



Flächennutzungsmonitoring VIII Flächensparen – Ökosystemleistungen – Handlungsstrategien

IÖR Schriften Band 69 · 2016

ISBN: 978-3-944101-69-9

Instrumente für das Flächensparen: Aktionsplan und Planspiele

Thomas Preuß

Preuß, T. (2016): Instrumente für das Flächensparen: Aktionsplan und Planspiele. In: Meinel, G.; Förtsch, D.; Schwarz, S.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VIII. Flächensparen – Ökosystemleistungen – Handlungsstrategien. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 69, S. 23-29.

Instrumente für das Flächensparen: Aktionsplan und Planspiele

Thomas Preuß

Zusammenfassung

In zwei eng miteinander verbundenen Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes werden Instrumente des Flächensparens untersucht. Dabei wird zum einen ein bundesweiter Aktionsplan Flächensparen erarbeitet, der auf einer qualitativen Analyse bestehender und neuer Instrumente basiert, die für eine Erreichung der flächenpolitischen Ziele besonders geeignet erscheinen.

Zum anderen wird in Planspielen bzw. Praxistests eine Vielzahl von Instrumenten für eine zielgerechte Steuerung der Flächeninanspruchnahme getestet. Die Planspiele werden u. a. mit Akteuren Gemeinden bzw. Städten, eines interkommunalen Kooperationsverbunds sowie Akteuren der Raumordnung durchgeführt. Ein weiteres Planspiel fokussiert auf neue fiskalische bzw. ökonomische Anreizinstrumente für das Flächensparen.

1 Einführung

Die Bundesregierung hat in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie mit der Reduzierung des täglichen Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 Hektar und einer vorrangigen Innenentwicklung flächenpolitische Ziele für das Jahr 2020 formuliert. Das Flächensparen ist auch Gegenstand neuerer Strategien, Programme und Gutachten des Bundes sowie des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (Bundesregierung 2016, 158 ff.; BMUB 2016, 29; SRU 2016, 151 ff.). Die flächenpolitischen Ziele des Bundes wurden im Rahmen der Fortschreibung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie mit dem UN Sustainable Development Goal 11 „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“ verknüpft (Bundesregierung 2016, 158 ff.). Zusätzliche Bedeutung erlangte das Thema Innenentwicklung im Zusammenhang mit dem Erhalt von städtischen Grün- und Freiflächen in den vergangenen Jahren im Kontext mit den Erfordernissen von Klimaanpassung und doppelter Innenentwicklung (BMUB 2015b; Kühnau et al. 2016). Schließlich ist dieses Thema jüngst zunehmend im Kontext mit der in vielen Groß- und Mittelstädten zu verzeichnenden großen Wohnflächennachfrage u. a. infolge der Flüchtlingszuwanderung diskutiert worden (BMUB 2015a).

Der demografische Wandel und die sich auf immer weniger Gemeinden bzw. Agglomerationen konzentrierende Flächennachfrage für Wohnen und Gewerbe stellen die beteiligten Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden vor besondere Herausforderungen. Wachstum und Schrumpfung auf der Ebene von Regionen bzw. Städten

und Gemeinden sowie ein kleinteiliges Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung innerhalb der Städte sind zu bewältigen. Mittel- und langfristig stabile technische und soziale Infrastrukturen als auch öffentliche Haushalte sowie die Entwicklung resilienter Siedlungsstrukturen benötigen ökologisch und ökonomisch tragfähige Siedlungsdichten bei gleichzeitigem Erhalt bzw. Entwicklung von Grün- und Freiflächen. Darüber hinaus sind landwirtschaftliche Flächen zu schonen, die durch die bisherige Praxis der Flächeninanspruchnahme sowohl für Siedlungs- und Verkehrszwecke als auch für naturschutzfachliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in erheblichem Umfang beansprucht werden.

Die beiden Forschungsvorhaben des UBA „Aktionsplan Flächensparen“ (Bearbeitung: Deutsches Institut für Urbanistik) und „Implementierung von Flächensparinstrumenten“ (Bearbeitung: Deutsches Institut für Urbanistik und Institut Raum & Energie) widmen sich dem Thema Flächensparen. Im ersten Vorhaben wird ein „Aktionsplan Flächensparen“ mit Vorschlägen für Instrumente und Maßnahmen erarbeitet, der ein breites fachliches und politisches Spektrum von Akteuren in Gemeinden, Regionen, Ländern und Bund adressiert. Im zweiten Vorhaben werden in Planspielen bestehende und neue Instrumente für eine Steuerung der Flächeninanspruchnahme in Städten und Gemeinden, im Rahmen interkommunaler Kooperationen sowie auf Ebene der Raumordnung geprüft. Beide Vorhaben werden im Jahr 2017 abgeschlossen.

2 Flächensparen als strategischer Ansatz

Um Flächensparen als strategischen Ansatz zu begreifen, ist ein enger Bezug zu den Zielen des Flächensparens herzustellen. Demnach sollte eine Strategie für das Flächensparen Aktivitäten und Maßnahmen in den folgenden Strategiebestandteilen umfassen:

1. Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme u. a. mittels verbindlicher quantitativer Vorgaben zur Inanspruchnahme von Flächen auf der Basis flächenpolitischer Ziele,
2. Mobilisierung von Flächen im Bestand, d. h. Zuführung bzw. Wiedereinführung von erschlossenem unbebautem bzw. vormals bebautem Bauland in den Nutzungskreislauf und
3. Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung, d. h. sparsamer Umgang mit Flächen mit dem Ziel der Entlastung von Umwelt und Kosten u. a. durch angemessen hohe bauliche Dichten im Neubau bzw. Ausschöpfung von Nachverdichtungspotenzialen im baulichen Bestand.

Für eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und die vorrangige Innentwicklung steht eine Vielzahl von informatorischen, planerischen und kooperativen Instrumenten zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme zur Verfügung. Darüber hinaus

sind wirksame bzw. neue oder nachjustierte bestehende fiskalische, ökonomische und Förderinstrumente erforderlich, die die entsprechenden Anreize für einen sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche setzen. Notwendig ist ebenso das konzertierte Zusammenwirken der relevanten Akteure aller Umsetzungsebenen in geeigneten Verfahren. Dieses betrifft ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen von der Festlegung von Zielen der Flächeninanspruchnahme über den Einsatz geeigneter Instrumentenbündel und Werkzeuge bis hin zu Maßnahmenumsetzung und -monitoring.

3 Instrumente für das Flächensparen

Im Rahmen einer eingehenden Analyse bestehender und in Diskussion befindlicher neuer Instrumente wurden im FuE-Vorhaben „Aktionsplan Flächensparen“ über 30 Instrumente aus den Bereichen Planung (vgl. regulative Instrumente), Information, Kooperation (vgl. strukturierende Instrumente), Steuerrecht, Förderung und Subventionen zusammengestellt, klassifiziert und bewertet (Abb. 1).

Die Betrachtung der Instrumente basiert auf einer Einschätzung ihrer Relevanz und Anwendungsreife in der Praxis sowie ihres jeweiligen Beitrags zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele des Bundes. Weitere Aspekte der Beurteilung von Instrumenten sind ihre Kompatibilität mit bereits vorhandenen Instrumenten, dem bestehenden Planungssystem sowie mit dem Flächenzertifikatehandel. Darüber hinaus werden die Zuständigkeiten der Akteure für die Rahmensetzung (Gesetze, Verordnungen), die Instrumentenanwendung sowie Normadressaten betrachtet.

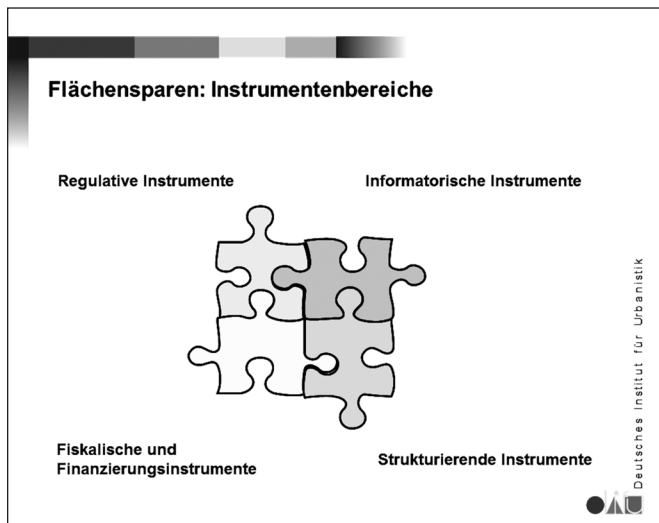


Abb. 1: Flächensparen: Instrumentenbereiche
(Quelle: Difu 2015, unveröffentlicht)

Ausgehend von einer Zuordnung der einzelnen Instrumente auf die drei Strategiebausteine Kontingentierung, Mobilisierung und Effizienz in der Flächennutzung wurden vier Instrumentenbündel gebildet. Während sich die Bündel 1 bis 3 entlang der Akteurs- bzw. Anwendungsebene ausrichten, werden in Bündel 4 bestehende und neue fiskalische Finanzierungs- und Förderinstrumente zusammengefasst. Somit werden im Weiteren die folgenden vier Instrumentenbündel betrachtet:

- Bündel 1: Städte/Gemeinden,
- Bündel 2: interkommunale Kooperationsverbünde,
- Bündel 3: Raumordnung (Landes- und Regionalplanung),
- Bündel 4: fiskalische, Finanzierungs- und Förderinstrumente.

Dabei können die Instrumente aus dem Bündel 4 von allen Akteuren auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen eingesetzt werden, d. h. von Städten und Gemeinden, Kommunen in interkommunalen Kooperationen sowie von Ländern und Trägern der Regionalplanung auf der Ebene der Raumordnung. Unabhängig von der Zuordnung zu einem Instrumentenbündel gibt es in der praktischen Anwendung Schnittstellen zwischen den räumlichen Handlungsebenen.

Das Instrumentenbündel 1 enthält eine Reihe regulativer Instrumente. Hierzu zählen z. B. die flächensparende Bebauungsplanung, die Standortsteuerung für den großflächigen Einzelhandel, eine kommunale Bodenpolitik mit effizienter und effektiver Baulandbereitstellung sowie integrierte Stadt(teil)entwicklungskonzepte. Hinzu kommen instrumentelle Neuerungen, die einer entsprechenden Gesetzgebung des Bundes bedürften. Hier sind eine turnusmäßige Regelüberprüfung der Bauflächenkulisse des Flächennutzungsplans, die Verbesserung bodenrechtlicher Instrumente zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen sowie die Erleichterung der Innenentwicklung in lärmvorbelasteten Gebieten zu nennen. Eine Fülle von informatorischen Instrumenten bzw. Werkzeugen – die ebenso auf Ebene der interkommunalen Kooperation bzw. der Raumordnung Anwendung finden können – sollten eng mit den informellen und formellen Planungsinstrumenten verzahnt werden, u. a. Baulandkataster/Flächenpotenzialkataster, der bodenpolitische Grundsatzbeschluss, Flächenentwicklungsberichte sowie Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung.

Zum Instrumentenbündel 2 zählt die interkommunale Kooperation bei der Flächennutzungsplanung und bei der Gewerbeflächenentwicklung (interkommunale Gewerbegebiete, Gewerbeflächenpools). Zu nennen sind weiterhin vertragliche Vereinbarungen zum Flächensparen (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zwischen Kommunen, raumordnerische Verträge) und informelle Formen der Kooperation (z. B. Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Regionalkonferenzen, Stadt-Umland-Verbände, regionale Entwicklungskonzepte). Eine Schlüsselfunktion bei der Ausgestaltung von Kooperationen

zwischen Kommunen kommt Mechanismen des finanziellen Vorteil-Lasten-Ausgleichs im Rahmen der interkommunal abgestimmten Siedlungsentwicklung zu.

Instrumentenbündel 3 umfasst die Instrumente der Raumordnung, die sowohl auf Landesebene als auch auf Ebene der Regionalplanung zum Einsatz kommen können. Hierzu zählen regulative Ansätze in Raumordnungsplänen, wie die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsflächen, die Darstellung von Siedlungsbereichen, die quantitative Begrenzung der Flächeninanspruchnahme sowie die Standortsteuerung für den großflächigen Einzelhandel. Darüber hinaus kommt eine turnusmäßige Regelüberprüfung der Raumordnungspläne in Betracht. Als strukturierendes Instrument, das eine entsprechende gesetzliche Rahmensetzung erfordern würde, ist hier die Verfasstheit der Regionalplanung in Form von Regionalverbänden bzw. Regionalparlamenten als Alternative zur zumeist kommunal bzw. staatlich verfassten Regionalplanung zu nennen.

Instrumentenbündel 4 umfasst eine Vielzahl von teils neuen fiskalischen, Finanzierungs- und Förderinstrumenten. Etliche der Instrumente sind im Hinblick auf ihre Ausgestaltung, praktische Anwendbarkeit und Rechtskonformität noch untersuchungsbedürftig, zudem müsste der rechtliche Rahmen für ihre Einführung erst geschaffen werden. Zu nennen sind hier handelbare Flächenzertifikate. Weitere ökonomische Steuerungsansätze bestehen in Form von revolvingenden Brachflächenfonds und Kompensationsflächenpools. Eine weitere instrumentelle Neuerung bei den ökonomischen Instrumenten wäre ein Renaturierungsfonds, welcher an die Einnahmenseite flächenverbrauchsbezogener Abgaben gekoppelt werden könnte. Eine Vielzahl fiskalischer Instrumente, wie eine reformierte Grundsteuer B, ein zoniertes Satzungsrecht zur Mobilisierung bebaubarer aber unbebauter Grundstücke, eine Reform der Grunderwerbsteuer mit Begünstigung des Erwerbs von Gebrauchtimmobilien, die Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs, eine Neubesiedlungsabgabe, eine Baulandausweisungsumlage/-abgabe, fanden Eingang in das Instrumentenbündel. Aus dem Bereich der Förderinstrumente zählen im Bündel 4 die stärkere Ausrichtung der Städtebauförderung auf die Brachflächenrevitalisierung und die Anpassung weiterer bestehender EU-Förderinstrumente (z. B. GRW, EFRE) an Bedarfe der Innenentwicklung. Ein notwendiges neues Förderinstrument müsste für die Renaturierung vormals bebauter Flächen entwickelt werden, die absehbar nicht wieder baulich genutzt werden können und zugleich ein Aufwertungspotenzial für Zwecke des Naturschutzes besitzen. Ein wichtiges Förderinstrument stellen kommunale Förderprogramme für Maßnahmen der Innenentwicklung dar, die auf den Erwerb alter Bausubstanz durch junge Familien oder Abriss- bzw. Ordnungsmaßnahmen für die Revitalisierung von gebrauchten Wohnimmobilien zielen.

4 Aktionsplan Flächensparen

Die Darstellung von geeigneten Instrumenten zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme sowie deren adressatengerechte Zusammenführung in vier Instrumentenbündeln sind Bestandteil eines „Aktionsplans Flächensparen“, der bis zum Jahr 2017 erarbeitet wird. Hierbei werden zwei Szenarien zugrunde gelegt: zum einen die Einführung von handelbaren Flächenzertifikaten und zum anderen der Verzicht auf deren Einführung. Der Aktionsplan wird über die Darstellung der relevanten Instrumente hinaus eine Einordnung des Themas Flächensparen in die Nachhaltigkeitspolitik des Bundes enthalten. Außerdem werden relevante Rahmenbedingungen, wie Zuwanderung, Demografie, Vielfalt der Akteure, Entwicklungen in der Flächennachfrage und Flächennutzungskonkurrenzen, beschrieben. Der Aktionsplan wird ebenso auf die unterschiedlichen Rollen und Aufgaben von Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden eingehen.

5 Planspiele „Kommunale und regionale Flächensparinstrumente“

Mit dem Ziel, ausgewählte Instrumente des Flächensparens im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und auf die Erreichung flächenpolitischer Ziele abzuprüfen, werden mehrere Planspiele bzw. Praxisteste durchgeführt. Hierbei wird an den Instrumentenbündeln angeknüpft, die laut Instrumentenanalyse als geeignet für das Flächensparen identifiziert wurden. In Kongruenz mit den Instrumentenbündeln wurden vier Planspieldesigns mit unterschiedlichen Akteuren und Handlungsebenen entwickelt (vgl. Kap. 4):

1. Planspiel „Nachhaltige kommunale Baulandstrategie“ mit den Städten Kassel, Ludwigsburg und Rees,
2. Planspiel „Interkommunale Kooperation“ in der Region Heide (Holstein),
3. Planspiel zur wirksamen Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme und zur raumordnerischen Steuerung auf den Ebenen Landesplanung und Regionalplanung in den Ländern Nordrhein-Westfalen (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen und Bezirksregierung Münster) und Sachsen-Anhalt (Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr Sachsen-Anhalt und Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg),
4. Praxistest „Neue finanzielle/fiskalische Anreiz- bzw. Steuerungsinstrumente“ in mehreren Fokusgruppen mit finanz- und rechtswissenschaftlichen Expert/innen sowie ausgewählten Akteuren der Ebenen Bund, Länder und Kommunen.

Während in den Planspielen 1 bis 3 ein Großteil der Instrumente aus den kongruenten Instrumentenbündeln abgeprüft werden, erfolgt im Planspiel 4 eine Beschränkung auf die Instrumente zonierte Satzungsrecht, Neubesiedelungssteuer und Baulandausweisungsabgabe/-umlage. Die Auswahl folgt der Erkenntnis, dass alternativ zur Einführung handelbarer Flächenzertifikate wirksame ökonomische Anreize sowohl

für eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme als auch für die leichtere Mobilisierung von Flächen im Bestand notwendig wären.

6 Fazit

Die Erreichung der ambitionierten flächenpolitischen Ziele des Bundes erfordert einen kohärenten Steuerungsansatz für das Flächensparen in den Strategiebereichen Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme, Mobilisierung von Flächen im Bestand und Steigerung der Effizienz der Flächennutzung. Hierfür steht bereits eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung, die z. B. in der räumlichen Planung, zur Erfassung und zum Monitoring von Innentwicklungspotenzialen sowie im Rahmen der interkommunalen Kooperation angewendet werden können. Zusätzlich bedarf es der Nachjustierung bestehender Instrumente sowie der Einführung insbesondere ökonomischer bzw. finanzieller Anreizinstrumente für eine zielgenaue Steuerung der Flächeninanspruchnahme. Ein Aktionsplan Flächensparen, dessen Erarbeitung von Planspielen zur Anwendung und Ausgestaltung von Instrumenten flankiert wird, kann einen wichtigen Beitrag für ein strukturiertes Vorgehen beim Flächensparen und die Ansprache bzw. Aktivierung der flächenrelevanten Akteure der verschiedenen Entscheidungs- und Anwendungsebenen leisten.

7 Literatur

- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2016): Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II, Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2015a): Grün in der Stadt – Für eine lebenswerte Zukunft. Grünbuch Stadtgrün, Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015b): Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen. Kernempfehlungen und Maßnahmen, Stand: 25. November 2015, Berlin.
- Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, Entwurf Stand: 30. Mai 2016, Berlin.
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2015): Zweiter Zwischenbericht zum Vorhaben „Aktionsplan Flächensparen“, unveröffentlicht.
- Kühnau, C.; Böhme, C.; Bunzel, A.; Böhm, J.; Reinke, M. (2016): Von der Theorie zur Umsetzung: Stadtnatur und doppelte Innenentwicklung. Empirische Ergebnisse einer Befragung deutscher Großstädte und Handlungsempfehlungen, in: Natur und Landschaft 91 (2016) 7, 306-313.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2016): Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Berlin.