

19. Wahlperiode



**Deutscher Bundestag**  
Parlamentarischer Beirat für nachhaltige  
Entwicklung

## **Wortprotokoll der 43. Sitzung**

### **Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung**

Berlin, den 6. Mai 2020, 18:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus 2.600

Vorsitz: Dr. Andreas Lenz, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

**Einziges Tagesordnungspunkt**

**Seite 3**

Fachgespräch zum Thema  
**„Flächeninanspruchnahme – Flächen nachhaltig  
nutzen“**



### Mitglieder des Beirates

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Benning, Sybille Damerow, Astrid Lenz, Dr. Andreas Marschall, Matern von Stein (Rostock), Peter Whittaker, Kai	Beermann, Maik Färber, Hermann Kruse, Rüdiger Pilsinger, Stephan Pols, Eckhard Weiler, Albert H.
SPD	Scheer, Dr. Nina Thews, Michael Westphal, Bernd	De Ridder, Dr. Daniela Klare, Arno Schäfer (Bochum), Axel
AfD	Kraft, Dr. Rainer Spaniel, Dr. Dirk	Glaser, Albrecht Wiehle, Wolfgang
FDP	Hoffmann, Dr. Christoph Köhler, Dr. Lukas	Bauer, Nicole Kluckert, Daniela
DIE LINKE.	Vogler, Kathrin Zdebel, Hubertus	Leidig, Sabine Remmers, Ingrid
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Hoffmann, Dr. Bettina Zickenheiner, Gerhard	Kekeritz, Uwe Strengmann-Kuhn, Dr. Wolfgang



### **Einzigiger Tagesordnungspunkt**

#### **Fachgespräch zum Thema „Flächeninanspruchnahme – Flächen nachhaltig nutzen“**

dazu Sachverständige:

##### **Prof. Dr. Dirk Löhr**

Hochschule Trier, Fachbereich  
Umweltwirtschaft/Umweltrecht

##### **dazu verteilt:**

Stellungnahme Ausschussdrucksache 19(26)63,  
PowerPoint-Präsentation Ausschussdrucksache  
19(26)63-1

##### **Dipl.-Ing. Stefan Petzold,**

NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.

##### **dazu verteilt:**

PowerPoint-Präsentation Ausschussdrucksache  
19(26)66

##### **Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß,**

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu)

##### **dazu verteilt:**

Stellungnahme Ausschussdrucksache 19(26)64

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz** (CDU/GSU): Ich eröffne die 43. Sitzung des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung mit dem einzigen Tagesordnungspunkt „Öffentliches Fachgespräch zum Thema „Flächeninanspruchnahme – Flächen nachhaltig nutzen“. Das Thema ist auch ein Indikator bzw. ein Ziel innerhalb der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, insoweit ist es auch ein wichtiges Thema im Beirat.

Das heutige Fachgespräch findet aufgrund der „Corona-Pandemie“ unter Wahrung besonderer Abstandsregelungen statt. Herzlichen Dank hier auch an das Sekretariat und an die Technik, die hierfür die Rahmenbedingungen geschaffen haben. Es ist ja für uns auch alles etwas neu im Hinblick auf Abstandsregelungen, Abstandsflächen etc.

Ich begrüße ganz herzlich die Kolleginnen und Kollegen aus dem Beirat, aber auch ganz besonders die Sachverständigen, die zum einen physisch präsent sind, die zum anderen aber auch per Videoübertragung zugeschaltet wurden.

Ich darf Ihnen zunächst in der alphabetischen Reihenfolge die Sachverständigen kurz vorstellen. Ich beginne mit Herrn Stefan Petzold, der am nächsten Sitzplatz an meiner linken Seite Platz genommen hat. Herr Petzold ist Referent für Siedlungsentwicklung und Stadtnatur beim Naturschutzbund Deutschland e. V. (NABU). Seinen Abschluss als Diplom-Ingenieur für Landschaftsarchitektur hat er an der TU Dresden abgelegt. Er verfügt über Berufserfahrung als Projektingenieur im Bereich Umweltplanung und als Projektleiter bei verschiedenen Arbeitgebern. Er war sowohl selbstständig tätig als auch bei regionalen Planungsverbänden beschäftigt.

Herr Preuß ist uns mittels Videokonferenz zugeschaltet. Er ist Diplom-Agrarwissenschaftler und derzeit als Teamleiter „Ressourcen und Immissionsschutz“ im Forschungsbereich Umwelt des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) in Berlin tätig. Er hat an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg studiert und ist seit 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter im Difu mit folgenden Arbeitsschwerpunkten: Flächenkreislaufwirtschaft, Flächenmanagement, Flächenrecycling, Lärminderung, Umweltgerechtigkeit, Bodenschutz, Stadtökologie, Naturschutz und Lokale Agenda 21.

Zugeschaltet per Video ist uns außerdem Herr Prof. Dirk Löhr. Er ist Professor für Steuerlehre und Ökologische Ökonomik an der Hochschule Trier Umwelt-Campus Birkenfeld. Dort ist er u. a. Sprecher des „Center for Land Research“. Sein Studium, die Promotion und die Habilitation absolvierte er an der Ruhr-Universität Bochum, den Master of Business Administration (MBA) absolvierte er an der Fern-Uni Hagen und an der Universität of Cardiff (Wales). Danach folgten u. a. Stationen als Prokurist und als Hauptabteilungsleiter bei der Deutschen Bahn.

Bevor wir nun inhaltlich die Gespräche starten, noch einige technische Hinweise. Wir haben vereinbart, dass das Fachgespräch aufgezeichnet und im Internet übertragen wird. Das Gespräch ist damit entsprechend abrufbar. Wir haben vereinbart, dass wir die Sachverständigen zunächst für ein kurzes Eingangsstatement zu Wort kommen lassen. Hierfür stehen jeweils sieben Minuten zur Verfügung. Ich bitte Sie, sich an die sieben Minuten zu halten. Für die Fragerunden stehen den Fragestellern – wie gerade im Obleutegespräch



vereinbart – jeweils zwei Minuten zur Verfügung, sodass auch mehrere Fragerunden zustande kommen. Geplant ist gewesen, dass wir gegen 19:15 Uhr das Fachgespräch beenden wollen. Wir haben jetzt natürlich eine kleine Verschiebung in der Reihenfolge der Sitzungen. Da die nachfolgende Sitzung vorgezogen wurde, besteht jetzt noch etwas Spielraum „nach hinten“. Ich würde nun mit den Sachverständigen beginnen. Wir haben schon die Frage an die uns zugeschalteten Sachverständigen gestellt, ob sie uns gut verstehen können. Ich bitte beide noch um ein kurzes Zeichen. [Ton/Audio kurzzeitig unverständlich] Herzlichen Dank. Das klappt soweit. Wir beginnen, wie vereinbart, mit Herrn Petzold. Sie haben das Wort.

Sachverständiger **Dipl.-Ing. Stefan Petzold** (NABU – Naturschutzbund Deutschland e. V.): Vielen Dank. Sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren. Vielen Dank für die Einladung. Da „Flächenverbrauch“ und „Boden“ unweigerlich zusammenhängen, möchte ich mit der Bedeutung des Bodens als Existenzgrundlage beginnen. Der Boden steht über allen anderen Themen. Das wird schon klar, wenn man das Baugesetzbuch (BauGB) aufschlägt. Dort heißt es in der sogenannten Bodenschutzklausel, die wichtige Voraussetzungen schafft, in § 1a Abs. 2 BauGB: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.“. Man sollte meinen, dass, wenn etwas an so prominenter Stelle im wichtigsten Gesetz des Baurechts steht, dies bei der Umsetzung in die Praxis kein Problem darstellen sollte. Leider ist das aber doch ein Problem. In der Praxis verkommt diese Formulierung leider nur allzu oft zu einem „zahnlosen Tiger“. Die Bodenschutzklausel muss gelebt werden und sollte, wie im Gesetz normiert, über allem stehen. Andererseits steht der Boden unter allem, denn er ist für uns Nahrungsgrundlage, und er liefert die durch uns benötigten Ressourcen. Er ist ein kostbares Gut, das nicht vermehrt werden kann. Dort, wo Fläche verbraucht wird, wird auch Boden zerstört. Wir treten ihn mit Füßen und tun

so, als wäre diese Ressource unendlich groß. Dabei dauert es 2000 Jahre, bis sich überhaupt zehn Zentimeter Humus bilden können.

Daneben hat der Boden viele weitere Funktionen, wie die Übersicht in der Ihnen vorliegenden Tischvorlage („Handout“) zeigt. Neben den Funktionen als Lebensraum und Nahrungslieferant ist der Boden auch der zweitgrößte Speicher an Kohlenstoff – direkt nach den Meeren und noch vor der Vegetation. Abgestorbene Pflanzenteile werden von Mikroorganismen zersetzt und im Boden eingelagert. Nicht umsonst ist das Auftauen des sibirischen Permafrostbodens einer der „Kippunkte“ im Klimawandel. Eine zu hohe Flächenversiegelung hat also nachteilige Auswirkungen auf das Klima. Effektiver Bodenschutz ist damit auch gleichzeitig Klimaschutz.

Schauen wir uns die Dimension des Flächenverbrauchs an. Das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR) und das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung e. V. (PIK) haben letztes Jahr eine Studie veröffentlicht, die deutschlandweit die größtmöglichen Abstände zwischen Nachbargebäuden analysiert hat – quasi den größten unbebauten Raum. Dabei stellte sich heraus, dass zwei benachbarte Gebäude nie weiter als 6,3 km voneinander entfernt sind. Anders gesagt ist man selbst in über 99 Prozent der Fälle weniger als 1,5 km entfernt vom nächsten Gebäude. Diese Studie macht deutlich, wie viel Fläche wir bereits verbraucht haben. Und es gibt kaum noch unbebaute Räume. Die fünf größten nicht-bebauten Räume sind übrigens allesamt Truppenübungsplätze.

Im „Handout“ finden Sie eine weitere Grafik, die bestimmt jeder schon mal gesehen hat. Sie stellt die Entwicklung des täglichen Flächenverbrauchs in Deutschland dar. Diese sieht zunächst positiv aus, da seit dem Jahr 2000, mit etwa 130 Hektar Neuverbrauch täglich, der Verbrauch mittlerweile reduziert werden konnte auf 60 Hektar. 60 Hektar täglich bedeuten aber immer noch über das gesamte Jahr gesehen, dass eine Fläche, so groß wie Frankfurt am Main, verbraucht wird. Und das, obwohl die Bevölkerungsentwicklung rückläufig ist. Das zeigt, wie wichtig es ist, die wenigen unbebauten Flächen vor einer Bebauung zu schützen, statt immer mehr Fläche zu verbrauchen. Daher wäre es wichtig, künftig den Flächenverbrauch nicht nur zu reduzieren, sondern auf „Netto Null“



zu senken und die Entsiegelung von Flächen viel stärker zu fördern. Außerdem wurden die gesteckten Ziele weit verfehlt, wie Ihnen die vorliegende Tabelle im „Handout“ verdeutlicht. Das Umweltministerium und die Bundesregierung verfolgten ursprünglich das Ziel, bis zum Jahr 2020 nur noch 30 Hektar täglich zu verbrauchen. Aktuell sind wir jetzt beim Doppelten. Das Ziel wurde inzwischen auf 2030 verschoben. Aber ohne eine konsequente Umsetzung und die richtigen Stellschrauben erscheint das nicht nur zu ambitioniert, sondern auch utopisch. Als langfristiges Ziel gibt der Klimaschutzplan die „Netto Null“ für das Jahr 2050 vor. Einige andere Institutionen waren da deutlich mutiger. Wir fordern ebenso, dass die Flächenkreislaufwirtschaft viel früher – im Idealfall schon im Jahr 2030 – erreicht wird.

Was sind die Auswirkungen, wenn wir weiterhin so viel Fläche verbrauchen? Die ökologischen Auswirkungen sind die Zerschneidung von Lebensräumen, zudem der Verlust an Biodiversität und der Verlust der Bodenfunktionen. Weiterhin erschwert es uns das Erreichen der Klimaziele. Ökonomische Auswirkungen sind hohe Infrastrukturkosten für Neubaugebiete und ein Erschweren der Verkehrswende. Soziale Auswirkungen sind zerfallende Ortsteile und eine erschwerte Versorgung, vor allem für unsere älteren Mitbürgerinnen und Mitbürger. Sie sehen also, dass der enorme Flächenverbrauch in direktem Zusammenhang mit anderen Herausforderungen unserer Zeit steht. Dazu gehören u. a. der Klimawandel, der demografische Wandel, Ressourcenknappheit und das Artensterben. Wenn der Verbrauch allerdings wirksam und nachhaltig reduziert wird, bietet das auch Lösungsansätze für diese Aufgaben.

Als nächstes Thema spreche ich ein paar Möglichkeiten zur Reduzierung des Flächenverbrauchs an. Das sogenannte „30 Hektar-Ziel“ und die „Netto Null“ sind gute Ansätze, aber es krankt einzig und allein an deren Umsetzung. Um den Bau der in dieser Legislaturperiode geplanten 1,5 Millionen Wohnungen zu realisieren und gleichzeitig so wenig Fläche wie möglich zu verbrauchen, müssen die Potenziale im Bestand effektiv genutzt werden. Es muss dem Prinzip der „doppelten Innenentwicklung“ gefolgt werden. Das bedeutet, die Nachverdichtung im Bestand muss bei gleichzeitigem Grünflächenerhalt erfolgen. Dies ist ebenso

wichtig. Die TU Darmstadt beziffert das Wohnraumpotenzial in zwei Studien aus den Jahren 2016 und 2019 allein durch Aufstockung, Umnutzung von Bestandsgebäuden, von Infrastruktur, von Gewerbe auf 2,3 bis 2,7 Millionen Wohnungen. Wenn man dann noch eine Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hinzu zieht, in der Baulücken und Brachflächen analysiert wurden, kommen wir zusätzlich noch auf eine Fläche von 120.000 Hektar. Zur Umsetzung müssen bestehende Regelungen des Baurechts entschlossen angewendet werden und veraltete Vorschriften in der Baunutzungsverordnung, wie z. B. die Nutzungstrennung, aber auch die Dichtevorgaben, dringend modernisiert werden. Die sogenannte „Außenentwicklung“ muss der absolute Ausnahmefall sein. Diese darf nur auf Nachweis für den Fall, dass es im Innenbereich keine Restflächen mehr gibt, genutzt werden. Dies alles müsse verbunden sein mit einer Entsiegelung im räumlichen Zusammenhang. Zusätzlich gilt es aber auch, Fehlanreize abzuschaffen. Die Politik trägt leider mit Fehlanreizen zu einem erhöhten Flächenverbrauch bei und konterkariert damit ihre eigentlichen Ziele zum Thema „Flächenverbrauch“. Beispiele dafür sind „autogerechte Siedlungen“, das Baukindergeld für Neubau, die Erhöhung der Pendlerpauschale, aber auch ein beschleunigtes Baurecht. Zum beschleunigten Baurecht möchte ich noch ganz kurz auf den § 13b BauGB eingehen, der das beschleunigte Baurecht im Außenbereich regelt. Die Regelung ist zwar Ende letzten Jahres ausgelaufen, aber wir wissen, dass die Vorschrift ohne jegliche Grundlage fortgeführt werden soll. Dieser Paragraph führt sämtliche Bemühungen des Flächensparens ad absurdum. Er wurde zur Bewältigung der Flüchtlingskrise und zur Beschaffung von bezahlbarem Wohnraum aufgestellt. Mittlerweile zeigen zahlreiche Studien ein einheitliches Bild, wie Sie auch der Evaluierung in Anlage 1 des „Handouts“ sehen können. In über 85 Prozent der Anwendungsfälle wurde er für privilegiertes Bauen im Ein- und Zweifamilienhaussektor eingesetzt. Für viele Gemeinden ist er eine Art „Freifahrtschein“, um unkompliziert Wohnraum schaffen zu können – ohne Umweltprüfung, ohne frühzeitige Bürgerbeteiligung und ohne Kompensation. Zusätzlich kamen in der Praxis sehr viele Anwendungsfehler hinzu. Und doch empfiehlt die Baulandkommis-



sion eine Verlängerung der Gültigkeit dieser Vorschrift, wogegen wir uns deutlich aussprechen. Die fehlende landesweite Steuerung führt zu einem flächenverschlingenden Konkurrenzkampf auch zwischen den Kommunen, um mit neuen Baugebieten Anwohner und Gewerbe ködern zu können, obwohl teilweise keine Nachfrage besteht. § 13b BauGB scheitert an den Gründen seines Regelungsanspruchs. Wohnraum in wachsenden Gebieten schafft man nicht mit Einfamilienhäusern auf der grünen Wiese, sondern dort, wo der Bedarf besteht, nämlich im Siedlungskern.

Zum Schluss möchte ich noch skizzieren, wie nachhaltige Siedlungen aus unserer Sicht aussehen sollten. Unsere Visionen sind lebenswerte, intakte und kompakte Siedlungen mit einem hohen und geschützten Grünflächenanteil, kurzen Versorgungswegen, einem gestärkten ÖPNV und Radverkehr, in der die Flächenkreislaufwirtschaft die absolute Prämisse sein muss. Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz (CDU/CSU):** Vielen Dank für Ihre Ausführungen. Als nächstes haben sich die Sachverständigen in der weiteren Reihenfolge auf Herrn Preuß geeinigt. Ich bitte noch mal, auf die sieben Minuten Redezeit zu achten.

Sachverständiger **Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß** (Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH – Difu): Vielen Dank. Meine sehr verehrten Damen und Herren, sehr geehrte Abgeordnete. Ich werde einige Ausführungen zu den Themen „Rahmenbedingungen und Zielkonflikte“ und „Ansätze zur Einsparung von Flächen“ machen. Einige Rahmenbedingungen und Zielkonflikte hat mein Vordr. schon angesprochen. Es gibt eine Reihe von Rahmenbedingungen auf der kommunalen Ebene, die die kommunalen Entscheider daran hindern, flächensparsam Instrumente einzusetzen. Einzelne Instrumente wurden auch schon besprochen. Wir haben in verschiedenen Studien über 30 Instrumente geprüft und bewertet, inwieweit diese ein Potenzial besitzen, um flächensparend zu wirken. Das waren Planungsinstrumente, informatorische Instrumente, Instrumente der Kooperation, Instrumente des Steuerrechts, aber auch der Förderung und Subventionen. Und auch wenn es kontraproduktive Anreize gibt, muss man doch immer wieder konstatieren, dass viele Instrumente im Grunde eines zielgerichteten Einsatzes

bedürfen. Das heißt mit anderen Worten, die Ziele, die wir in punkto Flächensparen verfolgen, sind nicht automatisch in diesen Instrumenten eingebaut. Das heißt, es braucht immer sorgfältige Abwägung und Entscheidung auf kommunaler Ebene, um die Vielzahl der verfügbaren Instrumente – es gibt wirklich viele Instrumente mit einem großen Gestaltungsspielraum – auch entsprechend einzusetzen. Wie schon eingangs erwähnt, sind die Entscheider in den Kommunen häufig daran gehindert, flächensparend zu agieren. Es ist vielfach so, dass eine Konkurrenz um Einwohner und Betriebe besteht und es darum geht, kommunale Einnahmen zu optimieren – Stichwort Gewerbesteuer, Anteil an der Einkommensteuer. Das führt bei vielen Kommunen zu einem teilweise ruinösen Wettbewerb, verbunden mit der Ausweisung von neuem Bauland. Im Grunde gilt der Neubau in vielen Gemeinden als eine Art „Wohlstandsversprechen“. Doch dieses Wohlstandsversprechen kann gar nicht in allen Gemeinden eingelöst werden, da gar nicht überall Nachfrage besteht. Das heißt, es wird häufig auch eine Angebotsplanung gemacht. Das Angebot wird nicht flächensparsam und auch nicht demografie- bzw. bedarfsgerecht ausgewiesen. Das heißt gleichzeitig, dass das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen, welches in den letzten Jahren besonders forciert wurde, mit dem vorrangigen Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern konkurrenziert wird. Er stellt sich die Frage, inwieweit wir umsteuern müssen von einer Transformation des Bestimmten zur vorrangigen Sicht auf Um- und Rückbau, damit wir robuste und zukunftsfähige Siedlungsstrukturen bekommen. [Ton/Audio kurzzeitig unverständlich]. Es gibt durchaus auch noch weitere Rahmenbedingungen, die auf überregionaler Ebene liegen. Denken wir an die Raumordnung. Die Raumordnung zeichnet die Nutzung in den Kommunen vor. Die Kommunen sind eigentlich gehalten, ihre Bauleitplanung an diesen übergeordneten Zielen der Raumordnung auszurichten, jedoch ist die Raumordnung in den meisten Ländern relativ schwach ausgebildet. Qualitative und quantitative Ziele in Bezug auf Flächeninanspruchnahme sind die Ausnahme. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, dass in vielen Planungsregionen im Grunde die Werte für die Flächenverbräuche die Addition der Wünsche der Gemeinden darstellen, wie diese in den einzelnen Regionalplanungsregionen vorhanden sind. Das



ist jetzt nur ein kleiner Ausschnitt der Zielkonflikte und Rahmenbedingungen, die die Kommunen aber durch die Raumordnung am Sparen hindern. Ich möchte es jetzt auch nicht versäumen, einzuflechten, dass nicht alles, was an Flächen verbraucht wird, insbesondere Siedlungs- und Verkehrsflächen, in der Verantwortung der Gemeinden als Träger der Planungshoheit liegen soll. Es gibt auch eine ganze Menge von Planungen, bei denen die Pflicht zur Erstellung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) besteht oder die auch von einzelnen Bundesländern initiiert werden, beispielsweise bei der Verkehrswegeplanung oder bei größeren UVP-pflichtigen Vorhaben, u. a. auch in der Tierhaltung. Es gibt Erhebungen, die belegen, dass 20 Prozent des Flächenverbrauchs zu Lasten solcher Investitionen auf Bauflächen gehen, die nicht unmittelbar von den Gemeinden gesteuert und verantwortet werden.

Wie Sie gehört haben, gibt es also eine ganze Reihe von Akteuren, die mit im Spiel sind, die in den Kommunen und den Regionen agieren und auch die Möglichkeiten interkommunaler Kooperation nutzen. Hier sind insbesondere Bund und Länder zu nennen. Vor diesem Hintergrund haben wir innerhalb der Staatssekretäre u. a. aber auch im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) im Jahr 2017 einen Aktionsplan zum Thema „Flächensparen“ erarbeitet. Dem liegt eine Strategie des Flächensparens zugrunde, die im Kern insgesamt drei Strategiebausteine hat. Das ist zum einen die „Wirksame Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“, im weiteren die „Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen“, und zum Dritten die „Steigerung der Flächeneffizienz“. Im Rahmen einer konzertierten Aktion sollte es das Bestreben sein, dass alle beteiligten Flächenakteure in allen drei Strategiebausteinen ihre Aktivitäten entfalten. Wir haben dies im sogenannten „Aktionsplan Flächensparen“ auf insgesamt drei Aktionsfeldern gebündelt. Aus unserer Sicht ist ein ganz wichtiges Aktionsfeld die „Kontingentierung der Flächeninanspruchnahme“. Mein Vordr. sprach von den flächenpolitischen Zielen – Stichwort „30 minus X Hektar“-Ziel bis zum Jahr 2030. Wir sind der Auffassung, dass es einer wirklichen Operationalisierung dieser Ziele braucht. Hierfür braucht es eine Verständigung zwischen Bund und Ländern, damit entsprechende Kontin-

gente auch bis hinunter in die Ebenen der Raumordnung und der Kommunen heruntergebrochen werden können.

Ein weiterer Weg, der beschritten werden muss, ist die Stärkung der Innenentwicklung. Innenentwicklung ist eines der beiden großen Ziele im Zusammenhang mit der Flächeninanspruchnahme. Wir haben mit dem „30 minus X Hektar“ ein Mengenziel. Wir haben, wenn Sie so wollen, mit dem Ziel der „Vorrangigen Innenentwicklung“ ein Qualitätsziel. Es ist also ganz wichtig, dass dadurch vorhandene Innenentwicklungspotenziale vorrangig mobilisiert werden. Wir werden Neuverbräuche von Bauland nur reduzieren können, wenn wir konsequent die Innenentwicklungspotenziale ausschöpfen. Dort besteht aber großer Nachholbedarf.

Und ein dritter Punkt, der schon von Herrn Petzold angerissen wurde, ist das große Thema „Fehlanreize abbauen“. Insbesondere Fehlanreize im Rahmen europäischer Förderprogramme, aber natürlich auch Fehlanreize, wie diese durch baurechtlichen Möglichkeiten des § 13b BauGB angeboten werden. Das würde ich hier auch unter einer Art Fehlanreiz verbuchen. Weitere Anreize, [Ton/Audio kurzzeitig unverständlich] wären Veränderungen bei der Grunderwerbsteuer, aber natürlich auch ein Nachdenken über die Grundsteuer, um dort einen sparsamen Umgang mit Bauland zu induzieren. So viel fürs Erste zu dem „Aktionsplan Flächensparen“ und zu den Anreizen.

Ich möchte noch mal darauf verweisen, dass wir, trotz der „Corona-Zeiten“, gut beraten sind, noch mal neu nachzudenken über das Thema „Fläche“ und über das Thema „Effizienz“. Ich möchte in Erinnerung bringen, dass am vergangenen Wochenende der Bundestagspräsident, Herr Dr. Schäuble, im Grunde auch gesagt hat, man könne jetzt nach Corona nicht so weitermachen wie vorher. Dabei nannte er explizit das Thema „Flächenverbrauch“ als eines, dem man sich zuwenden sollte. Ich denke, das sollten wir sehr ernst nehmen. So viel vielleicht zu meinem Eingangsstatement. Vielen Dank für die Aufmerksamkeit.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Preuß, und abschließend Herr Prof. Lühr.



Sachverständiger **Prof. Dr. Dirk Löhr** (Hochschule Trier, Fachbereich Umweltwirtschaft/Umweltrecht): Meine sehr geehrten Damen und Herren, sehr geehrte Abgeordnete. Vieles haben meine Vorredner schon gesagt, sodass ich mir einzelne Punkte sparen kann. Das war mit meinen Vorrednern auch choreographisch entsprechend abgestimmt. Einiges steht noch im Text, den ich Ihnen zur Verfügung gestellt habe.

Bezüglich der Baugebiete ist es so, dass wir eigentlich nicht zu wenige Flächen haben. Die Baugebiete in Deutschland stehen allerdings an den falschen Stellen. Dann kommen noch Fehlansätze dazu, dass in Folge so etwas passieren kann. Herr Preuß hat das gerade ausgeführt. An erster Stelle möchte ich hier das Thema „Bürgermeisterwettbewerb“ nennen, der da stattfindet ohne eine ausreichende Berücksichtigung wichtiger Aspekte. Vor diesem Hintergrund bin ich jetzt bei meinem Thema, nämlich im Hinblick auf die finanziellen Konsequenzen.

Ich selber bin Ökonom. Aus diesem Grunde möchte ich hier auch ein paar speziellere Ausführungen machen und darstellen, wo man an dieser Stelle wirklich ansetzen könnte. Ich möchte noch mal unterstreichen, was meine Vorredner gesagt haben: Wir müssen Flächenziele setzen. Wir müssen sie verbindlich setzen. Man hat teilweise in den Ländern das Problem, dass man einzelne Punkte nicht messen lassen möchte. Aber es kommt darauf an, dass man die Flächenziele verbindlich setzt, sie möglicherweise in Landesentwicklungspläne einbringt und die Erreichbarkeit dieser Ziele misst. Denn nur, was gemessen wird, das kann auch am Ende gesteuert werden. Wir haben, was die Flächen und auch was die Innenentwicklung angeht, auch schon ein grundsätzlich hervorragendes Instrumentarium. Wir haben in früheren Forschungsprogrammen wie „REFINA“ („Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“) schon einiges an Vorleistungen erbracht, um auch gerade in den Innenbereichen die Flächenziele zu erreichen. In meinen Unterlagen mache ich Ausführungen zum Thema „Raum+Monitor“. Einige Kommunen haben freiwillig Baulückenkataster usw. Insoweit ist vieles möglich.

Ein weiterer wichtiger Punkt sind obligatorische Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen. Für jedes Unternehmen ist es etwas selbstverständliches, dass

diese eine Investitionsrechnung machen, bevor Geld in die Hand genommen wird. Auch die Gemeinden sind zu einer wirtschaftlichen Haushaltsführung verpflichtet. Dennoch ist das zu einem erheblichen Teil „totes Recht“. Wir haben ja entsprechende Regelungen zur Verfügung. Die müssten nur angewendet werden. Einiges wurde bereits entwickelt. Ich will da jetzt gar nicht drauf eingehen. Ich habe mal bei einer Bank gesehen, dass die so investiert, dass diese z. B. Rheinland-Pfalz kartiert hat in rote, in gelbe, in grüne Regionen. In den roten Regionen wird kein Geld mehr in die Hand genommen, weil es dort nur „verbrannt“ werde. Da lohne es sich nicht, noch weiter zu investieren. So könnten Kommunen bzw. die Kommunalaufsicht auch vorgehen. Es gibt einige Instrumente, die in der Vergangenheit diskutiert wurden. Ökonomische Instrumente haben etwas für sich, aber natürlich auch gewisse Probleme. Also, beispielsweise die handelbaren Flächenausweisungsrechte, die hier das Instrumentarium des CO<sub>2</sub>-Handels auf den Flächenverbrauch projizieren. Ich sage nur so viel: Man kann das nur machen, wenn man ein Universalzertifikat einsetzt, wo sämtliche Funktionen – Gewerbeflächen, Wohnflächen usw. – in einem Zertifikat vermischt sind, und wo es dann am Schluss einen einzigen Preis gibt. Bei der Planung, so wie wir sie heute machen, also funktional orientiert, kann man aber über einen einheitlichen Preis keine Struktur steuern. Deswegen ist das meines Erachtens strukturell inkompatibel. Da sollte man sich intensiv Gedanken machen, bevor man so etwas ernsthaft verfolgt. Ich bin da sehr skeptisch. Weitere Aspekte stehen in meinen Unterlagen.

Es gibt noch andere interessante Punkte, wie z. B. die „Baulandausweisungsumlage“. Um was geht es dabei? Auf regionaler Ebene schließen sich die Kommunen beispielsweise in einer Planungsgemeinschaft zusammen. Da ist festgelegt, dass für jeden Quadratmeter, der neu ausgewiesen wird, die Kommunen einen bestimmten Betrag in einen Fonds zahlen müssen. Dieses Geld wird nachher, beispielsweise nach „Anzahl der Köpfe“, wieder zurückverteilt an die Kommunen. Wer also überdurchschnittlich viele Flächen ausweist, zahlt mehr ein, als er nachher zurückbekommt. Wer unterdurchschnittlich viel Fläche ausweist, zahlt auch weniger ein. Auch diese Geschichte hat gewisse „Pferdefüße“, ist aber ein sehr interessantes Instrument. Darüber kann man vielleicht mal



nachdenken. Es müssen aber wahrscheinlich noch einige rechtliche Fallstricke aus dem Weg geräumt werden.

Was ich noch mal besonders betonen möchte, sind die Möglichkeiten, die die kommunale Bodenvorratspolitik zur Verfügung stellt. In vielen Fällen mangelt es, gerade wenn es um die Innenentwicklung geht, sehr stark an „Compliance“. Die Eigentümer machen nicht das, was die Kommunen wollen. Wenn wir eine dichtere Besiedlung wollen, bedeutet das zudem Verdichtung, und damit höhere Bodenpreise. Und das führt wieder dazu, dass möglicherweise das Wohnen teurer wird. Also, hier muss man gegensteuern. Diese Steuerungsmöglichkeiten können die Kommunen bekommen, indem sie mehr kommunale Flächen erwerben, indem sie dadurch auch besser steuernd eingreifen können. Allerdings gibt es da zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch enorme haushaltspolitische Restriktionen. Die Baulandkommission hat diese Probleme erkannt.

Schließlich auch noch ein paar Ausführungen zu steuerlichen Begleitmaßnahmen. Das wurde vorhin auch schon angesprochen. Auch hier können wir das Primat der Innen- von Außenentwicklung fördern, indem wir die Flächen im Innenbereich mobilisieren. Mit der Grundsteuerreform haben die Kommunen jetzt die sogenannte „Grundsteuer C“ in die Hand bekommen, und sie können diese auch anwenden. Allerdings gibt es bestimmte Schwächen bei dieser Steuerart. Beispielsweise stellt sich die Frage, wann ist ein Grundstück unbebaut? Gerade Baden-Württemberg versucht, im Rahmen der Länderöffnungsklausel, die im Zuge der Grundsteuerreform auch in die Verfassung aufgenommen wurde, eine Bodenwertsteuer einzuführen. Dies ist meines Erachtens nach eine sehr interessante Geschichte, die da gerade gemacht wird. Allerdings ist das noch in der Prüfung. Wir müssen das in Folge dann anschauen.

Und ich möchte mich auch noch mal anschließen an den Appell, die Grunderwerbsteuer abzusenken. Die Grunderwerbsteuer ist ein Riesenproblem. Da hängt auch ein „Rattenschwanz“ an Themen dran. Auch der Länderfinanzausgleich hängt daran. Daher sollte dieses Thema angegangen werden. Das war auch ein Thema der Baulandkommission. In dem Kontext wäre es auch zielfüh-

rend, wenn der kommunale Zwischenerwerb befreit würde, damit die Kommunen hier mehr Handlungsmöglichkeiten haben.

In meinem Papier bin ich auch noch auf einige Aspekte eingegangen, die die Baulandkommission behandelt hat, die ebenfalls hier noch reingehören, aber nicht diesen unmittelbaren ökonomischen Bezug haben, den ich darstellen wollte. Soweit erst mal von meiner Seite. Dankeschön.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Herr Löhr. Herzlichen Dank für alle Inputs, und wir starten gleich in die Fragerunde und beginnen mit Matern von Marschall von der CDU/CSU.

Abg. **Matern von Marschall** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. Das Thema beschäftigt uns bereits länger. Die „Gewitterpfeile“ im Nachhaltigkeitsbericht sind da besonders deutlich. Demnach werden wir die dort formulierten Ziele verfehlen. Das gehört auch zu den traurigen Wahrheiten. Innerhalb des Nachhaltigkeitsbeirates besteht das Bemühen, wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Dinge möglichst auszubalancieren. Das ist bei diesem Thema offenkundig besonders schwierig. Ich möchte daran erinnern, dass in den vergangenen Jahren eine wichtige Aufgabenstellung des Beirats auch das Thema „Schaffung von bezahlbarem Wohnraum“ war. Die Frage, wie sich dies unter dem Eindruck der gleichzeitigen Notwendigkeit einer Einsparung des Flächenverbrauchs realisieren lässt, muss im Zusammenhang mit diesem Thema unbedingt gestellt werden. Beispielsweise sei hier das sogenannte „modulare Bauen“ zu nennen mit Blick auf Nachhaltigkeit, Bauen mit Holz und viele andere Dinge mehr, die da eine Rolle spielen. Das möchte ich schon sehr deutlich betonen. Ich glaube, ehrlich gesagt, dass wir immer auch die Stärke der Kommunen und ihre eigene Gestaltungskraft im Blick behalten sollten. Das hat uns bisher immer gut getan. Gleichzeitig muss man aber versuchen, gleichermaßen wirksame Instrumente zu entwickeln. Vielleicht können die Sachverständigen in diesem Zusammenhang noch mal etwas zu der Frage von analogen Instrumenten beim Zertifikatehandel ausführen. Ich finde es schon spannend, wenn man für den Flächenverbrauch bezahlen muss. Natürlich kann man sagen, dass das auch soziale Verwerfungen bringt. Wenn



es einen einheitlichen Preis gibt, ist das für jemanden in einer schwächeren Region belastender als in einer Kommune, die sehr reich ist. Vom Grundsatz her muss man diesen Aspekt mit reinbringen, dass eben viele Dinge Geld kosten und dass auch der Flächenverbrauch Geld kostet. Ich könnte mir vorstellen, dass ein solches Steuerungsinstrument, gerade auch zu Effizienz im Sinne von flächensparendem Verhalten führt. Ich nenne mal auch das Stichwort „Bauhöhe“. Wie Sie es schon sagen, die Schwierigkeit ist, das Ganze zwischen Bund und Ländern und in Folge dann mit den Kommunen auszuhandeln. Ich könnte mir vorstellen, dass es wichtig wäre, ein einheitliches Instrument zu konzipieren, was diesbezüglich vielleicht wirkt. Vielleicht haben Sie dazu ja auch Anregungen.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz (CDU/CSU):** Herzlichen Dank. Als nächstes Dr. Nina Scheer von der SPD.

**Abg. Dr. Nina Scheer (SPD):** Vielen Dank. Meine Frage richtet sich an alle drei Sachverständigen, insbesondere bezüglich der unmittelbaren Anreize, auf die wir uns gerade konzentriert bzw. eingelassen haben. Also, was gibt es an Instrumenten, die unmittelbar eine Reaktion auslösen, wie z. B. steuerliche Anreize oder die schon angesprochenen anderen gesetzlichen Rahmenbedingungen, die im Zuge der Flüchtlingsfrage erlassen wurden? Ich frage mich allerdings, gerade mit Blick auf Ihre Ausführungen, wie man konzeptionell und auch langfristig mit der Flächenversiegelung umgeht und ob man nicht auch den Bereich der mittelbaren Einflüssebenen noch mehr in den Fokus nehmen muss. Zudem stelle ich mir die Frage, wie verhält es sich damit, wenn es z. B. auf dem Land keine Infrastrukturleistungen gibt? Also, wenn da beispielsweise nur eine schlechte Bahnanbindung vorhanden ist. Dann hat das eine Auswirkung auf die Begehrlichkeit auf die Flächen, auch wenn es an sich keine Maßnahme ist, die unmittelbar an Grund und Boden gerichtet ist, ob ich da nun einen Bahnanschluss habe oder nicht. Gleichwohl hat es aber eine mittelbare Auswirkung. Für mich gibt es weitergehende Fragen, wenn ich den Äußerungen von Herrn Petzold folge. Wenn man wirklich Flächen soweit wie möglich durch möglichst wenig Versiegelung schützen möchte, dann läuft das darauf hinaus – Sie hatten es auch genannt –, dass es zu einer Konzentrationswirkung kommt. Dann müsste dies

allerdings auf der Ebene der mittelbaren Anreize auch infrastrukturell flankiert werden. Das hieße also, dass ich dann im ländlichen Raum möglichst wenige Anreize gebe und Zersiedelung zuzulassen müsste. Ich müsste also genau das Gegenteil dessen machen, was wir eigentlich gerade infrastrukturell voranbringen wollen, nämlich, dass überall, auch im ländlichen Raum, die Möglichkeiten eines Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und damit entsprechende Anbindungen geschaffen werden. Die Folge wäre dann auch gleichwertige Lebensverhältnisse. Das ist ja auch ein wichtiges Stichwort. Insofern frage ich mich: Wie kriegen wir das zusammen, einerseits gleichwertige Lebensverhältnisse hinzubekommen und andererseits die mittelbaren Einflussfaktoren im Umgang mit Grund und Boden so zu steuern, dass wir uns da nicht ins Gehege kommen mit den Zielsetzungen? Das ist für mich eine übergeordnete Fragestellung, die ich jetzt bei Ihnen nicht durchgehört habe. Vielleicht könnten Sie darauf noch mal eingehen?

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz (CDU/CSU):** Herzlichen Dank. Als nächstes Herr Dr. Kraft von der AfD.

**Abg. Dr. Rainer Kraft (AfD):** Danke. Ich würde zuerst Herrn Petzold eine Frage stellen. Ich bin mir bei Ihrer Logik nicht ganz klar, wie das funktionieren soll, wenn Sie eine Verdichtung fordern, eine Nachverdichtung innerhalb von Städten. Dann bedeutet das in der Regel, dass irgendwelche Freiflächen, die noch da sind, noch bebaut werden bzw. dass da, wo jetzt ein Haus mit Garten ist, am Ende zwei Häuser stehen mit einem Grasstreifen außen rum. Das ist im Prinzip der Effekt, was die Nachverdichtung in den Städten bedeutet. Gerade diese Freiflächen, aber auch die Gärten, sind tatsächlich auch ein wichtiger Raum für die Biodiversität und für die biologische Vielfalt, die noch vorhanden ist. Oder sollen wir jetzt darauf verzichten? Das ist mir nicht klar. Auch die angesprochenen Gleisdreiecke und Brachflächen etc. sind oftmals immer noch biologische Habitate, die eine sehr wichtige Funktion erfüllen. Diese werden bei Ihnen „primäres Raumpotenzial“ genannt, dass es noch zu heben gilt.

Die zweite Frage wäre, weil Sie auch sehr oft auf den Klimawandel und irgendwelche Veranstaltungen anspielen, wie es sich verhält, mit der Flächennutzung, wenn wir die Energieversorgung



umstellen. Wo wir statt eines Kraftwerks, das ja ein paar dutzend Hektar braucht, eine Energieversorgung über Wind und Solar nutzen, die hunderte bis tausende von Hektar in Anspruch nimmt, also Fläche, die industrialisiert und versiegelt werden muss, damit da die diversen Schwerlastkräne hinfahren können, also dem Ausbau von Zufahrtsstraßen und für lange Kabeltrassen. Wie funktioniert das in Ihrem Flächennutzungsbild? Danke.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz (CDU/CSU):** Herzlichen Dank. Als nächstes Herr Dr. Hoffmann von der FDP.

**Abg. Dr. Christoph Hoffmann (FDP):** Ja, das ist ein wichtiges Thema, und ich glaube, es gibt durchaus Möglichkeiten, die Dinge zu steuern. Ich habe selbst als Bürgermeister „Steuerungsversuche“ einer Landesregierung – damals war es Grün-Rot – erlebt. Das war unglaublich bürokratisch und hat letztendlich das Ziel auch nicht erreicht. Deshalb waren wir als Bürgermeister sehr froh, wie der § 13 BauGB dann kam, dass endlich mal diese Bürokratie weg war. Es herrscht ja Wohnungsnot, und irgendwie müssen wir auch vorankommen und ein bisschen raus aus der Theorie und rein in die Praxis. Manchmal geht es einfach nicht anders. Deshalb kann ich auch nur warnen vor einer solchen „Planeritis“ – von oben nach unten und alles durchdeklinieren. Das funktioniert nicht, weil der lokale Bedarf sich ja auch stetig ändert. Manchmal ist die eine Region wichtig, manchmal ist eine andere Region wichtig und so weiter und so fort. Die öffentliche Beschimpfung der Bürgermeister von den anwesenden Experten hat mir nicht gefallen. Auch die Bürgermeister stehen immer unter dem Druck, wirtschaftlich zu arbeiten. Also, den Bürgermeister, den müssen Sie mir erst mal zeigen, der Baugebiete ausweist und gleichzeitig die Gemeinde damit finanziell ruiniert. Das gibt es natürlich auch manchmal, aber das sind auch die „schwarzen Schafe“. Gleichzeitig muss man deshalb nicht gleich die ganze Herde erschießen.

Ich frage mich, welche Möglichkeiten der fiskalischen Steuerung sehen Sie tatsächlich? Also, da geht es z. B. um das Thema „Grundsteuer“. Wenn ich nur die Fläche und nicht die Wohnung besteuere, dann habe ich natürlich einen anderen Effekt. Mich würde interessieren, wie Sie das beurteilen. Die Möglichkeiten bei der Grundsteuer und das

Thema „Grunderwerbsteuer“ hatten Sie ja gerade noch mal genannt. Ich glaube, die Chancen liegen tatsächlich darin, z. B. im Bereich des großflächigen Einzelhandels. Da haben Sie ja oft auf der grünen Wiese riesenflächen stehen. Das sind richtige Flächenfresser und ich glaube, da muss man den Hebel ansetzen. Früher hat Aldi sich geweigert, in ein zweites Stockwerk zu gehen, weil sie gesagt haben, dort verkaufen wir nicht so gut. In diesem Bereich liegen die Themen. Wenn sich Aldi in einem drei- oder vierstöckigen Haus befindet, wo noch Wohnungen drin sind, dann sieht die Sache völlig anders aus. Die großen Flächenfresser, zumindest in den halbwegs ländlichen Regionen oder im Speckgürtel um die großen Zentren, die werden hauptsächlich von diesen Flächen „gefressen“, und ich glaube, da müsste man ansetzen. Vielleicht haben Sie dazu noch eine Idee?

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz (CDU/CSU):** Herzlichen Dank und abschließend Herr Zickenheiner von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

**Abg. Gerhard Zickenheiner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ja, vielen Dank für drei sehr gute Vorträge. Ich versuche, es kurz zu machen mit meinen Fragen. Zunächst an Herrn Preuß. § 13b BauGB hatte ja eine andere Veranlassung. Man wollte insbesondere die sogenannte „Innenentwicklung“ voranbringen. In Folge hat die CSU § 13b BauGB für den „Außenbereich“ hereinverhandelt. Man darf dadurch auch die „Außenentwicklung“ entsprechend erweitern. Am Ende gab es aber den Effekt, dass die „Innenentwicklung“ vernachlässigt wurde.

Vielen Dank, Herr Petzold, für Ihren Hinweis, dass 85 Prozent der unsinnigsten und teuersten und am wenigsten nachhaltigen Bauweisen durch den Bau von Einfamilienhäusern zustande gekommen sind. Die folgende Frage an Sie ist deshalb noch mal ganz wichtig: Sehen Sie irgendeine Legitimität einer Verlängerung des § 13b BauGB?

Mein zweiter Punkt: Was halten Sie von einer Idee, die seit langem bestehende Zielvorgabe einer Reduktion der Flächenversiegelung von 130 Hektar auf 30 Hektar und von der Forderung, die Länder damit zu beauftragen, diesen Wert im jeweiligen Landesplanungsrecht zu fixieren, damit eine ganz klare Grundlage geschaffen wird?

Eine weitere Frage habe ich an Herrn Petzold.



Vielleicht könnten Sie noch etwas zur Degradation von Böden sagen? Also, es ist ja nicht nur so, dass wir nur Häuser draufstellen, sondern wir zerstören ja auch den Boden. Ich denke, das spielt in diese Betrachtung insgesamt eine Rolle. Die Landwirtschaft hat dabei einen großen Anteil. Da sollten wir vielleicht auch noch mal draufschauen.

Als Drittes noch eine Frage an Herrn Löhr. Sie haben das Thema „Wettbewerb unter den Bürgermeistern“ angesprochen. Ich kann einzelne Bürgermeister verstehen, wenn diese sagen, dass sie sich verunglimpft fühlen. Unsere kommunale Finanzierung basiert ja auf diesem „Mist“. Die Kommunen können nur davon leben, wenn sie entsprechende Gewerbesteuererinnahmen generieren. Deshalb sind benachbarte Kommunen permanent im Konkurrenzdruck miteinander. Jeder versucht, das Gewerbegebiet billiger anzubieten im Verhältnis zur Nachbargemeinde. Zudem habe ich selber noch nie ein dreigeschossiges Warenlager gesehen von irgendeinem Lieferanten, sondern diese sind generell eingeschossig und mindestens zwei Hektar groß. Dazu kommen auch die vorher genannten sehr großen Einzelhändler oder die Händler auf der „grünen Wiese“.

Für mich ist das Thema „Bodenbevorratung“ eine gute Idee. Eigentlich eine uralte Idee der SPD, aber diese Idee hat die SPD im Laufe der Zeit leider verloren. Das ist ja ein Thema, das schon sehr lange seit den 1970er-Jahren in München praktiziert wurde und dort auch funktioniert. Für mich stellt sich die Frage, mit welchem Geld können die Kommunen das denn überhaupt leisten? Wir sind in Baden-Württemberg ja übrigens auch dabei, das mal zu testen, indem man einen Landesfonds für Bodenbevorratung einrichtet. Es ist zumindest ein kleiner Versuch. Sehen Sie dabei eine Möglichkeit, wie wir diesen Faktor, der ja auch wirklich inflationsmindernd im Bereich „Immobilienboden“ usw. wirkt, wie man den besser bzw. effektiver hinkommen könnte?

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Ich bitte jetzt um kurze Antworten, damit wir noch eine zweite Fragerunde hinkommen. Ich würde vorschlagen, dass wir in der genau umgekehrten Reihenfolge beginnen mit Herrn Prof. Löhr.

Sachverständiger **Prof. Dr. Dirk Löhr** (Hochschule

Trier, Fachbereich Umweltwirtschaft/Umweltrecht): Zunächst zu den Fragen von Herrn von Marschall. Also, verstehen Sie mich bitte nicht falsch. Ich bin grundsätzlich nicht gegen den Zertifikatehandel. Aber es muss kompatibel sein zu einer entsprechenden Planung. Herr Petzold beispielsweise hat ausgeführt, dass er sehr skeptisch bei der funktionalen Planung ist, die wir heute machen, also einer Trennung von Wohngebieten, Gewerbegebieten und so weiter und so fort. Hätten wir das nicht, wäre ein Zertifikatehandel mit einem einheitlichen Preis wahrscheinlich zielführend. In dem Augenblick, wo wir diese Preise haben, wird es sozusagen „wirtschaftlich“, weil Gewerbegebiete, Wohngebiete usw. mit verschiedenen – Ökonomen sagen dazu „Opportunitätskosten“ – belegt werden. Was verliert die Gemeinde, wenn diese die Alternative nicht nutzt? Das kann man mit einem einheitlichen Preis nicht steuern. Aus diesem Grund kommen dann Anreize zustande, dass aus dem Zertifikatehandel heraus etwas anderes gemacht wird als das, was die Planer ursprünglich für zielführend halten. Zum Thema „Kontingentierung“ kann ich Ihnen sagen, dass es auch andere Mechanismen gibt. Möglicherweise sollte man die Kontingente versteigern und die Erlöse zurückverteilen. Diese Möglichkeit besteht ja auch. Das bezieht sich nicht nur alles auf Handel mit Kontingenten. Handel kann man auch machen, aber nur subsidiär und man sollte nicht alles mittels diesem Mechanismus verteilen. Aber das wäre an dieser Stelle schon eine Fachdiskussion.

Vielleicht noch ganz kurz zu den Fragen von Frau Dr. Scheer. Was ich für ganz wichtige halte, sind siedlungspolitische Leitbilder, wie „dezentrale Konzentration“ und „koaxiale Entwicklung“. Es möchte ja keiner, dass die ländlichen Regionen ausgetrocknet werden. Sie sollen ja ihre Funktionen behalten. Man soll auch die Zentren nicht überfrachten. Und wir müssen das tatsächlich versuchen, auch wenn wir dies heute und hier nicht lösen können. Dazu braucht es Expertenkommissionen, die herausfinden, wie wir diese Arbeitsteilung wieder besser hinkommen. Und das geht im Übrigen nicht anders als auf regionaler Ebene. Wir brauchen da eine entsprechende Steuerung. Und da möchte ich auch noch mal ganz kurz auf einen Einwand kommen, der da genannt wurde. Meines Erachtens nach muss man, um diesen



„Bürgermeisterwettbewerb“ zu entschärfen, hingegen, so wie das andere Länder machen, und mehr Steuerbefugnis auf die regionale Ebene bringen, statt auf die kommunale Ebene. Warum? Es gibt hier eben „Rationalitätenfallen“. Die Bürgermeister tun, was für sie jetzt individuell am besten ist. Das möchte ich gar nicht negativ darstellen. Ich würde es wahrscheinlich auch tun, wenn ich in deren Situation wäre. Aber das ist für die Gemeinschaft, für die ganze Region, eben nicht optimal, wenn die beispielsweise dann konkurrieren um bestimmte Gewerbegebiete. Es ist besser, man koordiniert sich regional. Aber zu diesem Zweck braucht man eben auch einen Finanzausgleichsmechanismus für diese Region. Man braucht möglicherweise auch gemeinsame Flächennutzungspläne, die man da erstellt. Also, da hängt auch ein ganzer Rattenschwanz dran, der nicht so einfach darzustellen ist.

Vielleicht auch noch mal ganz kurz zu den Instrumenten, die seitens der FDP gerade angeführt wurden. Also, man kann einiges steuern, und, wie gesagt, ich bin auch ein Fan der Bodenwertsteuer. Da kann man die Bodenwertsteuer nutzen, um gerade in den Innenbereichen, einen erhöhten Nutzungsdruck darzustellen. Das ist natürlich kein Allheilmittel. Aber es ist ein Mittel unter vielen. Und wir haben heute eine Menge kontraproduktiver Anreize.

Also, wir hatten auch über die Gewerbesteuer gesprochen. Die Gewerbesteuer ist ein Problem. Letztlich sind das Transaktionskosten. Die machen den Markt immobil. Wenn der Markt immobil im Inneren ist, dann geht man eben nach außen und weist da entsprechende Flächen aus. Da könnte man eigentlich mal rangehen und versuchen, etwas zu tun. Im Augenblick passiert ja auch einiges. Die Baulandkommission hat beispielsweise auch gesagt, dass wir hier z. B. etwas tun müssen, um die Kommunen in die Lage zu versetzen, dass sie Bodenvorratspolitik betreiben. Das war der letzte Aspekt, der gerade eingewandt wurde von den Vertretern von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Bodenvorratspolitik ist enorm wichtig. Die meisten Kommunen haben nicht die Möglichkeiten, diese zu betreiben. Sie müssen nur teilweise vom Bund und von den Ländern entsprechend ausgestattet werden. Da hängen auch wieder Themen dran, wie „Finanzsystem“, „Finanz-

ausgleich“ und die Beteiligung an den Gemeinschaftssteuern usw. All dieses muss gelöst werden, aber auch das Thema „Doppik“. Bislang ist es so, dass hier alles in einen Topf geschmissen wird. Ob jetzt konsumtive Ausgaben gemacht werden oder ob Bodenvorrat aufgebaut wird, das wird alles in einen Topf geschmissen, und davor ist noch die kommunale Aufsicht. Das darf eigentlich nicht sein. Da muss man stärker differenzieren, aber das ist eine Sache, die dann auf Länderebene zu regeln ist.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, und wir fahren fort mit Herrn Preuß.

Sachverständiger **Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß** (Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH – Difu): Eine Frage richtete sich auf die Regelungen des § 13b BauGB. Man kann einschätzen, dass die Erhebungen in den einzelnen Bundesländern in Bezug auf das Flächensparen der § 13b BauGB kontraproduktiv ist, und deswegen sollte man mal darüber nachdenken, in der laufenden Novelle des BauGB keine Verlängerung der Geltungsdauer des § 13b BauGB anzustreben.

Bezüglich der Fragen seitens der SPD kann ich ausführen, dass es raumordnungspolitische Grundsätze gibt bezüglich der vorrangigen Entwicklung von Siedlungen entlang z. B. des schienegebundenen Personennahverkehrs. Das ist die Richtung, in die es gehen sollte und dass man im Grunde die Wohnstandorte, aber auch die Standorte fürs Gewerbe, entsprechend von solchen Achsen ansiedelt. Das hat Herr Löhr auch schon ausgeführt.

Im Weiteren ist das Thema „Grunderwerbsteuer“ ganz wichtig. Den Zwischenerwerb, z. B. von Bestandsflächen für die Entwicklung im Flächenkreislauf, müsste man von der Grunderwerbsteuer freistellen.

Das Thema „Bodenpolitik“ brennt uns auch unter den Nägeln. Eine schlaue Bodenpolitik sollte natürlich solche Entwicklungspotenziale mit einschließen, damit diese vorrangig entwickelt werden. Wenn es aber um den Ankauf von Flächen für den Neubau und deren Entwicklung geht, dann müssen die Kommunen finanzielle Spielräume haben, ansonsten können Sie keine Bodenpolitik betreiben und können somit auch nicht preisdämpfend auf das Bodenpreisniveau einwirken. Das heißt, das Thema „Bodenpolitik“ ist ein



ganz wichtiger Schlüssel, so wie das auch die Baulandkommission dargestellt und Vorschläge unterbreitet hat. Ansonsten ist das Benennen von Zielkonflikten und Rahmenbedingungen bezüglich des jeweiligen Handelns der Bürgermeister keine Schelte, sondern das ist eine Feststellung dessen, was abzuwägen ist, wenn es um die Siedlungsentwicklung, aber auch um die wirtschaftliche Entwicklung geht. Die Gemeindefinanzierung ist so aufgestellt, wie das auch jetzt in den jeweiligen Ausführungen schon dargestellt wurde. Das basiert eben sehr stark auf den Steuereinnahmen. Und deswegen kann man es den Bürgermeistern nicht verübeln, wenn diese versuchen, Familien und Betriebe anzusiedeln. Das ist eben, wie gesagt, kein „Schlechtmachen“ der kommunalen Funktionsträger, sondern das ist ganz einfach eine Tatsache. Wenn man wirksam etwas ändern möchte an den Interessenlagen kommunaler Entscheider, dann muss man eben auch an der Finanzierung der Kommunen etwas verändern.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Herzlichen Dank, und abschließend Herr Petzold.

Sachverständiger **Dipl.-Ing. Stefan Petzold** (NABU – Naturschutzbund Deutschland e. V.): Zunächst zur Frage von Frau Dr. Scheer von der SPD zur Bahnanbindung vor allen Dingen auf dem Land und den entsprechenden Schwierigkeiten damit. Das war ja einer der Punkte, den ich auch vorhin schon angemerkt habe, dass man die Herausforderungen des Flächenverbrauchs unisono mit den Herausforderungen der Verkehrswende angehen muss. Wenn man entsprechende Instrumente hat, wie beispielsweise die Regelungen des § 13b BauGB, wo dann die Siedlungen – man spricht von dem sogenannten „Donut-Effekt“ – immer größer werden am Rand und im Inneren sterben sie entsprechend aus. Dann wird immer mehr Fläche in Anspruch genommen, und es wird natürlich deutlich schwerer, auch die Infrastruktur zur Verfügung zu stellen, damit die Anbindung, vor allem im ländlichen Raum, zur Verfügung gestellt werden kann. Also, da muss natürlich bei der Verkehrswende mitgedacht werden.

Dann möchte ich zur Frage von Herrn Kraft kommen. Der NABU meint natürlich mit der „Nachverdichtung in Städten“ nicht den Verlust von Grünflächen. Das war auch das, was ich mit dem Instrument der „Doppelten Innenentwicklung“ sa-

gen wollte. Die „Doppelte Innenentwicklung“ bedeutet, dass u. a. nachverdichtet wird an den Stellen, wo das Potenzial da ist. Ich hatte ja z. B. die Studie von der TU Darmstadt benannt. Dabei ging es um eine Umnutzung und Aufstockung von bereits versiegelten Flächen, wie z. B. Infrastrukturflächen, Gewerbe und auch bestehende Wohngebäude. Ziel ist es, dass höher und kompakter gebaut wird, gerade da, wo eben die Versiegelung schon da ist. Gleichzeitig muss aber darauf geachtet werden, das ist die andere Seite der „Doppelten Innenentwicklung“, dass die Grünflächen, die bestehen, auch erhalten bleiben bzw. entwickelt werden. Gerade jetzt in den „Corona-Zeiten“ ist es sehr gut, dass die Grünflächen für die Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stehen und vielfach die einzige Möglichkeit darstellen, überhaupt an die Luft zu gehen, was auch rege wahrgenommen wird. Vor allen Dingen die Grünflächen in den Städten gewinnen immer mehr an Bedeutung in Zeiten des Klimawandels. Dies liegt vor allem an der Zunahme der Trockenperioden, der Hitze und gleichzeitig der Starkregenereignisse. Insofern sind die Grünflächen sehr wichtig als Wasserspeicher und auch als Abkühlungseffekt. Innenstädte sind in der Regel bis zu drei Grad wärmer als auf dem Land. Und das merkt man ja auch, wenn man in einen Stadtwald geht, dass es gleich viel kühler wird. Daher ist es sehr wichtig, dass das erhalten bleibt und auch weiter entwickelt wird. Beispielsweise gibt es ein positives Projekt aus Hamburg und dem dortigen Grünflächenmodell. Die haben dort letztes Jahr ein Konzept abgeschlossen, dass die bestehenden Grünflächen in der Quantität nicht abnehmen dürfen und qualitativ auch noch entwickelt werden. Gleichzeitig sollen sie in ihrer Ausstattung auch regelmäßig überprüft werden.

Dann möchte ich zur Frage von Herrn Zickenheiner kommen und dem Thema „Degradation von Böden“, die zusätzlich zum Flächenverbrauch stattfindet. Es ist natürlich ganz richtig, dass die Art und Weise, wie wir unsere Landwirtschaftsflächen nutzen, zusätzlich zu einem Flächenverlust im Landwirtschaftssektor führt. Durch die Überdüngung und über zu viel Pestizideinbringung werden die Böden regelrecht „ausgemagert“. Diese werden mit Nährstoffen überfrachtet und entsprechend auch ertragsärmer, und in Folge dann auch die Nutzfläche. Das heißt, wir



verknappen unsere Flächen durch Siedlungsentwicklung etc. und gleichzeitig gehen wir mit den Landwirtschaftsflächen, die wir haben, nicht nachhaltig um, so dass diese quasi auch in ihrer Qualität abnehmen. Und auch da kann man wieder die Auswirkungen des Klimawandels merken: zunehmende Trockenperioden, durch Hitze, durch Starkregenereignisse führen natürlich auch zu einer starken Erosion der bestehenden Landwirtschaftsflächen und zu einer starken Degradation der Böden.

Eine kurze Anmerkung habe ich noch zu der Frage von Herrn Dr. Hoffmann. Dass die Regelungen des § 13b BauGB von Bürgermeistern gern gesehen werden, das glaube ich. Aber es gab vor der Inkraftsetzung des § 13b BauGB ja bereits auch § 13a BauGB, der zehn Jahre zuvor eingeführt wurde. Die Regelung wurde eingeführt, um den Fokus von der ländlichen Entwicklung auf den Innenbereich zu legen, um damit gleichbedeutend auch die Außenbereiche vor Bebauung zu schützen. § 13b BauGB kam zehn Jahre später und stellt das Ganz infrage. Wir haben auch beobachtet – das ergeben auch viele Studien –, dass viele in Aufstellung befindliche Bebauungspläne einfach durch die Möglichkeit der unkomplizierten Nutzung des § 13b BauGB umgestellt wurden auf das beschleunigte Verfahren. Und das darf natürlich nicht sein, dass somit dann Artenschutz nicht stattfindet, und dass die Umweltprüfung quasi „hinten runterfällt“.

Eine Ergänzung noch zu Herrn Kraft. Sie hatten ja zusätzlich nachgefragt, wie es mit der Energieversorgung aussieht, da natürlich auch ganz große Herausforderungen auf uns zukommen, wenn die Städte kompakter werden. Das ist vollkommen richtig. Aber zusätzlich zu der Nachverdichtung muss auch eine energieeffiziente Sanierung erfolgen. Also dass die Gebäude, die wir haben, einfach so effizient und so effektiv werden, dass sie möglichst wenig Energie verbrauchen. Das muss auch immer mit beachtet werden.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich denke, wir haben noch Zeit für eine zweite Runde und wir beginnen mit Herrn Stein von der CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Peter Stein** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Als gelernter Stadt- und Regionalplaner trage ich eigentlich seit 30 Jahren das deutsche

Bau- und Planungsrecht wie eine „Monstranz“ vor mir her – nicht ohne festzustellen, dass es da durchaus auch Modernisierungsbedarf gibt. Und ich habe jetzt eine konkrete Frage bzw. einen Vorschlag zum Thema „Flächennutzungsplan“. Der Begriff ist ja eben gefallen, und auch Herr Löhr hatte erwähnt, dass ab und zu am falschen Ort etwas geplant wird und nicht dort, wo man es vielleicht dringend brauchen könnte. Und ich kenne ehrlich gesagt aus meiner Praxis heraus kaum eine Planungsebene, die häufiger politisch, sozusagen „Corona-politisch“, missbraucht worden ist, wie die Ebene des Flächennutzungsplans, wo auch teilweise eine Art vorgetäuschter Bilanzierung stattfindet auf einem zeitlichen Horizont, der sicherlich auch nicht unbedingt immer zielführend gewesen ist. Ein Flächennutzungsplan löst natürlich, sofern er Rechtskraft hat, dann auch eine gewisse Rechtsanspruchslage auf eine Nutzung aus, beispielsweise gegenüber den Grundstückseigentümern. Das bedeutet insoweit auch einen gewissen Vorgriff auf die Bodenwertentwicklung. Vieles, was in einem Flächennutzungsplan fixiert wird, macht das Ganze am Ende unflexibel. Mein Vorschlag ist daher, und da würde ich gerne mal Ihre Meinung zu hören, darüber nachzudenken, diese Flächennutzungsplanebene komplett aufzugeben und zu ersetzen durch eine abgestimmte Regionalplanung. Das wurde ja auch schon von Ihnen vorgeschlagen, allerdings ergänzt um ein qualifiziertes Flächenmanagement, in dem dann beispielsweise die Bilanzierung stattfinden kann. Damit bin ich dann auch flexibler. Dann muss ich auch keine öffentliche Beschimpfung der Bürgermeister mehr machen, weil das tatsächlich einen kommunalpolitischen Prozess darstellt, der mit dem ureigenen Planungsverständnis einer Kommune über die jeweilige Regionalplanung abgestimmt ist. Und ich schaffe mir damit eine ganze Menge Missbrauchs- und Zugriffsmöglichkeit und auch Unflexibilität vom Hals.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Herzlichen Dank. Als nächstes von der SPD Bernd Westphal.

Abg. **Bernd Westphal** (SPD): Vielen Dank für die sehr interessanten Vorträge und für die hilfreichen Impulse, die man sicherlich auf verschiedenen Ebenen der Politik auch noch mal einspeisen kann.

Ich habe zwei ganz kurze Fragen. Wir diskutieren



ja gerade auch nicht nur die Themen „Management bzw. Krisenmanagement“, sondern was nach der Krise erfolgen kann. Konkret, wie man die Konjunktur wieder hochfahren kann und welche Instrumente dafür geeignet sind. Vielleicht können Sie uns da noch zwei, drei Hinweise geben, wie man den Punkt „Flächeninanspruchnahme“ und die ökologischen Aspekte mit einbauen muss und nicht einfach nur investiert in Verkaufsprämien von Autos oder anderen Dingen.

Zu meiner zweiten Frage: Wenn Flächen in Anspruch genommen werden, ist die Konkurrenz regelmäßig sehr hoch. Natürlich können wir nicht alles einstellen, aber dennoch die Flächen zumindest ökologisch nutzen. In diesem Zusammenhang wurden Einkaufszentren, große Logistikzentren und große Dachflächen genannt. Also beispielsweise ein begrüntes Dach, eine Art Wiese drauf anpflanzt, eine Grasdecke macht oder zumindest auch so nutzt, dass sie energetisch auch mit eingepflanzt werden kann in das System.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz (CDU/CSU):** Vielen Dank, und Herr Dr. Kraft von der AfD.

**Abg. Dr. Rainer Kraft (AfD):** Ich habe Fragen an Herrn Preuß und an Herrn Löhr. Wenn man eine Verknappung der ausgewiesenen Flächen durchführt, führt das am Ende nicht immer dazu, dass der Traum vom Eigenheim mit Garten, der so wichtig ist für eine familiäre Planung, dass die Gruppe, derjenigen, die sich das wird leisten können, schrumpft, und dass es nur noch einen stark eingeschränkten Kreis von Leuten geben wird, die sich das dann noch leisten können? Führt die Verknappung von Boden schlicht und ergreifend zu einer „sozialen Siebung“?

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz (CDU/CSU):** Vielen Dank, und noch mal Herr Dr. Hoffman von der FDP.

**Abg. Dr. Christoph Hoffmann (FDP):** Von meiner Seite vielleicht noch mal eine Anmerkung. Man muss sich ja die Ursache für den Druck auf dem Wohnungsmarkt überlegen. Unsere Bevölkerung wächst, Herr Petzold. Sie stagniert nicht, sondern sie wächst aktuell etwa um 0,3 Prozent pro Jahr in Deutschland. Diesbezüglich haben wir uns ja auch ein bisschen getäuscht. Wir haben immer gedacht, der Wert nimmt ab, aber das Gegenteil ist der Fall. Und der Bedarf pro Kopf an Wohnraum steigt ja

auch. Also, das ist letztendlich eine Wohlstandserscheinung, dass wir sagen, wir brauchen immer noch ein paar Quadratmeter mehr Wohnraum. Und daraus ergeben sich meines Erachtens auch zwei Aspekte. Ich muss für die Menschen ja Wohnungen zur Verfügung stellen. Das heißt, es muss unkompliziert gebaut werden. Auf der anderen Seite bleibt ja nichts anders übrig, als nach „oben“ zu bauen. Nach „oben“ zu bauen muss irgendwo günstiger sein. Finanzielle Anreize müssen geschaffen werden, um mehrstöckige Gebäude in Angriff zu nehmen. Ich glaube, alles andere macht wenig Sinn. Und vielleicht noch ein Hinweis: Kennen Sie die Projekte, die die Schweizer machen? Die Schweizer machen eine Agglomerationsplanung. Die nehmen exemplarisch ein Zentrum, das möglichst in der Mitte liegt. Die ganzen ländlichen Kommunen um diese Zentren herum speisen sich ein in eine Agglomerationsplanung. Und da gibt es Vorstellungen, dass man Wohnflächen nur noch in Nähe von S-Bahnhöfen genehmigt, da die Problematik des Transportes und der Mobilität dann auch gleich noch mit berücksichtigt wird. Also, das erscheint mir sehr sinnvoll. Wir haben das auch mal persönlich mitmachen dürfen, weil wir an der Grenze zur Schweiz wohnen. Da haben uns die Schweizer mit einbezogen in ihre Planung, weil sie selber auch wenig Wohnraum haben. Es war schon sehr erleuchtend und auch sehr interessant, wie die Schweiz das macht in Bezug auf die Agglomerationsplanung. Das ist so ein bisschen wie Regionalplanung, allerdings noch ein bisschen detaillierter.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz (CDU/CSU):** Herzlichen Dank, und abschließend noch mal Herr Zickenheiner von den Grünen.

**Abg. Gerhard Zickenheiner (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):** Ich habe noch mal drei kurze Fragen. Zunächst an Herrn Petzold. Die Stadt Basel, da waren wir ja gerade gedanklich eben schon, versucht z. B. die Aufstockungen und Nachverdichtungen zu besteuern. Man verdient ja damit auch Geld. Die Mittel werden in die öffentlichen Räume gesteckt, insbesondere außerhalb der Zentren, um die Qualität, die Biodiversität etc. zu unterstützen und um den enger gebauten bzw. knappen Raum besser zu gestalten. Dazu hätte ich gern noch Ihre Meinung.

Dann würde ich gerne noch mal das Thema „Innenentwicklung“ ansprechen. Das Problem ist ja



einfach, dass es wahnsinnig leicht ist, irgendjemand einen Acker abzuschwatzen und auf dem Plan darauf 20 Häuschen zu malen. Im Vergleich dazu habe ich das Problem, dass ich mit 50 Besitzern einer Innenfläche verhandeln muss, um denen mehr oder weniger einen Plan aufzudrücken. Das ist ein wahnsinniger Aufwand. Das heißt, „Innenentwicklung“ ist extrem teuer für eine Kommune. Meistens sind die Kommunen in den Planungämtern überhaupt nicht so ausgestattet, dass sich diese den Bereich „Innenentwicklung“ kaum noch leisten können. Besteht da, Herr Preuß, nicht ein Änderungsbedarf im Städtebauförderungsgesetz? Also, müsste man da nicht ansetzen, um den Kommunen die „Innenentwicklung“, als das „weg vom Donut-Effekt“, tatsächlich ein bisschen schmackhafter bzw. realisierbarer machen?

Meine letzte Frage: Was muss geschehen, dass Kommunen tatsächlich Bodenbevorratung betreiben können, wenn sie ökonomisch klamm sind? Was für Werkzeuge sehen Sie da?

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Ich würde jetzt vorschlagen, dass wir wieder in der Reihenfolge der ersten Runde beginnen und würde daher Herrn Petzold das Wort erteilen.

Sachverständiger **Dipl.-Ing. Stefan Petzold** (NABU – Naturschutzbund Deutschland e. V.): Zunächst zu der Frage von Herrn Westphal, bezüglich der Investitionen beim Flächensparen. Da gibt es natürlich auch entsprechende Innovationen zu fördern. Also, die Kommunen, die wirklich nachweisen können, dass sie eine Innenentwicklung vorantreiben, die müssen mit entsprechenden Fördermöglichkeiten besonders belohnt und berücksichtigt werden. Vielleicht sollte die Erteilung einer Baugenehmigung an diese Voraussetzung gebunden werden, dass dies bedacht wurde und den Nachweis, dass dort nachhaltig gewirtschaftet wird.

Bezüglich der von Ihnen angesprochenen verbrauchten Flächen, die verloren gehen für energetische und ökologische Aspekte, sagen wir ganz klar, dass man das gerade bei Gewerbeflächen, beispielsweise auf dem Acker bzw. auf dem Land, berücksichtigen sollte. Das sind wahnsinnige Dimensionen, die da hektarweise erschlossen werden. In der Regel sind das eingeschossige Gebäude

mit einem Flachdach. Also, da muss es eine Verpflichtung geben, das, was man an Grund dem Boden entzieht, als Dachbegrünung oder zumindest in Kombination mit Solardächern kompensiert und auch über die verloren gegangenen Flächen eine gewisse Eigenständigkeit der Versorgung hinkommt. In Bremen wurde letztes Jahr ein neues Gesetz eingeführt, das besagt, dass Flachdächer entsprechend zu nutzen sind. In Bremen ist Dachbegrünung ab einer bestimmten Größe des Daches obligatorisch. Das ist gesetzlich vorgeschrieben, und so holt man sich zumindest ein wenig von den verbrauchten Flächen zurück.

Zu den Fragen von Herrn Dr. Hoffmann von der FDP: Bezüglich der steigenden Bevölkerungsentwicklung bin ich mir etwas unschlüssig. Ich glaube, dass dies vor allen Dingen durch die Geflüchtetenkrise entsteht dieser Eindruck. Ich habe Studien gelesen, bei denen die Bevölkerung im Jahr 2050 doch um einige Prozente zurückgehen wird. Sie haben natürlich vollkommen Recht, dass der individuelle Wohnraumsanspruch ganz klar wächst. Hierzu ein paar Zahlen: In den 1960er-Jahren hat jeder einzelne Mensch in Deutschland ca. 20 m<sup>2</sup> bewohnt. In den 1990er-Jahren sind es ca. 35 m<sup>2</sup> gewesen, und heutzutage sind wir bei etwa 45 m<sup>2</sup>. Das ist natürlich auch irgendwie ein Ausdruck von unserem Wohlstand. Und da bedarf es natürlich auch innovativer Wohnraumkonzepte, die da gesucht und gefördert werden müssen. In Holland, wo natürlich der Wohnraum auch sehr knapp ist, gab es beispielsweise ein entsprechendes Modell. Gerade in den Städten ist Wohnraum für die Studenten kaum noch finanzierbar. Dort wurden zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen. Es gab Wohnraumkonzepte, bei denen Studenten bei Senioren, die im Durchschnitt am meisten Fläche beanspruchen, mit einzogen. Alleinstehende Senioren, die beispielsweise verwitwet sind, die vielleicht auch ein Eigenheim haben. So kann man auch Innovationen belohnen. Das ist ein schönes Beispiel dafür.

Zur Frage von Herrn Zickenheiner: Um die knappen gewordenen Räume besser zu nutzen, das hatte ich ja hier schon ein paarmal angemerkt, muss es natürlich Förderungsanreize geben, damit diejenigen belohnt werden, die die Innenraumentwicklung allem voran stellen und beispielsweise bei einer Versiegelung des Bodens an einer anderen Stelle auch direkt wieder entsiegeln. Also,



dass wir in diesem Bereich viel früher zu einer Flächenkreislaufwirtschaft kommen. Diese sogenannte „Netto Null“-Forderung, die ja heute auch schon ein paar mal gefallen ist, und die ja auch in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie für das Jahr 2050 anvisiert wird, die bedeutet ja nicht, dass man gar nicht mehr bauen darf. Natürlich darf man noch bauen. Es besteht ein Anspruch, aber eben nur, wenn auch in gleichem Maß an anderer Stelle entsiegelt wird. Und das ist der zentrale Punkt, um zu einer Flächenkreislaufwirtschaft zu kommen. Herr Preuß und Herr Löhr haben da ja auch schon einige Modelle angedeutet, wie dieser Flächentausch praktisch von statten gehen könnte, beispielsweise mit einem Zertifikatehandel oder dem sogenannten „Ampelsystem“. Also, da haben wir ja schon einiges gehört, bezüglich Innovationen und in welche Richtung es gehen könnte.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Vielen Dank, und als nächstes Herr Preuß.

Sachverständiger **Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß** (Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH – Difu): Die erste Frage bezog sich auf die mögliche Auflösung des Flächennutzungsplanes als Planungsebene. Ich finde das grundsätzlich keine gute Idee. Es geht darum, auch langfristig die Bedarfe für Wohn- bzw. Gewerbenutzung oder Gemeinbedarf entsprechend planerisch vorzuzeichnen. Im Übrigen gibt es natürlich die Möglichkeit eines regionalen Flächennutzungsplanes, wenn es darum geht, eine regionale Abstimmung zu erreichen. Es wird keine Kommune daran gehindert, über das Abstimmungsgebot hinaus mit den Nachbarkommunen diese räumliche Planung auch frühzeitig abzustimmen. Ich halte es auch für erforderlich, insbesondere in Verflechtungsräumen zwischen Großstädten und ihrem Umland, dies viel stärker zu koordinieren. Wir sehen jetzt, dass die nachfragestarken Städte längst nicht alle die Wohnflächenbedarfe erfüllen können, die derzeit kurzfristig entstehen. Sie haben gar nicht genug Flächen zur Verfügung. Das heißt, da besteht die Notwendigkeit, dass diese Kommunen sich sehr stark mit den Umlandgemeinden abstimmen, welche Wohnbaupotenziale geschaffen werden können. Dies betrifft im Grunde auch das Umland der großen Städte, also die unmittelbar angrenzenden Gemeinden. Auch das wäre sicherlich ein Ansatz, um die bauliche Dichte in diesen Ballungsräumen

in den angrenzenden Gemeinden etwas zu erhöhen und etwas für die Flächeneffizienz zu tun. Ich glaube, da gibt es Spielräume. Wenn man das noch kombiniert mit abgestimmten Konzepten zur verkehrlichen Erschließung bzw. der Bewältigung von Pendlerströmen, natürlich vorrangig mit öffentlichen Verkehrsmitteln, dann ist auf lange Sicht viel gewonnen.

Eine Frage bezog sich darauf, wie man jetzt die Konjunktur wieder hochfahren könnte, und ob es da eine Idee gibt. Ich kann mir viele Ansätze vorstellen, wie man eine forcierte Innenentwicklung auch mit entsprechenden Konjunkturprogrammen flankiert, wenn es darum geht, in den Ortslagen, die möglicherweise von Verlusten bedroht sind, auch den Geschossbau zu fördern, möglicherweise auch den generationenübergreifenden Bau. Auch die Nutzungsmischung in den Ortslagen müsste unterstützt werden, um da die Funktionen zu erhalten bzw. sie wiederherzustellen. Im Hinblick auf die niedrige Sanierungsquote, was die Bestandsbauten betrifft, wäre es wünschenswert, wenn man diese hochfährt. Dadurch könnte man eben das große Ziel, die Qualität in der Siedlungsentwicklung zu verbessern, unterstützen. Ich hatte in meinem Eingangsstatement von der Transformation des Bestehenden gesprochen. All diese Aspekte sind wichtig. Beginnen muss man sicherlich mit der baulichen Substanz [Ton/Audio kurzzeitig unverständlich], was den Einzelhandel betrifft und dergleichen mehr.

Der Fragende von der AfD sprach über das Thema „Werden jetzt Gruppen quasi ausgegrenzt von der Möglichkeit, ein Eigenheim zu bauen?“. Natürlich wird eine wirksame Begrenzung der Flächeninanspruchnahme dazu führen, dass man weniger Bauland auf dem Markt hat. Und eine Verknappung von Bauland ist natürlich ein Preissignal, keine Frage. Aber hier muss im Grunde auch eine vorsorgende Bodenbevorratungspolitik der Gemeinden stattfinden, indem im Grunde Flächen für die Entwicklung erworben werden und man da preisdämpfend darauf einwirken kann. Aber ich denke, dass die Idee, dass weiterhin in großem Umfang Eigenheime mit einem hohen Flächenverbrauch gebaut werden, dass das grundlegend überdacht werden sollte. Es klang auch schon an – Herr Petzold war es, glaube ich – das Argument „Ja, was machen denn die vielen Eigenheimbesitzer, wenn die Kinder aus dem Haus sind und



dann adäquaten Wohnraum suchen?“. Sie finden diesen häufig nicht in ihrem eigenen Ort, weil es dort in ihrem unmittelbaren sozialen Umfeld keinen altersgerechten Wohnraum gibt. Auch das ist – glaube ich – eine Zukunftsfrage. Die hat auch etwas mit Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen zu tun, und das hat auch etwas damit zu tun, wie man möglicherweise die Konjunktur wieder hochfährt, um am Bedarf orientiert zu bauen. Die Bedarfe ändern sich, die Gesellschaft altert, und deswegen braucht es eben auch auf dem Land ein sehr viel mehr diversifiziertes Wohnangebot als es vielerorts zur Verfügung steht.

„Agglomerationsplanung“ war ein Stichwort, das Herr Dr. Hoffmann brachte. Auch das Thema habe ich versucht, schon anfangs ein bisschen mit zu beleuchten, als ich davon sprach, dass eine sehr viel stärkere Abstimmung zwischen Kernstädten und dem Umland im Zuge der Planung angeraten ist. Auch hier sollte man im Grunde, im Kontext mit Fragen der jährlichen Erschließung und Erreichbarkeit innerhalb von Agglomerations- und auch von Metropolräumen, die Planung sehr viel stärker bündeln und aufeinander abstimmen.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz** (CDU/GSU): Vielen Dank. Abschließend Herr Prof. Löhr. Sie haben das Wort.

Sachverständiger **Prof. Dr. Dirk Löhr** (Hochschule Trier, Fachbereich Umweltwirtschaft/Umweltrecht): Zuerst möchte ich dem Abgeordneten Stein antworten. Sie haben meines Erachtens vollkommen Recht. Mit dem Flächennutzungsplan wird oft „Schindluder getrieben“. Da wird z. B. Fläche auf Vorrat ausgewiesen usw. Da muss man sich überlegen, wie kriegt man das in den Griff. Man müsste sich aber überlegen, ob man hier möglicherweise das „Kind mit dem Bade“ ausschüttet oder ob es da Reformen geben kann. Was wir alle wollen, ist ja so ziemlich dasselbe. Sie sagen, eine abgestimmte Regionalplanung, ein abgestimmtes Flächenmanagement sei notwendig. Das sind sicher die Ziele, zu denen wir hinkommen müssen. Inwieweit wir die mit dem gegebenen Instrumentarium erreichen können, wäre abzuwarten. Meines Erachtens nach, müssten wir bezüglich der Frage von Herrn Hoffmann dahin gehen, und da stimme ich dem zu, was gerade auch Herr Preuß gesagt hat, dass in die Regionen mehr Kompetenzen gegeben werden und entsprechend gesteuert werden muss. In dieser Richtung ist tatsächlich

auch an eine Kontingentierung zu denken. In Rheinland-Pfalz beispielsweise haben die Planungsgemeinschaften eine viel höhere Autonomie bekommen und diese können hier stärker steuernd eingreifen. Andere Länder, die erfolgreicher sind, was die Reduzierung des Flächenverbrauchs angeht, haben mehr Kompetenzen in der jeweiligen Region. Das sollten wir hier auch überlegen.

Vielleicht noch ein Wort zum Wachstum. Die Themen „Flächenneuinanspruchnahme“ und „Wachstum“, hängen sehr stark miteinander zusammen. Ich befürchte, wenn demnächst wieder die Konjunktur anspringt, dass dann auch wieder die alten Muster eingeschliffen werden. Und da sollten wir darauf achten, dass das möglichst nicht der Fall ist.

Noch mal zurück zu der Frage von Herrn Kraft und auch zu Herrn Hoffmann: Wenn wir nur noch restriktiv die Flächeninanspruchnahme ermöglichen, führt das zu höheren Preisen? Ja, dazu wird es kommen, und damit müssen wir umgehen. Hierauf braucht man Antworten. Immer dann, wenn man solche Güter verknappt, dann werden diese teurer, und dann muss man sehen, dass sich eben „Otto Normalverbraucher“ so etwas noch leisten kann. Man muss das Flächenmanagement, die Instrumentarien zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme mit den sozialen Kompensationsmechanismen zusammenbringen. Das kann auch „Baukindergeld“ oder so etwas sein. Dann wird es aber noch teurer, weil die Subvention nämlich ganz woanders landet als bei denjenigen, für die sie bestimmt ist. Also, da gibt es andere sinnvollere Mechanismen.

Erlauben Sie mir ganz am Schluss noch ein kurzes Wort zu Herrn Zickenheiner, zum Thema „Bodenbevorratung“. In diesem Kontext ist das auch von allergrößter Bedeutung, da die Kommunen es in der Hand haben, dies zu steuern. Auch preislich zu steuern, was dann in Folge auf ihrem Boden geschieht. Daher hat dies auch eine Relevanz im Kontext mit der Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme. Die Kommunen sind derzeit nicht in der Lage, so eine Politik zu betreiben. Ich habe darauf hingewiesen. Das erste, was die Länder machen könnten, wäre, an der Doppik etwas ändern. Wenn Boden akquiriert werden soll, dann legen diese in Folge andere Maßstäbe an, als wenn die Verschuldung für andere Zwecke aufgenommen werden muss. Da würden dann beispielsweise



auch die stillen Reserven nachrichtlich in der kommunalen Bilanzen ausgewiesen. Gleichzeitig braucht es aber auch Zuweisungen seitens der Länder und möglicherweise auch seitens des Bundes an die Länder, damit eben solche Fonds aufgesetzt werden. Wir sind mit den ganzen Fonds noch forschungsmäßig ziemlich am Anfang, und da müssen wir ein großes Gewicht drauf legen, dass das tatsächlich in „die Gänge“ kommt.

**Vorsitzender Dr. Andreas Lenz** (CDU/CSU): Ganz herzlichen Dank. Wir sind damit am Ende des Expertengesprächs. Vielen Dank an die Sachverständigen für die Teilnahme. Danke auch für die technische Umsetzung. Ich glaube, das war ein sehr guter erster Aufschlag für das Thema. Ich wünsche allen noch einen schönen Abend.

Schluss der Sitzung: 19:35 Uhr

Dr. Andreas Lenz, MdB  
**Vorsitzender**

43. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung  
am 06.05.2020

## Thema: Flächeninanspruchnahme – Flächen nachhaltig nutzen

### Stellungnahme: Ökonomische Aspekte und Instrumente

#### Executive Summary

Um das revidierte Flächenverbrauchsziel von „30 ha minus X“ für 2030 zu erreichen, ist ein Bündel von Maßnahmen erforderlich. Notwendig ist ein stärkerer Fokus auf kompaktere Siedlungsformen bzw. auf den Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung. Hierbei können ökonomische Anreize sinnvolle Unterstützung der planerischen Ziele liefern. Gesteuert werden kann aber nur, was auch gemessen wird. Daher sind verbindliche, auf die verschiedenen staatlichen Ebenen heruntergebrochene Flächenverbrauchsziele erforderlich. Gute Steuerungsmöglichkeiten bestehen v. a. auf der Angebotsseite für Bauland. Vor Vornahme von Baulandausweisungen sollten verpflichtende Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen vorgenommen werden, die auch die Folgekosten berücksichtigen. Zu überdenken sind auch ökonomische Instrumente wie handelbare Flächennutzungsrechte oder die Baulandausweisungsumlage; allerdings gibt es insbesondere gegen die handelbaren Flächennutzungsrechte eine Reihe von Bedenken. Über mehr kommunales Bodeneigentum ließen sich die Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf mehr Innenentwicklung deutlich verbessern; hier bestehen jedoch v. a. haushaltsrechtliche Restriktionen. Steuerliche Maßnahmen (Nutzung der Grundsteuer C, Einführung einer Bodenwertsteuer, Absenkung der Grunderwerbsteuersätze) könnten ebenfalls unterstützend wirken. Auch die Empfehlungen der „Baulandkommission“ sind größtenteils zielführend; kritisch sind jedoch die Vorschläge bezüglich der Außenentwicklung zu sehen. Die notwendigen Maßnahmen betreffen die unterschiedlichsten staatlichen Ebenen; der Bund kann jedoch zu einer Koordinierung beitragen.

#### Inhalt

1. Zur Ausgangslage.....	S. 2
2. Vorab: Flächenziele setzen.....	S. 3
3. Obligatorische Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.....	S. 3
4. Handelbare Flächenausweisungsrechte.....	S. 4
5. Baulandausweisungsumlage.....	S. 5
6. Kommunale Bodenvorratspolitik und Bodenfonds.....	S. 6
7. Steuerliche Maßnahmen.....	S. 7
8. Exkurs: Die Empfehlungen der „Baulandkommission“.....	S. 8
9. Schlussbetrachtung.....	S. 9

## 1. Zur Ausgangslage

Gegenwärtig werden pro Tag ca. 60 ha Siedlungs- und Verkehrsfläche neu in Anspruch genommen. Ein erheblicher Teil der neu in Anspruch genommenen Fläche wird versiegelt. Damit wird das aus dem Jahr 2002 stammende Nachhaltigkeitsziel von 30 ha pro Tag in 2020 allenfalls dann erreicht, wenn die durch die Corona-Epidemie eingetretene Wirtschaftskrise hier „Unterstützung“ leistet. Diese wird aber nur vorübergehend sein und zudem mit einem hohen Preis erkaufte. Es gilt, das mit der 2017 beschlossene Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie revidierte Ziel von nunmehr „30 ha minus X“ für 2030 auch bei laufender Wirtschaft zu erreichen.<sup>1</sup>

Der „Flächenverbrauch“ hat nämlich Folgen für die Nachhaltigkeit der Siedlungsentwicklung:

- Ökologie: Zu nennen sind hier der Verlust v.a. an landwirtschaftlichen Flächen mit der Folge zunehmender „Flächenimporte“ aus dem Ausland (womit auch ein Druck auf die Primärwälder verbunden ist). Weiter wird die Landschaft zerschnitten, mit den Verlusten an Habitaten auch die Biodiversität eingeschränkt etc.;
- Wirtschaft und Finanzen: Durch eine zu wenig kompakte Besiedelung werden zusätzliche Stoffströme und Transportkosten erzeugt. Es entsteht zudem eine hohe Abhängigkeit vom Auto; eine Mobilitätswende wird hierdurch erschwert. Bei stagnierender oder sogar abnehmender und alternder Bevölkerung muss schließlich die ausufernde Infrastruktur von einer immer geringeren Anzahl von Arbeitskräften finanziert werden;
- Soziales: Je weniger kompakt die Siedlungstätigkeit, umso schwieriger wird die Versorgung von Kindern (v.a. bei alleinerziehenden Elternteilen) oder Alten.

Die Beispiele könnten mühelos fortgeführt werden. Treiber der benannten Fehlentwicklungen sind:

nachfrageseitig u.a. (ohne Anspruch auf Vollständigkeit)<sup>2</sup>

- das Wachstum der Wirtschaft und auch der Einkommen;
- der im Laufe der Zeit angestiegene Wohnflächenbedarf pro Kopf;
- das Preisgefälle zwischen Innenstadt und Außenbereichen bzw. zwischen Stadt und Land;
- die Immobilität des Immobilienmarktes: Zu wenig nicht mehr richtig genutzte Flächen werden aufgegeben bzw. verkauft. Die Siedlungstätigkeit verschiebt sich hierdurch an die Ränder der Ortschaften;

sowie angebotsseitig

- der nicht selten entstehende Druck von Eigentümern landwirtschaftlicher Flächen auf Konversion. Der Wert der Grundstücke kann sich als Folge einer planerischen Umwidmung über Nacht um den Faktor 30 oder mehr vervielfachen;
- der Wettbewerb um Einwohner bei v.a. ländlichen Kommunen, da diese v.a. mit einem höheren Gemeindeanteil an der Einkommensteuer verbunden sind. Ähnliches gilt auch bezüglich der Gewerbebetriebe, die sich auf den Gemeinanteil an der Umsatzsteuer auswirkt;
- steuerliche Verzerrungen der kommunalen Investitionsentscheidung (Einnahmenseite): Mit der Konversion von landwirtschaftlichen in Siedlungs- und Verkehrsflächen fließen auch die

---

<sup>1</sup> Die Bundesregierung (2018) Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Aktualisierung 2018, Berlin, S. 55.

<sup>2</sup> L. Adrian, S. Bock, A. Bunzel, T. Preuß (Difu) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Aktionsplan Flächensparen. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes, Texte 38/2018. Berlin/Dessau, S. 40.

beiden wichtigsten Gemeindesteuern, nämlich die Gewerbesteuer und die Grundsteuer B. Mit der Grundsteuer A gehen im Falle einer Konversion im Durchschnitt aber nur rund 3 % der Grundsteuereinnahmen bzw. 0,6 % der Gesamtsteuereinnahmen der Kommune verloren. Flächenverbrauch lohnt sich also.

Das Ergebnis: Im Durchschnitt gesehen hat Deutschland nicht zu wenig Bauland. Allerdings befindet es sich an den falschen Stellen. In vielen Ballungsräumen und Großstädten sind Neuausweisungen kaum mehr möglich; Bauland wird zum Engpass für bezahlbares Wohnen. Hingegen wird v.a. in ländlichen Kommunen oft viel zu viel Bauland ausgewiesen.

Um das revidierte Nachhaltigkeitsziel bis 2030 zu erreichen, sind kompaktere Siedlungsformen notwendig; der Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung muss mit größerem Druck als bisher unterstützt werden. Nachfolgend werden einige wichtige ökonomische Instrumente diskutiert, mit denen v.a. auf der Angebotsseite mehr Druck auf die Erreichung des Nachhaltigkeitsziels erzeugt werden könnte.

## 2. Vorab: Flächenziele setzen

Nur was sich messen lässt, kann auch gesteuert werden. Es gilt, auf den verschiedensten Raumebenen (Bund, Länder, Gemeinden) Flächenziele zu setzen und deren Einhaltung oder Verfehlung zu messen.

In der Vergangenheit wurden über Projekte wie Raum+Monitor (Rheinland-Pfalz) schon gute Fortschritte bei der Erhebung von Flächenpotenzialen geleistet.<sup>3</sup> Das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) führt ein Monitoring der Siedlungs- und Freiraumentwicklung durch.<sup>4</sup> Viele Kommunen haben freiwillig Leerstandskataster eingeführt. Diese und weitere Ansätze gilt es weiter zu entwickeln und mit den vorhandenen geographischen Informationssystemen der Katasterämter (ALKIS<sup>5</sup> etc.) zu verknüpfen.

Je nach ausgewähltem Instrumentarium (s. unten) wäre dabei zu überlegen, die Flächenziele auf die verschiedenen raumwirtschaftlichen Ebenen (Bund, Länder, Gemeinden) herunter zu brechen. Ein erster Schritt wäre die Aufnahme entsprechender verbindlicher Ziele in die Landesentwicklungspläne. Nur durch Setzung und Kontrolle von Zielen lässt sich die Verbindlichkeit herstellen, die zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels „30 ha minus X“ für 2030 benötigt wird.

## 3. Obligatorische Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Für Unternehmen ist es eine Selbstverständlichkeit, vor Vornahme größerer Investitionen eine Investitionsrechnung durchzuführen. Hierbei wird die Wirtschaftlichkeit (Rentabilität, Liquidität) über die Nutzungsdauer der Investition hinweg ermittelt.

Obwohl die Gemeindeordnungen i.d.R. auch die Kommunen zu wirtschaftlichem Handeln verpflichten und es bei der Baugebietsneuausweisung um Millionenbeträge mit erheblichen Folgelasten geht, werden Baugebiete im Wettbewerb der Bürgermeister um neue Einwohner zumeist ohne eine solche

---

<sup>3</sup> WebSite des Ministeriums des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (o. J.). Online: <https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/landesplanung/raum-monitor/>

<sup>4</sup> Institut für ökologische Raumentwicklung (o.J.): Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung. Online: [https://monitor.ioer.de/?raeumliche\\_gliederung=gebiete&opacity=0.8&zoom=6&lat=51.33061163769853&lng=10.458984375000002&glaettung=0&](https://monitor.ioer.de/?raeumliche_gliederung=gebiete&opacity=0.8&zoom=6&lat=51.33061163769853&lng=10.458984375000002&glaettung=0&)

<sup>5</sup> Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (o.J.). Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem. Online: <http://www.adv-online.de/Adv-Produkte/Liegenschaftskataster/ALKIS/>

Analyse ausgewiesen (noch nicht einmal tragfähige Bevölkerungsprognosen zugrunde gelegt). Die betreffenden Verpflichtungen in den Gemeindeordnungen laufen insoweit oftmals ins Leere. Die „Rechnung“ dürfen dann die den Entscheidern nachfolgende Amtsträger und die Bürger begleichen.

Eine Möglichkeit bestünde darin, die Gemeinden vor Neuausweisung von Baugebieten auf eine Fiscal Impact-Analyse zu verpflichten und das Ergebnis durch die Kommunalaufsicht kontrollieren zu lassen. Grundsätzlich wurden die betreffenden Instrumente bereits entwickelt (z.B. Folgekostenrechner Rheinland-Pfalz<sup>6</sup>). Eine Alternative könnte darin liegen, die Kommunen – auch in Abstimmung mit dem Landesentwicklungsplan – nach dem Ampel-Schema mit grün, gelb und rot zu qualifizieren. In roten Regionen (wirtschaftlich schwach, starke Bevölkerungsverluste, v.a. geringe Bodenwerte) wären bei Baulandneuausweisungen von der Kommunalaufsicht besonders strikte Maßstäbe und Begründungen anzulegen, in gelben Gebieten geminderte Anforderungen (Fiscal Impact-Analysen u.a.). Es besteht zwar bei solchen Maßnahmen ein Konflikt mit dem Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG). Allerdings sollte es angesichts der bestehenden Rationalitätsfallen (individuell rationales Handeln führt zu suboptimalen Ergebnissen für die Gemeinschaft) möglich sein zu prüfen, inwieweit eine Einschränkung des betreffenden Rechts gerechtfertigt ist.

## 4. Handelbare Flächenausweisungsrechte

Bereits im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (17. Legislaturperiode, 2009, S. 133)<sup>7</sup> wurde vereinbart, „einen Modellversuch zu initiieren, in dem Kommunen auf freiwilliger Basis ein überregionales Handelssystem für die Flächennutzung erproben“. Zwischenzeitlich wurden diverse Modellversuche, Feldexperimente und Planspiele vorbereitet und teilweise auch durchgeführt.<sup>8</sup>

Handelbare Flächenausweisungsrechte übertragen die Idee des CO<sub>2</sub>-Emissionshandels auf die Fläche. Neues Baurecht darf durch die Kommunen nur geschaffen werden, wenn diese hierfür Flächenausweisungsrechte nachweisen können. Nicht benötigte Rechte können an andere Kommunen verkauft, zusätzlich nötige Kommunen von anderen Kommunen angekauft werden.

Allerdings ergibt sich Grundsatzproblem: Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass die planerischen Vorgaben Priorität vor dem marktwirtschaftlichen Mechanismus haben sollen. Entsprechend der „funktionalen Philosophie“ der Baunutzungsverordnung steuert die Planung jedoch eine funktionale Struktur (Ausweisung von Wohn-, Gewerbe-, Mischgebieten etc.). Damit der Markt für Flächenausweisungsrechte aber überhaupt effizient arbeiten kann, müssen Rechte für diese verschiedenen funktionalen Kategorien in ein „Universalzertifikat“ für Siedlungs- und Verkehrsflächen zusammengefasst werden. Das Ergebnis wäre ein einheitlicher Zertifikatspreis für Siedlungs- und Verkehrsflächen. Grundsätzlich lässt sich über einen einheitlichen Preis aber keine funktionale Struktur steuern. Es lässt sich vielmehr leicht zeigen, dass hierdurch finanzielle Anreize gesetzt werden, von den planerischen Vorgaben abzuweichen.<sup>9</sup> Die Planung kann so im schlimmsten Fall sogar konterkariert werden.

---

<sup>6</sup> Folgekostenrechner Rheinland-Pfalz (o.J.). Online: <http://www.folgekostenrechner-rlp.de/pg/allgemein.php>

<sup>7</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. 17. Legislaturperiode, Berlin. Online: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=83dbb842-b2f7-bf99-6180-e65b2de7b4d4&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=83dbb842-b2f7-bf99-6180-e65b2de7b4d4&groupId=252038)

<sup>8</sup> Umweltbundesamt (2018): Handel mit Flächenzertifikaten. Online: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/handel-flaechenzertifikaten#durchfuhrung-eines-modellversuches>

<sup>9</sup> D. Loehr (2011): The Role of Tradable Planning Permits in Environmental Land Use Planning: A Stocktake of the German Discussion. In: S. Appiah-Opoku (Hrsg.): Environmental Land Use Planning. Intech: Rijeka/Kroatien (open

Im CO<sub>2</sub>-Emissionshandel besteht dieses Problem nicht, da es hier nicht um die Steuerung einer Struktur, sondern des Belastungsniveaus geht.<sup>10</sup> Nun kann man die funktionale Orientierung der Baunutzungsverordnung (BauNV) zu Recht kritisieren.<sup>11</sup> Dennoch ist festzustellen, dass handelbare Flächennutzungsrechte mit der funktionalen Philosophie der BauNV in ihrer gegenwärtigen Beschaffenheit strukturell inkompatibel sind. Leider fand nur eine sehr oberflächliche Auseinandersetzung mit diesem zentralen Argument im Rahmen der Planspiele und Modellversuche statt.<sup>12</sup>

Technisch setzt der Handelsmechanismus zudem entsprechend leistungsfähige Fiscal Impact-Analysen für die geplanten Baugebiete voraus, da der Zertifikatspreis mit den entgangenen „Gewinnen“ der Kommune aus den geplanten Baulandausweisungen verglichen werden muss (Opportunitäts- bzw. Grenzvermeidungskosten). Zudem bestehen noch verschiedenartige rechtliche Einwendungen; ferner sind auch aufgrund der Komplexität des Marktdesigns (und der damit verbundenen Kosten) sowie Differenzen bezüglich der anfänglichen Zuteilung der Rechte Akzeptanzprobleme zu erwarten.

## 5. Baulandausweisungsumlage

Einen interessanten Ansatz liefert die sog. Baulandausweisungsumlage (BLAU).<sup>13</sup> Hierbei handelt es sich – anders als bei den handelbaren Flächennutzungsrechten – nicht um ein Instrument der Mengen-, sondern der Preissteuerung. Die Kommunen in einem Planungsverbund zahlen bei Neuausweisung einen bestimmten Betrag in einen gemeinsamen, interkommunal verwalteten Fonds ein. Das Aufkommen wird schließlich an die Kommunen nach einem bestimmten Schlüssel zurückverteilt. Dieser kann sich beispielsweise nach der Bevölkerungszahl in der jeweiligen Gemeinde richten, aber auch Modifikationen sind möglich. Im Ergebnis

- zahlen Kommunen mit überdurchschnittlichen Flächenneuausweisungen mehr in den Fonds ein, als sie zurückerstattet bekommen (negativer Zahlungssaldo);
- solche Kommunen mit unterdurchschnittlichen Flächenneuausweisungen bekommen mehr zurück, als sie in den Fonds einzahlen (positiver Zahlungssaldo);
- Bei durchschnittlichen Flächenneuausweisungen wiegen sich hingegen Einzahlungen und Rückerstattungen auf.

Anders als bei handelbaren Flächenausweisungsrechten kann der Preis für die Flächenneuausweisungen in unterschiedlichen Teilmärkten auch unterschiedlich hoch angesetzt werden. Mit der möglichen Differenzierbarkeit kann den o.a. Einwendungen der Inkompatibilität mit der BauNV zumindest teilweise entgegnet werden. Es verbleibt allerdings das Problem der Festsetzung eines angemessenen

---

access), S. 205 – 218. Online: <https://www.intechopen.com/books/environmental-land-use-planning/the-role-of-tradable-planning-permits-in-environmental-land-use-planning-a-stocktake-of-the-german-d>

<sup>10</sup> Allerdings erscheint das Problem auch hier, wenn andere Treibhausgase mit den CO<sub>2</sub>-Zertifikaten (über Gewichtungsfaktoren) mit gesteuert werden sollen.

<sup>11</sup> H. Kloetsch, H. Wilke (2017): An den richtigen Schrauben drehen! NABU Impuls. Online: [https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/nachbarnatur/impuls/170727\\_nabu-impuls-baunvo.pdf](https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/nachbarnatur/impuls/170727_nabu-impuls-baunvo.pdf)

<sup>12</sup> K. Bizer, J. Bovet, R. Henger, N. Jansen, S. Klug, K. Ostertag, J. Schleich, S. Siedentop (2012): Projekt FORUM: Handel mit Flächennutzungsrechten – fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs. UBA Texte 60/2012, Berlin / Dessau, S. 55.

<sup>13</sup> R. Krumm (2005): Die Baulandausweisungsumlage als preissteuernder Ansatz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs. IzR 4/5, S. 307 – 310.

Preises für die verschiedenen Teilmärkte.<sup>14</sup> Das Regime dürfte auch deutlich einfacher als die handelbaren Flächennutzungsrechte durchzuführen sein und daher auf größere Akzeptanz stoßen. Andererseits kann die BLAU als ein Fremdkörper im gegenwärtigen kommunalen Finanzausgleich begriffen werden, was rechtliche Bedenken auslöst.<sup>15</sup>

## 6. Kommunale Bodenvorratspolitik und Bodenfonds

Beim Ziel einer Forcierung der Innen- vor Außenentwicklung ergeben sich u.a. folgende Probleme:

- Teilweise bestehen (v.a. bei tiefen und mittelhohen Preislagen) unter- oder gar ungenutzte Flächenreserven in den Innenbereichen. Die Grundstückseigentümer nutzen die planerischen Vorgaben nicht aus und konterkarieren mit ihren individuell rationalen Verhaltensweisen<sup>16</sup> die planerischen Setzungen;
- wird das Ziel der Innen- vor Außenentwicklung dennoch erfolgreich erreicht, bedeutet dies eine höhere Verdichtung und in der Folge auch höhere Mieten und Immobilienpreise. Dies kann jedoch soziale Folgeprobleme mit sich bringen;
- in der derzeit noch geltenden Form des § 34 BauGB bestehen erhebliche Steuerungsdefizite. Das Bauvorhaben muss sich lediglich in die Umgebung einfügen. Weitergehende (Sozial-) Bindungen und eine Beteiligung an den infrastrukturellen Folgekosten können den Grundstückseigentümern nicht auferlegt werden. Zwar hat die „Baulandkommission“ diese Thematik erkannt (s. auch Abschn. 8)<sup>17</sup>; gegenwärtig steht aber noch dahin, inwieweit die anstehende BauGB-Novelle diesbezüglich Abhilfe schafft.

Eine bessere Steuerbarkeit der Vorgänge auf dem Bodenmarkt kann v.a. durch mehr kommunales Bodeneigentum erreicht werden. So können die Einwirkungsmöglichkeiten auf die soziale und funktionale Durchmischung intensiviert und Investoren auch an den Folgekosten der Infrastruktur beteiligt werden (Zwischenerwerb). Vor allem die Weiterentwicklung des Erbbaurechts erscheint hier mit Blick auf langfristige Sozialbindungen sehr interessant. Der Gegensatz zwischen individueller Rationalität (Investoren) und Gemeinwohl lässt sich somit über mehr kommunales Eigentum entschärfen.

Einer Ausweitung des kommunalen Bodeneigentums stehen gegenwärtig aber haushaltsrechtliche Restriktionen (v.a. für finanziell angeschlagene Gemeinden) sowie weitere rechtliche Hindernisse (z.B. bei der Ausübung des Vorkaufsrechts) gegenüber. Auch diese Probleme wurden von der „Baulandkommission“ schon teilweise thematisiert<sup>18</sup>; die notwendigen rechtlichen Änderungen reichen allerdings vom Baugesetzbuch bis hin zum kommunalen Haushaltsrecht.

---

<sup>14</sup> Dieses Problem könnte man über eine Kombination mit Flächenausweisungszertifikaten lösen, die versteigert werden. S. Loehr (2011), Fn. 9.

<sup>15</sup> W. Spannowsky, A. Hofmeister (o.J.): Rechtsfragen zur Implementierung einer Baulandausweisungsumlage zum Zwecke der Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung in das kommunale Finanzausgleichssystem. Expertise im Rahmen des REFINA-Projekts Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement in der Stadtregion Gießen-Wetzlar.

<sup>16</sup> Boden kann als eine Realloption interpretiert werden; für den Eigentümer kann es durchaus rational sein, auf die Ausübung der Option (Bebauung, Aufstockung etc.) zu verzichten. Hierzu s. D. Löhr (2019): Reform der Grundsteuer – Chance für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung? ZfU 3, S. 300 – 319.

<sup>17</sup> BMI (2019): Endbericht der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), Berlin, S. 14.

<sup>18</sup> Ebenda. Auch bei den ebenfalls diskutierten flächendeckenden Baugeboten geht es um das Aufbrechen von Widerständen der Grundstückseigentümer.

## 7. Steuerliche Maßnahmen

Das Ziel der Innen- vor Außenentwicklung setzt voraus, dass die Flächenpotenziale in den Innenbereichen mobilisiert werden können. Gleichzeitig ist es notwendig, dass die Preise und Mieten auf einem Niveau bleiben, das Wohnen bezahlbar bleibt.

Ein wichtiger Ansatzpunkt kann die verstärkte Nutzung der Grundsteuer C durch die Kommunen sein, die im Rahmen der Ende 2019 erfolgten Grundsteuerreform eingeführt wurde (§ 25 GrStG). Hiermit ist es möglich, aus städtebaulichen Gründen u. a. privat vorgehaltene unbebaute, aber baureife Grundstücke mit einem höheren Grundsteuersatz zu belegen und dadurch Nutzungsdruck zu erzeugen. Nicht erfasst werden hiervon jedoch u. a. mindergenutzte Grundstücke oder Unternutzungen sowie bewusst in Kauf genommenen Leerstände bei bebauten Grundstücken.

Die beste Möglichkeit, diesbezüglich einen gleichmäßigen Nutzungsdruck aufzubauen, besteht in einer Bodenwertsteuer. Über diese werden sämtliche Grundstücke unabhängig von ihrer tatsächlichen Bebauung so besteuert, als ob sie optimal bebaut sind. Das Vorhalten von ungenutzten Grundstücken oder der Verzicht auf die Ausnutzung von Flächenpotenzialen erzeugt somit für den Grundstückseigentümer Kosten. Die Einführung einer Bodenwertsteuer wird im Rahmen der Länderöffnungsklausel des Art. 72 Abs. 3 Nr. 7 GG gerade von der Landesregierung Baden-Württemberg angedacht und geprüft. Die ebenfalls auf Länderebene angedachte wertunabhängige, sich nur auf die Boden- und Gebäudefläche stützende Grundsteueralternative (Modell Bayern) kann den notwendigen Nutzungsdruck hingegen nicht erzeugen. Das gilt selbst dann, wenn die Bemessungsgrundlage mit Lagefaktoren (Modell Niedersachsen) gewichtet wird.

Die Besteuerung des Bodens (ohne Berücksichtigung der Bebauung) kann v.a. auch Baugebote und die Ausübung von kommunalen Vorkaufsrechten zu einem akzeptablen Preis unterstützen.

Ein weiteres Problem liegt in der Grunderwerbsteuer. Es handelt sich zwar um die wichtigste Landessteuer. Gleichzeitig bedeutet sie auch zusätzliche Transaktionskosten, was die Mobilisierung von Flächen hemmt und Lock-in-Effekte bewirkt<sup>19</sup>; eine geringe Flächenmobilisierung im Bestand fördert aber die Flächenneuinanspruchnahme. Auch in der „Baulandkommission“ wurde eine Absenkung des Steuersatzes angeregt.<sup>20</sup> Allerdings liegt die Befugnis hierzu bei gegenwärtiger Rechtslage bei den Landesregierungen. Diejenigen finanziell schwächsten Bundesländer weisen i. d. R. die höchsten Grunderwerbsteuersätze auf (z.B. das Saarland). Zudem ist der Länderfinanzausgleich so gestaltet, dass Zusatzeinnahmen über eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer kaum abfließen.<sup>21</sup> Hier besteht Änderungsbedarf. Die von der „Baulandkommission“ empfohlenen Freibeträge bei der Grunderwerbsteuer (insbesondere beim erstmaligen Erwerb von Wohneigentum) sind jedoch wenig überzeugend, da sie einer dispersen Siedlungsentwicklung weiter Vorschub leisten können. Hingegen wäre bei einer Reform der Grunderwerbsteuer an eine Befreiung für den kommunalen Zwischenerwerb zu denken.

---

<sup>19</sup> T. Hentze, M. Voigtländer (2017): Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer. IW Policy Paper 17. Online: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/365618/IW-policy-paper\\_2017\\_17\\_Reformoptionen\\_fuer\\_die\\_Grunderwerbsteuer.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/365618/IW-policy-paper_2017_17_Reformoptionen_fuer_die_Grunderwerbsteuer.pdf)

<sup>20</sup> BMI (2019), Fn. 17, S. 17.

<sup>21</sup> T. Hentze (2017): Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich. IW-Kurzberichte 11. Online: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/320403/IW-Kurzbericht\\_11\\_2017\\_Grunderwerbsteuer.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/320403/IW-Kurzbericht_11_2017_Grunderwerbsteuer.pdf)

## 8. Exkurs: Die Empfehlungen der „Baulandkommission“

Ökonomische Instrumente müssen im Zusammenspiel mit dem rechtlichen und planerischen Rahmen verstanden werden. Von besonderer Bedeutung sind neben den bereits angesprochenen Maßnahmen dabei die nachfolgend auszugsweise dargestellten Empfehlungen der „Baulandkommission“<sup>22</sup>:

### a) Empfehlungen zur Erhöhung des Angebots

Von der „Baulandkommission“ wurden eine erleichterte Anwendung des Baugebotes und die Prüfung der Einführung eines neuen Instruments zur Aktivierung dispers verteilter innerstädtischer Instrumente empfohlen. Nicht ausdrücklich erwähnt wird hierbei jedoch die sog. Innenentwicklungsmaßnahme, die im Rahmen von Planspielen bereits erfolgreich getestet wurde.<sup>23</sup>

Ebenfalls wird die Erweiterung kommunaler Vorkaufsrechte angedacht (S. 14 – 15). Soweit, auch Bodenvorratspolitik als Grund für deren Ausübung zu benennen, mochte die Kommission hierbei allerdings nicht gehen.

Als positiv ist die Empfehlung zu bewerten, die städtebauliche Förderung stärker an der Innenentwicklung auszurichten und die Aufforderung an Bund und Länder, für die Reaktivierung von Brachflächen mehr Geld in die Hand zu nehmen (S. 17).

Die von der Baulandkommission empfohlenen Maßnahmen bezüglich der Außenentwicklung (Erleichterungen bei Vorhaben im Außenbereich durch Erhöhung der Begrenzung von maximal drei auf fünf Wohnungen) sowie die Verlängerung des § 13 b BauGB bis zum 31.12.2022 (S. 16) sind bezüglich des Vorrangs der Innen- vor Außenentwicklung nicht sinnvoll.

### b) Empfehlungen zur Beeinflussung der Struktur des Angebots (Planung)

Die Einführung sektoraler Bebauungspläne (Einführung eines neuen § 9 Abs. 2d BauGB i.V.m. § 34 BauGB) zur besseren Steuerung der Entwicklung in den bislang unbeplanten Innenbereichen ist ebenfalls zielführend (S. 14; s. auch Abschn. 6 oben). Allerdings sind hierbei die empfohlenen Planspiele verzichtbar und eine zeitliche Befristung überflüssig; Maßnahmen zur Heranziehung der Eigentümer an der Finanzierung der Infrastruktur werden leider nicht thematisiert.

Mit der Einführung einer neuen Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ und einer Experimentierklausel zum Lärmschutz sollen Nutzungskonflikte zwischen Gewerbebetrieben und Wohnbebauung einer Lösung zugefügt werden (S. 15). Im Sinne einer kompakteren Siedlungstätigkeit ist dies wünschenswert, allerdings wird das Grundproblem der „funktional orientierten Planung“ nicht angepackt.

### c) Interkommunale Kooperation

Von hervorragender Bedeutung ist die von der Baulandkommission empfohlene stärkere interkommunale Kooperation (S. 13), um sich ansonsten einstellende Rationalitätenfallen aufzubrechen. Dies kann von gemeinsamen Flächennutzungsplänen bis hin zu Maßnahmen des finanziellen Ausgleichs reichen. Appelle dürften hier allerdings nicht ausreichen; hier stehen die Länder in der Pflicht.

---

<sup>22</sup> BMI (2019), Fn. 17.

<sup>23</sup> T. Kötter, S. Müller-Grunau (2018): Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“) in das Baugesetzbuch. Abschlussbericht für ein Projekt des BBSR (SWD – 10.06.03 – 17.102). Online: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMI/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf;jsessionid=9AA233B45D5186815311C43D77E32108.live11293?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMI/verschiedene-themen/2018/innenentwicklungsmassnahme-dl.pdf;jsessionid=9AA233B45D5186815311C43D77E32108.live11293?__blob=publicationFile&v=2)

## 9. Schlussbetrachtung

In den letzten Jahren ist das Thema Flächensparen hinter die Diskussion der Rolle des Bodens als Engpassfaktor für bezahlbaren Wohnraum zurückgetreten. Zumal die Baulandneuausweisungen aber i.d.R. dort stattfinden, wo sie am wenigsten benötigt werden, handelt es sich hierbei nur bedingt um einen Zielkonflikt. Die in dieser Stellungnahme skizzierten Instrumente stellen eine exemplarische Bestandsaufnahme dar mit der Anregung, die Diskussion vergangener Jahre wieder aufzugreifen und diese in die aktuelle Debatte (so auch die Vorschläge der Baulandkommission) einzubetten.

Die gesetzgeberischen und administrativen Kompetenzen bezüglich der angesprochenen ökonomischen Instrumente liegen teilweise beim Bund (z.B. BauGB, BauNV), zu einem erheblichen Teil aber bei den Ländern (z.B. obligatorische Wirtschaftlichkeitsberechnungen, verbindliche Flächenziele in der Regionalplanung) und teilweise auch bei den Gemeinden (z.B. Leerstandskataster, kommunale Bodenvorratspolitik). Möglicherweise kann der Bund aber koordinierend wirken und auch über entsprechende Forschungsprogramme auf eine Steuerung der Flächenneuanspruchnahme „aus einem Guss“ hinwirken, um das Ziel „30 ha minus X“ in 2030 zu erreichen.

Trier / Birkenfeld / St. Wendel, den 04.05.2020



(Prof. Dr. Dirk Löhr)

**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

# 43. Sitzung des Parlamentarischen Beirates für nachhaltige Entwicklung am 6. Mai 2020

Flächenneuanspruchnahme –  
Flächen nachhaltig nutzen

Ökonomische Aspekte und Instrumente

Prof. Dr. Dirk Lühr

Deutscher Bundestag  
Parlamentarischer Beirat  
f. nachhaltige Entwicklung

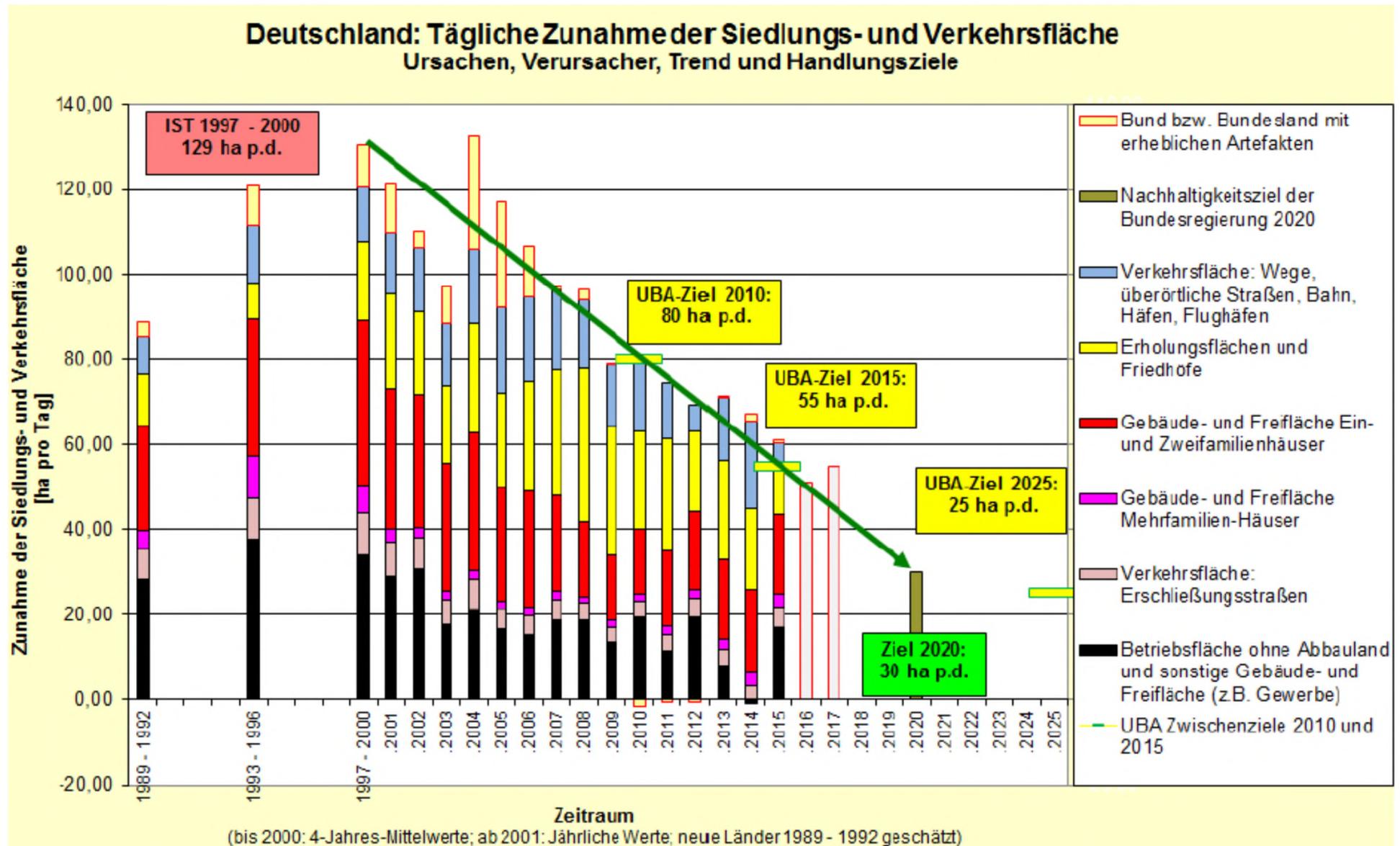
Ausschussdrucksache  
19(26)63-1



Umwelt-Campus  
Birkenfeld

H O C H  
S C H U L E  
T R I E R

# Stand: ca. 60 ha pro Tag



Quelle: Penn-Bressel 2019

# Ursachen und Konsequenzen

## Konsequenzen: U.a. ...

- *Ökologisch:* Verlust von landwirtschaftlichen Flächen, Landschaftszerschneidung, Verlust an Biodiversität etc.
- *Ökonomisch:* Zusätzliche Stoffströme, Mobilitätsmuster (PKW), wachsende Ausstattungs- und Finanzierungsprobleme bei Infrastruktur
- *Sozial:* u.a. Kinderbetreuung, Altenpflege, Einkaufsmöglichkeiten auf dem flachen Land etc.

# Ursachen und Konsequenzen

## Nachfrageseitige Ursachen: U.a. ...

- Wachsender Wohnflächenbedarf pro Kopf
- Wirtschafts- und Einkommenswachstum
- Immobilität des Grundstücksmarktes

## Angebotsseitige Ursachen: U.a. ...

- Druck auf Umplanung durch Eigentümer landwirtschaftlicher Flächen
- Wettbewerb um Einwohner und Unternehmen (Anteile an Gemeinschaftssteuern)
- Steuerliche Verzerrungen (Einnahmenseite der Kommunen): Grundsteuer B und Gewerbesteuer anstatt Grundsteuer A

# Ursachen und Konsequenzen

## Ergo:

- Nicht zu wenig Baugebiete, aber ...
- ... Baugebiete entstehen nicht selten an den falschen Stellen
- Ausweisung geht oft über den Eigenentwicklungsbedarf hinaus
- „Bürgermeisterwettbewerb“ ohne ausreichende Berücksichtigung der finanziellen Konsequenzen

# Flächenziele setzen

## Flächenziele

- ... möglichst als Kontingente auf Länder und Kommunen herunterbrechen und verbindlich setzen (Landesentwicklungspläne)
- ... und Erreichung messen!
- Nur, was gemessen wird, kann auch gesteuert werden!

**Weiterentwicklung vorhandener Ansätze, wie z.B.**



RheinlandPfalz

MINISTERIUM FÜR  
WIRTSCHAFT, KLIMASCHUTZ,  
ENERGIE UND  
LANDESPLANUNG

# RAUM+Monitor

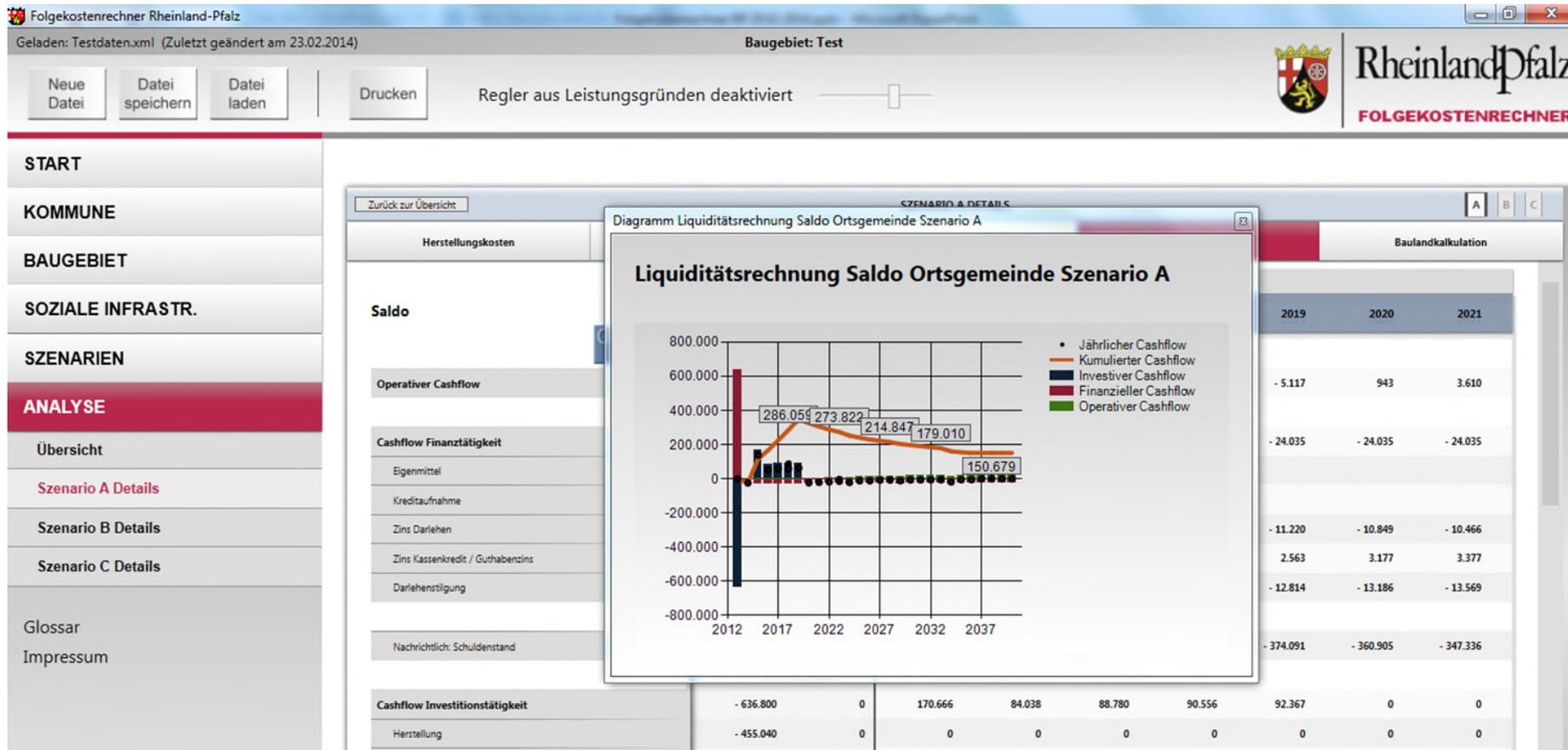
EIN INSTRUMENT ZUR NACHHALTIGEN

SIEDLUNGSENTWICKLUNG IN RHEINLAND-PFALZ

# Obligatorische Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

## Wirtschaftlichkeitsgebot in Gemeindeordnungen

- ... ist z. T. „totes Recht“
- Abhilfe: Z.B. Folgekostenrechner (hier: FK Rheinland-Pfalz)
- ... und/oder: „Ampelschema“



# Handelbare Flächenausweisungsrechte

## Idee:

- Übertragung des CO<sub>2</sub>-Handels (Cap & Trade) auf die kommunale Flächenausweisung
- Planspiele durchgeführt

## Aber:

- Planung bezieht sich auf Nutzungsstruktur (BauNV: Gewerbe, Wohnen etc.)
- Handel nur machbar mit Universalzertifikat (für Siedlungs- und Verkehrsflächen, am besten bundesweit)
- Mit einheitlichem Preis lässt sich aber keine Nutzungsstruktur steuern
- Planung kann sogar konterkariert werden
- Zudem: Rechtliche Bedenken ...
- ... und Akzeptanzprobleme wegen Komplexität des Marktdesigns

# Baulandausweisungsumlage

## Idee:

- Für jeden Quadratmeter neu ausgewiesener Fläche wird ein Betrag X in einen interkommunalen Topf gezahlt
- Volumen wird an Kommunen rückverteilt, z.B. nach Maßgabe der Bevölkerung
- Ergebnis:
  - Überdurchschnittliche Ausweisungen: Negativer Zahlungssaldo
  - Durchschnittliche Ausweisungen: Neutraler Zahlungssaldo
  - Unterdurchschnittliche Ausweisungen: Positiver Zahlungssaldo

## Pro:

- Vermutlich hohe Akzeptanz (Verständlichkeit)
- Regime kann auch kleinteilig und differenziert angewendet werden

## Aber:

- Preisfindung?
- Fremdkörper im bisherigen kommunalen Finanzausgleich

# Kommunale Bodenvorratspolitik / Bodenfonds

## Problemlage:

- Mangelnde Compliance bzgl. Planung (z.B. ungenutzte Reserven in Innenbereichen)
- Steuerungsdefizite speziell in § 34-Gebieten (Abhilfe durch BauGB-Novelle?)
- Innen- vor Außenentwicklung → höhere Verdichtung → höhere Mieten und Preise

## Lösung:

- Bessere Steuerbarkeit der Innenentwicklung durch mehr kommunales Bodeneigentum
- Einwirkungsmöglichkeiten auf soziale / funktionale Durchmischung, bessere Möglichkeiten zur finanziellen Beteiligung der Investoren an Folgekosten

**Aber:** V. a. haushaltsrechtliche Restriktionen!

# Steuerliche Begleitmaßnahmen

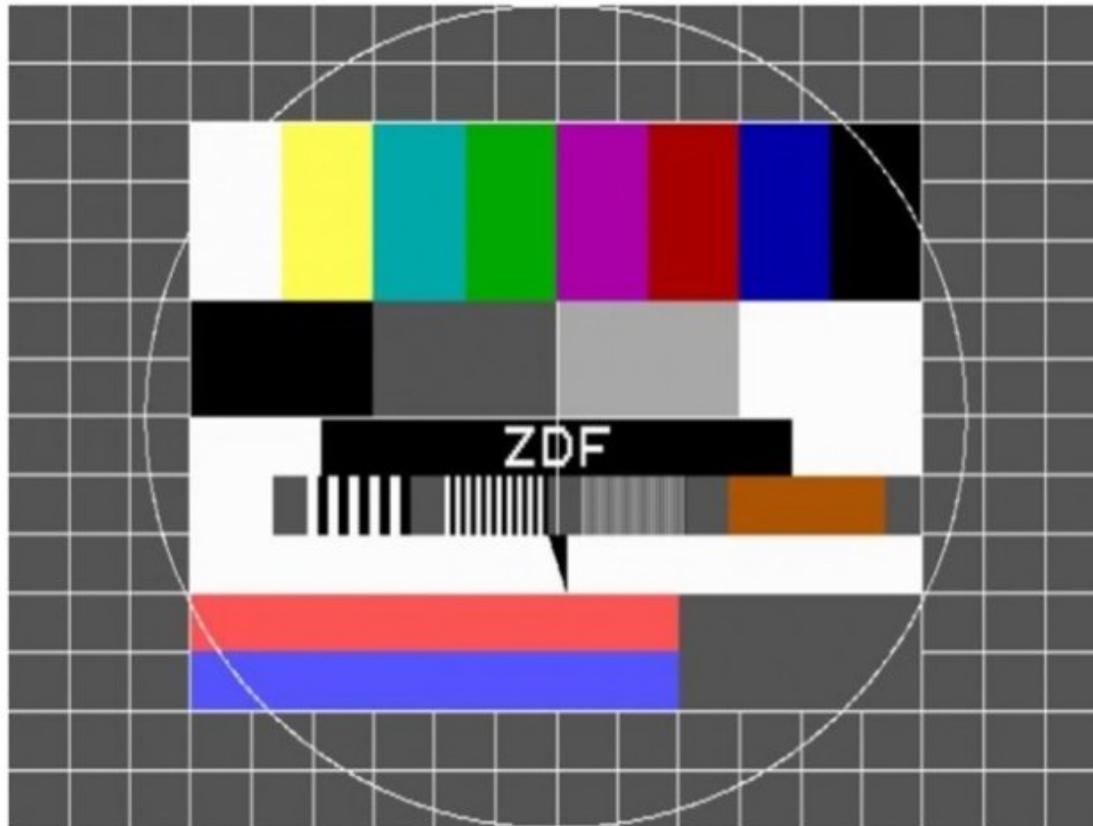
## Problemlage:

- Mangelnde Mobilisierung von Reserven in den Innenbereichen
- Z.T. hohes Preisniveau (Problem bei kommunalen Vorkaufsrechten)

## Lösung:

- Nutzung der Grundsteuer C
- Einsatz der Bodenwertsteuer im Rahmen der Länderöffnungsklausel (s. Baden-Württemberg)
- Absenkung der Grunderwerbsteuer (Transaktionskosten), Befreiung des kommunalen Zwischenerwerbs

**Danke!**



## 43. Sitzung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

06.05.2020: Flächeninanspruchnahme - Flächen nachhaltig nutzen



Handout zum Vortrag für die Mitglieder des parlamentarischen Beirates

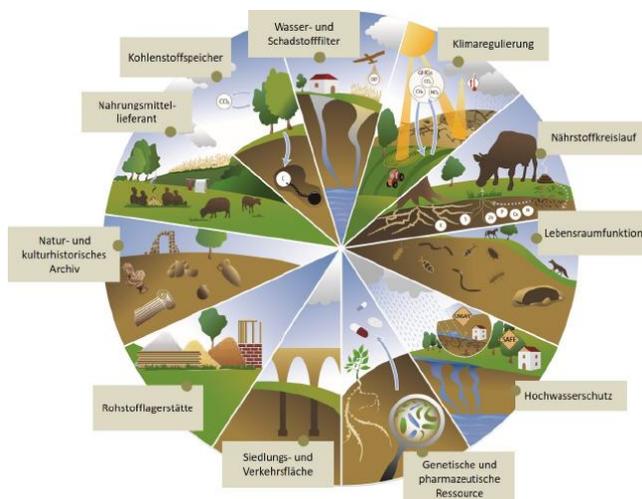
### Bedeutung des un bebauten Bodens als Existenzgrundlage

#### Der Boden steht über allem

Bodenschutzklausel §1a BauGB:

“(2) Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.“

#### Der Boden steht unter allem



#### Kontakt

##### NABU Bundesverband

Stefan Pezold

Referent für Siedlungsentwicklung

Tel. +49 (0)30 284.984 16 46

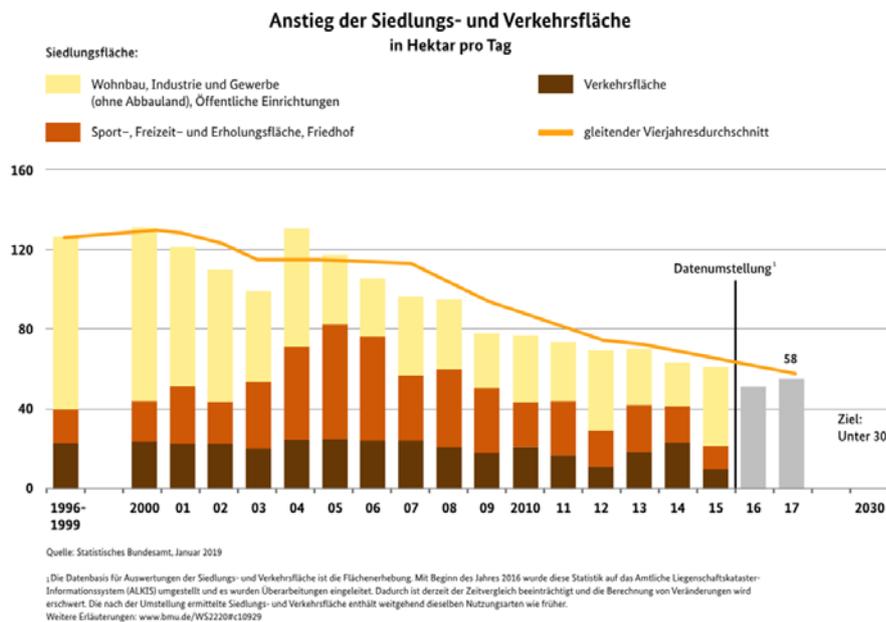
Fax +49 (0)30 284.984 35 46

stefan.petzold@NABU.de

- zahlreiche Funktionen
- nach Ozeanen zweitgrößter Kohlenstoffspeicher
- effektiver Bodenschutz ist Klimaschutz

## Dimensionen des Flächenverbrauchs

- Studie iÖR und PIK zur Dichte des Häusernetzes in Deutschland, 2019
- Bezog alle Gebäude mit mind. 10qm Grundriss ein
- größtmöglicher Abstand zweier Nachbargebäude = 6,3km
- in 99% der Fälle ist Nachbargebäude weniger als 1,5km entfernt
- Verdeutlicht Ausmaß des Flächenverbrauchs in Deutschland



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2019

- Höhepunkt um 2000, danach Regulierung, rückläufiger Trend
- dennoch jährlich Verbrauch einer Fläche wie Frankfurt/ Main –trotz langfristigem Bevölkerungsrückgang
- Würdigung der besonderen Herausforderung und der Bedeutung des Bodens im Umweltbericht der Bundesregierung (2019): bessere Nutzung der Siedlungsflächen, Vermeidung von Außenentwicklung und Freiraumverlust
- ABER: Verfehlung der gesteckten Ziele (ursprünglich 30ha bis 2020) aus Klimaschutzplan 2050 und Deutscher Nachhaltigkeitsstrategie
- Ziel muss sein, so schnell wie möglich Netto-Null-Flächenverbrauch (2030)

## Reduktionsziele Flächenverbrauch (eigene Darstellung)

Institution	Programm	Forderung	Umsetzung
Europäische Union	Ressourcenstrategie	Netto Null	bis 2050
Bundesregierung	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	30ha/Tag <30 ha/Tag	bis 2020 bis 2030 (seit 2016)
Bundesrat (2011)		Netto Null	bis 2025, spätestens 2030
BMU	Integriertes Umweltprogramm (2016)	20ha/Tag	bis 2030
		30ha/Tag	bis 2020
		<30 ha/Tag Netto Null	bis 2030 bis 2050
Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)	Umweltgutachten 2016	Netto Null	bis 2030

## Auswirkungen des Flächenverbrauchs

### Ökologische

- Zerschneidung von Lebensräumen und Biotopvernetzungen, Rückzugsorte, Trittsteinbiotop
- Verinselung von Artvorkommen, Verlust genetischer Vielfalt
- Verlust von Biodiversität
- Verlust der Bodenfunktionen
- Auswirkungen auf Wasserhaushalt
- negative Auswirkungen auf Klimawandel

### Ökonomische

- hohe Infrastrukturkosten für Neubauprojekte (Erschließung und Folgekosten)
- Erschweren der Verkehrswende
- Ressourcenknappheit
- erforderliche Siedlungsumbaukosten zur Anpassung an Klimawandel
- Verfehlung der gesteckten Ziele (ursprünglich 30ha bis 2020) aus Klimaschutzplan 2050 und Deutscher Nachhaltigkeitsstrategie

### Soziale

- „Donut-Effekt“: zerfallende Ortskerne, Destabilisierung ländlicher Räume
  - Verlust urbaner Kulturgeschichte
  - durch Wachstum in Randlagen erschwerte Versorgung
  - Zunahme von Herz-Kreislauf-Erkrankungen in Folge Klimawandel
- Direkter Zusammenhang zu weiteren Herausforderungen: Klimawandel, Artensterben, Verkehrswende, Ressourcenknappheit, demographischer Wandel
- Drastische Reduzierung des Flächenverbrauchs bietet Lösungsansätze

## Problem erkannt? – Instrumente

s. NABU-Grundsatzprogramm Nachhaltige Siedlungsentwicklung, u.a.:

- bedarfsorientierter Wohnungsbau an richtigen Stellen

- „doppelte Innenentwicklung“ – Nachverdichtung und Grünflächenerhalt
- Studie TU Darmstadt (2016&2019) – Wohnraumpotential im Bestand 2,3 – 2,7 Mio. Wohnungen
- durch Umnutzung und Aufstockung von Büro-, Industrie-, Bestandswohngebäuden und Infrastruktur
- Studie BBSR (2015) – ca. 120.000ha Potential an Brachflächen und Baulücken
- flächendeckende Führung eines Katasters wünschenswert
- vorhandene Instrumente bestehendes Baurecht ausnutzen (Festsetzungen B-Pläne)
- Modernisierung veralteter Vorschriften (Dichtevorgaben und Nutzungstrennung BauNVO)
- Bodenspekulationen unterbinden: Reformierung Grundsteuer/ Bodenwertsteuer, Novellierung Baugebote und kommunales Vorkaufsrecht
- verbindliche Flächenreduzierung über festgelegte Flächensparziele je Bundesland
- interkommunale und regionale Zusammenarbeit
- nachhaltige Verkehrswende, Flächenverbrauch durch Pkw enorm
- Entwicklung einer grünen Infrastruktur
- Vorbildwirkung für Privathaushalte, z. Bsp. Vermeidung von Schottergärten (Festsetzungsmöglichkeit in Bebauungsplänen nutzen, geltendes Recht umsetzen)

## Fehlanreize abschaffen

- konterkarieren Flächensparziele
- z. Bsp. Erhöhung Pendlerpauschale, Baukindergeld für Neubau, beschleunigte Bebauungsplanverfahren

### §13b BauGB

- befristet bis 31.12.2019, Bestrebungen der Wiederaufnahme
- erweitert 2007 (§13a, diente auch Schutz des Außenbereichs) eingeführtes Instrument des beschleunigten Bauens im Innen- auf Außenbereich
- Ziel: Bewältigung der Flüchtlingskrise und Schaffung (sozialen) Wohnraums
- in über 85% der Anwendungsfälle Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern (in Bayern nur in 7% in verdichteten Räumen, 93% ländlicher Raum); s. Anlage 1
- Wegfall Kompensationsverpflichtungen, Wegfall frühzeitiger Bürgerbeteiligung, Beschneidung der Umweltprüfung, muss nicht aus FNP entwickelt werden
- zusätzlich viele Anwendungsfehler in der Praxis (Umweltprüfung, Artenschutz)
- Paradox: häufige Anwendung in schrumpfenden Gemeinden
- heizt Konkurrenzkampf um Anwohner und Gewerbe zwischen Kommunen an vielfach Umstellung normaler B-Plan-Verfahren auf 13b, da Freifahrtschein für Gemeinden
- Umweltbericht der Bundesregierung (2019) spricht sich gegen Verlängerung aus und gesteht ein, dass Auswirkungen auf Flächenverbrauch nicht berücksichtigt wurden
- dennoch Empfehlung der Baulandkommission zur Fortsetzung

→ scheitert an Gründen seiner Aufstellung

→ zeigt Dilemma der fehlenden Steuerung der Flächensparziele auf Landesebene

## Vision einer zukunftsfähigen, nachhaltigen Siedlung

Anlage 1 – Zusammengefasste Ergebnisse der Länderabfrage Anwendung §13b BauGB



Hessen	32	55	1534	hauptsächlich		auch vorgesehen	keine Angaben			
Mecklenburg Vorpommern	7	39	625	mind. 115 (genaue Anzahl ist nicht bestimmbar)	mind. 36 (genaue Anzahl ist nicht bestimmbar)	min. 25 (genaue Anzahl ist nicht bestimmbar)	x	x	x	keine
Niedersachsen	145		ca. 3700	überwiegend (3200 WE)		keine Angaben (aber 500 WE)	x	x	x	keine*
Nordrhein Westfalen (Stand 31.12.2018)	23	54	2128	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben	keine Angaben			
Rheinland Pfalz	136		3800	fast ausschließlich		vereinzelt	x	x	x	keine
Saarland (Stand 15.03.2019)	5		35	ausschließlich		keine	x	x	x	keine
Sachsen	44	45	782 Wohngebäude (keine weiteren Angaben)							keine Angaben
Sachsen Anhalt	28	62	790	min. 243	keine Angaben	min. 12	x	x	x*	keine*
Schleswig-Holstein	22	105	2250	mind. 83 %		mind. 6 %	x	x	x	keine
Thüringen	13	31	320	fast ausschließlich (keine genauen Angaben)		keine Angaben	keine Angaben			

\* gemäß telefonischer Rückfrage