

# **Instrumente für das Flächensparen - Rahmenbedingungen und Zielkonflikte**

**Thomas Preuß**

**Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin**

10. Dresdner Flächennutzungssymposium

Dresden

16. Mai 2018

# Ziele

- Unterstützung des BMUB im fachlichen Dialog zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme
- Erarbeitung eines „Aktionsplan Flächensparen“ unter Berücksichtigung der abgeschlossenen und laufenden Arbeiten bei Bund und Ländern
- Erarbeitung von Vorschlägen, mit denen flächenrelevante Erkenntnisse einem breiten fachlichen und politischen Nutzerspektrum zugänglich gemacht werden können
- **Übergreifender Zielkontext: Erreichen der Flächensparziele des Bundes**

---

# Projekthintergründe

- **FuE- Vorhaben „Aktionsplan Flächensparen“ (UBA)**
- **FuE-Vorhaben „Implementierung von Flächensparinstrumenten“ (UBA)**  
(in Koop. Mit Institut Raum & Energie)

im engen Austausch mit:

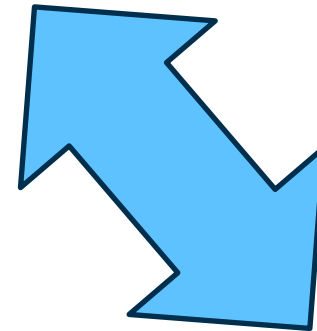
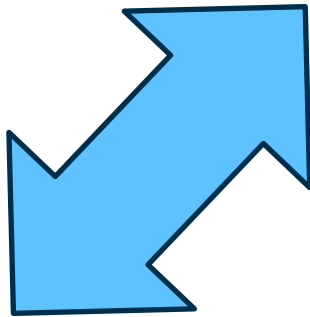
- **Modellversuch Flächenzertifikatehandel (UBA)**

---

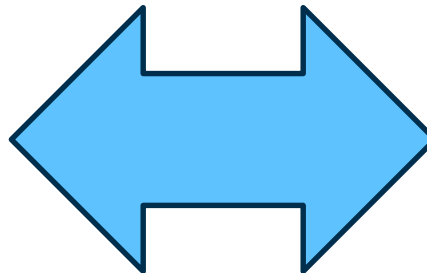
# Was bedeutet Flächensparen?

# Drei Bausteine der flächenpolitischen Strategie

Wirksame Begrenzung und  
Steuerung der  
Flächeninanspruchnahme



Erhöhung der Effizienz  
der Flächennutzung



Mobilisierung von  
Bauland und Gebäuden  
im Bestand

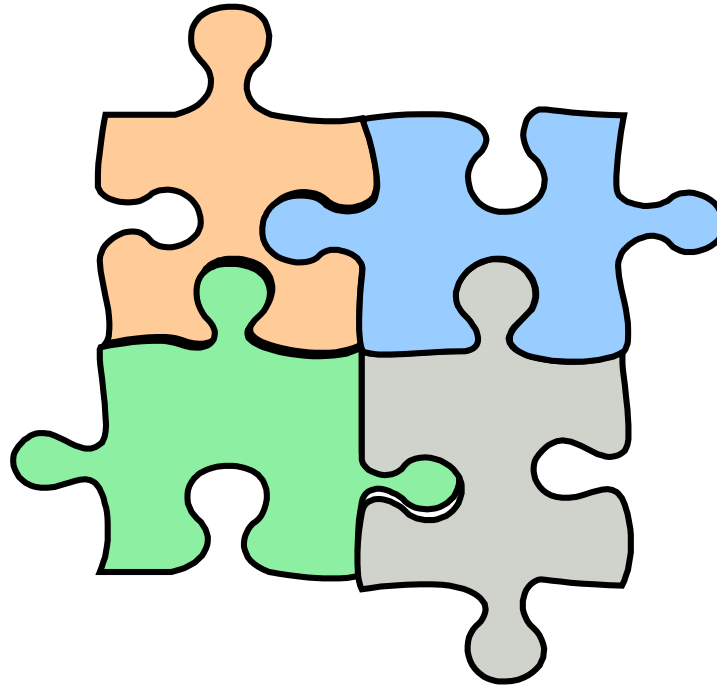
---

# Instrumente für das Flächensparen

# Instrumentenbereiche

**Regulative Instrumente**

**Informatorische Instrumente**



**Fiskalische und  
Finanzierungsinstrumente**

**Strukturierende Instrumente**

# Einsatz von Instrumenten: Raumordnung

## ► Mengensteuerung mit positiv-planerischen Instrumenten

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

## ► Negativ-restriktive Steuerung



# Einsatz von Instrumenten: Kommunen

## ► **Vorbereitende Konzepte und Maßnahmen**

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

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

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

# Einsatz von Instrumenten: Kommunen

## ► **Bodenrechtliche Ansätze zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen**

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

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

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

# Einsatz von Instrumenten: Interkommunale Kooperation

## ► **Vorbereitende, informatorische und unterstützende Maßnahmen, Pläne und Konzepte**

- Flächenmonitoring
- Bedarfsprognosen
- Fiskalische Wirkungsanalysen und Folgekostenberechnung
- Erhebung, Mobilisierung und Vermarktung von Innenentwicklungspotenzialen
- (Integrierte) regionale Entwicklungskonzepte und Leitlinien

## ► **Verbindliche regionale Planungen**

- Regionale Abstimmung der Bauleitpläne
- Regional abgestimmte kommunale Flächen- bzw. Wohnbaukontingente
- Flächenscharfe, verbindlich interkommunal abgestimmte Flächenentwicklungspläne
- Gemeinsamer Flächennutzungsplan

# Einsatz von Instrumenten: Interkommunale Kooperation

## ▶ Flächenentwicklung in interkommunaler Verantwortung

- Interkommunale Wohn- und Gewerbegebiete
- Gewerbeflächen- bzw. Wohnbauflächenpool

## ▶ Interkommunale Interessenausgleiche

- Interessenausgleich durch Funktionsteilung
- Monetärer Ausgleich und Regional-/ Strukturfonds

# Einsatz von Instrumenten: Fiskalische, Finanzierungs- und Förderinstrumente

## ▶ ökonomische Instrumente

- Handelbare Flächenzertifikate
- Brachflächenfonds

## ▶ fiskalische Instrumente

- Reformierte Grundsteuer
- Baulandausweisungsumlage/-abgabe
- Veränderter Finanzausgleich

## ▶ Förderinstrumente

- Stärkere Ausrichtung der Städtebauförderung auf Brachflächenrevitalisierung
- Anpassung bestehender Förderinstrumente (GRW, EFRE)

---

# Rahmenbedingungen für das Flächensparen

# Fördernde Rahmenbedingungen

- begrenzte räumliche Entwicklungsspielräume führen in vielen Kommunen zu einem sparsamen Umgang mit Fläche
- Hoher Nachfragedruck begünstigt in vielen Kommunen die Mobilisierung von Potenzialen im Bestand und zu höheren baulichen Dichten (aufgrund steigender Bodenpreise)
- In einigen Kommunen wachsende Sensibilität in Bezug auf Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung
- Rahmensetzungen durch die Raumordnung (z.B. Bedarfsnachweise unter Anrechnung von Innenentwicklungspotenzialen)
- Sensibilisierungsarbeit in den Kommunen in Form von Informationen, Argumenten und Werkzeugen (zum Beispiel Folgekostenrechner, Kataster)

# Hemmende Rahmenbedingungen

- geringe und abnehmende Bereitschaft von Flächeneigentümer/innen, ihre Grundstücke zu verkaufen oder zu bebauen (Bodenspekulation, Landbanking, Vorhalten für Kinder und Enkel) (insbes. unter den Bedingungen steigender Bodenpreise und anhaltender Niedrigzinsphase)
- Weitgehendes Fehlen fiskalischer Anreize für eine Bebauung von Flächen im Bestand
- Insbes. in wachsenden Städten unrealistische Kaufpreiserwartungen der Eigentümer/innen,
- begrenzte finanzielle Mittel und personelle Kapazitäten in den Kommunalverwaltungen für Planung und Steuerung der Flächenmobilisierung (Überplanung, Aufbereitung, Baureifmachung, ggf. Zwischenerwerb etc.)
- Geringe Marktfähigkeit von Bestandsflächen gegenüber Flächen auf der grünen Wiese in schrumpfenden Regionen



# Hemmende Rahmenbedingungen (Forts.)

- Mobilisierungshemmnisse durch Lärmkonflikte zwischen Wohnen und Gewerbe/ Verkehr oder kleinteilige Eigentümerstrukturen
- „(bau)kulturelle Prägung“ im Bereich Wohnen verhindert höhere Dichten in Bestand und Neubau (Nachfrage nach Einfamilienhäusern insbes. im ländlichen Räumen)
- Nachfragemechanismus: je geringer die Bodenpreise, desto größere Grundstücke kommen auf den Markt
- Mangel an alternativen Angeboten und Ideen für qualitativvolles verdichtetes Wohnen jenseits der Mittel- und Oberzentren; gleichzeitig abnehmende Haushaltsgrößen, Alterung der Bevölkerung und Bedarf an anderen Wohnqualitäten und Wohnformen
- Geringe Flächeneffizienz bei Wohnen und Gewerbe in nachfrageschwachen Räumen (niedrige Baulandpreise und interkommunale Konkurrenz)
- Steigender individueller Wohnflächenkonsum aufgrund sinkender Haushaltsgrößen und Überalterung (Remanenzeffekte).

# Zielkonflikte

- Thema Flächensparen ist in Kommunalpolitik - wenn überhaupt - nur ein Ziel neben weiteren Zielen der kommunalen oder regionalen Entwicklung; Ziele einer flächensparenden Siedlungsentwicklung unterliegen in der politischen Abwägung anderen Zielen und Belangen.
- Zielkonflikt mit den kommunalen Haushalten (Einnahmen durch Gewerbesteuer, einwohnerbezogener Finanzausgleich etc.), auch in Verbindung mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel (Arbeitsplätze) und dem demografischen Wandel (Sicherung Infrastrukturauslastung, „Verjüngung“ der Bevölkerung, Vermeidung von Schrumpfung)
- interkommunaler Wettbewerb um Betriebe sowie Einwohnerinnen und Einwohner, hier vor allem um junge Familien und einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen
- in stagnierenden und schrumpfenden Kommunen und Regionen ist interkommunaler Wettbewerb mit einem Wachstumsversprechen verbunden, das oft nicht eingelöst werden kann

# Zielkonflikte (Forts.)

- wachsende Herausforderung insbes. für schrumpfende Gemeinden, technische und soziale Infrastrukturen tragfähig zu bewirtschaften
- Verzicht auf quantitatives Wachstum nur vermittelbar, wenn qualitative Zukunftsperspektiven eröffnet werden können.
- Städten bzw. Regionen mit hohem Siedlungsdruck müssen in kurzer Zeit große Nachfrage nach Wohnraum und zum Teil auch Gewerbeflächen befriedigen; hier z.T. auch Druck von Seiten Regionalplanung, zusätzliche Siedlungsflächen zu entwickeln.
- qualitative Aspekte - Grün- und Freiflächenausstattung, Stadtklima („doppelte Innenentwicklung“), aber auch städtebauliche Qualitäten – setzen der Innenverdichtung Grenzen.
- Widerstand gegen Nachverdichtungsvorhaben oder verdichtete Bauweisen in der Bevölkerung
- In Siedlungsstrukturen mit vielen Ortsteilen oder sehr kleinen Gemeinden besteht der Anspruch, allen Ortsteilen Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen

---

# Lösungsansätze

# Aktionsplan Flächensparen

## 1) Kontingentierungssystem einführen

- **Operationalisierung der flächenpolitischen Ziele** ist originäre Aufgabe von Bund und Ländern. Nur mittels eines Kontingentierungssystems können Mengenziele punktgenau erreicht werden.
  - im **Dialog zwischen Bund und Ländern** Verteilschlüssel und Weg einer **Kontingentierung** vereinbaren (notwendiger Aushandlungsprozess) jetzt starten, um das quantitative Flächenziel (30 Hektar pro Tag bis 2020) nach einem als gerecht empfundenen Schlüssel auf die Länder zu verteilen.
  - Verteilungsschlüssel muss in Verbindung mit der Entscheidung verhandeln, welcher **Weg nach der Kontingentierung** eingeschlagen werden soll: **Handel mit Flächenzertifikaten oder Weg der klassischen Raumordnung.**

# Von derzeit über 60 ha/ Tag auf 30 ha/ Tag im Jahr 2020 bzw. 30-x ha /Tag im Jahr 2030

## **Kontingentierung** bedeutet:

- Reduzierung der neu verfügbaren Bauflächen um mehr als 50 Prozent (auf ca. 11.000 Hektar pro Jahr, auf ca. 55.000 Hektar in fünf Jahren), gleichzeitig notwendige Schaffung von Spielräumen zur Befriedigung gerechtfertigter Flächennachfrage,
- Konzentration der Bautätigkeit auf Lagen, wo dies wirtschaftlich vertretbar und sinnvoll ist (vgl. Aspekt Folgekosten) => im Vgl. zu einem angenommenen bundesweiten Mittelwert der Flächenneuanspruchnahme
  - höhere Flächenneuanspruchnahme in prosperierenden Städten bzw. Stadtregionen (vergleichsweise größerer Zugriff auf Kontingent) und
  - niedrigere bis keine Flächenneuanspruchnahme in schrumpfenden Städten bzw. Stadtregionen (vergleichsweise geringerer Zugriff auf Kontingent).
- Konsequente Ausschöpfung verfügbarer Innenentwicklungspotenziale hat Vorrang vor Flächenneuausweisung => Kommunen benötigen Zugriff auf Potenzialflächen, um diese entwickeln zu können

# Aktionsplan Flächensparen

## Zwei Wege nach der Kontingentierung

- a) **Handel mit Zertifikaten – der umweltökonomische Ansatz:** Der Bund ergänzt das bestehende Planungsrecht (BauGB und ROG), schafft die institutionellen Voraussetzungen für den bundesweiten Einsatz und führt das System des Handels mit Flächenzertifikaten ein. Davon bleibt das grundsätzliche Vorgehen der Steuerung der Flächennutzung durch Raumordnung und Bauleitplanung unberührt. Schrumpfende Kommunen könnten den Erlös aus dem Verkauf von Zertifikaten bzw. Weißen Zertifikaten für Rückbau oder qualitatives Wachstum nutzen. „Schwarmstädte“ würden deutlich mehr Zertifikate erhalten als sie benötigen und vom Verkauf profitieren.
- b) **Der Weg der klassischen Raumordnung – der regulatorische Ansatz:** Der Bund entwickelt den Rechtsrahmen für die Raumordnungsplanung im ROG entsprechend weiter und führt eine Kontingentierung im Wege der klassischen Raumordnung ein. Die Flexibilität für die handelnden Akteure kann und sollte durch geeignete Mechanismen wie interkommunale bzw. intraregionale Abstimmungen erweitert werden. Schon heute werden Aushandlungs- und Verständigungsprozesse vor allem auf regionaler Ebene umgesetzt.

# Aktionsplan Flächensparen

## Zweites Aktionsfeld: Innenentwicklung stärken!

- stärkere Anreize für Innenentwicklung (Zwischenerwerb von Kommunen im Innenbereich von der Grunderwerbsteuer befreien, Grundsteuer B in Richtung einer Bodenwertsteuer oder Flächensteuer reformieren, laufende Reform der Grundsteuer B nutzen, um Ziele des Flächensparens zu implementieren)
- Weiterentwicklung des städtebaulichen Entwicklungsrechts
- Vorhandene Förderprogramme (z.B. Städtebauförderung, Programme der ländlichen Entwicklung) stärker an Flächensparziele koppeln, ggf. neue Programme – auch ressortübergreifend – auflegen
- Kommunen bei aktiver Liegenschaftspolitik unterstützen, z.B. durch die Bereitstellung von Anschubfinanzierungen für die Einrichtung kommunaler Liegenschaftsfonds, direkte Förderung des Grunderwerbs im Zusammenhang mit Maßnahmen des Stadtumbaus
- Instrumente und Konzepte für bezahlbaren Mietwohnungsbau und flächenpolitische Ziele koppeln; Stärkung der Gemeinwohlverpflichtung des Bodeneigentums



# Aktionsplan Flächensparen

## Drittes Aktionsfeld: Raumordnung stärken!

- Raumordnung stärken und Fehlanreize in Förderprogrammen und fiskalischen Rahmenbedingungen abbauen
- Einführung einer turnusmäßigen Überprüfungspflicht von Flächennutzungsplänen und regionalen Raumordnungsplänen durch den Bundesgesetzgeber ist notwendig, damit Bauflächenkulissen regelmäßig angepasst werden
- Interkommunale Kooperation zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und Fördermittelvergaben stärker koppeln
- relevante Förderprogramme – insbesondere zur Strukturförderung – systematisch auf Fehlanreize im Hinblick auf die flächenpolitischen Zielstellungen überprüfen und ggf. nachjustieren.
- alle relevanten fiskalischen Instrumente im Hinblick auf die Vermeidung von Fehlanreizen systematisch überprüfen und ggf. nachjustieren; Prüfung von Möglichkeiten einer stärkeren Besteuerung flächenzehrender Bauweisen oder der Neuinanspruchnahme von Flächen, auch instrumentelle Vorschläge wie die Neuerschließungsabgabe offen diskutieren.

# **Integriertes Verständnis von Flächenpolitik – Umdenken in der Strukturpolitik – zielgerichteter Einsatz von Fördermitteln – tiefgreifender gesellschaftlicher Bewusstseinswandel!**

- integrierter Politik- und Handlungsansatz: Fiskal-, Wirtschafts-, Stadtentwicklungs-, Umwelt-, Sozial- und Agrarpolitik
- Strukturpolitik neu denken: von quantitativem Wachstum zu Visionen und Konzepten für qualitatives Wachstum im Schrumpfungsprozess
- Zukunftsbilder politisch vermitteln, indem finanzielle Mittel für neue Qualitäten und innovative Lösungen bereitgestellt werden
- Kommunen mit den großen Aufgaben der Innenentwicklung adäquat unterstützen
- breite gesellschaftliche Debatte über nachhaltige Siedlungsentwicklung unter den Vorzeichen des demografischen Wandels (Thema enttabuisieren)
- tiefgreifenden Bewusstseinswandel im Umgang mit Fläche einleiten
- Qualitäten eines zukunftsfähigen Wohnens, Arbeitens und Lebens in den Mittelpunkt stellen (keine Verzichtsdebatten).

---

# Informations- und Kommunikationsplattform des Bundes zum Flächensparen

[www.aktion-flaeche.de](http://www.aktion-flaeche.de)

---

# Kontakt

## **Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH**

Zimmerstraße 13-15

10969 Berlin

### Ansprechpartner

Thomas Preuß

Telefon: 030 39001-265

Telefax: 030 39001-241

E-Mail: [preuss@difu.de](mailto:preuss@difu.de)