

**Öffentliches Fachgespräch des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung des Deutschen Bundestages zum Thema „Flächeninanspruchnahme – Flächen nachhaltig nutzen“ am 6. Mai 2020**  
**Sachverständigen-Statement von Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Teamleiter Ressourcen und Immissionsschutz, Forschungsbereich Umwelt**

**Reduzierung der Flächeninanspruchnahme: Zielkonflikte und übergreifender Lösungsansatz**

Beim Blick auf die bisherigen Erfolge oder Probleme bei der wirksamen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme fällt der Blick häufig zuerst auf planerische, fiskalische oder informatorische Instrumente. Auf den verschiedenen Ebenen der räumlichen Planung steht ein umfassendes Instrumentarium zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme zur Verfügung. Deutlich wird, dass die Hauptursache des anhaltend hohen Flächenverbrauchs nicht im Baurecht an sich, auch wenn Ansatzpunkte für erforderliche Ergänzungen und Weiterentwicklungen bestehen und stärker auf eine an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtete Anwendung des Baurechts hingewirkt werden sollte. Vor allem das Instrumentarium für die Innenentwicklung, insbesondere für die Mobilisierung von Flächen, muss geschärft werden. Auch wirken einige fiskalische Rahmenbedingungen zum Teil kontraproduktiv auf die flächenpolitischen Ziele. Verschiedene Aspekte sind also ursächlich für ein Scheitern flächenpolitischer Ansätze, daher ist eine isolierte Debatte um einzelne Instrumente nicht zielführend.

**Rahmenbedingungen und Zielkonflikte**

*Lokale Rahmenbedingungen*

Die quantitativen und qualitativen Fehlentwicklungen sind zunächst auf lokale und regionale Rahmenbedingungen zurückzuführen, unter denen Kommunen Instrumente einsetzen und Entscheidungen treffen. In wachsenden Städten wirken hohe Boden- und Immobilienpreise auf eine effektive Ausnutzung von Grundstücken hin. Die Akzeptanz der Bevölkerung und der Nachfrage gegenüber verdichteten Wohnformen ist höher als im ländlichen Raum. Ein hoher Siedlungsdruck und die in der Regel sehr begrenzten Erweiterungsspielräume im Außenbereich befördern die Mobilisierung von Baulücken und die Revitalisierung von Brachflächen. Ganz anders sieht die Situation in stagnierenden oder schrumpfenden Gemeinden im ländlichen Raum aus. Hier befördern niedrige Bodenpreise den sorglosen Umgang mit der Ressource Fläche. Festsetzungen zu höheren Bebauungsdichten in Bebauungsplänen können nicht getroffen werden, weil sich die ansässige Bevölkerung wehrt, es vor allem aber keine Nachfrage nach dichteren Wohnformen gibt. Das freistehende, „selbstgebaute“ Einfamilienhaus bleibt die bevorzugte Wohnform und es ist bei niedrigen Bodenpreisen für viele finanzierbar. Eine Mobilisierung von Brachflächen für Wohnen oder Gewerbe ist in der Regel teurer und vor allem komplizierter als die Neuinanspruchnahme von Flächen auf der grünen Wiese, die oft noch hinreichend verfügbar sind. Die Werkzeuge der Planung sind vor diesem Hintergrund stumpf.

Allerdings fehlen vielerorts auch Innenentwicklungsflächen oder sie sind nicht mobilisierbar. Kommunen scheitern oft an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer bzw. der Bodenspekulation. Manchmal machen hohe Kosten für die Beseitigung

von Gebäuden und Altlasten die Vorhaben für marktwirtschaftliche Akteure unrentierlich – vor allem wenn im Umland günstigere Optionen zur Verfügung stehen. Und vielen Kommunen fehlen Geld und Personal für Entwicklungsschritte wie den Zwischenerwerb oder die aufwändige Überplanung und Baureifmachung dieser Flächenpotenziale. Zusätzlich muss bei der Innenentwicklung zum Teil mit Widerständen der Bürgerinnen und Bürger, des Denkmalschutzes oder der Umweltbehörden umgegangen werden.

#### *Zielkonflikte auf lokaler Ebene*

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

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

#### *Rahmenbedingungen und Zielkonflikte der Raumordnung*

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

#### **Konzertierte Aktion Flächensparen notwendig**

Für das Erreichen des flächenpolitischen Ziels „30 ha-x“ bis 2030 und auch für das perspektivisch zu erreichende Ziel der Netto-Null bedarf es neuer Aktivitäten, die über die bisher vorhandene Praxis hinausgehen: ein Aktionsplan Flächensparen. Die tatsächliche Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme, Bund und Länder sind gefordert, die Weichen mittels eines konsequenten strategischen Flächenmanagementansatzes wirksam umzulegen. Eine konzertierte Aktion aller flächenpolitisch relevanten Akteure ist die Voraussetzung dafür, dass eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gelingt. Vor allem

Innenentwicklung ist eine gemeinschaftlich zu bewältigende Aufgabe vieler unterschiedlicher öffentlicher und privater Akteure.

Dabei sind drei Strategiebausteine zur Umsetzung der flächenpolitischen Ziele in den Blick zu nehmen:

- die konsequente und wirksame Reduzierung und Steuerung der Flächenneuanspruchnahme,
- die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen sowie
- die Steigerung der Flächeneffizienz.

Zur Umsetzung dieser drei Strategiebausteine müssen Bund und Länder vor allem in drei Aktionsfeldern aktiv werden: 1. Aktionsfeld „Kontingentierung einführen“, 2. Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken!“ und 3. Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen!“

### *1. Aktionsfeld „Kontingentierung einführen“*

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

### *2. Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken!“*

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

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

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

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

### *3. Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen!“*

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

Quelle:

Adrian, Luise, Bock, Stephanie Bock, Bunzel, Arno, Preuß, Thomas Preuß und Magdalene Rakel (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen, hrsg. vom Umweltbundesamt (UBA-Reihe „Texte“ 38/2018).

Thomas Preuß, 04.05.2020