundstücksnachfrage käme.

Außerdem wurden die Planspielbeteiligten nach ihrer Einschätzung gefragt, inwieweit

sie vom **Wegfall der Eigenheimzulage** eine Stärkung des Innenbereichs und eine Dämpfung der Nachfrage nach Neubauten „auf der grünen Wiese“ erwarten, und ob diese Maßnahme mittelfristig zu einer Verschiebung der regionalen Nachfrage nach Wohnungen beiträgt.

Planspielergebnisse:

Dem bereits im Jahr 2006 weggefallenen Instrument **Eigenheimzulage** und dem im Planspiel angenommenen vollständigen **Wegfall der Entfernungspauschale** messen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer überwiegend kaum eine Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft zu. Fördermittel für den Erwerb von Bestandsimmobilien ähnlich der Eigenheimzulage halten Planspielbeteiligte aus mehreren Regionen dennoch für sinnvoll. Allerdings wurde bemerkt, dass es wegen der bereits erfolgten Abschaffung für Diskussionen über eine Wiedereinführung einer derartigen oder ähnlichen Subvention zu spät ist. In mehreren Planspielregionen wurde darauf verwiesen, dass die Entfernungspauschale nur ein Baustein im komplexen Entscheidungsgefüge pro Automobilität ist. Verstärkende oder sich summierende Faktoren wie Zeitaufwand für Fahrten von und zum Arbeitsplatz, zum Einkaufen oder in Freizeit und Familienarbeit, die Gewissheit steigender Treibstoffkosten, die vom Bodenpreisgefälle abhängigen Anforderungen an das Pendeln bzw. an die Realisierung individueller Wohnwünsche seien demnach weitere Aspekte, in deren Verbund die Wirksamkeit der Entfernungspauschale zu betrachten wäre.

Instrumentelle Annahmen zur Einführung einer Rückbauhaftpflichtversicherung:

Weiterer Gegenstand des Planspiels war eine **Rückbauhaftpflichtversicherung** (alternativ Rückbaurücklage), um langfristig den Rückbau von Liegenschaften als Vorbereitung zur Wiederverwertung und die Renaturierung von nicht mehr benötigten Flächen in solchen Fällen zu befördern, in denen der Eigentümer zahlungsunfähig ist.

Planspielergebnisse:

Die Einführung einer **Rückbaupflicht im Innenbereich** bei fehlender Nachnutzungsperspektive, kombiniert mit einer **Versicherungspflicht** für Grundstückseigentümer zur Abdeckung der durch eine Ersatzvornahme

anfallenden Kosten, wird als geeigneter Lösungsansatz gesehen, um in Extremfällen die Rückführung von Innenbereichsgrundstücken in den Flächenkreislauf zu ermöglichen und zu beschleunigen. Die Bedeutung des Instruments wird dabei derzeit eher in schrumpfenden als in wachsenden Regionen gesehen.

Instrumentelle Annahmen zur Weiterentwicklung sonstiger verfahrens-, bau- und planungsrechtlicher Instrumente:

Zusätzlich wurden im Planspiel Möglichkeiten zur baurechtlichen **Verfahrensvereinfachung** und zum Bürokratieabbau im Rahmen der Flächenkreislaufwirtschaft sowie ihre Wirkungen und Nebenwirkungen diskutiert. Im Planspiel wurde schließlich darüber diskutiert, inwieweit die Wiedernutzung von Brachflächen durch eine **Befreiung von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung** unterstützt werden würde. Letzteres wurde auch für Flächen erfragt, die einer naturnahen Zwischennutzung zugeführt werden sollen, um für die Grundstückseigentümer das Risiko auszuschließen, bei einer erneuten Umnutzung zu baulichen Zwecken Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach dem Naturschutzrecht durch-

führen zu müssen oder sogar an einer Wiedernutzung im Sinne des ursprünglichen Zwecks gehindert zu sein¹.

Planspielergebnisse:

Der **Weiterentwicklung sonstiger verfahrens-, bau- und planungsrechtlicher Instrumente** wird insgesamt eher eine geringe Bedeutung für die Flächenkreislaufwirtschaft beigemessen. Dieses Ergebnis korrespondiert mit dem Befund aus der ersten Planspielphase zu den bereits nach aktuellem Recht bestehenden instrumentellen Möglichkeiten. Diese sind nicht nur ausgesprochen differenziert, sondern auch grundsätzlich zielführend. Das prinzipielle Dilemma liegt darin begründet, dass die Bereitschaft zur Anwendung dieser instrumentellen Optionen bei den maßgeblichen Akteuren auf kommunaler und regionaler Ebene angesichts vermuteter Informationsdefizite und falscher bzw. mangelnder ökonomischer Anreize unzureichend ausgebildet ist. Lediglich die Planspielerinnen und Planspieler aus Duisburg verbanden mit der diskutierten Freistellung der Innenentwicklungsmaßnahmen von der Eingriffsregelung die Erwartung, dass „mentale Blockaden“ gegen die Innenentwicklung hierdurch über-

(1) Zum Zeitpunkt des Planspiels zur Flächenkreislaufwirtschaft war noch nicht in Kraft: Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, BGBl. I Nr. 64 vom 27.12.2006, S. 3316 ff.

Tabelle 14:

Empfehlungen der Planspielbeteiligten an den Bund zur Weiterverfolgung der Anpassung weiterer ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen an die Erfordernisse der Flächenkreislaufwirtschaft

Instrument	Stuttgart	Rheinhausen-Nahe	Mölln	Duisburg	Nordthüringen
Wegfall Eigenheimzulage	nein		nein	ja ¹	k.A.
Wegfall Entfernungspauschale	nein	nein	nein	ja	k.A.
Rückbaupflicht im Innenbereich	bedingt	ja		ja	ja
Haftplichtversicherung	bedingt	bedingt		ja	ja
Rückbaurücklage	nein	nein		nein	nein
Sonstige Verfahrensänderungen (u.a. baurechtliche Verfahrensvereinfachungen, Freistellung von der Eingriffsregelung)	ja	bedingt	nein	k.A.	ja

1 Unter der Annahme der Wiedereinführung nur für Bestandsimmobilien.

wunden werden können. Sie haben die Relevanz dieses Vorschlags entsprechend hoch gewichtet. Auch die Vorschläge zur Verfahrensvereinfachung und -verkürzung der formellen Anforderungen bei Bebauungsplänen werden zum Teil damit begründet, dass hierdurch für Politik und Investoren der Eindruck von Entlastung und Beschleunigung entsteht, der faktisch aber allenfalls gering sei. Die zusätzlich gewonnene Flexibilität wird allerdings nicht als entscheidender Faktor angesehen. Gleichwohl werden von einer Planspielregion (StadtRegion Stuttgart) die Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten und die Vereinfachung der verfahrensrechtlichen Anforderungen bei Nutzungsänderungen in Gewerbe- und Mischgebieten zur Prüfung durch den Bund empfohlen. Schließlich zeigt sich, dass bei der Reduzierung von Standards etwa im Hinblick auf die **Eingriffsregelung** oder auch auf den Abbau der materiellen Standards bei Altbauten Zielkonflikte auftreten können, die zum Teil zu kontroversen Diskussionen und unterschiedlichen Bewertungen führen.

4.3 Fazit aus den Bewertungen der Planspielregionen

Die Planspielbeteiligten in allen fünf Regionen kamen zu der Gesamteinschätzung, dass der politik- und handlungsfeldübergreifende Ansatz der Flächenkreislaufwirtschaft notwendig ist, um die bestehenden Defizite in der Umsetzung sektoraler bzw. isolierter Maßnahmen und Instrumente zu überwinden.

Bei konsequenter Anwendung wäre das bestehende planerische Instrumentarium geeignet, die Außenentwicklung wirksam einzudämmen. Potenziale werden insbesondere in der Regionalplanung, in interkommunalen Planungen, im Stadtumbau sowie bei den informellen Planungen gesehen. Oftmals würden die bestehenden Entscheidungsspielräume von Seiten der politischen Verantwortungsträger auf kommunaler und regionaler Ebene nicht im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft genutzt. Die öffentliche Hand ist aber bei der planerischen und finanziellen Vorbereitung von Umnutzungen, der Schließung von Baulücken, der Aufbereitung und Marktzuführung von vormals genutzten, marktfernen Flächen und der Entwicklung eines strategischen Flächenmanagements nicht ersetzbar.

Interkommunale Verflechtungen und interkommunaler Wettbewerb erfordern eine

bessere Durchsetzungsfähigkeit überörtlicher Planungen. Die Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung hinsichtlich einer Reduzierung des Flächenverbrauchs und der vorrangigen Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen werden in der Regel nicht ausgeschöpft. Wirksame quantitative Begrenzungen der Siedlungsflächenzuwächse sind die Ausnahme. Um die Wirksamkeit der Regionalplanung zu erhöhen, bedarf es einer strengeren und stringent angewandten Methodik und einheitlicher Kriterien bei der Festlegung der Eigenentwicklung, bei der Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen und beim Einsatz von Bevölkerungsprognosen. Die Regionalplanung kann durch die Aufstellung von Zielen und Grundsätzen Vorgaben für die Siedlungsentwicklung machen, die den Bedarf der gesamten Region koordinieren und zweckmäßig verteilen. Darüber hinaus kann sie wichtige Impulse setzen, indem Anreize zu mehr Kooperation gegeben und Kooperationsprozesse moderiert werden. Freiwillige Kooperationen können die Arbeit der Regionalplanung aber nicht ersetzen.

Informelle Planungen wie Testplanungen, Rahmenpläne, Gutachten usw. unter Beteiligung der Grundstückseigentümer können dazu geeignet sein, auf Einzelflächen oder in räumlich abgegrenzten Teilbereichen Nutzungsperspektiven für Flächenpotenziale im Bestand zu entwickeln. Erhöhter Moderations- und Planungsaufwand sowie Aufwendungen für die Freimachung, zur Beseitigung bzw. Klärung von Bodenverunreinigungen usw. erfordern jedoch Fördermittel und andere finanzielle Anreize.

Die Stadtumbaukonzepte als integrierte Stadtentwicklungskonzepte sind in vielen Kommunen (der neuen Länder) die zentralen Planungsdokumente zur Steuerung der Stadtentwicklung. Ihre Stärke liegt in dem integrativen und handlungsorientierten Ansatz, der über wohnungswirtschaftliche Aspekte hinaus zukünftig auch andere Aufgaben der Flächenkreislaufwirtschaft berücksichtigen sollte. Vergleichbare integrierte, umsetzungsorientierte und auf den Siedlungsbestand gerichtete Planungen wären ein adäquater und notwendiger Planungsansatz auch in vielen kleinen Kommunen. Die dauerhafte Renaturierung und Zwischenbegrünung von Brachflächen ist besonders in schrumpfenden Regionen auch für Industriebrachen eine wichtige Option, die förderpolitisch unterstützt werden sollte. Zwischennutzungen sind auf Brach-

flächen ohne absehbare bauliche Nutzungsperspektive ein probates Mittel zur Beseitigung städtebaulicher Missstände.

Weit vorn in der Einschätzung der Planspielregionen rangieren Instrumente für verbesserte Flächeninformationen und die Bewusstseinsbildung über die (unter anderem ökonomischen) Folgen der fortschreitenden Flächeninanspruchnahme. Flächenrelevante Informationen seien besser als bisher für die politischen Entscheidungsträger aufzubereiten, damit sie in politischen Entscheidungen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft berücksichtigt werden. Erwägenswert wäre auch die Einrichtung einer Kompetenzstelle für Innenentwicklung auf überörtlicher Ebene, die Know-how bündelt sowie Städte und Gemeinden bei Informationsbeschaffung, Planung und Realisierung von Innenentwicklungsprojekten unterstützt.

Ebenso hoch bewertet werden erwartungsgemäß die finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen, das Erfordernis der stärkeren finanziellen Förderung einer Flächenkreislaufwirtschaft im Rahmen von Landes- und Bundesprogrammen sowie Fragen einer Neuordnung von Aufgaben bzw. räumlichen Zuschnitten im System der Planung und Nutzung von Flächen. Die finanziellen und personellen Ressourcen der Kommunen für Maßnahmen der Innenentwicklung sollten in jedem Fall gestärkt werden, z.B. für die systematische Erfassung der Bestandspotenziale, die Durchführung von Modellprojekten mit Vorbildfunktion und der Herstellung der Vermarktungsfähigkeit, unter anderem durch Freimachung, Klärung von Bodenverunreinigungen, Bodenordnung und Schaffung von Baurechten.

In Bezug auf eine Flächenkreislaufwirtschaft spielen Vermarktungsaktivitäten der Immobilienwirtschaft etwa mittels privater Grundstücksentwickler, Investoren und Vermarkter eine eher geringe Rolle. Gleichwohl übernehmen gewerbliche Eigentümer großer Flächen in Einzelfällen tatsächlich eine aktive Rolle bei der Entwicklung von Nutzungsperspektiven für ihre Flächen und initiieren dazu auch städtebauliche Konzeptionen über ihre eigenen Verwertungsinteressen hinaus.

Die hoheitlichen Instrumente zur Mobilisierung von Bauland, insbesondere das Baugesamt, werden allenfalls als *ultima ratio* zur Mobilisierung von bedeutsamen Einzelflächen in Betracht gezogen. Unabhängig von den Anwendungsvoraussetzungen fehlt

häufig auch die (politische) Anwendungsbereitschaft.

Die Staus-quo-Planspiele förderten mit der Prüfung der vorhandenen Instrumente Defizite im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft zutage, die mit einer konsequenteren Anwendung dieser Instrumente bzw. durch geringfügige Neujustierungen des gesetzlichen Rahmens verringert werden könnten. Wenngleich eine Vielzahl bestehender Instrumente die Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft unterstützen kann, lassen sich Fehlanreize und Fehlsteuerungen in der Flächeninanspruchnahme mit dem bestehenden Instrumentarium nicht überwinden. Für die Erreichung der ambitionierten flächenpolitischen Ziele des Bundes werden daher neue Instrumente mit zieladäquaten Anreizen für notwendig erachtet.

Als neue Instrumente, die das Handeln öffentlicher Akteure maßgeblich beeinflussen können, wurden in den Planspielen die Neuausweisungsumlage, eine Veränderung des Kommunalen Finanzausgleichs sowie B- und C-Flächen-Fonds identifiziert. Als wichtiges begleitendes Werkzeug gilt die Kosten-Nutzen-Betrachtung von Flächenneuausweisungen. Die Planspielbeteiligten präferierten damit sowohl preisliche Anreize als auch Instrumente mit Subventionscharakter. Vorbehalten gegen ökonomische Anreizinstrumente wie handelbare Flächenausweisungsrechte steht die Einsicht der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer gegenüber, Entscheidungen zur Flächenallokation in Zukunft stärker auf der Basis deren ökonomischer Auswirkungen treffen zu müssen. Ökonomische Anreize werden für erforderlich gehalten, um die Wirksamkeit planerischer Vorgaben z.B. der Regionalplanung zu erhöhen („fördern und fördern“).

In neuen Instrumenten wird zugleich die Möglichkeit gesehen, den privaten Sektor mittels spezifischer Anreize als Anbieter und Nachfrager von Flächen stärker in die Belange der Flächenkreislaufwirtschaft einzubinden. Nach Einschätzung der Planspielbeteiligten werden hier Anreize insbesondere von der Vergabe zinsbegünstigter Kredite für Private für Investitionen im Gebäudebestand und von einer Rückbaupflicht im Innenbereich in Kombination mit einer Haftpflichtversicherung erwartet. Aber auch B-Flächen-Fonds sollen private Akteure am Flächenmarkt in die stadtregionale Flächenkreislaufwirtschaft einbinden. Von einer reformierten aufkommensneutralen

Grundsteuer und einer reformierten Grunderwerbsteuer, von der Abschaffung der Entfernungspauschale, von baurechtlichen Verfahrensvereinfachungen und von einer Freistellung von der Eingriffsregelung beim Flächenrecycling werden geringe Effekte für eine Flächenkreislaufwirtschaft erwartet.

Im Vergleich mit neuen Instrumenten wie der reformierten Grundsteuer oder den handelbaren Flächenausweisungsrechten war festzustellen, dass Zweckzuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs für die Kommunen, verbilligte Kredite für Private, die in die Revitalisierung von Bestandsflächen investieren, sowie für den Fall einer Rückbaupflicht die Haftpflichtversicherung vorgezogen werden. Bei den diskutierten positiven Anreizinstrumenten zeigt sich gegenüber den ökonomischen Anreizinstrumenten, die mit einer Zahlungspflicht verbunden sind, eine deutliche Präferenz. Hinsichtlich der Praktikabilität der vorgeschlagenen Instrumente tritt immer wieder das „klassische“ Problem von Mitnahmeeffekten in den Vordergrund. Insgesamt zeigt sich, dass den überwiegend planerisch geprägten Planspielbeteiligten die Beurteilung von Fördermitteln deutlich

leichter fällt als jene von Instrumenten wie Baulandausweisungsabgabe, -umlage oder handelbare Ausweisungsrechte. Aspekte der Gegenfinanzierung von Förder- oder Anreizprogrammen bzw. von Subventionstatbeständen durch entsprechende Einnahmen waren kein zentraler Gegenstand des Planspielprogramms, sind aber essentiell für die zukünftige instrumentelle Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft.

Hinsichtlich der politischen Umsetzbarkeit äußern die Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer Zweifel, dass Bundes- wie Landespolitik ihre Ziele wie die einer nachhaltigen Flächenkreislaufwirtschaft tatsächlich so intensiv verfolgen werden, dass sie ökonomische Abgabenlösungen in ausreichend hoher Wirksamkeit auf den Weg bringen. Insofern war durchaus ein gewisser Pessimismus hinsichtlich des Steuerungswillens der Politik spürbar.

Im folgenden Schritt wurden die von den Planspielregionen präferierten Instrumente durch die Forschungsgruppe bewertet, um auf dieser Basis einen Policy-Mix aus bestehenden und neuen Instrumenten abzuleiten (Kapitel 5).

5. Policy-Mix für eine Flächenkreislaufwirtschaft

Auf der Basis der Planspielergebnisse zu den bestehenden und zu den neuen Instrumenten, die aus den Einschätzungen der Planspielteilnehmerinnen und -teilnehmer sowie den Bewertungen der Forschungsgruppe resultieren, werden im Folgenden Instrumentenbündel dargestellt. Hierbei wird davon ausgegangen, dass die stadtregionalen Entwicklungsdynamiken auch hierauf abgestimmte Instrumentensets erfordern. Wie die Planspiele zeigten, liegen innerhalb der Stadtregionen Wachstums- und Schrumpfungsprozesse oft dicht beieinander. Stadt-Umland-Situationen stellen innerhalb der Regionen flächenhaft begrenzte Räume mit besonderer Ausprägung von Nutzungs- oder Interessenkonflikten dar. Auch der Bedarf an weiterführenden Instrumenten für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist in den Regionen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Im Handeln der Akteure vor Ort wird es also stets auf die problemadäquate Anpassung des Instrumentenbündels ankommen.

Zu berücksichtigen ist, dass einige der hier behandelten neuen Instrumente eine bundeseinheitliche Gesetzesgrundlage benötigen. Daher werden die von der Forschungsgruppe empfohlenen Instrumente entlang der strategischen Leitziele der Flächenkreislaufwirtschaft wie

- Stärkung der Innenentwicklung,
- Schutz von Frei- und Erholungsflächen,
- Um- und Rückbau sowie Renaturierung

ausgerichtet. Somit werden die Instrumentenbündel an die Bedürfnisse von Städten oder Stadtregionen mit wachsender, stabiler oder schrumpfender Entwicklungsdynamik angepasst.

Abweichungen in den Empfehlungen der Forschungsgruppe von den Bewertungen der Planspielregionen bei den neuen (ökonomischen) Instrumenten resultieren aus der Überlegung, dass Anreiz- und Subventionsprogramme für eine Stärkung der Innenentwicklung einer Gegenfinanzierung durch Einnahmen für flächenintensive Nutzungen bedürfen.

5.1 Bündel von Status-quo-Instrumenten für eine Flächenkreislaufwirtschaft zur Stärkung der Innenentwicklung

Folgende Status-quo-Instrumente kristallisierten sich, unabhängig von den jeweiligen stadtregionalen Entwicklungsdynamiken, aufgrund ihres vergleichsweise hohen Zielerreichungsbeitrags für eine Flächenkreislaufwirtschaft als besonders geeignet heraus:

- Regionalplan,
- interkommunale Planungen,
- Ermittlung des Flächenbedarfs (als wesentlicher Baustein von Regionalplanung sowie vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung),
- informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung,
- sonstige Quartiers- und Standortplanungen (z.B. Testplanungen, Rahmenpläne, Masterplanungen),
- Aufgabenverteilung in einer stadtregionalen Flächenkreislaufwirtschaft,
- bodenpolitischer Grundsatzbeschluss,
- bestehende Förderprogramme.

Ergänzend:

- informatorische Instrumente für Grundstückseigentümer,
- Vermarktung.

Das bestehende planerische Instrumentarium wie Regionalplanung und interkommunale Planungen besitzt ein hohes Potenzial zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme. Dieses Potenzial kann in vielen Stadtregionen stärker als bisher ausgeschöpft werden. Daher sollten sich Städte und Stadtregionen mit dem Ziel der Flächenkreislaufwirtschaft intensiv mit einer realistischen Ermittlung des Flächenbedarfs, mit verbindlichen Bevölkerungs- und Flächenbedarfsprognosen, mit standardisierten Flächenpotenzialerfassungen sowie verbindlichen Festlegungen zum Eigenbedarf und zur Anrechnung von Potenzialflächen für Wohnen und Gewerbe auseinandersetzen. Erst

dann würden konsequenterweise auch flächenverbrauchsmindernde Effekte von der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung ausgehen. Flankierende informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung können zu einem stärkeren Flächenbewusstsein beitragen und für Transparenz über Kosten (auch langfristige Folgekosten) und Nutzen von Flächenneuausweisungsentscheidungen sorgen.

Sonstige Quartiers- und Standortplanungen (informelle Planungsinstrumente) sollten als flankierende planerische Instrumente eingesetzt werden, um eine zuvor abgestimmte Strategie der Innenbereichsentwicklung umzusetzen. Städtebauliche Konzepte, Testplanungen, partizipative Verfahren und andere Instrumente können die Entwicklung von städtebaulich bedeutsamen Einzelflächen oder Stadtquartieren sinnvoll unterstützen.

Die Aufgaben in einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft sollten generell in der Verknüpfung von „weichen“ und „harten“ strukturellen und instrumentellen Ansätzen verteilt werden. Angesichts der komplexen Aufgabenstellungen, des Problemdrucks und der Notwendigkeit flexiblen Handelns werden Kooperationen oft auf „weiche“ Formen der Zusammenarbeit hinauslaufen. Lösungen bei der Aufgabenverteilung im Interesse einer stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft sind langfristige Herausforderungen, da zuvor der räumliche und inhaltliche Umfang von interkommunaler Kooperation zu definieren sowie die organisatorischen Konsequenzen der Intensivierung der Zusammenarbeit auszuloten sind. Auf lange Sicht sind neben neuen Organisationsformen oder Aufgabenverteilungen eine hohe Verbindlichkeit in der räumlichen Planung und ein wirksamer interkommunaler Interessenausgleich in Belangen der Flächennutzung zu erreichen.

Der bodenpolitische Grundsatzbeschluss kommt erstens als eine von einer Kommune eingegangene und zweitens als eine unter mehreren Kommunen abgestimmte Selbstverpflichtung in Betracht. In einem solchen Beschluss steckt, trotz eingeschränkter Selbstbindung, ein gewichtiges Potenzial für die Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen und die Mobilisierung von Baugrundstücken im Bestand.

Im Bereich der Förderprogramme sollte die stärkere Ausrichtung bestehender und neuer Programme der EU, des Bundes und der Länder auf Belange der Flächenkreislaufwirtschaft im Mittelpunkt stehen. Gleichzeitig sollten kontraproduktive Anreize wie z.B. die Förderung der Flächenentwicklung „auf der grünen Wiese“ beseitigt werden. Somit geht es auch hier, ähnlich wie bei den Planungsinstrumenten, bereits um Neujustierungen des bestehenden Instrumentariums.

Weitere bestehende Instrumente sollten das Instrumentenbündel für eine stadtreionale Flächenkreislaufwirtschaft ergänzen:

Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer können einer Mobilisierung von Grundstücken dienen, da ein Hemmnis häufig in der mangelnden Verkaufsbereitschaft von Seiten der Flächeneigentümer besteht. Es fehlen aber nach wie vor grundsätzliche (z.B. ökonomische) Anreize für eine solche Mobilisierung, da – neben anderen möglichen Motiven der Zurückhaltung – Grundstücke vergleichsweise geringe laufende Kosten verursachen. Aktivitäten zur Mobilisierung von Innenbereichsflächen erscheinen allerdings nur dann plausibel, wenn nicht gleichzeitig konkurrierende Flächenangebote auf neu ausgewiesenen Bauflächen bestehen oder geschaffen werden. Mit Blick auf tendenziell steigende Kosten individueller Mobilität und auf veränderte Ansprüche der Haushalte, die aus dem demografischen Wandel resultieren, werden informatorische Instrumente in Bezug auf die Wohnstandortwahl von Haushalten zukünftig größere Bedeutung erlangen. Sie können jedoch nur dann zielführend wirken, wenn zugleich in zentralen Orten und in den Städten Wohnangebote geschaffen werden, die den individuellen Vorstellungen und Lebensstilen von Familien und Menschen unterschiedlicher Altersgruppen entgegenkommen.

Öffentliche und immobilienwirtschaftliche Aktivitäten können ebenfalls unter bestimmten Bedingungen zur Mobilisierung von Brachen und Baulücken beitragen. Von Seiten der öffentlichen Hand betrifft dies Aufgaben wie Marketing sowie Investorenansprache und -betreuung. Weitere Aktivitäten sind die Klärung von Eigentumsfragen, die Schaffung von Baurecht, die Baureifmachung und die Klärung von Altlastenfragen. Der Erfolg immobilienwirtschaftlicher Vermarktung im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft wieder-

um ist abhängig vom vermarktungsfähigen Angebot an Bestandsflächen im Innenbereich, von der Marktkonkurrenz durch vergleichbare neu ausgewiesene Flächen sowie von Nachfrage und Nachfragerverhalten. Der Vermarktung insbesondere von Flächen im Innenbereich misst die Forschungsgruppe, abweichend von den Einschätzungen aus den Planspielregionen, eine eher wachsende Bedeutung bei, da die Werthaltigkeit von Grundstücken in öffentlichem oder privatem Eigentum in Zukunft voraussichtlich einen hohen Stellenwert haben wird.

Ergänzende Status-quo-Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Stadtregionen mit wachsender Entwicklungsdynamik (gesondertes Ziel: Schutz von Frei- und Erholungsflächen)

Folgende bestehende Instrumente zielen auf die Handlungserfordernisse in wachsenden Regionen, in denen aufgrund großer Flächennachfrage der laufende Entzug von Freiflächen zu zunehmenden Nutzungskonflikten sowie zum Erreichen von Belastbarkeitsgrenzen führt:

- Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools,
- Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden,
- Freiraumerhalt und -aufwertung: Erholungsflächen, Sondernutzungen im Außenbereich, Unter Glas-Produktion, Landwirtschaft.

Obwohl mit Konzepten für Kompensationsflächen oder mit Kompensationsflächenpools keine unmittelbare Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch bauliche Aktivitäten verbunden ist, werden von ihnen Verbesserungen der Qualität der Kompensationsmaßnahmen erwartet, die auch zur Qualifizierung vorhandener und geplanter Baugebiete beitragen können. Ebenso wird davon ausgegangen, dass durch dieses Instrument der Druck auf wertvolle landwirtschaftliche Flächen reduziert werden kann. Eine grundsätzliche Lösung des problematischen Entzugs landwirtschaftlicher Flächen sowohl durch die baulichen Maßnahmen selbst als auch durch den Flächenbedarf von Kompensationsmaßnahmen für diese Bauaktivitäten wird dadurch nicht erreicht.

Ebenso sind Schutzgebietsfestlegungen für die Erreichung der quantitativen Ziele der

Flächenkreislaufwirtschaft eher sekundär, jedoch können sie im Rahmen der Qualitätssicherung städtischer und ländlicher Räume (Qualitätsziel: Erhalt und Entwicklung qualitativ hochwertiger Freiflächen) eine hohe Relevanz besitzen.

In Regionen mit großer Bauflächennachfrage erscheinen übergreifende Nutzungs- und Schutzkonzeptionen bzw. Mehrfachnutzungskonzepte für die verbleibenden Freiflächen notwendig, die die Belange des Freiraumschutzes, der Landwirtschaft, der Erholung sowie des Biotop- und Artenschutzes miteinander kombinieren. Instrumentelle Teilansätze hierfür, die in der Praxis jedoch meist unverbunden sind, bestehen in der strategischen Umweltprüfung, im Naturschutzrecht, in landwirtschaftlichen Strukturuntersuchungen und -konzepten sowie in Ansätzen wie Regionalparks, Grünen Ringen oder Grüngürtelkonzepten.

Ergänzende Status-quo-Instrumente für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Stadtregionen mit schrumpfender Entwicklungsdynamik (gesondertes Ziel: Um- und Rückbau, Renaturierung)

Schrumpfende Regionen oder Städte benötigen ergänzende Instrumente, mit denen sie den Folgen von Bevölkerungsverlusten, Leerständen, Funktionsverlusten und Flächenüberhängen adäquat begegnen können:

- Stadtumbau,
- Förderprogramme mit dem Schwerpunkt Brachflächen bzw. C-Flächen.

Stadtumbaukonzepte spielen in schrumpfenden Regionen aufgrund ihres integrierenden, umsetzungs- und akteursbezogenen Ansatzes eine herausragende Rolle. Sie tragen zur Beseitigung von Leerständen und Funktionsverlusten besonders betroffener Stadtteile bei. Neben wohnungswirtschaftlichen Aspekten, die beim Stadtumbau Ost bislang häufig im Vordergrund standen, kommt der Berücksichtigung städtebaulicher Belange für eine zukunftsfähige Stadterneuerung eine wachsende Bedeutung zu.

Stadtumbaumaßnahmen können partiell für Maßnahmen zur Umwandlung vormals bebauter Flächen in Freiflächen eingesetzt werden. Daher sind zukünftig Programme erforderlich, die sowohl eine dauerhafte Entlassung von Flächen aus der baulichen Nutzung als auch eine temporäre Entlassung aus der baulichen Nutzung (grüne Zwischenutzung) ermöglichen. Derartige Finanzierungs- bzw. organisatorische Ansätze (z.B.

Stiftung, C-Flächen-Fonds) können langfristig zur kostengünstigen Konsolidierung nachfrageschwacher Bodenmärkte in schrumpfenden Regionen beitragen. Dies wiederum würde die Wiedernutzungschancen sogenannter B-Flächen erhöhen.

5.2 Bündelung von neuen Instrumenten für eine Flächenkreislaufwirtschaft

Wie im Kapitel 5.1 dargestellt ist, ergibt sich durch die Bündelung und stringente Anwendung vorhandener Instrumente eine Fülle von Möglichkeiten, den Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft näherzukommen. Voraussetzung für eine flächenkreislaufgerechte Planungspraxis ist eine merkliche Verbesserung der Steuerungs- und Sanktionsfähigkeit insbesondere der Regionalplanung. Auch der Vorrang der Innenentwicklung sollte durch stringenter Anwendung vorhandener planerischer und informatorischer Instrumente besser durchgesetzt werden. Die bislang verfügbaren Instrumente reichen aber nicht aus, um die vom Bund anvisierten Mengen- und Qualitätsziele in der Flächeninanspruchnahme zu erreichen. Es besteht Bedarf an neuen Instrumenten, die die Wirkung vorhandener planerischer und informatorischer Instrumente ergänzen und ökonomische Anreize für eine flächensparende Politik geben. Die vorhandenen, überwiegend planerischen Instrumente vermögen nicht, die Anreizstruktur von kommunalen Entscheidungsträgern bei ihrer Flächenausweisungspolitik zu verändern und die zentrale Motivation für extensive Flächenausweisungen, nämlich die interkommunale Konkurrenz, abzumildern oder sinnvoll zu nutzen. Dies betrifft gleichermaßen Regionen mit Wachstumshintergrund wie solche mit Schrumpfungstendenzen. Das Verhalten der am Flächenmarkt beteiligten Akteure kann unter dem Einsatz der bestehenden Instrumente und der von diesen ausgehenden Anreize nicht wirksam im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft beeinflusst werden. Dieses Defizit ist der Hauptgrund für die skeptische Einschätzung der Wirkung vorhandener Instrumente auf die Erreichung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft. Zugleich untermauert diese Einschätzung das Erfordernis ergänzender Instrumente des ökonomischen Ausgleichs.

Ökonomische Instrumente der Flächenkreislaufwirtschaft verfolgen im Wesentlichen drei Ansätze:

- Beeinflussung der *Grundstückspreise* (z.B. durch eine umfassende Grundsteuerreform oder eine reformierte Grunderwerbsteuer), um für private und öffentliche Bauwillige die Anreize, auf neu ausgewiesene Flächen zurückzugreifen, zu senken;
- Einführung von Preismechanismen für die *Neuausweisung* von Flächen (z.B. durch handelbare Flächenausweisungsrechte oder eine Baulandausweisungsumlage jeweils in Verknüpfung mit Kosten-Nutzen-Betrachtungen), um den Kommunen zusätzliche Motivation für die Innenentwicklung zu bieten;
- Einführung von *Finanzierungsmöglichkeiten* und flächenkreislaufgerechte Modifizierung von *Fördermaßnahmen* (z.B. durch Reform des Kommunalen Finanzausgleichs, zinsgünstige Kredite, Grundstücksfonds, Rückbauhaftpflicht, Subvention von Renaturierungen) für eine massive Stärkung der Innenentwicklung.

Wegen der unterschiedlichen Adressaten und Zielrichtungen ist es evident, dass diese Instrumente nur gebündelt, d.h. in gleichzeitiger Anwendung einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Ziele der Flächenkreislaufwirtschaft leisten können. Da sie außerdem kaum Einfluss auf die räumliche Allokation ihrer Wirkungen ausüben, sind sie immer im Zusammenhang mit den vorhandenen planerischen und rechtlichen Instrumenten weiterzuentwickeln und anzuwenden.

Zur Minderung der Differenzen bei den Grundstückspreisen zwischen Innen- und Außenbereich könnten die Möglichkeiten der Grundsteuerreform Signale setzen, die in die richtige Richtung weisen. Sie generieren jedoch nur schwache Impulse, solange an der Prämisse der Aufkommensneutralität festgehalten wird. Hier wären wesentlich stärkere Eingriffe in das Preisgefüge erforderlich, deren Umsetzung jedoch einen längeren politischen Prozess der Konsensbildung erfordern würde.

Die Einführung von Preismechanismen für die kommunale Flächenausweisung erscheint als ein notwendiger Schritt, den vielfältigen Anreizen, weitere Flächen in Anspruch zu nehmen, einen gegenläufigen Anreiz hinzuzufügen. Die Bereitschaft zur Zahlung einer Umlage für die Neuausweisung von Flächen ist in den Kommunen relativ hoch verglichen mit dem wirkungsgleichen Instrument der handelbaren Flächenausweisungsrechte oder der Abgabe.

Ein Grund sind die befürchteten erheblichen Transaktionskosten beim Umgang mit handelbaren Ausweisungsrechten¹, die durch Klärung der eigenen Preisvorstellungen sowie durch die erforderliche Preisbeobachtung entstehen. Allein aus diesem Grund ist es verständlich, dass die Neuausweisungsumlage vorgezogen wird. Mit der Umlage verknüpfen die Kommunen unmittelbar die Erwartung, dass die Einnahmen zweckgebunden für Projekte der Flächenkreislaufwirtschaft in der Region verbleiben. Es erscheint daher sinnvoll, auch die durch den Handel mit Ausweisungsrechten generierten Mittel mit einer für die Kommunen nachvollziehbaren Verwendung im Sinn der Flächenkreislaufwirtschaft innerhalb der jeweiligen Region zu verbinden.

Dies könnte z.B. über den Kommunalen Finanzausgleich geschehen. Zweckzuweisungen für die Revitalisierung von Brachflächen, für die Maßnahmen der Bestandserneuerung, der Nachverdichtung und für sonstige Maßnahmen der Innenentwicklung könnten spürbare Anreize für eine Flächenkreislaufwirtschaft schaffen. Der Umfang der Mittel sollte sich an den landesweiten Anforderungen einer Flächenkreislaufwirtschaft bzw. an dem tatsächlichen Bestand aufwertungsfähiger Flächenpotenziale orientieren.

Auch Grundstücksfonds haben einen Finanzierungsbedarf und wären durch ein entsprechendes Instrumentarium mit Mitteln auszustatten. Sie können sowohl zur Entlassung von Flächen aus dem Flächenkreislauf als auch zur Mobilisierung nicht unmittelbar vermarktungsfähiger Grundstücke für den Flächenkreislauf genutzt werden. Die Reduzierung von Flächenüberhängen würde die Chancen anderer Brachflächen mit größerer baulicher Nachnutzungsperspektive am Bodenmarkt steigern, ist jedoch nur mit dem Einsatz öffentlicher Mittel realisierbar. Ein fachlich begründetes und konzeptionell qualifiziertes Vorgehen würde dabei die Möglichkeit einer gesteuerten und bedarfsgerechten Mittelverwendung bieten.

Zur Revitalisierung nicht unmittelbar vermarktbaren Brachflächen (B-Flächen) könnten mit Hilfe von revolvierenden Fonds Mittel bereitgestellt werden, diese Flächen in einen vermarktungsfähigen Zustand zu versetzen. Revolvierende Fonds starten mit Kapital von öffentlicher und privater Seite auf ausgewählten Flächen und lassen erzielte Vermarktungserlöse sukzessive in Folgeprojekte fließen. Revolvierende Fonds setzen jedoch eine gewisse Mindestnachfrage

am Grundstücksmarkt voraus und kommen daher vor allem in wachsenden Regionen oder in Regionen mit ausgeglichener Entwicklungsdynamik in Betracht. Zudem erfordern sie wie auch der Grundstücksfonds eine Anfangsausstattung an Finanzmitteln.

Eines der zentralen Ergebnisse des Planspiels ist, dass die Kommunen nur über begrenzte Transparenz hinsichtlich der Folgewirkungen von Baulandausweisungen verfügen. Diese Erkenntnis ist deshalb von zentraler Bedeutung, weil von der Kenntnis der Folgekosten künftiger Baulandausweisungen auch abhängt, ob ökonomische Instrumente wirksam werden können. Das Interesse an geeigneten Hilfestellungen ist bei den Kommunen groß. Deshalb sollten für kommunale Entscheidungen über die Neuinanspruchnahme von Bauflächen für Wohnen und Gewerbe Mindestanforderungen an die Transparenz bezüglich Nutzen und Kosten formuliert werden. Dazu wären auch entsprechende Vorgaben zu entwickeln, wie diese Transparenz hinsichtlich der Investitionskosten und Folgekosten im Bereich der baulichen, technischen und sozialen Infrastruktur sowie des fiskalischen Nutzens herzustellen ist.

Entscheidungen über Flächenneuausweisungen und ihre langfristigen finanziellen Folgen sind vor dem Hintergrund zu erwartender demografischer Entwicklungen² zu prüfen. Dies verlangt von den Kommunen nichts weniger als einen faktischen Paradigmenwechsel, denn die Planspiele zeigen, dass die Kommunen bislang nur ansatzweise in der Lage sind, Kosten und Nutzen einer Flächenausweisung aufzustellen, und sei es auch nur bezogen auf die Haushaltswirkungen.

Auch private Bauwillige machen die Entscheidung über ihren Wohnstandort eher von der Finanzierbarkeit als von der ökonomischen Sinnhaftigkeit abhängig. Es ist erforderlich, das Augenmerk von Bauwilligen stärker auf die Folgekosten (z.B. Wegkosten) und die Risiken des demografischen Wandels (Preisverfall bei schrumpfender Einwohnerzahl = sinkender Nachfrage) zu lenken.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Kommunen bei den fiskalischen Instrumenten die Umlage der Abgabe oder den Ausweisungsrechten vorziehen. Grund sind die erwarteten hohen Transaktionskosten sowie der mangelnde Zusammenhang mit der Region auf der Verwendungsseite. Für

(1) Laufende Forschungsvorhaben hierzu vgl. www.refina-info.de.

(2) Bei deutlichem Einwohnerrückgang gehen die Einnahmen aus Steuern und Kommunalem Finanzausgleich zurück; gleichzeitig belasten Anpassungsmaßnahmen zur Regelung des Wohnungsleerstands den Haushalt.

die Verwendung der generierten Mittel sind Zweckzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ebenso sinnvoll wie Grundstücksfonds. Damit ökonomische Instrumente aber zielgerichtet wirksam werden können, bedürfen die Kommunen eines analytischen Werkzeugkastens, der ihnen die Kosten und Nutzen ihrer Ausweisungsentscheidungen vor Augen führt. Die Anwendung von Kosten-Nutzen-Betrach-

tungen stößt bei den Kommunen auf breites Interesse. Die Berücksichtigung aller drei Ansätze der ökonomischen Instrumente (Grundstückspreise, Preismechanismus für Neuausweisungen, Finanzierungshilfen) ist erforderlich, um die vorhandenen planerischen, rechtlichen und kommunikativen Instrumente hinsichtlich einer erfolgreichen Umsetzung der Flächenkreislaufwirtschaft zu ergänzen.

6. „Fläche im Kreis“: Schlussfolgerungen für den Bund

6.1 Handlungsmöglichkeiten des Bundes auf dem Weg zu einer Flächenkreislaufwirtschaft

Die in den folgenden Abschnitten skizzierten Instrumentenempfehlungen sind an den Bund gerichtet, der auf unterschiedliche Weise eine Flächenkreislaufwirtschaft unterstützen sollte, und zwar

- in seiner rahmensetzenden Funktion als Gesetzgeber,
- in seiner Funktion als Fördermittelgeber für Investitionen in vorbereitende und durchführende Maßnahmen des Neubaus sowie des Um- und Rückbaus,
- in seiner Funktion als Träger von Forschungsprogrammen sowie Modell- und Demonstrationsvorhaben,
- in seiner Funktion als Flächeneigentümer von Bestandsflächen mit Entwicklungspotenzial im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft.

Der Bund hat in diesen Handlungsfeldern allerdings nur begrenzte Einflussmöglichkeiten, da insbesondere die Bundesländer und die Kommunen erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Raumordnung und des Baurechts besitzen. Die folgenden Akteursgruppen bestimmen letztlich wesentlich über Art und Ausmaß der Flächeninanspruchnahme mit:

- Bundesländer,
- öffentliche Akteure auf kommunaler und regionaler Ebene,
- private Unternehmen, institutionelle Flächeneigentümer und Immobilienwirtschaft,
- private Haushalte und Eigentümer kleinteiligen Grundbesitzes.

Weiterhin unterliegt der Bund der Restriktion, dass er für Instrumente, die einen bestimmten Finanzbedarf erfordern, entsprechende Instrumente einrichten muss, die diesen decken. Dies gilt für die bisherige Ausgestaltung der Status-quo-Instrumente genauso wie für die Einführung neuer oder die wesentliche Reformierung bestehender Instrumente.

Motivationen und Handlungsmöglichkeiten anderer Flächenakteure

Das ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ hat neben den Potenzialen und Gren-

zen bestehender und neuer Instrumente der Flächensteuerung zugleich Erkenntnisse über Motivationen und Anreize dieser Akteursgruppen aufgezeigt, die als Normadressaten des Bundes, Adressaten von Bundesförderprogrammen und Ressortforschung des Bundes, Flächeneigentümer und -nutzer sowie teils auf untergeordneter Ebene als Gesetzgeber, Fördermittelgeber und Träger von Forschungsprogrammen fungieren. In diesem Zusammenhang sei auf eine Umfrage bei potenziellen Akteuren einer Flächenkreislaufwirtschaft in den fünf Planspielregionen verwiesen, die im Vorfeld der Planspiele im Frühjahr 2005 durchgeführt wurde, um Einstellungen der Akteure zum Politikansatz, zu den Zielen sowie zu instrumentellen Ansätzen der Flächenkreislaufwirtschaft zu ermitteln¹.

Entscheidungen über Flächenneuausweisungen und ihre langfristigen finanziellen Folgen müssen vor dem Hintergrund zu erwartender demografischer Entwicklungen und daraus resultierender Anforderungen an neue und an bestehende Flächennutzungen sowie die gegebenenfalls erforderlichen Erneuerungs- und Auslastungsbedarfe geprüft werden. Dies verlangt von den Kommunen und folglich auch von privaten Flächeneigentümern und -nutzern einen Paradigmenwechsel.

Gleichzeitig sind bei einer Verteuerung der Flächeninanspruchnahme durch ökonomische Instrumente von Seiten verschiedener Flächenakteure Widerstände zu erwarten. An dieser Stelle seien daher nur einige Aspekte genannt, die die unterschiedlichen Motivationen und Einstellungen der neben dem Bund agierenden Flächenakteure verdeutlichen:

- Bei den bestehenden Instrumenten setzten die kommunalen und regionalen Akteure vor allem auf die Fortentwicklung der Regional- und interkommunalen Planung, auf informelle Planungsansätze, auf den Stadtumbau (in schrumpfenden Regionen) sowie auf informatorische Instrumente innerhalb des geltenden Rechtsrahmens. Darüber hinaus werden Fördertatbestände favorisiert, die die Belange der Flächenkreislaufwirtschaft unterstützen.
- Zugleich sorgen sich die öffentlichen Akteure um den Verlust von Freiheits-

(1) Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Ergebnisse einer Akteursbefragung zur Flächenkreislaufwirtschaft in den Planspielregionen Stuttgart, Mölln, Rheinhessen-Nahe, Duisburg und Nordthüringen, bearbeitet von Gregor Jekel, Bonn 2006.

graden gegenüber Land und Bund. Wenngleich die PlanspieltTeilnehmerinnen und -teilnehmer die Notwendigkeit preislicher Anreizinstrumente anerkennen, präferieren sie aus kommunaler Sicht heraus Instrumente, die ihnen möglichst wenig Entscheidungsspielräume nehmen oder gar zusätzlich neue Freiheitsgrade schaffen. Dies gilt für Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich, die in gewissen Grenzen eine wichtige Funktion bei der Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme seitens der Gemeinden z.B. für die Revitalisierung von Brachflächen, für die Maßnahmen der Bestandserneuerung, der Nachverdichtung und für sonstige Maßnahmen der Innenentwicklung erfüllen können.

- Weiterhin wurde deutlich, dass die Bereitschaft zur Zahlung einer Umlage für die Neuausweisung von Flächen im Vergleich mit dem wirkungsgleichen Instrument der handelbaren Flächenausweisungsrechte relativ hoch ist. Mit einer Neuausweisungsumlage ist die Erwartung verknüpft, dass die Einnahmen zweckgebunden für Projekte der Flächenkreislaufwirtschaft in der Region verbleiben. Bei der Neuausweisungsabgabe wird demgegenüber ein weitgehender Mittelabfluss aus der Region befürchtet.
- Neue Instrumente, die die Flächeninanspruchnahme verteuern, finden bei privaten Unternehmen, institutionellen Flächeneigentümern und der Immobilienwirtschaft geringe bis keine Akzeptanz (z.B. Grundsteuer bei erhöhtem Gesamtaufkommen, Neuausweisungsumlage/Neuausweisungsabgabe, Rückbauhaftpflichtversicherung/Rückbaurücklage). Instrumente zur Begrenzung der Flächenneuausweisung werden von diesen Akteuren kritisch bewertet, wenn sie die mengenmäßige Bereitstellung von Gewerbeflächen limitieren (z.B. Kontingentierung der Flächenneuausweisung). Besonders in Regionen und Städten mit hohem Grundstückspreinsniveau wird befürchtet, dass steigende Preise für Gewerbeimmobilien die Marktchancen kleinerer Unternehmen (z.B. Handwerksbetriebe) schmälern.
- Andererseits hat das Planspiel insbesondere in Duisburg gezeigt, dass Eigentümer großer Immobilienbestände ein Interesse an der Mobilisierung von Brachflächen in einem Brachflächen-Fondsmodell haben (vgl. Kapitel 4.2).
- Ein erweitertes Kreditprogramm für Private, das auch Investitionen in Brachflächen begünstigt, wird von Seiten der Eigentümer großer Brachflächen bzw. von Vertreterinnen und Vertretern der Immobilienwirtschaft begrüßt und könnte als Anreiz für Investitionen dienen.
- Die Eingriffsregelung und die damit verbundenen Aufwendungen für Ausgleich und Ersatz werden von der Immobilienwirtschaft wie von Unternehmen als Verfahrenshemmnis und unerwünschter Kostenfaktor für Investitionen betrachtet. Daher befürwortet diese Akteursgruppe eine Befreiung von der Eingriffsregelung für Vorhaben im Innenbereich.
- Auch für Eigentümer kleinteiligen Grundbesitzes gilt, dass neue Instrumente, die die Flächeninanspruchnahme verteuern (z.B. Grundsteuer bei erhöhtem Gesamtaufkommen, Neuausweisungsumlage/Neuausweisungsabgabe, Rückbauhaftpflichtversicherung/Rückbaurücklage), geringe bis keine Akzeptanz finden. Instrumente zur Begrenzung der Flächenneuausweisung werden von diesen Akteuren kritisch bewertet, wenn sie die Bereitstellung von Wohnbauflächen auf zentrale Orte oder auf Standorte an Entwicklungsachsen beschränken. In Regionen oder Städten mit hohem Grundstückspreinsniveau wird befürchtet, dass verknapptes Bauland zu steigenden Immobilienpreisen führt und die Chancen von Kaufinteressenten bzw. von Eigentümern von Bauerwartungsland/Bauhoffnungsland schmälert. Ein Teil der Immobilieneigentümer wiederum könnte bei einer Verknappung des Flächenangebots mit steigenden Immobilienpreisen rechnen.
- Ein erweitertes Kreditprogramm für Private für den Erwerb bzw. Umbau von Bestandsimmobilien könnte zu vermehrten privaten Investitionen im kleinteiligen Immobilienbesitz beitragen und zu einer Verbesserung von Wohnqualitäten im Bestand führen. Hiermit ließe sich der Wegfall der Eigenheimzulage zumindest für das Segment des Wohnungsbestands in Teilen kompensieren.

Aus Sicht der Länder kommt darüber hinaus eine ganze Reihe von Maßnahmen im Bereich der neuen Instrumente in Betracht, die sie zur Stärkung der Flächenkreislaufwirtschaft ergreifen können:

- Die Länder haben die Möglichkeit, in den Landesplanungsgesetzen die Zielebene

der Regionalplanung im Sinne einer quantitativen Begrenzung der Flächeninanspruchnahme zu stärken.

- Sie könnten, ausgerichtet an ihren spezifischen landes- und regionalpolitischen Zielen, auch ökonomische Instrumente fortentwickeln.
- Der wichtigste Beitrag der Länder zu einer effektiven Flächenkreislaufwirtschaft dürfte darin bestehen, dass sie über die Regionalplanung zu einer Kontingentierung der in Siedlungs- und Verkehrsfläche umwandelbaren Freiflächen kommen, um sowohl Freiflächen zu schonen als auch den Druck in Richtung einer verstärkten Innenentwicklung zu erhöhen.
- Mittels geeigneter Förderprogramme oder durch die Neujustierung bestehender Förder- und Anreizprogramme sollten die Länder stärkere Impulse für eine Brachflächenrevitalisierung setzen.

Mit dem Ziel einer handlungsorientierten Darstellung wurden die in den folgenden Abschnitten 6.2 bis 6.4 aufgeführten Maßnahmenempfehlungen an den Bund folgendermaßen gegliedert:

- vorrangige Maßnahmen mit kurz- bis mittelfristigem Umsetzungshorizont,
- vorrangige Maßnahmen mit langfristigem Umsetzungshorizont,
- weitere Maßnahmen.

Bei den jeweiligen Maßnahmenempfehlungen wird außerdem deutlich gemacht, ob es sich um die Weiterentwicklung eines bestehenden Instruments, um eine grundlegende Reform eines bestehenden Instruments oder um die Einführung eines neuen Instruments handelt. Außerdem wird der jeweils vorhandene Forschungs- und Untersuchungsbedarf zu den einzelnen Instrumenten kurz benannt (siehe „Hinweis“).

6.2 Empfehlungen für vorrangige Maßnahmen mit kurz- bis mittelfristigem Umsetzungshorizont

Verbesserung der Steuerungswirkung räumlicher Planung

Die Steuerungswirkung der Regionalplanung im Hinblick auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs und die vorrangige Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen sollte gestärkt werden. Hierzu zählen z.B. Möglichkeiten der wirksamen quantitativen

Begrenzung der Siedlungsflächenzuwächse auf der Zielebene, die Festlegung des Siedlungsflächenwachstums unter Anrechnung von bestehenden Flächenpotenzialen im Bestand, die Zugrundelegung von qualifizierten Bevölkerungsprognosen bei der Bemessung des Siedlungsflächenbedarfs und die Bestimmung der Eigenentwicklungsbedarfe bei Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen unter Anrechnung von Entwicklungspotenzialen im Bestand. Hierfür sollten bundesweit einheitliche Methoden und Kriterien für die Festlegung der Eigenentwicklung, für die Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen und für die Erstellung von Bevölkerungs- sowie Flächenbedarfsprognosen entwickelt und eingeführt werden. Die Raumordnungsgesetze des Bundes und der Länder sollten die Festlegung von verbindlichen Mengenzielen der Flächeninanspruchnahme auf der Ebene der Raumordnungspläne und der Regionalpläne regeln.

Im Interesse einer zielgenauen Flächennutzungsplanung und einer bedarfsgerechten Ermittlung des Flächenbedarfs sollten geeignete Standards und Methoden für Bevölkerungs- und Flächenbedarfsprognosen, für die Erfassung von Flächenpotenzialen, zur Ermittlung des Eigenbedarfs und zur Anrechnung von Potenzialflächen entwickelt werden.

Hinweis

Weiterentwicklung bestehender Instrumente, Forschungs- und Untersuchungsbedarf

Stärkere Förderung der Mobilisierung von Flächenpotenzialen der Innenentwicklung

Der Bund sollte bestehende Förderprogramme (z.B. Städtebauförderung: städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, städtebaulicher Denkmalschutz, Stadtumbau Ost und West, Soziale Stadt) und Modellprojekte noch stärker auf die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen auf Baulücken, Brachflächen und durch Nachverdichtung ausrichten. Unterstützungsbedarf besteht unter anderem bei der systematischen Erfassung der Potenziale sowie bei der Herstellung der Vermarktungsfähigkeit durch Freimachung, Untersuchung und Sanierung von Bodenverunreinigungen, Bodenordnung und durch die Schaffung von Baurechten. Unterstützung sollte sich auch auf diesbezügliche informelle Planungen zur

Klärung der Entwicklungsmöglichkeiten von Brachen und Baulücken durch Testplanungen, Rahmenpläne, Gutachten usw. unter Beteiligung der Grundstückseigentümer erstrecken. Bestehende und neue Förderprogramme des Bundes sollten im Interesse der Flächenkreislaufwirtschaft eng mit bestehenden und neuen Förderprogrammen der Europäischen Union (z.B. EFRE) und der Bundesländer verzahnt werden. Gleichzeitig sollten kontraproduktive Anreize wie z.B. die Förderung der Flächenentwicklung „auf der grünen Wiese“ beseitigt werden. Förderprogramme und andere Anreize sollten planerische und bauliche Vorleistungen für die Baureifmachung von Bestandsflächen sowie deren kommunalen Erwerb oder Zwischenerwerb unterstützen. Im Sinne der Effektivität von Förderprogrammen erscheint eine Flankierung durch eine restriktivere Ausweisung von neuen Bauflächen erforderlich. Auch in Bezug auf das gewünschte stärkere Engagement Privater für die Mobilisierung von Bestandsflächen erscheint es sinnvoll, auf den Ebenen Bund, Länder und Kommunen flächenbezogene Planung, Bereitstellung von Fördermitteln und finanzielle bzw. personelle Ausstattung der Gebietskörperschaften stringenter als bisher auf den Innenbereich auszurichten.

Hinweis

Weiterentwicklung bestehender Instrumente

Stärkere Förderung privater Initiativen der Brachflächenrevitalisierung

Mit der Vergabe zinsbegünstigter Kredite an Private könnte der Bund einen deutlichen Anreiz für Maßnahmen im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft geben. Derartige zinsbegünstigte Kredite könnten durch die KfW-Förderbank bereitgestellt werden. Es sollten Darlehen sowohl für die Instandsetzung sowie den Um- und Ausbau von Bestandsimmobilien als auch für die Baureifmachung vormals genutzter Brachflächen (Abbruch, Flächenaufbereitung) ausgereicht werden. Bei der Ausgestaltung eines derartigen Kreditprogramms sollte der bundesweit stark variierenden Angebots- und Nachfragesituation und den daraus resultierenden Anreizen für ein Investment in Gebrauchtimmobiliën Rechnung getragen werden.

Hinweis

Neues Instrument

Fachliche Unterstützung der Konzeption und Praxiseinführung von B-Flächen-Fonds

Durch die fachliche Unterstützung der Konzeption und Praxiseinführung von B-Flächen-Fonds durch den Bund, mit denen Brachflächen mit einer baulichen Nachnutzungsperspektive durch eine Anschubfinanzierung mobilisiert werden könnten (sogenannte B-Flächen), wären zahlreiche Flächen in einen vermarktungsfähigen Zustand zu versetzen. Zu denken ist hier an revolving Fonds, deren umfassende Revitalisierungsaufgabe mit Kapital von öffentlicher Seite auf ausgewählten Flächen startet und deren Vermarktungserlöse sukzessive in Folgeprojekte fließen.

Hinweis

Neues Instrument, Forschungs- und Untersuchungsbedarf

Fachliche Unterstützung der Konzeption und Praxiseinführung von C-Flächen-Fonds

Durch die fachliche Unterstützung der Konzeption und Praxiseinführung von C-Flächen-Fonds durch den Bund, mit denen Brachflächen mit einer nichtbaulichen Nachnutzungsperspektive renaturiert bzw. als Zwischennutzungs- oder Reserveflächen kostengünstig aufbereitet werden (sogenannte C-Flächen), könnten sowohl absehbar unrentable Flächen aus dem Wirtschaftskreislauf entlassen als auch städtebauliche Missstände beseitigt werden. C-Flächen-Fonds erscheinen damit insbesondere in strukturschwachen und schrumpfenden Gebieten als ein zielführender Ansatz. Dieses Vorgehen zur Reduzierung von Flächenüberhängen, das die Chancen anderer Brachflächen mit größerer baulicher Nachnutzungsperspektive (sog. B-Flächen) am Bodenmarkt steigern würde, ist jedoch nur mit dem Einsatz öffentlicher Mittel realisierbar. Der Bund sollte in diesem Zusammenhang seine Gestaltungsmöglichkeiten nutzen und bei der Aufbereitung, Organisation sowie Finanzierung der Unterhaltung derartiger Flächen unterstützen. Zu denken wäre z.B. an zeitlich begrenzte Sonderfinanzierungen oder dauerhafte Finanzierungsmodelle wie Stiftungen.

Hinweis

Neues Instrument, Forschungs- und Untersuchungsbedarf

Mobilisierung bundeseigener Flächenpotenziale im Bestand

Der Bund als direkter Eigentümer eines großen Brachflächenbestands sollte bei der Mobilisierung derartiger Flächenpotenziale intensiver mit den Akteuren vor Ort, insbesondere den Kommunen, zusammenarbeiten. Hierbei erscheinen über Einzelprojekte hinausgehende Kooperationsansätze etwa in Form von B- und C-Flächen-Fonds oder Rahmenvereinbarungen als ein wertvoller Strategieansatz der Flächenkreislaufwirtschaft.

Hinweis

Einsatz bestehender Instrumente, neue Instrumente, Forschungs- und Untersuchungsbedarf, Bund als Flächeneigentümer

Förderung von Flächeninformationen und von „Flächenbewusstsein“

Im Rahmen von Informationskampagnen, praxisbezogener Forschung und in Modellvorhaben mit Kommunen sollte der Bund sowohl die Entwicklung eines Flächenbewusstseins öffentlicher und privater Akteure als auch die Implementierung neuer informatorischer Instrumente aktiv unterstützen.

So ist an die Unterstützung bei der Entwicklung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen zur transparenten Darstellung von langfristig zu erwartenden Kosten und Nutzen von Flächenneuausweisungen zu denken, in denen die investiven und laufenden Kosten der technischen und sozialen Infrastruktur berücksichtigt werden. Die Perspektive sollte dabei um die volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf die Kommune bzw. die Region erweitert werden. In diesen Bezugsrahmen lassen sich qualitativ auch Wirkungen auf bundespolitische Zielgrößen einbringen. Kosten-Nutzen-Betrachtungen mit unterschiedlichem Bezugsrahmen (Einzelvorhaben, Kommunalhaushalt, volkswirtschaftliche Betrachtung usw.) sollten letztlich in Alternativenprüfungen münden. Untersuchungsbedürftig erscheinen in diesem Zusammenhang unter anderem Aspekte der Datenbeschaffung, der Zurechenbarkeit von Kosten zu konkreten Bau- oder Unterhaltungsmaßnahmen sowie Fragen der Bewertung kommunaler Liegenschaften

nach Marktgesichtspunkten. Hinsichtlich der Anwendung derartiger Kosten-Nutzen-Betrachtungen sind unmittelbar die Kommunen angesprochen, die mit Hilfe des Instruments flächenpolitische Entscheidungen und deren Umsetzung in Politik und Verwaltung transparenter ausgestalten können.

Der Bund sollte außerdem die Entwicklung von Informationsangeboten für Privathaushalte unterstützen, die in Form von Gewerbe- oder Wohnstandortberatungen individuelle, wohnformenorientierte und lebensphasenbezogene Investitions- und Folgekostenkalkulationen gestatten. Hier böten sich Modellvorhaben des Bundes mit Kommunen, Unternehmen der Wohnungswirtschaft, Immobilienverbänden sowie Haus- und Grundeigentümervereinen an.

Hinweis

Neues Instrument, Forschungs- und Untersuchungsbedarf

Weiterentwicklung der Instrumente des Stadtumbaus

Um die Stärken des integrativen und handlungsorientierten Ansatzes breiter nutzbar zu machen, sollte der Bund den Stadtumbau Ost und West über die Laufzeit der gegenwärtigen Programme hinaus fortführen. Dies wird vor dem Hintergrund einer zu erwartenden Verstärkung von Schrumpfungstendenzen in Teilen der Bundesrepublik Deutschland für notwendig erachtet. Weiterhin sollte der Stadtumbau zur Verbesserung einer zielentsprechenden Praxis auch stärker in Gebieten mit kleinteiligem, verbesserungsbedürftigem Bestand von Altbau-Wohnimmobilien Ostdeutschlands wirksam werden.

Zugleich sollte über dem Stadtumbau vergleichbare integrierte, umsetzungsorientierte und auf den Siedlungsbestand gerichtete Planungen nachgedacht werden, die sich als Lösungsansatz auch für ländliche Gemeinden mit Schrumpfungstendenzen und Funktionsverlusten eignen könnten.

Hinweis

Weiterentwicklung eines bestehenden Instruments, Forschungs- und Untersuchungsbedarf

6.3 Empfehlungen für vorrangige Maßnahmen mit langfristigem Umsetzungshorizont

Schaffung eines tragfähigen Vorteil-Lasten-Ausgleichs in Bezug auf die Nichtausweisung oder Neuausweisung von Bauflächen

Eine erfolgreiche Umsetzung der Flächenkreislaufwirtschaft braucht interkommunale Kooperationen, die auf eine wirksame Begrenzung der Flächeninanspruchnahme zielen. Eine dementsprechende Anwendung des regionalen Flächennutzungsplans, die Möglichkeit zur Gründung eines Planungsverbandes (§ 205 BauGB) und zur Aufstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans (§ 204 Abs. 1 BauGB) oder eines regionalen Flächennutzungsplans (§ 9 Abs. 6 ROG) im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft setzen einen tragfähigen interkommunalen Vorteil-Lasten-Ausgleich in Bezug auf die Nichtausweisung oder Neuausweisung von Bauflächen voraus. Tragfähige Modelle für einen derartigen Vorteil-Lasten-Ausgleich gibt es, abgesehen von wenigen Ausnahmen, bisher nicht². Der Bund sollte daher in diesem Zusammenhang prüfen, inwieweit die im Planspiel „Neue Instrumente“ untersuchten Ansätze wie die Einführung einer Neuausweisungsumlage, die Prüfung der Einführung des Handels mit Flächenausweisungsrechten, eine reformierte Grundsteuer oder ein reformierter Kommunalen Finanzausgleich aus Sicht des Bundes umsetzbar sind.

Hinweis

Neue Instrumente, Forschungs- und Untersuchungsbedarf

Prüfung der Einführung einer Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen

Es könnte eine Neuausweisungsabgabe eingerichtet werden³. Allerdings würde diese bei den Kommunen auf Widerstand stoßen, da bei einer Abgabe das Aufkommen nicht regionalspezifisch zur Verfügung stünde. Die Lösung könnte in der Einführung einer bundesweiten obligatorischen Abgabe bestehen, wobei allerdings den Ländern die nähere Ausgestaltung und die Verwendung des Aufkommens überlassen werden könnten. Somit könnten die Länder entscheiden, an welchen Orten mit dem geringsten Mittelaufwand die größten Zielbeiträge zu den qua-

litativen und quantitativen Zielen zu erreichen wären.

Hinweis

Neues Instrument, Forschungs- und Untersuchungsbedarf

Prüfung der Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte

Handelbare Flächenausweisungsrechte als ein Instrument der zielgenauen Mengensteuerung könnten das Flächensparziel der Bundesregierung effizient umsetzen. Der Handel mit Flächenausweisungsrechten setzt eine vorherige Mengenbegrenzung der Flächeninanspruchnahme in Form der Festlegung räumlich abgeschichteter, verbindlicher Flächenkontingente auf der Ebene der Regionalplanung voraus. Der Bund könnte mit der Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte die Anreizsituation der Länder und Kommunen für eine Verwirklichung seiner flächenpolitischen Ziele beeinflussen. Spezifische Designoptionen wie etwa „weiße Zertifikate“ und die Einspeisung des Aufkommens in den Kommunalen Finanzausgleich sind dabei explizit einzubeziehen. Untersuchungsbedarf besteht in Fragen der praktischen Umsetzbarkeit und des Umsetzungsaufwands, zur Verzahnung des Handels mit Flächenausweisungsrechten mit der Regional- und Bauleitplanung, zur konkreten Ausgestaltung des Handels (Marktsimulation), hinsichtlich zu erwartender Transaktionskosten für die Akteure, mit Blick auf die Akzeptanz seitens der Akteure sowie in Bezug auf die mögliche weitere Verstärkung von Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden.

Hinweis

Neues Instrument, weiterer Forschungs- und Untersuchungsbedarf

Prüfung einer umfassenden Reform der Grundsteuer

Der Bund sollte eine tief greifende Grundsteuerreform im Interesse der Flächenkreislaufwirtschaft prüfen, der eine deutliche Erhöhung des Gesamtaufkommens zugrunde liegen müsste. Bei einer Erhöhung der absoluten Steuerbelastung sowie deutlichen Belastungsunterschieden in Abhängigkeit vom jeweiligen Flächennutzungsverhalten

(2)
Vgl. MORO-Forschungsfeld „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“, Interessenausgleich in der Gebietsentwicklungsplanung Rendsburg, Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb.

(3)
Siehe dazu ausführlich z.B. Rainer Krumm: Die Baulandausweisungsumlage als preisteuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Informationen zur Raumordnung (IzR), H. 4–5 (2005), S. 307–310.

könnten die im Planspiel geprüften Reformmodelle (Bodenwertsteuer, Flächensteuer, Flächennutzungssteuer) zu Standortwahl-, Flächenspar- und Mobilisierungseffekten führen. Untersucht werden sollten mögliche Nebeneffekte wie zu erwartende Veränderungen im Bodenpreisgefüge oder Belastbarkeitsgrenzen von Grundeigentümern.

Hinweis

Reform eines bestehenden Instruments, Forschungs- und Untersuchungsbedarf

mit den Ländern zu klären, wie sich je nach Ausgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs der Länder das Verhalten der Gemeinden in Bezug auf die mögliche Nutzung relevanter Flächen verändern würde.

Hinweis

Weiterentwicklung eines bestehenden Instruments, Forschungs- und Untersuchungsbedarf

Prüfung der Einführung von Zweckzuweisungen für Maßnahmen der Innenentwicklung im Kommunalen Finanzausgleich

Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich könnten unter anderem für die Unterstützung von Maßnahmen der Brachflächenrevitalisierung sowie der Zwischennutzung und Renaturierung von Brachflächen eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, durch welches Instrument die Gegenfinanzierung solcher Zweckzuweisungen erfolgen kann. Außerdem wäre in Zusammenarbeit

6.4 Empfehlungen für weitere Maßnahmen

Prüfung der Weiterentwicklung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots sowie der Einführung einer Rückbauhaftpflichtversicherung

Das im besonderen Städtebaurecht vorgesehene Rückbaugebot (§ 179 BauGB, Rückbau- und Entsiegelungsgebot) wird bisher kaum eingesetzt und sollte hinsichtlich einer für die Kommunen besser handhabbaren gesetzlichen Ausgestaltung überprüft werden. Die besonders in schrumpfenden Regionen zu erwartenden immobilienwirt-

Empfehlungen an den Bund zur Flächenkreislaufwirtschaft im Überblick

Vorrangige Maßnahmen mit kurz- bis mittelfristigem Umsetzungshorizont

- Verbesserung der Steuerungswirkung räumlicher Planung
- stärkere Förderung der Mobilisierung von Flächenpotenzialen der Innenentwicklung
- stärkere Förderung privater Initiativen der Brachflächenrevitalisierung
- fachliche Unterstützung der Konzeption und Praxiseinführung von B-Flächen-Fonds
- fachliche Unterstützung der Konzeption und Praxiseinführung von C-Flächen-Fonds
- Mobilisierung bundeseigener Flächenpotenziale im Bestand
- Förderung von Flächeninformationen und von „Flächenbewusstsein“
- Weiterentwicklung der Instrumente des Stadtumbaus

Vorrangige Maßnahmen mit langfristigem Umsetzungshorizont

- Schaffung eines tragfähigen Vorteil-Lasten-Ausgleichs in Bezug auf die Nichtausweisung oder Neuausweisung von Bauflächen
- Prüfung der Einführung einer Abgabe auf die Neuausweisung von Bauflächen
- Prüfung der Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte
- Prüfung einer umfassenden Reform der Grundsteuer
- Prüfung der Einführung von Zweckzuweisungen für Maßnahmen der Innenentwicklung im Kommunalen Finanzausgleich

Weitere Maßnahmen

- Prüfung der Weiterentwicklung des Rückbau- und Entsiegelungsgebots und der Einführung einer Rückbauhaftpflichtversicherung

schaftlichen Entwicklungen verlangen eine Lösung zum Umgang mit Rückbauerfordernissen von Immobilien, deren Eigentümer nicht für die Kostenübernahme herangezogen werden können. Daher besteht unter anderem verfassungsrechtlicher Klärungsbedarf sowie Untersuchungsbedarf zur Weiterentwicklung von § 179 BauGB. Zu denken wäre hier an die Einführung einer Rückbaupflicht⁴ im Innenbereich bei fehlender Nachnutzungsperspektive, kombiniert mit einer Versicherungspflicht von Grundstückseigentümern zur Abdeckung der durch eine Ersatzvornahme anfallenden Kosten. Diese Kombination könnte den Kommunen ein neues Instrument mit entsprechender Gegenfinanzierung verschaffen, um in Extremfällen die Rückführung von Innenbereichsgrundstücken in den Flächenkreislauf zu ermöglichen und zu beschleunigen. Das Gewicht dieses Instrumentenvorschlags innerhalb des Instrumentenbündels für eine Flächenkreislaufwirtschaft hängt ab von der regionalen Häufigkeit solcher Problemfälle. Derzeit bestünde für ein derartiges Instrument in schrumpfenden Regionen ein deutlich höherer Bedarf als in wachsenden Regionen, jedoch ist insgesamt eine Zunahme möglicher Anwendungsfälle zu erwarten (z.B. sich verkürzende Nutzungszyklen aufgrund wirtschaftsstruktureller Veränderungen). Ebenso sollte der Bund Möglichkeiten der näheren Ausgestaltung einer Rückbauhaftpflicht-Versicherungslösung sowie damit verbundene Folgen untersuchen, z.B. deren Verfassungsrechtlichkeit, Art und Umfang der zu versichernden Gebäude, individuelle Belastung der Grundstückseigentümer und Definition von Ausnahmetatbeständen, ökonomische Auswirkungen auf Alteigentümer und Neuerwerber.



Hinweis

Weiterentwicklung eines bestehenden Instruments, neues Instrument, Forschungs- und Untersuchungsbedarf

6.5 Generelle Umsetzungsempfehlungen an den Bund

Eine erfolgreiche Umsetzung der Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft setzt sowohl das Zusammenwirken auf den Ebenen Bund, Länder und Gemeinden bzw. Regionen als auch eine aktive Beteiligung von Wirtschaft, Privathaushalten und gesellschaftlichen Akteursgruppen voraus. Erforderlich ist ein Wechsel von punktuell ansetzenden Initia-

tiven und Programmen hin zu einer umfassenden Handlungsstrategie.

Unabhängig von seiner konkreten Gesetzgebungskompetenz sollte der Bund daher als Anstoßgeber und Vorbild für eine Flächenkreislaufwirtschaft agieren. Die Flächenkreislaufwirtschaft ist zwar in ihrem sachlichen Bezugsrahmen ein neues Leitbild, sie knüpft aber an bestehende Leitbilder im Umgang mit natürlichen Ressourcen an, die bereits gut akzeptiert und in den Regelwerken des Bundes, der Länder und auch vieler Kommunen verankert sind. Im Hinblick auf die Umsetzung des Leitbilds der Flächenkreislaufwirtschaft und der ihr zugrunde liegenden Zieldimensionen der Verminderung der mengenmäßigen Flächeninanspruchnahme und der Verbesserung der Qualität der Flächennutzung besteht eine grundsätzliche Akzeptanz seitens der an den Planspielen beteiligten Akteursgruppen.

Grundsätzlich müssen sich alle instrumentellen Veränderungen an den zentralen politischen Zielen der Bundesregierung und der Landesregierungen messen lassen. Die Belebung der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes ist dabei auf absehbare Zeit als das zentrale Anliegen der Politik in Bund und Ländern anzusehen. Die Einführung neuer Instrumente wird deshalb nur dann chancenreich sein, wenn sie zugleich auch dazu beitragen kann, wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Impulse zu setzen. Hierzu zählt auch die Erleichterung des Bauens im Innenbereich. Neue Instrumente, die als Restriktion für wirtschaftliche Entwicklung wirken, dürften demgegenüber nur schwer durchzusetzen sein.

Im Zusammenhang mit der Einführung ökonomisch steuernder Instrumente sollte in jedem Falle das Wechselverhältnis zwischen der Stärkung der zentralen Ebene und möglichen Steuerungsverlusten der kommunalen Ebene berücksichtigt werden. Außerdem sind die Verteilungseffekte zu prüfen, die daraus zwischen Stadt und Land, finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden in ihrer dynamischen Entwicklung über lange Zeiträume entstehen. Gemeindespezifische Aspekte wie erwartete Grund- und Gewerbesteuererinnahmen, aber auch Einkommensteuerzuweisungen und Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich erscheinen näher untersuchungs- und kommunikationsbedürftig.

Belangen der Flächenkreislaufwirtschaft sollte zukünftig gerade im Zusammenhang

(4)
Vgl. kritisch: Gerd Schmidt-Eichstaedt: Kurzexpertise zu den Thesen zu den Ergebnissen der Planspiele „Neue Instrumente“, Expertenkreis „Fläche im Kreis“, Juni 2006 (unveröffentlicht).

mit der seit dem Jahr 2006 erstarkten Klimaschutzdebatte eine zentrale Rolle beigemessen werden. Die nachhaltige Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, die Konzentration auf die Innenentwicklung, der Erhalt von Frei- und Erholungsflächen sowie von Grünzäsuren, die Erneuerung des Gebäudebestands und die Reduzierung von Pendlerströmen im motorisierten Individualverkehr sind Gegenstand von integrierter Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft, ohne die die Ziele einer deutlichen Verringerung des CO₂-Ausstoßes, der Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien und des Erhalts klimabedeutsamer unzerschnittener Freiräume nicht zu erreichen sein werden⁵. Eine vom Bund getragene bzw. unter Beteiligung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) geführte öffentliche Debatte, verbunden mit ressortbezogener Forschung und Maßnahmen zum Wissenstransfer, die die herausragende Rolle einer Flächenkreislaufwirtschaft im Interesse einer langfristig orientierten Siedlungs- und Umweltpolitik stärker in den Blick nimmt, erscheint daher wünschenswert und notwendig.

6.6 Fazit

In den Planspielen wurde deutlich, dass es nur dann zu einer Verwirklichung der flächenpolitischen Ziele des Bundes kommen wird, wenn merkliche Änderungen im Instrumentarium erfolgen, die den Preis für die Neuausweisung spürbar erhöhen und die Attraktivität des Flächenrecyclings steigern. Insofern muss der Bund weitere Initiative ergreifen.

Auf Bundesebene entfaltet das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) im Rahmen seiner Zuständigkeiten gesetzgeberische bzw. Förderinitiativen zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden. Bislang nutzt der Bund seine Gestaltungs-kompetenz vor allem zur Schaffung von Rahmenbedingungen des Baurechts. So sehen die Programme der Städtebauförderung Finanzhilfen für städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen sowie für den städtebaulichen Denkmalschutz vor. Dem Bestandserhalt, der Wiedernutzung vormals genutzter Flächen, der Zwischen-nutzung und dem Rückbau leer stehender Gebäude dienen Städtebaufördermittel im Rahmen des Stadtumbaus West und Ost⁶.

Am 1.1.2007 ist das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte⁷ in Kraft getreten. Es umfasst unter anderem Regelungen für ein beschleunigtes Verfahren für Bebauungs-pläne der Innenentwicklung nach Paragraph 13a BauGB, den Ausschluss der Umweltprüfung im vereinfachten Verfahren, die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche sowie Neuregelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung, zum Rechtsschutz, zum Sanierungsrecht und zur Beteiligung Privater an der Stadtentwicklung⁸. Schließlich wäre es mittelfristig sinnvoll, die Wirkungen der am 1.1.2007 in Kraft getretenen BauGB-Novelle zur Förderung der Innenentwicklung zu überprüfen, um darauf abgestimmt das weitere Vorgehen zu konzipieren.

Das bestehende planerische Instrumentarium besitzt das Potenzial, die Außenentwicklung wirksam einzudämmen und die Innenentwicklung zu intensivieren. Entscheidungsspielräume der politischen Verantwortungsträger auf kommunaler und regionaler Ebene müssen allerdings stärker im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft genutzt werden. Gleichzeitig haben die Status-quo-Planspiele zur Flächenkreislaufwirtschaft jedoch Grenzen und Defizite des bestehenden Instrumentariums aufgezeigt, unter anderem mangelnde Anreize für Kommunen als flächenausweisende Akteure, für Flächeneigentümer und -nutzer, das Fehlen von Mechanismen für einen interkommunalen Lasten- und Nutzen-Ausgleich, Defizite bei Flächeninformationen und -bewusstsein sowie mangelnde finanzielle Handlungsfähigkeit der Kommunen.

Daher sind Veränderungen bei den Rahmenbedingungen, ergänzende Maßnahmen und neue Instrumente erforderlich, um die ambitionierten bundespolitischen Flächenziele zu erreichen. Sie wurden in den Abschnitten 6.2 bis 6.4 ausführlich beschrieben.

Der Bund vermag nur begrenzt in die Flächenpolitik der Länder und Kommunen einzugreifen. Daher sind viele Maßnahmen nur in enger Abstimmung mit den Bundesländern und den Kommunen erfolgreich umsetzbar. Außerdem unterliegt der Bund der Restriktion, dass er für Instrumente, die einen bestimmten Finanzbedarf erfordern, entsprechende Instrumente einrichten muss, die diesen decken. Daher wird aus dem Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ die

(5) Vgl. auch Umweltbundesamt: Klimaschutz in Deutschland: 40%-Senkung der CO₂-Emissionen bis 2020 gegenüber 1990, Bericht vom 5. Mai 2007, Dessau 2007.

(6) Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Programme der Städtebauförderung. Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Berlin 2005.

(7) Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (StInnEntwPIERlG), BGBl. I Nr. 64 vom 27.12.2006, S. 3316 ff.

(8) Vgl. auch Wilhelm Söfker: Das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, in: Flächenmanagement und Bodenordnung, H. 2 (2007), S. 49–55; derselbe: Zurück in die Stadt. Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, Jg. 62 (2007), Nr. 1/2, S. 6–8; Michael Krautzberger: Die BauGB-Novelle 2007 ist in Kraft getreten. Zum Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, in: UPR – Umwelt- und Planungsrecht, H. 2 (2007), S. 53–58; derselbe: Bauleitplanung im vereinfachten und im beschleunigten Verfahren nach dem BauGB 2007, in: UPR – Umwelt- und Planungsrecht, H. 5 (2007), S. 170–175.

nähere Untersuchung ökonomischer Instrumente empfohlen, die durch die Generierung von Einnahmen für flächenverbrauchende Aktivitäten eine Gegenfinanzierung von finanziellen Anreizen für Maßnahmen der Innenentwicklung ermöglichen.

Der Bund sollte als Anstoßgeber und Vorbild auf eine Flächenkreislaufwirtschaft hinwirken.

Neue Instrumente einer Flächenkreislaufwirtschaft müssen in Ausgestaltung und Praktikabilität nachvollziehbar und einfach sein, um angewendet zu werden, denn sie verlangen von Kommunen und Privaten einen faktischen Paradigmenwechsel in deren Flächenausweisungs- bzw. Standortwahlverhalten.

Ökonomische Instrumente wie Abgabelösungen müssen sowohl auf der Erhebungs- als auch auf der Verwendungsseite einen erkennbaren Zusammenhang mit Zielen der Flächenkreislaufwirtschaft aufweisen.

Finanzielle Anreize für die Beiträge der Privaten zur Flächenkreislaufwirtschaft sind sinnvoll mit planerischen Vorgaben für eine bestandsorientierte Flächennutzung zu verknüpfen („fördern und fordern“).

Die erfolgreiche Umsetzung der Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft mit ihren langfristig positiven ökologischen, ökonomischen und sozialen Wirkungen liegt im Eigeninteresse der am Flächengeschehen beteiligten öffentlichen und privaten Akteure. Somit ist sie eine wünschenswerte und notwendige Strategie, die im Zusammenwirken der Ebenen Bund, Länder und Gemeinden bzw. Regionen wie auch unter einer aktiven Beteiligung von Wirtschaft, Privathaushalten und gesellschaftlichen Akteursgruppen umgesetzt werden sollte. Dies sollte durch einen Wechsel weg von punktuell ansetzenden Initiativen und Programmen hin zu einer umfassenden Handlungsstrategie aktiv unterstützt werden⁹.

(9)
Ein vielversprechender Ansatz hierzu sind auch die in vielen Bundesländern initiierten „Aktionsbündnisse für die Fläche“.

Instrumentelle Optionen aus Sicht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Prof. Dr. Wilhelm Söfker

Die von der Bundesregierung im April 2002 beschlossene Nationale Nachhaltigkeitsstrategie sieht vor, dass die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf einen Wert von 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020 orientiert wird. Den hohen Stellenwert, den die Bundesregierung diesem Ziel weiterhin einräumt, zeigt auch dessen Aufnahme in den Koalitionsvertrag vom 11.11.2005. Dort ist formuliert: „Wir werden ... anstreben, den Flächenverbrauch gemäß der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auf 30 ha/Tag bis 2020 zu reduzieren und für ein Flächenressourcenmanagement finanzielle Anreizinstrumente zu entwickeln.“

Im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung“ (FLIK) wurden Planspiele in der StadtRegion Stuttgart, der Region Mölln, der Region Rheinhessen-Nahe, der Planungsregion Nordthüringen und in der Stadt Duisburg durchgeführt. Der mit dem Begriff „Flächenkreislaufwirtschaft“ bezeichnete Politikansatz basiert auf drei Elementen:

- den Strategien und Instrumenten einer integrierten kommunalen bzw. regionalen Bodenpolitik,
- dem Leitbild einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Entwicklung des Raums sowie schließlich
- der Kreislaufwirtschaft als Prinzip der Flächennutzung und Flächenentwicklung.

Die im ersten Halbjahr 2006 in den vier Regionen und in Duisburg veranstalteten Planspiele haben eine erfreuliche Vielzahl von Vorschlägen für eine Flächenkreislaufwirtschaft erbracht.

Es hat sich gezeigt, dass die Beteiligten durch die Planspiele einerseits Neues gelernt haben und andererseits auch erfahren konnten, dass schon das geltende Recht die unterschiedlichsten Möglichkeiten für eine Flächenkreislaufwirtschaft eröffnet.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) im instrumentellen Bereich bereits viel getan hat. Das Erreichen des 30-ha-Ziels ist zwar in der städtebau-

lichen Praxis in erster Linie eine Aufgabe der Länder und Gemeinden. Das BMVBS unterstützt dies jedoch neben den Förderprogrammen der Städtebauförderung, die auf die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden ausgerichtet ist, und den Forschungsprogrammen auch durch die Gesetzgebung. Durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau wurde im Jahr 2004 das Thema „Innenentwicklung“ in die Planungsleitsätze des § 1 Abs. 6 BauGB integriert. Darüber hinaus wurde unter anderem die sog. Bodenschutzklausel als ein hervorgehobener Planungsgrundsatz zugunsten der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (§ 1a Abs. 2 BauGB) weiterentwickelt. Zuletzt wird mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte – in Kraft seit dem 1.1.2007 – die Planungspraxis in Städten und Gemeinden spürbar erleichtert und beschleunigt. Der neue § 13a BauGB ermöglicht den Gemeinden für bestimmte Bebauungspläne der Innenentwicklung als rechtlichen Bonus ein beschleunigtes Verfahren. Hierdurch wird den Innenstädten der notwendige Standortvorteil gegenüber der „grünen Wiese“ gegeben, und es werden mehr Investitionen in die Innenstädte gelenkt. Damit wird ein wichtiger Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme geleistet.

Auch im Bereich der Städtebauförderung sind seit 1998 mit § 164b Abs. 2 BauGB als Schwerpunkte für den Einsatz der Finanzhilfen unter anderem die Stärkung von Innenstädten und Ortsteilzentren, die Wiedernutzung von Brachen sowie von flächensparenden Bauweisen definiert. Das BMVBS beabsichtigt, gemeinsam mit den Ländern diese Förderschwerpunkte ab dem Programmjahr 2008 in der Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung deutlicher zu akzentuieren. Mit einem neu vorgesehenen Programm zur Stärkung der Innenentwicklung sollen vor allem die zentralen Versorgungsbereiche in den Zentren und Ortsteilzentren durch Profilierung und Aufwertung wieder an Attraktivität gewinnen. Förderfähig ist dann z.B. die Wiederherstellung der Nutzungsfähigkeit leer stehender

Gebäude. Den rechtlichen Instrumenten der BauGB-Novelle 2007 wird damit eine finanzielle Unterstützung hinzugefügt.

Gleichwohl steht insbesondere die kommunale Praxis vor einer großen Herausforderung, damit das 30-ha-Ziel erreicht werden kann. Aus Sicht des BMVBS könnten in diesem Zusammenhang deshalb folgende Vorschläge aus den Planspielen weiterverfolgt werden:

In dem Forschungsprojekt ist deutlich geworden, dass für die Gemeinden Kosten-Nutzen-Betrachtungen im Hinblick auf eine Neuausweisung „auf der grünen Wiese“ und einen Neubau in der Innenstadt auf Brachflächen/Baulücken hilfreich wären. Bislang fehlen für entsprechende Betrachtungen noch die methodischen und inhaltlichen Erkenntnisse. Um zu einer möglichst praktikablen Handreichung für die Kommunen zu gelangen, soll dieser Ansatz in laufenden Forschungsprojekten (REFINA) weiterentwickelt werden.

Zielführend könnte auch der Ansatz sein, mit Hilfe von Grundstücksfonds aus sich heraus nicht marktgängige Brachflächen u.Ä. zu mobilisieren. Hier könnten gegebenenfalls auch Mittel aus den europäischen Strukturfonds eingesetzt werden, um der Wiedernutzung von Brachen und Baulücken z.B. mit zinsverbilligten Krediten ökonomische Anreize zu geben, die eine Mobilisierung dieser Flächen forcieren. Auch bei einer Ausgestaltung als revolving Fonds bleibt in

diesem Zusammenhang allerdings das Problem zu lösen, wie mit unkalkulierbaren Risiken (z.B. Altlasten) bzw. unrentierlichen Kosten zu verfahren ist. Derzeit befassen sich auf Initiative des BMVBS und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) die Städtebauministerien der Länder, die Förderbanken des Bundes und der Länder mit der Frage, für welche Anwendungsbereiche in der Stadtentwicklung Fonds-Finanzierungen unter Umständen eingesetzt werden können.

Jedenfalls ist festzuhalten: Auch nach dem Abschluss des ExWoSt-Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“ ist das Thema „Flächenkreislaufwirtschaft“ für das BMVBS keinesfalls beendet. Um das 30-ha-Ziel im Jahr 2020 zu erreichen, liegt noch ein weiter Weg vor uns. Dazu bedarf es der gemeinsamen Anstrengungen sämtlicher Beteiligten, und zwar auch durch die Weiterführung der fachlichen Diskussionen, zumal die Länder und die Kommunen die eigentlichen Hauptakteure sind. Das BMVBS begrüßt es deshalb, wenn die Länder die durch die ExWoSt-Forschung ebenso wie die durch die Ressortforschung des BMVBS entwickelten Impulse aufgreifen und sich aktiv für das 30-ha-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie engagieren. Aus Sicht des BMVBS stellen der strategische Ansatz der Flächenkreislaufwirtschaft und die Ausschöpfung der bestehenden planungsrechtlichen Möglichkeiten dabei ganz entscheidende Grundbedingungen dar.

Literatur

Bergmann, Eckhard, und Fabian Dosch: Von Siedlungsexpansion zum Flächenkreislauf. Trendwende zu einem haushälterischen Umgang bei der Flächeninanspruchnahme?, in: *PlanerIn*, H. 1 (2004), S. 5–8.

Bleicher, Ralf: Flächenkreislaufwirtschaft – Strategisches Flächenmanagement, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): *ExWoSt-Informationen* Nr. 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 13.

Bracher, Tilman, Volker Eichmann, Gerd Kühn und Michael Lehmbrock: ÖPNV im Wettbewerb. Management-Planspiel in der Region Berlin, Berlin 2004 (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 39).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Planspiel zur städtebaulichen Weiterentwicklung großer Neubaugebiete (Leipzig-Grünau), Bonn 1999 (Planspiel-Informationen, Nr. 2).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Planspiel Innenstadt in Celle und Halle (Saale). Endbericht, Bonn 2001.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Bericht Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2004, Bonn 2004 (BBR Berichte, Bd. 19).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2005, Bonn 2005.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Ergebnisse einer Akteursbefragung zur Flächenkreislaufwirtschaft in den Planspielregionen Stuttgart, Mölln, Rheinhessen-Nahe, Duisburg und Nordthüringen, bearbeitet von Gregor Jekel, Bonn 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Raumordnungsprognose 2020/2050, Bonn 2006 (Berichte, Bd. 23).

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Zukunft städtischer Infrastruktur, Bonn 2006 (Informationen zur Raumentwicklung, H. 5).

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004, Berlin 2005.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Programme der Städtebauförderung. Merkblatt über die Finanzhilfen des Bundes, Berlin 2005.

Bundesregierung: Perspektive für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002.

Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Berlin 2004.

Bundesregierung: Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005.

Bundesregierung: Wegweiser Nachhaltigkeit 2005. Bilanz und Perspektiven, Kabinettsbeschluss vom 10. August 2005, Berlin 2005.

Bunzel, Arno, und Thomas Preuß: Planspiel als Methode der Strategieentwicklung, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), *ExWoSt-Informationen* Nr. 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 26–27.

Dosch, Fabian, und Peter Jakubowski: Steigerung der Infrastruktur-Effizienz durch Flächenkreislaufwirtschaft, in: *Zukunft städtischer Infrastruktur*, Informationen zur Raumentwicklung, H. 5 (2006), S. 293–304.

Europäische Union, Informeller EU-Ministerrat: Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt vom 24.5.2007 (www.bmvbs.de).

Freudenberg, Dieter, und Matthias Koziol: Anpassung der technischen Infrastruktur beim Stadtumbau – Arbeitshilfe, Frankfurt (Oder) 2003 (Fachbeiträge zu Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg).

Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte (StInnEntwPlErlG), BGBl. I Nr. 64 vom 27.12.2006, S. 3316 ff.

Jakubowski, Peter, und Michael Zarth: Nur noch 30 ha pro Tag – Vor welchen Anforderungen stehen die Regionen?, in: *Raumforschung und Raumordnung*, H. 3 (2003), S. 185–197.

Koziol, Matthias: Auswirkungen des Stadtumbaus auf die kommunale Infrastruktur, in: *Institut für Stadtentwicklung und Wohnen des Landes Brandenburg (Hrsg.), Wohnen und Leben mit Rückbau. Risiken und*

Chancen schrumpfender Städte, Potsdam 2001, S. 41–51.

Krautzberger, Michael: Die BauGB-Novelle 2007 ist in Kraft getreten. Zum Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, in: UPR – Umwelt- und Planungsrecht, H. 2 (2007), S. 53–58.

Krautzberger, Michael: Bauleitplanung im vereinfachten und im beschleunigten Verfahren nach dem BauGB 2007, in: UPR – Umwelt- und Planungsrecht, H. 5 (2007), S. 170–175.

Krumm, Rainer: Die Baulandausweisungsumlage als preisstuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.), Informationen zur Raumordnung (IzR), H. 4–5 (2005), S. 307–310.

Merkel, Angela: Rede der Bundeskanzlerin anlässlich des Festakts „100 Jahre staatlicher Naturschutz“ am 30. Mai 2006 in Bonn.

Meißner, Barbara, und Hartmut Thielen: Flächenkreislaufwirtschaft und kommunales Flächenmanagement, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen Nr. 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 12.

Planspiele zur Novellierung des BauGB unter Beteiligung des Deutschen Instituts für Urbanistik, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), vormals Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW).

Portz, Norbert: Flächenkreislaufwirtschaft – Strategisches Flächenmanagement, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen Nr. 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004, S. 14.

Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Empfehlungen des RNE an die Bundesregierung, Berlin 2004 (Texte, Nr. 11).

Runkel, Peter: Das Leitbild des „aktivierenden Staates“ im Stadtumbauprozess, in: vhw-Forum Wohneigentum, H. 4 (2004), S. 176, 179.

Scheffler, Rolf: Flächennutzung im Kreislauf: Hemmnisse aus immobilienwirtschaftlicher Sicht, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen Nr. 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005, S. 6–7.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd: Kurzexpertise zu den Thesen zu den Ergebnissen der Planspiele „Neue Instrumente“, Expertenkreis „Fläche im Kreis“, Juni 2006 (unveröffentlicht).

Söfker, Wilhelm: Das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, in: Flächenmanagement und Bodenordnung, H. 2 (2007) S. 49–55.

Söfker, Wilhelm: Zurück in die Stadt. Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, in: Stadt und Gemeinde interaktiv, Jg. 62 (2007), Nr. 1/2; S. 6–8.

Statistisches Bundesamt: Umwelt. Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall. Ausgewählte Ergebnisse der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen und der Umweltstatistik 2003, Presseexemplar, Wiesbaden 2003.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Indikatorenbericht 2006, Wiesbaden 2007.

Tiefensee, Wolfgang: Renaissance der Innenstädte geht voran. Informeller EU-Minister rat verabschiedet „Leipzig Charta“, Presseinformation des BMVBS Nr. 134/2007 vom 24. Mai 2007.

Umweltbundesamt: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, Berlin 2003 (UBA Texte 90/2003).

Umweltbundesamt: Klimaschutz in Deutschland: 40%-Senkung der CO₂-Emissionen bis 2020 gegenüber 1990, Bericht vom 5. Mai 2007, Dessau 2007.

Anhang

Akteure des Forschungsfeldes „Fläche im Kreis“

Dr. Johannes Stemmler

Beate Schulz

Regina Pomraenke

Bundesministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
SW 11 Baulandpolitik, Bodenordnung,
Besonderes Städtebaurecht, Wertermitt-
lung, Kleingartenrecht
Invalidenstr. 44
10115 Berlin

Dr. Fabian Dosch

Eckhard Bergmann

Dr. Peter Jakubowski

Bundesamt für Bauwesen und
Raumordnung (BBR)
Referat Verkehr und Umwelt
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Expertenkreis

Dr. Günther Bachmann

Leiter der Geschäftsstelle des Rats
für Nachhaltige Entwicklung
Reichpietschufer 50
10785 Berlin

Dr. Ralf Bleicher

Beigeordneter des
Deutschen Landkreistags
Lennéstr. 11
10785 Berlin

Prof. Dr. Martin Junkernheinrich

Universität Trier
Universitätsring 15
54286 Trier

Folkert Kiepe

Beigeordneter des Deutschen Städtetags
Lindenallee 13–17
50968 Köln

Prof. Dr. Paul Klemmer

Präsident des Deutschen Verbands
für Wohnungswesen, Städtebau und
Raumordnung e.V.
Georgenstr. 21
10117 Berlin

August Ortmeyer

Deutscher Industrie- und Handels-
kammertag (DIHK)
Breite Straße 29
10178 Berlin

Norbert Portz

Beigeordneter des Deutschen Städte-
und Gemeindebunds

August-Bebel-Allee 6
53175 Bonn

Rudolf Raabe

Vorsitzender der Fachkommission
Städtebau
ARGEBAU
Kaiser-Friedrich-Ring 75
65185 Wiesbaden

Dr. Rolf Scheffler

AENGEVELT Immobilien GmbH & Co. KG
Kennedydamm 55
40476 Düsseldorf

Prof. Dr. Gerd Schmidt-Eichstaedt

Technische Universität Berlin
Institut für Stadt- und
Regionalentwicklung
Hardenbergstr. 40a
10623 Berlin

Dipl.-Ing. Dirk Schumacher

Wohnstadt
Wolfsschlucht 18
34117 Kassel

Michael von der Mühlen

Stadtverwaltung Gelsenkirchen
Vorstand für Planen, Bauen und Umwelt
45875 Gelsenkirchen

Forschungsgruppe

Thomas Preuß (Leitung)

Dr. Stephanie Bock

Christa Böhme

Dr. Arno Bunzel

Gregor Jekel

Ulrike Meyer

Manuela Rottmann

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Straße des 17. Juni 112
10623 Berlin

Dr. Uwe Ferber

Peter Rogge

Ariane Ruff

Projektgruppe Stadt + Entwicklung
Ferber, Graumann und Partner
Stieglitzstraße 84
04229 Leipzig

Prof. Dr. Kilian Bizer

Sonderforschungsgruppe
Institutionenanalyse (sofia)
Georg-August-Universität Göttingen
Wirtschaftspolitik und Mittelstands-
forschung
Platz der Göttinger Sieben 3
37073 Göttingen

Dr.-Ing. Georg Cichorowski

Sonderforschungsgruppe Institutionen-
analyse (sofia)
Hochschule Darmstadt
Haardtring 100
64295 Darmstadt

**Zentrale Ansprechpartnerinnen und
-partner in den Planspielregionen**

StadtRegion Stuttgart

Robert Schulze Dieckhoff

Landeshauptstadt Stuttgart
Amt für Stadtplanung und Stadterneue-
rung
Eberhardstraße 10
70173 Stuttgart

Region Mölln

Manfred Kuhmann

Stadt Mölln
Stadtbauamt

Wasserkrüger Weg 16
23879 Mölln

Region Rheinhessen-Nahe

Christiane Donnerstag

Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe
Lauterenstr. 37
55116 Mainz

Stadt Duisburg

Martin Linne

Amt für Stadtentwicklung und
Projektmanagement
Friedrich-Albert-Lange-Platz 7
47049 Duisburg

Planungsregion Nordthüringen

Marion Vetter

Regionale Planungsgemeinschaft
Nordthüringen
Am Petersenschacht 3
99706 Sondershausen

Veröffentlichungen sowie weiterführende Berichte und Materialien aus dem ExWoSt-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“

Bergmann, Eckhard, und Fabian Dosch: Von Siedlungsexpansion zum Flächenkreislauf. Trendwende zu einem haushälterischen Umgang bei der Flächeninanspruchnahme?, in: PlanerIn H. 1 (2004), S. 5–8.

Bergmann, Eckhard, Fabian Dosch und Peter Jakubowski: Flächenkreislaufwirtschaft – eine bestandsorientierte Perspektive des städtischen und stadtreionalen Flächenmanagements, in: Heidi Sinning (Hrsg.), Stadtmanagement – Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region), Dortmund 2006 (Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur), S. 214–230.

Bock, Stephanie, Christa Böhme und Ulrike Meyer: Auswertungsbericht der Planspiele Status quo Region Mölln, Berlin 2006.

Bock, Stephanie, Christa Böhme und Ulrike Meyer: Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Planspielregion Mölln, Berlin 2005.

Bock, Stephanie, Christa Böhme und Ulrike Meyer: Integriertes Handlungskonzept für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Mölln, Berlin 2006.

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

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

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

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Videofilm „Perspektive

Flächenkreislaufwirtschaft“ (Film 20 Min. und Trailer 3 Min.), November 2006 und Januar 2007.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): ExWoSt-Informationen 25/1 „Fläche im Kreis“, Bonn 2004.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): ExWoSt-Informationen 25/2 „Fläche im Kreis“, Bonn 2005.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Brachflächen in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise), bearbeitet von Christa Böhme, Dietrich Henckel und Anja Besecke, Bonn 2004, aktualisiert 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Ergebnisse einer Akteursbefragung zur Flächenkreislaufwirtschaft in den Planspielregionen Stuttgart, Mölln, Rheinhessen-Nahe, Duisburg und Nordthüringen, bearbeitet von Gregor Jekel, Bonn 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Gender Mainstreaming in der Flächenpolitik (Expertise), bearbeitet von Stephanie Bock, Bonn 2004, aktualisiert 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Gender Mainstreaming in der Flächenpolitik am Beispiel der Stadt-Region Stuttgart (Expertise), bearbeitet von Uta Bauer, Bonn 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Instrumente und Akteure in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise), bearbeitet von Kilian Bizer, Arno Bunzel, Georg Cichorowski und Manuela Rottmann, Bonn 2004, durchgesehen 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Internationale Erfahrungen im Brachflächenrecycling (Expertise), bearbeitet von Uwe Ferber und Peter Rogge, Bonn 2004, aktualisiert 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Kooperationen in der Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise), bearbeitet von Arno Bunzel, Ulrike Meyer und Manuela Rottmann, Bonn 2004, aktualisiert 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Mehrwert für Mensch und Stadt: Flächenrecycling in Stadtumbauregionen. Strategien, innovative Instrumente und Perspektiven für das Flächenrecycling und die städtebauliche Erneuerung, Bonn 2006.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Potenzialanalyse (Expertise), bearbeitet von Thomas Preuß, Bonn 2004, aktualisiert 2007.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Privatwirtschaftliche Akteure und Wiedernutzung von Brachflächen (Expertise), bearbeitet von Uwe Ferber, Bonn 2004, aktualisiert 2006.

Bunzel, Arno, und Thomas Preuß: Auswertungsbericht der Planspiele Status quo in der StadtRegion Stuttgart, Berlin 2006.

Bunzel, Arno, und Thomas Preuß: Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Planspielregion StadtRegion Stuttgart, Berlin 2005.

Bunzel, Arno, und Thomas Preuß: Integriertes Handlungskonzept für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der StadtRegion Stuttgart, Berlin 2006.

Dosch, Fabian: Flächeneffizienz statt Zersiedelung. Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends, in: Hubert Job und Marco Puetz (Hrsg.), Flächenmanagement, Hannover 2006 (Arbeitsmaterial der ARL Nr. 322), S. 12–43.

Ferber, Uwe, und Peter Rogge: Auswertungsbericht der Planspiele Status quo Stadt Duisburg, Leipzig 2006.

Ferber, Uwe, und Peter Rogge: Auswertungsbericht der Planspiele Status quo Planungsregion Nordthüringen, Leipzig 2006.

Ferber, Uwe, und Peter Rogge: Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Planspielstadt Duisburg, Leipzig 2005.

Ferber, Uwe, und Peter Rogge: Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Planungsregion Nordthüringen, Leipzig 2005.

Ferber, Uwe, und Peter Rogge: Integrierter Handlungsrahmen für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Duisburg, Leipzig 2006.

Ferber, Uwe, und Ariane Ruff: Integrierter Handlungsrahmen für eine Flächenkreislaufwirtschaft in Nordthüringen, Leipzig 2006.

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“: Thesen zu den Ergebnissen der Status-quo-Planspiele zur Vorlage für den Statusworkshop „Fläche im Kreis“ am 15.12.2005, Berlin 2005.

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“: Thesen zu den Ergebnissen der Planspiele „Neue Instrumente“ zur Vorlage bei der Dritten Sitzung des Expertenkreises „Fläche im Kreis“, Stand: 23. Mai 2006, Berlin 2006.

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“: Handlungsfelder für innovative Instrumente der Flächenkreislaufwirtschaft – Ergebnisse der Planspiele „Neue Instrumente“, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/4 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 5–8.

Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“: Bestehende Ansätze für eine Flächenkreislaufwirtschaft – Ergebnisse der Status-quo-Planspiele, in: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.), ExWoSt-Informationen 25/3 „Fläche im Kreis“, Bonn 2006, S. 6–10.

Preuß, Thomas, und Uwe Ferber: Circular Flow Land Use Management: New Strategic, Planning and Instrumental Approaches for Mobilisation of Brownfields, Berlin 2006 (Difu-Reihe Occasional Papers).

Preuß, Thomas, und Uwe Ferber: Flächenkreislaufwirtschaft: Neue strategische, planerische und instrumentelle Ansätze zur Mobilisierung von Brachflächen in: Anja Besecke, Robert Hänsch und Michael Pinetzi (Hrsg.), Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein, Berlin 2005 (TU Berlin, ISR-Diskussionsbeiträge, H. 56), S. 177–185.

Preuß, Thomas, und Manuela Rottmann: Auswertungsbericht der Planspiele Status quo Region Rheinhessen-Nahe, Berlin 2006.

Preuß, Thomas, und Manuela Rottmann: Auswertungsbericht der Planspiele Status quo StadtRegion Stuttgart, Berlin 2006.

Preuß, Thomas, und Manuela Rottmann: Bericht zur Vor-Ort-Analyse in der Planspielregion Rheinhessen-Nahe, Berlin 2005.

Preuß, Thomas, und Manuela Rottmann: Integriertes Handlungskonzept für eine Flächenkreislaufwirtschaft in der Region Rheinhessen-Nahe, Berlin 2006.

www.exwost.de

www.flaeche-im-kreis.de

In den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft (Phase I) geprüfte bestehende Instrumente

Instrument	Stuttgart	Rheinhes- sen- Nahe	Möln	Duisburg	Nord- thüringen
Planung					
Regionalpläne	X	X	X	–	X
Interkommunale Planungen	X	X	X	–	–
Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen	x	–	–	X	–
Ermittlung des Flächenbedarfs	X	X	X	X	X
Stadtumbaukonzepte	–	–	–	X	X
Sonstige Quartiers- und Standortplanungen	X	X	X	–	–
Beeinflussung des Flächenverbrauchs bei der Aufstellung von Bebauungsplänen	X	X	X	X	X
Konzepte für Kompensationsflächen (Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), Kompensationsflächen- und Kompensationsmaßnahmenpools	X	X	–	–	X
Befristung von Nutzungsmöglichkeiten	X	–	–	X	–
Zwischennutzungen	–	–	–	X	X
Renaturierung	–	X	–	X	X
Information					
Informatorische Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückseigentümer	X	X	X	X	–
Informatorische Instrumente zur Beeinflussung flächenpolitischer Entscheidungen in Kommunalpolitik und Verwaltung	X	X	X	–	X
Bodenpolitischer Grundsatzbeschluss	X	X	X	X	–
Organisation					
Organisation innerhalb der Verwaltung	–	–	–	X	–
Aufgabenverteilung in einer stadt-regionalen Flächenkreislaufwirtschaft	X	X	X	–	X

Fortsetzung

Instrument	Stuttgart	Rheinhes- sen-Nahe	Mölln	Duisburg	Nord- thüringen
Kooperation					
Projektbezogene Kooperation öffentlicher und privater Akteure	X	–	X	X	X
Projektübergreifende Formen öffentlich-privater Kooperation	X	–	X	X	X
Rahmenvereinbarungen/ abgestimmte Strategien	X	x	–	X	–
Fördermittel und Budget					
Förderprogramme	X	X	X	X	X
Bereitstellung finanzieller Ressourcen aus den Haushalten der Gebietskörper- schaften	X	X	X	X	X
Vermarktung					
Vermarktung durch öffentliche Akteure	X	X	X	X	X
Immobilienwirtschaftliche Vermarktung	X	X	–	X	–
Anordnungen					
Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	X	X	–	–	–
Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	X	X	–	–	–
Baugebot	X	–	X	–	–
Rückbaugesuch	–	–	–	X	–
Festlegung von Schutzgebieten durch die Naturschutzbehörden	X	–	X	–	–
Sonstige					
Planungen zur Verknüpfung von Freiraumerhalt und -aufwertung, Schutz von Erholungsflächen und Landwirtschaft	X	–	–	–	–

Quelle: Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“, 2005.

In den Planspielen zur Flächenkreislaufwirtschaft (Phase II) geprüfte neue Instrumente

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Möln	Duisburg	Nord-thüringen
Beeinflussung der Grundstückspreise					
Vorhandene Preisdifferenz	X	X	X	X	X
Grundsteuerreform					
<i>Bodenwertsteuer</i>	X	X	X	X	X
<i>Flächensteuer</i>	X	X	X	X	X
<i>Flächennutzungssteuer auf Versiegelung</i>	X	X	X	X	X
Grunderwerbsteuer		X	X	X	X
Preismechanismen für die Neuausweisung					
Kosten-Nutzen-Betrachtung	X	X	X	X	X
Abgabe auf die Neuausweisung	X	X	X	X	X
Handelbare Flächenausweisungsrechte					
<i>Festlegung der Kontingente</i>	X	X	X	X	X
<i>Einrichtung eines Marktes für Ausweisungsrechte</i>	X	X	X	X	X
<i>Simulation des Handels¹</i>	X	X	X	X	X
<i>Weitere Möglichkeiten des Interessenausgleichs</i>	X	X	X	X	X
Fördermaßnahmen und Subventionen					
Zweckzuweisungen im Kommunalen Finanzausgleich	X	X	X	X	X
Zoniertes Satzungsrecht	–	–	–	X	–
Lenkung durch Kreditvergabe	X	X	X	X	X
Versicherungen und Fonds					
<i>Haftpflichtversicherung</i>	X	X	–	X	X
<i>Rückbaurücklage</i>	X	X	–	X	X
<i>Grundstücksfonds (B- und C-Flächen-Fonds)</i>	X	X	X	–	X

Fortsetzung

Instrument	Stuttgart	Rheinessen-Nahe	Mölln	Duisburg	Nord-thüringen
Sonstige ökonomische Rahmenbedingungen					
Entfernungspauschale	X	X	X	X	X
Eigenheimzulage	X	X	X	X	X
Rechtliche und planerische Fragestellungen					
Rückbaupflicht im Innenbereich	–	X	–	X	X
Vereinfachte Verfahren und Ausnahmeregelungen	X	X	X	X	X
Instrumentenbündel					
Regionalspezifische Instrumentenbündel	X	X	X	X	X
<i>Bündelung zur Stärkung der Innenentwicklung²</i>					
<i>Bündelung zur Brachflächenaktivierung²</i>					
<i>Bündelung für Rückbau und Renaturierung²</i>					

1 Diskursiv im Planspiel behandelt

2 Wurde nicht explizit in allen Regionen geprüft.

Quelle: Forschungsgruppe „Fläche im Kreis“, 2005.

