

Juliane Jörissen  
Reinhard Coenen

April 2004



**TAB**

# Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung

Auswertung einer Befragung der interessierten  
und betroffenen Akteure



TAB

Hintergrundpapier Nr. 10



TAB

Büro für Technikfolgen-Abschätzung  
beim Deutschen Bundestag

Das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) berät das Parlament und seine Ausschüsse in Fragen des gesellschaftlich-technischen Wandels. Das TAB ist eine organisatorische Einheit des Instituts für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) des Forschungszentrums Karlsruhe in der Helmholtz-Gemeinschaft und arbeitet seit 1990 auf der Grundlage eines Vertrages zwischen dem Forschungszentrum und dem Deutschen Bundestag.

# Inhalt

<b>Vorwort .....</b>	<b>3</b>
<b>Zusammenfassung.....</b>	<b>5</b>
<b>I. Zielsetzung: Nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung .....</b>	<b>11</b>
1. Pro und kontra quantitative Reduktionsziele.....	11
2. Differenzierung der Zielsetzung .....	16
<b>II. Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung.....</b>	<b>19</b>
1. Planungsrechtliche Instrumente .....	19
2. Informatorische Instrumente.....	24
3. Kooperative Instrumente .....	27
4. Ökonomische Anreizinstrumente.....	33
5. Finanzielle Förderinstrumente .....	46
<b>III. Fazit .....</b>	<b>55</b>
<b>Literatur.....</b>	<b>61</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>65</b>
1. Beteiligte Verbände.....	65
2. Ausgewertete Dokumente.....	65
3. Abkürzungsverzeichnis .....	67

TAB

## Vorwort

Auf Anregung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit führt das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) ein *TA-Projekt* zum Thema: „*Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Maßnahmen, Wirkungen*“ durch.

Im Rahmen des Projektes hat das TAB eine schriftliche *Befragung* von ausgewählten interessierten und betroffenen Verbänden durchgeführt. Zweck der Befragung war es, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Reformvorschläge aus der Sicht unterschiedlicher Interessenstandpunkte zu beleuchten und wichtige Konfliktlinien bei der Beurteilung von Zielen und Instrumenten zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme aufzuzeigen.

Von den 31 befragten Verbänden haben 17 geantwortet, teilweise in sehr differenzierter Form. Das TAB dankt allen, die sich an der Umfrage beteiligt haben, für ihre Kooperationsbereitschaft. In Anbetracht der Kürze der Zeit, die für die Beantwortung des Fragebogens zur Verfügung stand, haben einige der angeschriebenen Verbände auf eine ausführliche Beantwortung des Fragenkatalogs verzichtet und stattdessen auf ihre aktuellen Positionspapiere zur Flächenproblematik verwiesen. Eine Liste sowohl der Gruppen und Verbände als auch der ausgewerteten Dokumente findet sich im Anhang.

Die hiermit vorgelegte Auswertung von Stellungnahmen und Positionspapieren dokumentiert ein *aktuelles Meinungsbild der zentralen Akteure* zu den Zielen und Instrumenten einer nachhaltigen Flächennutzungspolitik in Deutschland und soll dazu beitragen, die Informationsbasis der zuständigen Ausschüsse zu verbreitern. Zugleich diene die Dokumentation als Hintergrundinformation für das TAB-Fachgespräch am 06. Mai 2004.

TAB

## Zusammenfassung

Auf Anregung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit führt das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) ein TA-Projekt zum Thema „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Maßnahmen, Wirkungen“ durch.

Das Projekt soll einen umfassenden Überblick über die Vielfalt der in der aktuellen Debatte vorgeschlagenen Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung geben, sie im Hinblick auf Kriterien wie Effizienz, Vollzugseignung, Kontrollierbarkeit und Akzeptanz bewerten sowie Umsetzungschancen und Wirkungen von Maßnahmen bzw. Maßnahmenbündeln untersuchen.

Im Rahmen des Projektes hat das TAB eine schriftliche Befragung von ausgewählten interessierten und betroffenen Akteuren durchgeführt. Zweck der Befragung war es, die Vor- und Nachteile der verschiedenen Reformvorschläge aus der Sicht unterschiedlicher Interessenstandpunkte zu beleuchten und wichtige Konfliktlinien aufzuzeigen. Von den 31 befragten Verbänden haben 17 geantwortet, teilweise in sehr differenzierter Form.

Um die Übersicht über die Vielfalt der in der aktuellen Debatte vorgeschlagenen Instrumente zu erleichtern, wurden diese für die Befragung fünf verschiedenen Gruppen zugeordnet:

- planungsrechtliche Instrumente
- informatorische Instrumente
- kooperative Instrumente
- ökonomische Instrumente
- finanzielle Förderinstrumente

Wie aufgrund der heterogenen Interessenlage der befragten Verbände zu erwarten war, zeigt die Auswertung der Stellungnahmen und Positionspapiere ein vielschichtiges kontroverses Meinungsbild. Bezüglich nur weniger Instrumente gibt es Übereinstimmung. Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen:

Das *planungsrechtliche Instrumentarium* wird von der Mehrheit der Befragten für ausreichend und prinzipiell für geeignet gehalten, den gesetzlichen Auftrag eines sparsamen und schonenden Umgangs mit der Ressource Boden umzusetzen. Fast alle konstatieren aber ein eklatantes *Vollzugsdefizit*. Das Problem liegt nach übereinstimmender Auffassung in dem fehlenden politischen Willen der Akteure, diese anzuwenden. Einige der Befragten halten gleichwohl eine *gezielte Ergänzung des Planungsrechts* für notwendig. Vorgeschlagen werden

u.a. die Einführung eines Bedarfsnachweises für die Ausweisung von Bauland im Außenbereich, die zeitliche Befristung von Bauleitplänen und Baurechten und die Modifizierung der Baunutzungsverordnung.

Ein hoher Stellenwert wird allgemein *informatorischen Instrumenten* beigemessen, sowohl im Hinblick auf die *Bewusstseinsbildung* der Bevölkerung als auch im Hinblick auf die Herstellung von mehr *Markttransparenz*. Das beklagte Vollzugsdefizit im Planungsrecht könne am ehesten durch eine verstärkte Aufklärung aller Beteiligten bekämpft werden. *Baulandkataster*, die Aufschluss geben über ausgewiesenes Bauland, bestehende Brachflächen, überbaubare, aber untergenutzte Flächen, einschließlich der Eigentumsverhältnisse werden als wichtiges flankierendes Instrument einer Flächenhaushaltspolitik angesehen. Eine rechtliche Verpflichtung zur Führung von Baulandkatastern wird jedoch von einigen Verbänden wegen des damit verbundenen bürokratischen Aufwands abgelehnt.

Eine *verstärkte Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften* auf regionaler Ebene wird generell für wünschenswert gehalten, wobei jedoch der Erfolg der bisher praktizierten Kooperationen sehr unterschiedlich beurteilt wird. Während einige der befragten Verbände die Auffassung vertreten, dass sich vor allem die informellen Modelle bewährt haben, stehen andere der Realität der *interkommunalen Kooperation* sehr skeptisch gegenüber. Kooperation setze „win-win-Situationen“ voraus und sei nicht in der Lage, Konflikte um die Verteilung knapper Ressourcen zu lösen. Von den Kritikern wird daher eine *Vitalisierung der Regionalidee* als notwendig angesehen, entweder über Förderprogramme, durch eine Verlagerung der Kompetenz zur Flächennutzungsplanung auf die regionale Ebene oder durch eine grundlegende Neuorganisation der Verwaltungsstrukturen.

Über die vielfach geforderte *Flankierung des planungsrechtlichen Instrumentariums durch ökonomische Anreizinstrumente* herrscht unter den Verbänden keineswegs Konsens.

Die meisten Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft sprechen sich mehrheitlich dagegen aus. Sie lehnen die Nutzung von Steuern zur flächenpolitischen Lenkung grundsätzlich ab. Die übrigen befragten Verbände halten dagegen eine solche Flankierung für unumgänglich und plädieren zum Teil für eine umfassende ökologische Finanzreform.

Eine *Reform der Grundsteuer*, mit dem Ziel, die bodenpolitische Lenkungswirkung zu verstärken, wird dementsprechend von der Bau- und Wohnungswirtschaft mit einer Ausnahme nicht befürwortet. In Anbetracht der nicht zeitgemäßen Bemessungsgrundlage des heutigen Grundsteuersystems schließt sie



allerdings eine Reform nicht prinzipiell aus, sofern diese aufkommensneutral erfolgt und bewohnte Grundstücke nicht höher belastet als bisher. Demgegenüber wird von allen übrigen Befragten eine grundlegende Reform gefordert, die neben den flächenmobilisierenden Wirkungen auch Kriterien wie Verwaltungsaufwand, praktische Handhabbarkeit und Steuergerechtigkeit berücksichtigen müsste. Eine eindeutige Präferenz für eines der aktuell diskutierten Reformmodelle (ergänzende Baulandsteuer, reine Bodenwertsteuer, reine Flächensteuer, Flächennutzungssteuer, kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer) zeichnet sich dabei nicht ab.

Bei der *Gewerbsteuer* wird von allen Verbänden, die sich dazu geäußert haben, weiterhin erheblicher Reformbedarf gesehen. Um die Flächenausweitungskonkurrenz der Kommunen abzubauen, schlagen einige Verbände eine überörtlich zu erhebende und regional zu verteilende Gewerbesteuer vor. Andere plädieren für einen *kompletten Umbau der Gemeindefinanzen*, der alle Komponenten des Systems (Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer, staatliche Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs) einbeziehen sollte.

Mit großer Übereinstimmung wird die *Grunderwerbsteuer* als negativ beurteilt. Sie behindere den Grundstücksverkehr, erschwere die Nutzung bereits erschlossener Baulandpotenziale und stehe der zunehmend geforderten Mobilität der Bürger im Wege. Die Mehrheit der Befragten fordert eine Reduktion auf das ehemalige Niveau von 2 % oder die völlige Abschaffung. Alternativ wird vorgeschlagen, Käufe im Bestand, Kauf und Verkauf von städtischen Brachflächen oder den Zwischenerwerb von Grundstücken durch die Kommunen von der Grunderwerbsteuer zu befreien. Vorgeschlagen wird auch die Grunderwerbsteuer durch eine Neuerschließungsabgabe zu ersetzen.

Um einen Anreiz zu schaffen, den Versiegelungsgrad städtebaulich genutzter Flächen zu reduzieren, plädieren die Befragten überwiegend für eine *versiegelungsabhängige Abwassergebühr* und gegen eine Versiegelungsabgabe. Einige Verbände lehnen beide Instrumente ab.

Die Einführung *handelbarer Flächenausweisungsrechte* wird von den Befragten mehrheitlich kritisch gesehen. Befürchtet wird ein erheblicher bürokratischer Aufwand, der in keinem Verhältnis zu dem erwarteten Nutzen steht. Dies um so mehr, als in vielen Regionen Deutschlands demnächst ein Überangebot an erschlossener, bald nicht mehr benötigter Siedlungsfläche zu erwarten sei. Die Einigung auf eine normativ zu setzende Obergrenze der insgesamt noch ausweisbaren Baulandfläche sowie die bundesländerbezogene und regionale Verteilung der Kontingente würden vermutlich zu langwierigen politischen

Auseinandersetzungen führen, bei denen mit einem bodenpolitisch wenig befriedigenden Kompromiss gerechnet werden müsste. Auch Befürworter des Zertifikathandels, die darin ein effizientes Instrument sehen, die Flächenallokation innerhalb der von der Raumordnung gesetzten Grenzen zu optimieren, verweisen auf die zahlreichen noch bestehenden methodischen Probleme (z.B. Modus der Erstverteilung, Befristung der Zertifikate, Abgrenzung regionaler Teilmärkte).

Eine *Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs*, mit der einerseits Einkommensverluste der Gemeinden durch den Verzicht auf die Ausweisung von Wohn- und Gewerbebauland kompensiert und andererseits Maßnahmen der Kommunen zur ökologischen Aufwertung der Siedlungsfläche honoriert werden sollen, wird von den Verbänden der Bau- und Wohnungswirtschaft abgelehnt. Ihrer Auffassung nach steht der zu erwartende Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis zu dem möglichen Nutzen. Dagegen sehen die Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL) und die Naturschutzverbände dieses Instrument als geeignet an, um den Interessenkonflikt zwischen der ertragslosen Vorhaltung von Freiflächen und der fiskalisch ergiebigen Ausweisung von Bauland zu mildern.

Die Frage der *Wohneigentumsförderung* wird erwartungsgemäß kontrovers beurteilt. Die meisten Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft fordern unter Hinweis auf die im europäischen Vergleich niedrige Eigentumsquote in Deutschland und die Bedeutung der Wohneigentumbildung für die Altersvorsorge eine Beibehaltung der Eigenheimzulage. Sie würden sich aber nicht gegen eine pauschale Kürzung im Rahmen eines allgemeinen Subventionsabbaus sperren. Andere Verbände sprechen sich für eine *Fokussierung der Förderung* aus, z.B. durch eine Konzentration auf Familien mit mehreren Kindern, auf Schwellenhaushalte in Hochpreisregionen, auf den Erwerb im Bestand oder den Neubau auf innerstädtischen Brachflächen. Demgegenüber plädieren andere Verbände mehr oder weniger entschieden für eine ersatzlose Streichung der Eigenheimzulage, die aus ihrer Sicht auch unter sozialen Gesichtspunkten fragwürdig ist, da von ihr hauptsächlich eine vergleichsweise wohlhabende Mittelschicht profitiere.

Eine *Aufstockung der Städtebauförderung* und eine Neuausrichtung der Förderpolitik des Bundes wird von der Mehrheit der Befragten für dringend erforderlich gehalten, insbesondere um die Städte als Wohn- und Lebensorte attraktiv zu erhalten und den notwendigen Stadtumbau/-rückbau zu gestalten. Außerdem sollten die Förderprogramme von Bund, Ländern und EU besser miteinander koordiniert werden und die vorhandenen Mittel zielgerichteter eingesetzt werden.

Obwohl die hier zusammenfassend dargestellte Auswertung der Befragung bezüglich vieler Instrumente ein kontroverses Meinungsbild zeigt, bleibt festzuhalten, dass keines dieser Instrumente allein zum Erfolg führen wird, sondern nur eine geeignete Kombination solcher Instrumente. Dies ergibt sich einerseits daraus, dass es sich bei der angestrebten nachhaltigen Siedlungsentwicklung um eine komplexe Zielsetzung handelt, die sowohl quantitative als auch qualitative Komponenten umfasst:

- Zum Ersten soll die zusätzliche Inanspruchnahme von Freifläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke quantitativ reduziert und die Flächennachfrage möglichst in bereits besiedelte Gebiete durch Innenentwicklung, Ausschöpfung von Bestandspotenzialen sowie Wiedernutzung von Brachflächen befriedigt werden.
- Zum Zweiten soll sichergestellt werden, dass die Kommunen, soweit Siedlungserweiterungen dennoch unvermeidbar sind, Baulandausweisungen sparsam, in wechselseitiger Abstimmung und in Einklang mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung vornehmen.
- Zum Dritten soll die Flächennutzung in qualitativer Hinsicht verbessert werden, indem unnötige Neuversiegelungen vermieden, Entsiegelungspotenziale genutzt, Bodenqualitäten bei der Standortwahl berücksichtigt und das innerstädtische Grün- und Freiflächenangebot verbessert wird.

Andererseits sind unterschiedliche Akteure (z.B. Kommunen, Bauherren) mit jeweils geeigneten Instrumenten zu einem zielkonformen Verhalten anzuregen.

Die Kombination der Instrumente und auch die Eingriffstiefe der einzelnen Instrumente müssen so angelegt sein, dass insgesamt eine gerechte Kosten- und Lastenverteilung entsteht und negative wirtschaftliche und soziale Auswirkungen möglichst vermieden werden. Die Zusammenstellung solcher Instrumentenbündel und die Abschätzung ihrer flächenbezogenen sowie ökonomischen und sozialen Auswirkungen werden Gegenstand der zweiten Phase des TAB-Projektes sein.

TAB

## I. Zielsetzung: Nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung

In einem dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik Deutschland ist das Umweltmedium Boden zwangsläufig Gegenstand zahlreicher Nutzungskonflikte und unterliegt vielfältigen Beeinträchtigungen. Die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Tag ist ein Schlüsselindikator, der für eine ganze Reihe unterschiedlicher ökologischer, ökonomischer und sozialer Belastungen steht:

- Verlust wertvoller Kulturböden
- Beeinträchtigung der ökologischen Bodenfunktionen
- Verkehrswachstum
- Zerschneidung von Landschaftsräumen
- Fragmentierung von Lebensräumen für Flora und Fauna
- Rückgang der Biodiversität
- Beeinträchtigung des Landschaftsbilds
- Minderung des Erholungswerts der Landschaft
- steigende Infrastrukturkosten
- sozial-räumliche Polarisierung

Dementsprechend gilt die Verringerung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke seit Jahren als ein zentrales Ziel einer nachhaltigen Flächennutzungspolitik.

### 1. Pro und kontra quantitative Reduktionsziele

Erstmals wurde in der Bodenschutzkonzeption der Bundesregierung von 1985 die Notwendigkeit einer „Trendwende im Landverbrauch“ postuliert. Der 1998, noch unter der Ägide von Angela Merkel als Umweltministerin, erarbeitete Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms der Bundesregierung forderte eine „dauerhafte Entkopplung von Flächeninanspruchnahme und Wirtschaftswachstum“ und legte erstmals ein quantitatives Handlungsziel zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme fest. Danach sollte die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2020 auf 30 ha/Tag reduziert werden.

Dieses Ziel hat die jetzige Bundesregierung in ihre Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland (2002) übernommen. Gegenüber dem Flächenverbrauch von

129 ha/Tag im Jahr 2000 würde dies eine Verringerung auf weniger als ein Viertel bedeuten. Obwohl es sich somit um eine durchaus ambitionierte Zielsetzung handelt, sieht der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) darin eher ein Etappenziel und plädiert langfristig für ein Nullwachstum bei der Flächeninanspruchnahme (SRU 2000, Tz. 532). Eine ähnliche Position vertritt der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) in seinem Dialogpapier vom November 2001 (RNE 2001, S. 23). Er fordert eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/Tag bis 2020 und auf Null bis zum Jahre 2050.

Auch die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages sprach sich für eine sukzessive Verringerung des Flächenverbrauchs bis auf Null aus. Langfristig sollte ihrer Auffassung nach die Umwandlung von unbebauten in bebaute Flächen durch die gleichzeitige Rekultivierung ehemals städtebaulich genutzter Flächen vollständig kompensiert werden. Als Zwischenziel strebte sie eine Verringerung der Umwandlungsrate bis 2010 auf 10 % der Rate an, die für die Jahre 1993–1995 festgestellt wurde (Enquete-Kommission 1998, S. 129). Im Ergebnis bedeutet dies eine Reduktion von 120 ha/Tag (Durchschnitt 1993–1997) auf 12 ha/Tag bis 2010.

Noch rigorosere Zielvorstellungen als die Enquete-Kommission vertreten die Umwelt- und Naturschutzverbände (BUND, DNR, NABU). In Anlehnung an das schon 1996 in der Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Energie und Umwelt „Zukunftsfähiges Deutschland“ formulierte Ziel fordern sie eine schrittweise Rückführung der jährlich zusätzlich für Siedlungszwecke in Anspruch genommenen Fläche auf Null bis zum Jahre 2010 (NABU 2002). Der Bund für Umwelt- und Naturschutz e.V. (BUND) weist in seinem Positionspapier allerdings darauf hin, dass sich ein quantitatives Reduktionsziel weder wissenschaftlich noch politisch hinreichend begründen lasse. Wichtiger als über das Ausmaß der erforderlichen Reduktion zu streiten sei es daher, dass Bund, Länder und Gemeinden möglichst rasch ein Instrumentarium entwickeln und anwenden, mit dem erfolgreiche Schritte zur Realisierung einer „Flächenkreislaufwirtschaft“ eingeleitet werden könnten. Die Maxime müsse lauten, dass für jede unvermeidbare Flächeninanspruchnahme ein funktionaler Ausgleich geleistet, also an anderer Stelle „Boden wieder gut gemacht“ werden müsse (BUND 2004). Einen ähnlichen Standpunkt vertritt die Arbeitsgruppe „Flächenhaushaltspolitik“ der Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL 2004).

Auch auf Länderebene wurde der Flächenverbrauch als Problem erkannt und Maßnahmen zu seiner Eindämmung eingeleitet. So wurde z.B. in Bayern das Ziel des Flächensparens im neuen bayerischen Landesentwicklungsprogramm vom April 2003 verankert. Außerdem wurde zwischen der Landesregierung

und den Kommunalen Spitzenverbänden sowie zahlreichen weiteren Partnern ein landesweites „Bündnis für Flächensparen“ geschlossen, das darauf ausgerichtet ist, „wirtschaftliches Wachstum und die Zunahme der Eigenheimquote bei gleichzeitiger Verringerung des Flächenverbrauchs zu erreichen“ (Bayerisches Staatsministerium des Innern 2003).

Ähnlich wie das Land Bayern misst auch die Landesregierung Baden-Württemberg der Sicherung von Freiräumen und dem Schutz landwirtschaftlich wertvoller Böden große Bedeutung zu. Gemäß dem Umweltplan Baden-Württemberg soll die Inanspruchnahme bislang un bebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2010 deutlich zurückgeführt werden; ein präzises quantitatives Ziel wird dabei nicht fixiert. Soweit Eingriffe unvermeidbar sind, soll die Flächeninanspruchnahme auf Flächen gelenkt werden, die infolge ihrer Vornutzung oder naturbedingt eine geringere Leistungsfähigkeit im Naturhaushalt aufweisen (Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg 2001).

Im Gegensatz zur Landesregierung spricht sich der Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg (NBBW) explizit für ein quantitativ fixiertes Reduktionsziel auf Landesebene aus. Auch wenn es keine wissenschaftlich begründbare „Obergrenze“ für eine ökologische Verträglichkeit der Flächeninanspruchnahme gebe, sei die Festschreibung eines konkreten Handlungsziels in Anbetracht der geringen Wirksamkeit programmatischer Erklärungen und der weiterhin hohen Zuwachsraten der Siedlungs- und Verkehrsfläche wichtig (NBBW 2004, S. 15). Dieses Ziel sollte sich an das Ziel der Bundesregierung anlehnen, also eine Reduktion auf ein Viertel des heutigen Verbrauchs bis 2020 anstreben, wobei der Rat eine stufenweise Umsetzung durch die Festlegung von Zwischenzielen empfiehlt.

Bisher wurden die Positionen derjenigen Akteure dargestellt, die für eine drastische Verringerung des Flächenverbrauchs plädieren. Dieser Standpunkt ist jedoch, wie die Umfrage des TAB zeigt, keineswegs unwidersprochen. Zwar wird von niemandem bestritten, dass der Schutz des Bodens als natürliche Lebensgrundlage, die Erhaltung seiner ökologischen Funktionen und der Schutz von Freiräumen wichtige Ziele einer nachhaltigen Raumentwicklung sind. Bezweifelt wird jedoch von vielen, ob die politische Festlegung eines quantitativen Reduktionsziels sinnvoll ist. Manche sehen darüber hinaus in der wachsenden Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke, die vor allem zulasten der Landwirtschaft geht, an sich kein gravierendes Problem.

Aus der Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) ist das Reduktionsziel der Bundesregierung „unrealistisch und sachfremd“. Eine Einschränkung der Baulandbereitstellung in der vorgegebenen Größenordnung

würde in den Städten und Gemeinden eine erhebliche Steigerung der Bodenpreise zur Folge haben. Damit wäre eine nachhaltige Entwicklung, die auch die sozialen und ökonomischen Folgen für die Bürger berücksichtigt, nicht mehr gewährleistet. Außerdem sei es bereits heute Ziel der Kommunen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten Bodenversiegelungen zu verringern und Freiräume zu schonen, z.B. durch die Konzentration der siedlungsstrukturellen Entwicklung auf den Innenbereich und die Wiedernutzung von Brachflächen (Stellungnahme des DStGB zum Fragenkatalog des TAB 2004). Mit der beabsichtigten Rückführung des Flächenverbrauchs auf 30 ha/Tag werde jedoch die Entwicklung künftig noch stärker als bisher in die Oberzentren gelenkt, die in Form von Industrie- und Gewerbebrachen über erhebliche, meist in attraktiven, zentralen Lagen gelegene Flächenpotenziale verfügten und somit Alternativen zum Bauen auf der „grünen Wiese“ bieten könnten. Solche endogenen Flächenpotenziale seien in der Regel in den Ballungsrandzonen und ländlichen Räumen nicht in größerem Umfang vorhanden. Das Reduktionsziel der Bundesregierung wird daher als „Absage der Siedlungstätigkeit außerhalb der großen Städte und Verweigerung von Zukunft für den ländlichen Raum“ gewertet (Haak 2003).

Der Bundesverband Deutscher Wohnungsunternehmen (GdW) unterstützt zwar die politischen Bemühungen um einen sparsamen und effizienten Umgang mit Grund und Boden durch die Mobilisierung von Flächenreserven und die Aufwertung der vorhandenen Bausubstanz, steht aber dem quantitativen Reduktionsziel der Bundesregierung ebenfalls skeptisch gegenüber. Durch eine noch stärkere gesetzliche Regulierung des Siedlungsflächenangebots könne es zu knappheitsbedingten Bodenpreissteigerungen kommen, die erhebliche soziale und ökonomische Verwerfungen zur Folge hätten. Hohe Bodenkosten würden den Neubau verteuern und dadurch alle Bemühungen um kostensparendes Bauen konterkarieren, einen negativen Standortfaktor für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit darstellen und zunehmende Verteilungskonflikte verursachen. Zudem trage die politische Festschreibung eines quantitativen Reduktionsziels dazu bei, die schon heute geführte Auseinandersetzung zwischen einer ökologisch motivierten Flächensparpolitik und einer sozial und wirtschaftlich motivierten Flächenangebotspolitik zu verschärfen. Dadurch würden die Bedingungen für die Formulierung einer konsensfähigen Strategie für einen sparsamen und effizienten Umgang mit der Ressource Fläche und die Einigung auf dazu taugliche Instrumente erschwert (Stellungnahme des GdW zum Fragenkatalog des TAB 2003).

In den Stellungnahmen beider Verbände wird außerdem auf die aus ihrer Sicht bestehenden schwerwiegenden Mängel der Flächennutzungsstatistik ver-



wiesen. In der aktuellen Debatte werde häufig Siedlungsfläche gleichgesetzt mit „versiegelter Fläche“ und verkannt, dass die statistische „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ auch Freiflächen, Parks, Golfplätze und Friedhöfe sowie Grünflächen und Ausgleichsflächen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung umfasse. Die Herstellung eines einfachen linearen Zusammenhangs zwischen dem Wachstum der Siedlungsfläche und einer ökologischen Verschlechterung sei deshalb nicht zulässig.

Auch der Verband der privaten Bausparkassen, die Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen (LBS) und der Deutsche Siedlerbund (DSB) halten die Bezeichnung „Landschaftsverbrauch“ im Hinblick auf eine aufgelockerte Einfamilienhaussiedlung mit Gärten für unstatthaft. Der Begriff suggeriere, dass damit ökologisch wertvolle Böden auf Dauer verloren gingen, während im Gegenteil Hausgärten unter dem Aspekt der biologischen Vielfalt um ein Mehrfaches höher zu bewerten seien als intensiv genutzte, ökologisch verarmte Ackerflächen. Dies komme beispielsweise in der Typenliste zur Hessischen Ausgleichsverordnung zum Ausdruck, nach der ein Quadratmeter Rasenfläche auf Sportanlagen mit 10 Ökopunkten, der Quadratmeter Ackerfläche mit 13 Ökopunkten und der Quadratmeter Hausgarten mit 15 Ökopunkten bewertet werde (Stellungnahme des DSB und der LBS zum Fragenkatalog des TAB). Es gebe daher aus naturschutzrechtlicher Sicht kein nachvollziehbares Argument, das gegen eine Reduktion der Landwirtschaftsfläche zugunsten der Wohnnutzung spräche (Jokl 1998). Gefordert wird in diesem Zusammenhang, dass Gartenflächen als Ausgleichsflächen anerkannt werden und bei Einfamilienhausgebieten auf die zusätzliche Ausweisung von naturschutzrechtlichen Ausgleichsflächen verzichtet wird (Haack 2003).

Dieser Auffassung wird allerdings von Seiten der Naturschutzverbände vehement widersprochen. Es sei zwar zutreffend, dass bestimmte Arten (insbesondere Vögel) in Siedlungen ihren Lebensraum finden, der Großteil vor allem der bedrohten Arten sei aber an Freifläche gebunden. Auch für die Sicherung der Lebensbedingungen wildlebender Arten in den Städten sei das Nahrungs- und Lebensumfeld der angrenzenden ländlichen Gebiete bedeutsam. Immer deutlicher werde erkannt, dass auch intensiv bewirtschaftete, artenarme Böden und Landschaften für den Arten- und Biotopschutz ebenso unverzichtbar seien wie bestehende artenreiche Ökosysteme (BUND 2004; ähnlich NABU 2004). Auch der RNE der Bundesregierung spricht sich gegen eine Aufwertung der Hausgärten in der naturschutzrechtlichen Beurteilung aus. Die biologische Vielfalt bemesse sich nicht nach der „Baumarkt-Vegetation“ im Vorgarten. Von daher

dürfe ein Hausgarten nicht höher bewertet werden als dasselbe Stück Boden vor seiner Umwandlung in Siedlungsfläche (RNE 2004, S. 25).

## 2. Differenzierung der Zielsetzung

Die Auseinandersetzung um das Für und Wider einer Reduktion der Flächeninanspruchnahme macht deutlich, dass das Ziel einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung zu differenzieren ist.

Aufgabe einer nachhaltigen Siedlungspolitik müsste es nach Auffassung der Bundesregierung sein, Freiräume zu schützen, Vorsorge für ausreichenden Wohnraum zu treffen und eine Flächenvorratspolitik zu betreiben, die auch kommenden Generationen eine positive industrielle und gewerbliche Entwicklung ermöglicht (Bundesregierung 2002, S. 241). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Flächennachfrage künftig große regionale Unterschiede aufweisen wird. Während in einigen Regionen schon heute erhebliche Leerstände bei Wohn- und Gewerbegebäuden zu verzeichnen sind, besteht in anderen ein ungebrochen hoher Bedarf, die sich in steigenden Bauland-, Immobilien- und Mietpreisen niederschlägt. Langfristig wird sich der zu erwartende Bevölkerungsrückgang dämpfend auf die Flächennachfrage auswirken. Die Perspektive einer in vielen Regionen sinkenden Bevölkerungsdichte wirft einerseits Probleme auf (Abwanderung von Unternehmen, Verlust an Arbeitsplätzen, sinkende kommunale Einnahmen, hohe Leerstände, Unterauslastung der vorhandenen Infrastruktur), bietet andererseits aber auch Chancen für eine städtebauliche Aufwertung der vorhandenen Siedlungsstruktur. Vor diesem Hintergrund stellt sich eine nachhaltige Siedlungsentwicklung als komplexe Managementaufgabe dar, die regionalen Unterschieden Rechnung tragen muss und auf allen staatlichen Ebenen eine Abwägung der verschiedenen Belange erfordert (Bundesregierung 2002, S. 241).

Um die Siedlungsentwicklung in Deutschland in nachhaltiger Weise zu gestalten, bedarf es nach Ansicht der Bundesregierung einer Doppelstrategie von quantitativer und qualitativer Steuerung, die folgende Zielkomponenten umfassen müsste (BLAK 2003; Bundesregierung 2002; Dosch/Beckmann 2003):

- *Vorrang der Innenentwicklung*

Um die weitere Inanspruchnahme des Freiraums für Siedlungszwecke zu vermeiden, soll die Flächennachfrage nach Möglichkeit in bereits besiedelte Gebiete umgelenkt werden. Dies kann erreicht werden durch Mobilisierung vorhandener Flächenpotenziale, Wiedernutzung von Brachflächen, Ausschöp-

fung von Nutzungspotenzialen im Bestand (Ausbau von Dachgeschossen, Aufstockung von Gebäuden, Überbauung von Verkehrsflächen, Schließung von Baulücken, maßvolle Nachverdichtung<sup>1</sup>), Umbau flächenbeanspruchender Monostrukturen zugunsten einer flächensparenden Mischung der Funktionen Wohnen, Versorgen, Arbeiten und Freizeit.

- *Revitalisierung der Kernstädte*

Um die Abwanderungstendenz der Bewohner an die Peripherie zu stoppen, soll die Attraktivität der Kernstädte als Wohnstandort erhöht werden. Dies erfordert eine qualitative Aufwertung der bestehenden Bausubstanz und ihre Anpassung an sich wandelnde Nutzerbedürfnisse, Maßnahmen zur Wohnumfeldverbesserung, die Ausweitung des innerstädtischen Grünflächenangebots, die Schaffung von Frischluftschneisen und die klimawirksame Vernetzung von Freiflächen.

- *Flächensparende Siedlungsentwicklung*

Soweit Siedlungserweiterungen dennoch unumgänglich sind, soll sichergestellt werden, dass die Kommunen Baulandausweisungen in wechselseitiger Abstimmung, an geeigneten Standorten und in Einklang mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung vornehmen. Die großräumige Entwicklung der Siedlungsstruktur soll sich am Leitbild der „dezentralen Konzentration“ orientieren.

- *Erhöhung der Flächenproduktivität*

Bei neuen Baugebieten sollen flächen- und kostensparende Bauweisen, höhere Bebauungsdichten und andere effiziente Nutzungsformen (z.B. mehrgeschossige Gewerbebauten) bevorzugt werden.

- *Berücksichtigung von Bodenqualitäten bei der Standortwahl*

Die unvermeidbare Flächeninanspruchnahme soll möglichst auf Böden gelenkt werden, die wegen ihrer Vornutzung oder naturbedingt über eine geringere Leistungsfähigkeit im Naturhaushalt verfügen. Besonders empfindliche, besonders fruchtbare und besonders seltene Böden sollen von jeder Bebauung freigehalten werden.

---

1 Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Nachverdichtung in der Praxis häufig mit zahlreichen Nachbarschaftskonflikten verbunden ist und auch in Fachkreisen teilweise auf erhebliche Bedenken stößt (vgl. Siedentop 2002). Eine Erhöhung der städtebaulichen Dichte bedarf letztlich immer einer einzelfallbezogenen Abwägung, die den bereits erreichten Grad der Verdichtung im Quartier, die Immissionsbelastung, die ökologische und klimatische Situation sowie die Versorgung mit Freiräumen in Rechnung stellt. In baulich bereits stark verdichteten Stadtteilen sollte der Erhaltung der Natur Vorrang vor der Nutzung der letzten Baulücke eingeräumt werden (NABU 2004).

- *Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen*  
Die Neuversiegelung von Böden soll auf das erforderliche Mindestmaß reduziert werden. Die vorhandenen Entsiegelungspotenziale innerhalb und außerhalb von Siedlungen sollen genutzt werden. Kontaminierte Flächen sollen saniert und Altlasten auf umweltschonende Weise beseitigt werden.
- *Schaffung verkehrsarmer Raumstrukturen*  
Weitere Landschaftszerschneidung soll vermieden und die Flächeninanspruchnahme für Verkehrszwecke deutlich reduziert werden. Erreicht werden soll dies durch eine Bündelung von Verkehrswegen und eine Siedlungsentwicklung, die auf den Prinzipien „Dichte“, „Nutzungsmischung“ und „dezentrale Konzentration“ beruht und sich am Netz des schienengebundenen Personennahverkehrs orientiert.
- *Sicherung von Freiräumen*  
Die verbliebenen größeren unzersiedelten Landschaftsräume sind quantitativ zu sichern und in ihrer Lebensraumqualität zu schützen. Lebensraumverbünde für wildlebende Tierarten sollen möglichst wiederhergestellt werden. Eine Vernetzung der Freiräume ist Voraussetzung für die Schaffung eines bundesweiten Biotopverbunds, der mindestens 10 % der Landesfläche ausmachen soll.

Die Komplexität dieser Zielsetzung macht deutlich, dass eine nachhaltige Siedlungsentwicklung nur mit einem Bündel von Maßnahmen erreichbar sein dürfte, wobei das Steuerrecht, die Raumordnung, das Bau- und Planungsrecht, die Wohnungs- und Städtebauförderung sowie die Verkehrspolitik einbezogen werden müssten. Das quantitative Handlungsziel der Bundesregierung – Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/Tag – dient dabei in erster Linie als Leitorientierung, um die Fortschritte in Richtung auf eine nachhaltige Entwicklung messbar zu machen.

## II. Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

Um die Übersicht über die Vielfalt der in der aktuellen Debatte vorgeschlagenen Instrumente zu erleichtern, wurden diese für die Befragung fünf verschiedenen Gruppen zugeordnet:

- planungsrechtliche Instrumente
- informatorische Instrumente
- kooperative Instrumente
- ökonomische Anreizinstrumente
- finanzielle Förderinstrumente

Die nachfolgende Auswertung der Stellungnahmen und Positionspapiere der befragten Verbände folgt diesem Schema.

### 1. Planungsrechtliche Instrumente

Das geltende Planungsrecht bietet, insbesondere nach den in den letzten Jahren erfolgten grundlegenden Novellierungen des Raumordnungsgesetzes und des Baugesetzbuchs, zahlreiche Instrumente zur Umsetzung der Ziele einer nachhaltigen Flächennutzung. Auch das Bundesbodenschutzgesetz und das novellierte Naturschutzgesetz messen dem Freiraum- und Bodenschutz große Bedeutung zu. Eine weitere Stärkung bodenpolitischer Belange ist schließlich von dem Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuches an EU-Richtlinien (EAG Bau) zu erwarten, das sich derzeit in der parlamentarischen Beratung befindet.

#### Die Fragen des TAB

*Wie beurteilen Sie Effizienz und Vollzugseignung des vorhandenen planerischen Instrumentariums im Hinblick auf die Umsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung? Erscheint Ihnen eine Ergänzung und Verschärfung des geltenden Rechts erforderlich? Halten Sie z.B. die Einführung eines Bedarfsnachweises für das Bauen im Außenbereich oder die zeitliche Befristung von Bauleitplänen für adäquate Instrumente? Sehen Sie eine Aufwertung der bodenpolitischen Belange in der Abwägung als notwendig an?*

## Ergebnisse der Umfrage

Eine Erweiterung des planungsrechtlichen Instrumentariums wird von der Mehrheit der befragten Verbände als nicht erforderlich angesehen oder sogar explizit abgelehnt. Aus der Sicht des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) und der Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft (BDF, Bundesverband Baustoffe, DSB, DV, GdW, VDH, RDM) wären weder die Schaffung neuer Rechtsvorschriften noch die Einführung zusätzlicher Verwaltungsverfahren zielführend, sondern würden nur den bürokratischen Aufwand erhöhen.

So wäre z.B. die vom RNE und vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) angeregte Einführung einer Begründungspflicht für das Bauen im Außenbereich (Nachweis seitens der Kommunen, dass keine innerörtlichen Flächenpotenziale vorhanden sind) mit einem erheblichen Kontrollaufwand für die zuständigen Genehmigungsbehörden verbunden (GdW). Außerdem führte eine solche Nachweispflicht noch nicht zu einer tatsächlichen Mobilisierung der existierenden Flächenreserven. Diese werde in der Regel durch Eigentumsfragen (mangelnde Bereitschaft nicht bauwilliger Eigentümer), Altlasten, unzureichende Erschließung oder Nachbarschaftskonflikte blockiert, also durch Faktoren, zu deren Beseitigung es ganz anderer Instrumente bedürfte (DV). Eine Beschränkung der möglichen Baulandausweisung hätte zudem negative Auswirkungen auf die schon heute stark unter Druck stehenden Grundstücksmärkte in den Ballungsräumen. Die daraus resultierenden Preissteigerungen für knapper werdendes Bauland würden diejenigen Eigentümer in ihrem Verhalten bestärken, die ihre Grundstücke dem Markt entzögen und damit von der langfristigen Preisentwicklung profitieren (GdW).

Auch eine zeitliche Befristung von Bauleitplänen, wie sie von der ARL bezüglich der Bebauungspläne und von den Naturschutzverbänden bezüglich der Flächennutzungspläne vorgeschlagen wird, ist aus Sicht der oben genannten Verbände kein adäquates Instrument. Schon heute scheitert die Aktualisierung oder Fortschreibung veralteter Bauleitpläne vorwiegend an der unzureichenden Personalausstattung der kommunalen Planungsbehörden. Eine zeitliche Befristung der Bauleitpläne sei in Anbetracht der mangelnden Kapazitäten nicht umsetzbar (DV).

Die Festschreibung einer Abwägungspräponderanz der bodenpolitischen Belange, wie sie der SRU fordert, würde das Prinzip der gerechten Abwägung gleichwertiger Belange untergraben. Das Leitbild der Nachhaltigkeit, das nunmehr auch explizit im Planungsrecht verankert sei, strebe danach, die ökologischen Belange mit den Zielen der ökonomischen Sicherheit und der sozialen

Gerechtigkeit in Einklang zu bringen. Diese grundsätzliche Gleichwertigkeit der Belange wäre bei einer weiteren Stärkung des Boden- und Freiraumschutzes nicht mehr gewährleistet (DStGB, DV).

Neben diesen Argumenten wird als Haupteinwand gegen eine Ergänzung des bestehenden Planungsrechts angeführt, dass dies nur geringe Wirkung für die Umsetzung des Ziels einer flächensparenden Siedlungsentwicklung hätte. Das Problem liege nicht in dem Fehlen effizienter Instrumente, sondern in dem mangelnden politischen Willen der Akteure, diese anzuwenden (BDA, DST, GdW). Eine Verschärfung des geltenden Rechts, ohne dass das vorhandene Instrumentarium hinreichend erprobt worden sei, wird daher als „blinder Aktionismus“ (Bundesverband Baustoffe) gewertet.

Zurückgeführt wird die fehlende Bereitschaft zur Ausnutzung der rechtlich gegebenen Möglichkeiten darauf, dass das Flächensparziel nicht in Einklang mit den Interessen der Akteure stehe. Aus der Sicht der Kommunen konkurriere es mit anderen Zielen von hoher kommunalpolitischer Bedeutung wie der Ausweisung von Bauland zur Erhöhung des Steueraufkommens durch die Ansiedlung neuer Einwohner und Gewerbebetriebe. Eine Nachverdichtung im Bestand sei nur in geringem Umfang durch Maßnahmen der Städtebauförderung durchsetzbar und zudem mit zahlreichen Nachbarschaftskonflikten verbunden. Aus der Sicht des Einzelnen sei das Horten von Grundstücken in spekulativer Absicht aufgrund des bestehenden Grundsteuersystems lukrativer als ihre zügige bauliche Verwertung. Schließlich erfreuten sich flächenextensive Bauformen wie das Einfamilienhaus im Grünen nach wie vor einer ungebrochen hohen Präferenz in der Bevölkerung. Eine Verschärfung des Planungsrechts würde an diesen Faktoren wenig ändern (BDA). Notwendig ist daher aus der Sicht des Bundes Deutscher Architekten (BDA) eine Korrektur der ökonomischen und fiskalischen Rahmenbedingungen, welche die Motivationslage der Akteure verändern würde. Gefordert werden in diesem Zusammenhang eine grundlegende Reform des kommunalen Finanzsystems und die Einführung ökonomischer Anreizinstrumente (Kap. II.4) sowie die Abschaffung kontraproduktiver Subventionen (Kap. II.5).

Auch die ARL und die Naturschutzverbände (BUND, NABU) konstatieren ein eklatantes Vollzugsdefizit im Bereich des Planungsrechts, das auf ein mangelndes Problembewusstsein im Hinblick auf die Bedeutung der Ressource Boden sowie fehlende Akzeptanz des Flächensparziels bei den politischen Akteuren zurückzuführen sei. Auch sie halten daher eine Flankierung des vorwiegend ordnungsrechtlich geprägten Instrumentariums der Raumplanung durch ökonomische Instrumente für dringend geboten, plädieren aber gleichzeitig für eine gezielte Ergänzung und Verschärfung des Planungsrechts. Vorgeschlagen werden u.a. folgende Änderungen:

- Verschärfung der Bodenschutzklausel im Baugesetzbuch durch Umwandlung der Sollbestimmung in eine Istbestimmung: „Mit Grund und Boden ist sparsam und schonend umzugehen“ (NABU).
- Festlegung von Umweltqualitätsstandards für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, einschließlich einer Obergrenze für das künftige Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche durch die Regionalplanung. Die Ziele sollten mit Bindungswirkung ausgestattet werden und Zielabweichungen geahndet werden können (ARL).
- Einführung einer Nachweispflicht für die Kommunen, dass keine innerörtlichen Flächenreserven vorhanden sind, als Voraussetzung für die Genehmigung eines Flächennutzungsplans: Die Ausweisung von Bauland im Außenbereich kann nur genehmigt werden, wenn die Gemeinde den Nachweis erbringt, dass es dazu innerhalb der Region keine Alternative gibt (BUND, NABU).
- Befristung der Geltungsdauer von Flächennutzungsplänen auf 10 Jahre: Ist der Flächennutzungsplan nach Ablauf dieser Frist noch nicht wieder neu aufgestellt, sind Teiländerungen und Bebauungspläne nicht mehr genehmigungsfähig. Damit soll gewährleistet werden, dass die kommunale Planung stets an die Entwicklung der Einwohnerzahl und des Planungsrechts angepasst wird (NABU).
- Befristung der Gültigkeitsdauer von Bebauungsplänen auf beispielsweise 10 Jahre (Baurecht auf Zeit): Nach Ablauf dieser Frist müsste auch die Ausgleichs- und Eingriffsregelung neu verhandelt werden (ARL).
- Befristung der Vergabe von Erbbaurechten, angepasst an die Amortisierungsfristen von gewerblichen Investitionen (10–30 Jahre): Damit könnte eine Gemeinde die spätere Wiederverfügbarkeit über ihre Flächen sicherstellen und den Handlungsspielraum zur baulichen oder sonstigen Nutzung brachgefallener Flächen erhöhen, ohne sie zurückkaufen zu müssen (ARL).



Ähnlich fordert auch der Deutsche Städtetag (DST), die verfassungsmäßigen Spielräume voll auszuschöpfen, um die entschädigungslose Rücknahme von Baurechten zu erleichtern.

- Stringentere Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung durch Herstellung eines vollständigen Ausgleichs in Form der Entsiegelung von Böden an anderer Stelle (ARL, BUND).
- Vorgabe von Minstdichten für neue Baugebiete: Mindest-Geschossflächenzahlen von 0,6–0,8 sowie zwei- bis viergeschossige Bauweise (NABU).
- Modifizierung der Baunutzungsverordnung zur Förderung einer verstärkten Nutzungsmischung und Dichte: Die Kategorien „Wohnbauflächen“ und „Gemischte Bauflächen“ sollten entfallen und durch die Kategorie „Allgemeine Bauflächen“ ersetzt werden. Die Gebietstypen „Allgemeines Wohngebiet“, „Reines Wohngebiet“ und „Kleinstsiedlungsgebiet“ sollten gestrichen werden. Innerhalb der Baunutzungsverordnung sollten im Hinblick auf die Abstandsflächenregelungen in den Bauordnungen der Länder verbindliche Vorgaben formuliert werden (NABU).
- Abschaffung der Stellplatzverpflichtung in den Bauordnungen der Länder durch eine bundeseinheitliche Vorgabe in der Baunutzungsverordnung. Die Vergünstigungen für Stellplätze und Garagen in §§ 19 (4) und 21a BauNVO sollten aufgehoben werden (NABU).

## 2. Informatorische Instrumente

In der aktuellen Debatte wird oftmals die Relevanz informatorischer Instrumente betont, die darauf zielen, die Transparenz der Bodenmärkte zu erhöhen und die Information der Akteure über bodenschonende und flächensparende Bauformen zu verbessern. Dazu gehören die genaue Erfassung und Dokumentation der Flächennutzung<sup>2</sup>, die Erstellung von Bauland-, Baulücken- und Brachflächenkatastern, die Dokumentation von Best-Practice-Beispielen, aber auch bewusstseinsbildende Maßnahmen wie Informationskampagnen, Ausstellungen, Broschüren<sup>3</sup>, Leitfäden<sup>4</sup> und Internetauftritte<sup>5</sup>.

### Die Fragen des TAB

*Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit informatorischer Instrumente? Halten Sie eine rechtliche Absicherung solcher Instrumente (z.B. die Einführung einer bindenden Pflicht zur Erstellung und Veröffentlichung von Baulandkatastern) für erforderlich? Welchen Einfluss auf das Verhalten des Einzelnen messen Sie dem Einsatz bewusstseinsbildender Maßnahmen zu?*

### Ergebnisse der Umfrage

Generell wird informatorischen Instrumenten sowohl im Hinblick auf die Bewusstseinsbildung der Bevölkerung als auch im Hinblick auf die Herstellung von mehr Markttransparenz ein hoher Stellenwert eingeräumt.

---

2 Im Rahmen der umweltökonomischen Gesamtrechnung informiert das Statistische Bundesamt inzwischen jährlich über den Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche und gibt eine genaue Aufschlüsselung der Flächenanteile, die für Wohn-, Gewerbe-, Verkehrs- und Erholungszwecke in Anspruch genommen werden.

3 Zum Beispiel: Wissenschaftlicher Beirat Bodenschutz beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2002): Denkschrift: „Ohne Boden – bodenlos“ Eine Denkschrift zum Boden-Bewusstsein, Berlin.

4 Zum Beispiel: Bodensee-Stiftung (2004): ECOLUP-Leitfaden – Umweltmanagement für die kommunale Bauleitplanung. Konstanz; Projektverbund Nachhaltiges Sanieren im Bestand (Hg.) (2001): Nachhaltiges Sanieren im Bestand. Leitfaden für die Wohnungswirtschaft. Berlin u.a.O.

5 Zum Beispiel: Informationskampagne des NABU „Nachbar Natur“, die eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Bedeutung der Ressource Boden erreichen will und Konzepte für eine nachhaltige Flächennutzung aufzeigt (<http://www.nachbar-natur.de>).

Aus der Sicht des Deutschen Siedlerbunds (DSB) werden informativische Instrumente in Zukunft entscheidend an Bedeutung gewinnen. In Zeiten sich verändernder Rahmenbedingungen kämen der transparenten Darstellung der beabsichtigten Siedlungsentwicklung sowie der Formulierung von Entwicklungszielen und der Ableitung einer Umsetzungsstrategie große Relevanz zu. Um eine zukunftsfähige Stadtentwicklung und einen effizienten Einsatz des planungsrechtlichen Instrumentariums sicherzustellen, bedürfe es der fachübergreifenden Kooperation aller am Stadtumbauprozess Beteiligten. Die Bereitschaft zur Mitwirkung setze ausreichende Information voraus (ähnlich auch Bundesverband Baustoffe).

Der DStGB hält die intensive Nutzung informativischer Instrumente für den wirksamsten Weg einer Bewusstseinsänderung sowohl bei den Kommunen als auch bei den Bürgern und Investoren. Ein Vollzugsdefizit könne erfahrungsgemäß am ehesten durch eine verstärkte Aufklärung aller Beteiligten bekämpft werden. Um einer weiteren Abwanderung aus den (Innen-)Städten entgegen zu steuern, gelte es, die besondere Bedeutung der Lebensgrundlage Boden herauszustellen und die Kostenvorteile des Bauens im Bestand sowohl für die Kommunen als auch für die Bürger und Bauherren transparent zu machen. In einem aktiven kommunalen Flächenressourcenmanagement sieht der DStGB die beste Gewähr, um einen schonenden Umgang mit Grund und Boden zu verwirklichen. Dies beinhalte insbesondere die vollständige Erfassung vorrangig innerörtlicher Entwicklungspotenziale, ihre Berücksichtigung bei gemeindlichen Planungsmaßnahmen und ihre kontinuierliche Fortschreibung. Eine vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung gemeinsam mit der Obersten Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, dem Bayerischen Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten, dem Bayerischen Landesamt für Umweltschutz, dem Bayerischen Gemeindetag und dem Bayerischen Städtetag erstellte Arbeitshilfe „Kommunales Flächenressourcen-Management“ (2003) habe dieses Konzept beispielhaft aufgegriffen und weiter publik gemacht. Von einer weiteren rechtlichen Regulierung sollte aus der Sicht des DStGB Abstand genommen werden.

Der BDA misst dem Einsatz informativischer Instrumente ebenfalls eine hohe Bedeutung zu. Notwendig wäre aus seiner Sicht eine umfassende Informationspolitik zur Aufklärung der Öffentlichkeit über Stadtentwicklung und Flächenverbrauch, seine Ursachen und Folgen, die staatlichen Zielsetzungen und den strategischen Handlungsrahmen. Eine informierte öffentliche Diskussion über diese Problematik sollte zum Standard einer aufgeklärten Gesellschaft gehören. Nur auf diesem Wege könne sich ein stabiles Bewusstsein in der Bevölkerung

entwickeln, auf dessen Grundlage sich ein öffentliches Interesse als Gegengewicht zu partikularen Einzelinteressen artikulieren könnte. Auch die ARL hält es für wichtig, den ökonomischen Nutzen eines sparsamen Umgangs mit der Ressource Fläche (bessere Auslastung von Infrastruktur, Minimierung der Erschließungskosten, langfristige Vorhaltung von Planungsspielräumen) besser in der Öffentlichkeit zu vermitteln. Beide Stellungnahmen heben jedoch hervor, dass allein durch Aufklärung keine Verhaltensänderungen zu erwarten seien. Dazu bedürfe es vielmehr einer für den Einzelnen spürbaren Veränderung der wirtschaftlichen Randbedingungen (ähnlich BUND, Deutscher Mieterbund, DV, NABU).

Die Herstellung größerer Markttransparenz durch eine gezielte Verbesserung der Information über ausgewiesenes Bauland, bestehende Brachflächen, überbaubare, aber bisher nicht oder untergenutzte Flächen, einschließlich der Eigentumsverhältnisse, wird von vielen der Befragten als ein wichtiges begleitendes Instrument einer Flächenhaushaltspolitik angesehen. Aus der Sicht des GdW wäre die Erstellung von Baulandkatastern hierzu das geeignete Mittel. Ähnlich fordert auch der Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) eine rechtliche Verpflichtung der Kommunen zur Aufstellung und Veröffentlichung eines Baulandkatasters. Andere Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft halten zwar den Zugang zu Baulandinformationen für begrüßenswert, insbesondere um den Bauherren eine Orientierungshilfe zu geben, lehnen jedoch die obligatorische Einführung von Baulandkatastern ab, da dies mit einem unangemessenen bürokratischen Aufwand verbunden wäre (BDF, DSB, DV, RDM).

Die ARL spricht sich für eine fortlaufende Beobachtung der Flächeninanspruchnahme aus, die es der Politik erlauben würde, die Zielerfüllung ihrer strategischen Vorgaben zu kontrollieren. In regelmäßigen, im Internet verfügbaren „Flächenentwicklungsberichten“ sollten das Ausmaß der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme ebenso wie der Erfolg von Umkehrstrategien (Innenentwicklung, Renaturierung und andere Maßnahmen zur ökologischen Aufwertung städtebaulich genutzter Flächen) dokumentiert werden. Die Verfügbarkeit im Internet könnte nach Auffassung der ARL auch das öffentliche Interesse wecken und dazu dienen, das Problem des fortschreitenden Flächenverbrauchs ins allgemeine Bewusstsein zu rücken und dadurch einen anhaltenden „Druck von unten“ zu erzeugen.

Ähnlich fordert auch der DST den Aufbau eines digitalen Flächeninformationssystems (GIS-Plattform, Datenbankverknüpfung), in dem Informationen der Fachressorts auf einer einheitlichen Basis zusammengeführt werden (Bauland-, Baulücken-, Brachflächenkataster, nutzungsbezogene Flächenpotenzial-

karten etc.). Stadtteilbezogene und flächenrelevante Nutzungsstrukturen sollten gesondert erhoben und regionale Planungs- und Bodenmarktinformationen nach Möglichkeit einbezogen werden.

### 3. Kooperative Instrumente

Um eine bessere Koordination der kommunalen Baulandausweisung im Sinne eines regionalen Flächenmanagements zu erreichen, wird dem Einsatz kooperativer Instrumente große Bedeutung zugeschrieben. Seit Beginn der 1980er Jahre hat sich in Deutschland eine Vielzahl unterschiedlicher Modelle interkommunaler Zusammenarbeit herausgebildet, die von den klassischen Kooperationsformen (Regionalverbände, Planungsverbände, Zweckverbände) über informelle diskurs- und konsensorientierte Planungsansätze bis hin zur Schaffung neuer regionaler Gebietskörperschaften (Regionalstadt, Regionalkreis) mit direkt gewähltem Parlament reichen. Die positiven Erfahrungen mit diesen Ansätzen wie auch die Erkenntnis, dass es der Raumordnung an umsetzungsorientierten Instrumenten fehlt, haben zu einer stärkeren institutionellen Verankerung der Kooperation im Bau- und Raumplanungsrecht geführt. Instrumentelle Umsetzungen freiwilliger Kooperation wie städtebauliche Verträge (§§ 11 u. 13 BauGB), Städtenetze, regionale Entwicklungskonzepte und vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen (§ 13 ROG) sowie die Möglichkeit zur Erstellung regionaler Flächennutzungspläne (§ 9 Abs. 6 ROG) sind nunmehr explizit vorgesehen.

#### Die Fragen des TAB

*Wie beurteilen Sie die Erfolge der bisher praktizierten Formen interkommunaler Zusammenarbeit? Halten Sie die bestehenden förmlichen und informellen Planungsansätze für ausreichend? Wie könnte Ihrer Ansicht nach der Finanzausgleich zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden geregelt werden? Halten Sie eine grundlegende Reform der Verwaltungsstrukturen auf regionaler Ebene für notwendig? Erscheint Ihnen eher eine Kompetenzerweiterung oder eine Verschlankung der „raumordnerischen“ Regionalplanung erforderlich? Halten Sie die Einfügung einer neuen staatsrechtlichen Ebene „Region“ zwischen Land und Kommune für sinnvoll?*

## Ergebnisse der Umfrage

Eine verstärkte Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften mit dem Ziel eines Flächenmanagements auf regionaler Ebene wird generell für wünschenswert gehalten, wobei allerdings der Erfolg der bisherigen Kooperationsansätze und der Bedarf an grundlegenden Reformen sehr unterschiedlich beurteilt werden.

Nach Ansicht des DStGB hat sich die bisher praktizierte interkommunale Zusammenarbeit bewährt und bietet den Städten und Gemeinden zahlreiche Vorteile. Die Aufstellung gemeinsamer Nahverkehrspläne, abgestimmter Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, regionaler Entwicklungs- und Gewerbeflächenkonzepte, aber auch die Durchführung regionaler Wohnungsmarktuntersuchungen könnten dazu beitragen, den Konkurrenzdruck um die Ansiedlung von Einwohnern und Gewerbebetrieben zu mildern, die vorhandenen Kapazitäten besser auszulasten und Kosten einzusparen. Am zweckmäßigsten ließe sich die interkommunale Kooperation durch eine verbindliche Steuerung umsetzen, beispielsweise durch bindende Zielvereinbarungen, gemeinsame Flächennutzungspläne und einen fairen Kosten- und Lastenausgleich (interkommunale Gewerbesteuerverteilung). Die gesetzlichen Regelungen werden als ausreichend betrachtet.

Auch der Bundesverband Baustoffe und der Ring Deutscher Makler (RDM) halten die bestehenden informellen und förmlichen Planungsansätze für ausreichend und sehen keinen Bedarf für eine grundlegende Reform der Verwaltungsstrukturen auf regionaler Ebene. Die Einführung einer neuen staatsrechtlichen Ebene „Region“ zwischen Ländern und Kommunen würde nicht zur Effizienzsteigerung, sondern nur zu einer „unnötigen Aufblähung des Verwaltungsapparates“ führen und wird daher abgelehnt.

Diese Position vertritt auch der Deutsche Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV). Deutschland habe im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten der EU schon jetzt „zu viele Ebenen“. Aus der Sicht des DV haben sich die informellen Kooperationsformen bewährt, da sie individuell auf die jeweiligen Bedürfnisse, Erfahrungen und regionalen Unterschiede zugeschnitten werden könnten. Um einen gerechten Finanzausgleich zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden herzustellen, sollte der Aufwand für zentrale Dienstleistungen (Kliniken, Universität, Bibliotheken, Oper, Theater, Museen) pro Einwohner ermittelt und mit den Aufwendungen im Umland verglichen werden. Die Differenz sollte von den Umlandgemeinden an die Zentren, die diese Einrichtungen vorhalten, gezahlt werden.

Einen ähnlichen Vorschlag zur Regelung des Finanzausgleichs zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden macht der DSB. Er regt die Einführung von

„Auswärtigenzuschlägen“ an, die im Rahmen des Finanzausgleichs von den Umlandgemeinden an die Kernstadt zu entrichten wären. Die Wanderungsbewegungen zwischen Kernstadt und Umland seien durch die erforderlichen An- und Abmeldungen bei den Einwohnermeldeämtern vergleichsweise einfach zu ermitteln. Vorstellbar sei auch, die Zahlungen gestaffelt auszugestalten: Je höher das Maß der Inanspruchnahme von zentralen Infrastruktureinrichtungen durch die Umlandgemeinden ist, umso höhere Zuschläge wären zu zahlen. Insgesamt sollte aber auf die Verhältnismäßigkeit zwischen bürokratischem Aufwand und erzielbarem Effekt geachtet werden. Die institutionellen Vorkehrungen für die interkommunale Kooperation sind nach Ansicht des DSB zwar ausreichend, gleichwohl sei die Zusammenarbeit verbesserungsfähig. In der Praxis bestehe die Gefahr, dass lokale Egoismen zu wenig Spielraum für eine gemeindeübergreifende Abstimmung lassen und dadurch die erfolgreiche Umsetzung integrierter Stadtentwicklungskonzepte behindern. So würden z.B. Kommunen mit nachhaltigen Konzepten für eine künftige Flächeninanspruchnahme (Innenentwicklung vor Außenentwicklung) investitionswillige Bauträger verlieren, wenn Nachbargemeinden großzügig Bauland im Außenbereich ausgewiesen hätten, auf dem sich Bauvorhaben schneller realisieren ließen.

Eher kritisch beurteilt auch der GdW die Realität der freiwilligen interkommunalen Kooperation. Oftmals seien die Ergebnisse der Zusammenarbeit „abseits sachlicher Erwägungen“ herbeigeführt worden und stellten „einen kleinsten gemeinsamen Nenner“ dar. Eine Koordination der städtebaulichen Entwicklung von Kommunen wäre auf der übergeordneten Ebene effizienter durchzuführen, wobei die Lenkung nach Ansicht des Verbandes in erster Linie durch ökonomische Mechanismen erfolgen sollte. Gleichzeitig wird jedoch eine weiter gehende Einschränkung der kommunalen Planungshoheit nicht zuletzt aus verfassungsrechtlicher Sicht als problematisch angesehen. Sofern die Region, eventuell auch im Sinne einer neuen staatsrechtlichen Ebene, erweiterte Befugnisse im Bereich der Flächennutzungsplanung erhalten sollte, wäre im Gegenzug über die Landkreisebene sowie eine Neuordnung der Bundesländer nachzudenken. Ziel müsste es sein, die Effizienz politischen und administrativen Handelns sicher zu stellen.

Ähnlich sieht auch der Deutsche Mieterbund in dem Konflikt zwischen kommunaler Selbstverwaltung und der Notwendigkeit regionaler Planung ein grundlegendes Problem in Deutschland. Nahezu alle Zukunftsfragen, nicht nur im Bereich des Flächenmanagements, ließen sich in regionalen Strukturen besser lösen. Dieser Einsicht werde unser Verfassungssystem jedoch nicht gerecht, da es neben der Bundes- und Landesebene nur die Kommunen als Träger der örtli-

chen Selbstverwaltungshoheit kenne. In der Praxis führe dies in aller Regel dazu, dass kommunaler Eigennutz gegenüber sachlich vernünftigen Lösungen in der Region überwiegt. Ohne Zweifel gebe es positive Beispiele und richtige Ansätze der Zusammenarbeit, von einem durchgreifenden Erfolg der bisher praktizierten Formen interkommunaler Kooperation könne aber nicht ausgegangen werden. Unter den bestehenden verfassungsrechtlichen Gegebenheiten sei eine Vitalisierung des Regionalgedankens hauptsächlich über Förderprogramme vorstellbar, indem Mittel nur dann gewährt werden, wenn ein schlüssiges Konzept für die Entwicklung der Region vorgelegt wird. Der weitergehende Weg einer grundlegenden Reform der Verwaltungsstrukturen und der Einführung einer neuen staatsrechtlichen Ebene „Region“ zwischen Ländern und Kommunen, die der Deutsche Mieterbund grundsätzlich befürwortet, wird derzeit wegen nicht überwindbarer Widerstände vor Ort als nicht gangbar angesehen. Dieser Ansatz wäre auch nur dann sinnvoll, wenn dadurch kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand geschaffen würde, d.h. sowohl Länder als auch Kommunen müssten an eine solche neue Ebene „Region“ Kompetenzen abgeben. Schließlich bedürfe die Ebene „Region“ ähnlicher Legitimation wie Länder und Kommunen in Form direkt gewählter Parlamente.

Im Gegensatz zu den eher ambivalenten Stellungnahmen des GdW und des Deutschen Mieterbunds spricht sich der BDA explizit für die Einführung einer neuen Ebene „Region“ zwischen Ländern und Kommunen aus. Aus seiner Sicht sind die jahrzehntelangen Versuche, mithilfe freiwilliger interkommunaler Kooperationsmodelle eine nachhaltige Stadtentwicklung zu realisieren, weitgehend gescheitert und erreichen auch in ihren fortschrittlichsten Varianten (etwa Region Stuttgart) nur mäßige Erfolge. Zwar könnten durch Fördermittel finanzielle Anreize für „kooperierendes Wohilverhalten“ geschaffen werden (Beispiel NRW), bei attraktiven Themen sei übergemeindliche Zusammenarbeit auch als „Werbeträger für Progressivität und Image der Gemeinde“ tauglich, in vielen Fällen seien die Institutionalisierungsversuche von Kooperation jedoch „zu ergebnislosen Dauerveranstaltungen“ geworden (Lokale Agenda 21, Städtenetze, Stadt 2030). Insbesondere in Bereichen, in denen die Überlebensinteressen der Gemeinde nicht unmittelbar betroffen seien, also etwa in Fragen einer langfristigen Daseinsvorsorge, herrsche nur geringe Kooperationsbereitschaft. Es sei bisher nur an verschwindend wenigen Beispielen nachweisbar, dass freiwillige interkommunale Zusammenarbeit zu dauerhaften Problemlösungen der Regionalpolitik geführt habe.

Aus diesen Gründen hält es der BDA für notwendig, vor allem die Gewerbeansiedlungspolitik aus dem kommunalen Umfeld zu lösen und damit auch die



Gewerbsteuer in ihrer heutigen Form abzuschaffen. Die regionalen Verwaltungsstrukturen bedürften, unter Beibehaltung der verfassungsmäßig garantierten Autonomie der Gemeinden, einer völlig neuen Organisationsform, die sich an Erfahrungen in anderen EU-Mitgliedstaaten (z.B. Frankreich) orientieren könnte. Die regionale Ebene sollte weniger den Charakter einer klassischen Verwaltung haben, sondern vielmehr als gesamtwirtschaftlich und großräumig agierendes „Regional-Management“ fungieren. Dieses müsse einige kommunale Zuständigkeiten übernehmen und eine neue Balance in der Hierarchie zwischen Ländern und Gemeinden schaffen. Die Existenz der Landkreise müsse in Frage gestellt werden, da eine zusätzliche Interventions- und Politikebene der Stagnation des Gesamtsystems Vorschub leisten würde.

Auch die ARL plädiert ausdrücklich für eine Übertragung der Kompetenz zur Flächennutzungsplanung auf die regionale Ebene. Aus ihrer Sicht haben sich informelle Planungsansätze zwar in vielen Fällen, sowohl bei der Siedlungsflächenentwicklung als auch bei der Bewältigung der Ausgleichsflächenproblematik, bewährt. Zahlreiche Beispiele belegten, dass durch die Ausweisung interregionaler Gewerbegebiete die Nachfrage nach Fläche befriedigt werden konnte und zwar auf Standorten, die dafür besser geeignet und in der Regel ökologisch geringerwertig waren als die, welche den kooperierenden Kommunen auf ihrem eigenen Gemarkungsgebiet noch zur Verfügung standen. Gleichwohl dürfe nicht übersehen werden, dass erfolgreiche Kooperationen „win-win-Situationen“ voraussetzen und in der Regel nicht geeignet sind, Konflikte um die Verteilung knapper Ressourcen (z.B. Siedlungsflächenerweiterungen innerhalb festgelegter Schwellenwerte im suburbanen Raum) zu lösen. Aus diesem Grund sollte die Kompetenz zur Flächennutzungsplanung, die nach Ansicht der ARL nicht zum Kern der kommunalen Planungshoheit zählt, generell auf eine überörtliche Ebene verlagert werden. Dort sollten regionale, direkt gewählte Gremien in Mehrheitsentscheidungen für eine regional abgestimmte Flächenentwicklung Sorge tragen.

Die Naturschutzverbände (BUND, NABU) bescheinigen den bisher praktizierten Formen interkommunaler Kooperation ebenfalls nur mäßigen Erfolg. Möglichkeiten zur Kooperation würden in der Regel nur dann aufgegriffen, wenn sie den Beteiligten Vorteile versprechen. Außerdem könne die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit gerade unter dem Aspekt des Flächenverbrauchs auch kontraproduktiv sein. So würden z.B. interkommunale Gewerbegebiete häufig auf Standorten realisiert, die im Grenzgebiet zweier Gemeinden, also im Außenbereich lägen. Ähnlich wie BDA und ARL plädieren die Naturschutzverbände daher für eine Kompetenzausweitung zugunsten der regionalen

Ebene sowie für eine grundsätzliche Reform des kommunalen Finanzsystems (Kap. II.4).

Aus der Sicht des DST müsste an die Stelle der heute noch weit verbreiteten „passiven“ Angebotsplanung künftig eine „aktive“ bedarfsorientierte strategische Steuerung treten. Regionalplanung allein reiche zu einer wirksamen Koordination der Flächenpolitik auf regionaler Ebene nicht aus. Sie müsste vielmehr durch ein „regionales Flächenmanagement für regional bedeutsame Siedlungs- und Freiraumnutzungen“ flankiert werden. Bisher seien nur wenige erfolgreiche Beispiele interkommunaler Kooperation bekannt, die auf freiwilliger Basis operative Aufgaben regional gemeistert hätten. Als Ansätze in diese Richtung könnten z.B. grenzüberschreitende Gewerbegebiete (Moers/Kamp-Lintfort, Nürnberg-Feucht), der Stadtentwicklungsverband Ulm/Neu-Ulm, die Wirtschaftsfördergesellschaft der Region Stuttgart und die Kooperationsverträge der Stadt Karlsruhe mit Umlandgemeinden zur Vermarktung kommunaler Gewerbeflächen betrachtet werden. Darüber hinausgehende Modelle wie der Verband Region Stuttgart oder die Region Hannover setzten landesrechtliche Regelungen zur Neuordnung der Kompetenzen voraus.

Um die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften auf der regionalen Ebene zu verbessern, müsste nach Auffassung des DST auch über eine Reform der Verwaltungsstrukturen nachgedacht werden. Diese dürfe jedoch nicht auf eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit hinauslaufen, sondern müsse eine Überwindung ihrer räumlichen Grenzen anstreben. Keinesfalls sollte eine zusätzliche Verwaltungsebene eingeführt werden, da dies sowohl dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung als auch der angestrebten Verbesserung der kommunalen Kooperation zuwiderliefe. Zwischen den Gemeinden einerseits und den Ländern andererseits sollte es nur eine, von den Kommunen organisierte, regionale Ebene geben. Bei einer solchen Konstruktion sei zu prüfen, ob unterhalb der kommunal verfassten regionalen Ebene eine Kreisebene noch notwendig sei bzw. ob sie nicht in ein solches Modell integriert werden könnte.

## 4. Ökonomische Anreizinstrumente

Ein wesentlicher Grund für die mangelnde Wirksamkeit der planungsrechtlichen Vorschriften wird darin gesehen, dass ihre Steuerungskraft angesichts entgegenstehender wirtschaftlicher Belange zu gering sei (s.o.). Von verschiedenen Seiten, etwa von der Enquete-Kommission (1998), vom SRU (2000), vom Deutschen Institut für Urbanistik (Difu 2001) und vom NBBW (2004), wird daher eine Flankierung des raumplanerischen Instrumentariums durch ökonomische Anreizinstrumente gefordert, um das Eigeninteresse der Akteure (sowohl der privaten Investoren als auch der Kommunen) an einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden zu stärken. Sie sollen flächenkonsumierende und versiegelungsintensive Bodennutzungsformen verteuern und damit wirtschaftlich unattraktiv machen. Neben einer Korrektur der heutigen fiskalischen Rahmenbedingungen wird in diesem Zusammenhang auch die Einführung neuer Instrumente wie Zertifikatslösungen, Abgaben auf Flächenverbrauch und Bodenversiegelung vorgeschlagen.

### Die Fragen des TAB

*Halten Sie generell eine Flankierung des planungsrechtlichen Instrumentariums durch marktkonforme Instrumente für sinnvoll und notwendig? Halten Sie eine Reform der Grundsteuer für erforderlich? Welchem der zur Diskussion stehenden Reformmodelle würden Sie den größten bodenpolitischen Lenkungseffekt zuschreiben? Welche raumbedeutsamen Wirkungen könnte Ihrer Ansicht nach die von der Bundesregierung angestoßene Novellierung der Gewerbesteuer haben? Halten Sie eine Reform der Grunderwerbsteuer aus bodenpolitischer Sicht für erforderlich? Mithilfe welcher Instrumente ließe sich Ihrer Meinung nach das Flächenausweisungsverhalten der Kommunen im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung beeinflussen? Halten Sie die Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte für eine sinnvolle und machbare Option? Wie beurteilen Sie die, u.a. vom SRU vorgeschlagene, „Ökologisierung“ des kommunalen Finanzausgleichs? Wie ließe sich Ihrer Ansicht nach das Problem der Bodenversiegelung lösen? Halten Sie die Einführung einer Bodenversiegelungsabgabe für sinnvoll? Wie schätzen Sie die Wirkung der in NRW praktizierten versiegelungsabhängigen Abwassergebühr ein?*

## Ergebnisse der Umfrage

Im Hinblick auf die generelle Notwendigkeit einer Flankierung des Planungsrechts durch marktkonforme Instrumente ergab die Umfrage sehr unterschiedliche Einschätzungen.

Inbesondere von den Verbänden der Bau- und Wohnungswirtschaft (BDF, Bundesverband Baustoffe, DSB, DV, RDM, VDH) wird eine solche Flankierung mehr oder weniger deutlich abgelehnt. Aus ihrer Sicht handelt es sich dabei um „dirigistische“ Maßnahmen, die nur dazu führen würden, die Bau- und Wohnkosten zu erhöhen. Analog dazu würden auch die Kosten der Mietsubventionierung steigen. Steuern auf Grund und Boden werden grundsätzlich als untaugliche Instrumente für eine bodenpolitische Lenkung betrachtet.

Eine Ausnahme in dieser Phalanx der Ablehnung bildet der GdW. Seiner Auffassung nach könnten ökonomische Instrumente sowohl hinsichtlich des kommunalen als auch des privaten Handelns weitgehende Lenkungswirkungen bei gleichzeitig geringstem Verwaltungsaufwand entfalten. Für eine Flankierung des Planungsrechts durch marktkonforme Instrumente sprechen sich neben dem GdW auch die ARL, der BDA, der Deutsche Mieterbund und die Umwelt- und Naturschutzverbände (BUND, NABU) aus.

Der BDA verweist auf die intensive Debatte um eine Reform der Grundsteuer, die im Kontext der Novelle zum BauGB in den Jahren 1996 bis etwa 2000 geführt worden sei und die gezeigt habe, dass der gezielte Einsatz ökonomischer Instrumente einen großen Einfluss auf die Flächeninanspruchnahme haben könnte. Von verschiedenen Institutionen wie z.B. den Planerverbänden und dem Difu seien damals brauchbare und wirksame Besteuerungskonzepte entwickelt worden. Auch die in anderen europäischen Ländern (z.B. Dänemark) praktizierten Modelle könnten Orientierung für eine Reform geben. Insgesamt müsste jedoch der Einsatz ökonomischer Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung im Beziehungsgeflecht ihrer ökologischen, sozialen und kulturellen Auswirkungen intensiver als bisher untersucht werden. Auf dieser Basis könnte sich ein schlüssiger Zielrahmen für die weitere Entwicklung ergeben, der breiten Kreisen der Bevölkerung zu vermitteln wäre.

Auch der Deutsche Mieterbund und die ARL halten eine Flankierung des planungsrechtlichen Instrumentariums, das primär über Gebote und Verbote in das Marktgeschehen auf den Bodenmärkten eingreift, durch ökonomische Lenkungsinstrumente für sinnvoll und notwendig. Dabei sollte jedoch die Förderung einer nachhaltigen Raumentwicklung im Vordergrund stehen, nicht die

Vermehrung von Einnahmen für die Kommunen, und die Belastbarkeit der Bürger berücksichtigt werden (ARL).

Für die Naturschutzverbände (BUND, NABU) führt kein Weg an dem Einsatz ökonomischer Instrumente vorbei. Aus der Sicht des BUND geht es im Hinblick auf zukunftsfähige Raumentwicklung darum, durch eine finanzpolitische Steuerung veränderte Preisstrukturen zu schaffen, die eine umweltschonende und flächensparende Flächennutzung für Unternehmen und Haushalte lohnend machen. Schon heute bestehe in Form von Steuern, Gebühren, Beiträgen und staatlichen Subventionen eine Vielzahl ökonomischer Anreize, die in unterschiedlicher Weise auf die Siedlungsentwicklung und die Flächennutzung einwirkten. Um zu erreichen, dass die ökonomischen und fiskalischen Rahmenbedingungen entsprechende gesellschaftliche Verhaltensänderungen auslösen, sei eine Neuordnung des gesamten Steuer- und Subventionssystems notwendig. Angestrebt wird eine aufkommensneutrale Modifizierung des Steuer- und Subventionssystems, mit der gleichzeitig eine Vereinfachung des finanzpolitischen Instrumentariums erreicht werden soll. Dies sollte eingebettet sein in eine großen Steuerreform, die den Faktor Boden stärker als bisher als Steuergegenstand heranzöge und damit die Möglichkeit zu einer steuerlichen Entlastung des Faktors Arbeit böte.

Auch der NABU plädiert für eine umfassende ökologische Finanzreform, die darauf zielen sollte, die externen volkswirtschaftlichen Kosten der Flächeninanspruchnahme und der Nicht- bzw. Mindernutzung bestehender Potenziale zu internalisieren. Diese Kosten sollten künftig dem Verursacher auferlegt werden, der so zu einer Verhaltensänderung angeregt werden könnte. Die Marktfunktionen sollten gestärkt und direkte wie indirekte Subventionen abgebaut werden. Eine ökologisch und sozial gerechtere Steuer- und Förderpolitik sollte eine Gleichbehandlung des Grundbesitzes gegenüber anderen Vermögens- und Einkommensformen sicherstellen und nicht zuletzt zu einer gerechten Verteilung von Flächen und umbauten Räumen führen.

### *Reform der Grundsteuer*

In der inzwischen wieder aktuellen Debatte zur Reform der Grundsteuer werden verschiedene Reformmodelle diskutiert (siehe Kasten). Wie schon erwähnt, lehnen die meisten Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft den Einsatz von Steuern als flächenpolitische Lenkungsinstrumente grundsätzlich ab (BDF, Bundesverband Baustoffe, DSB, DV, RDM, VDH).

### Reformvorschläge zur Grundsteuer

- Anpassung der Bemessungsgrundlage an aktuelle Verkehrswerte bei Beibehaltung ihrer Grundstruktur. Gegenwärtig dienen als Bemessungsgrundlage die sog. Einheitswerte, die weit unter den aktuellen Verkehrswerten liegen.
- Baulandsteuer auf unbebaute baureife Grundstücke in Ergänzung zur bisherigen Grundsteuer: Ziel einer solchen Baulandsteuer, wie sie in den 1960er Jahren des vergangenen Jahrhunderts schon einmal für einige Jahre bestand, ist die Mobilisierung von vorhandenem Bauland.
- Bodenwertsteuer: Bei einer reinen Bodenwertsteuer wäre die Bemessungsgrundlage lediglich der Boden, unabhängig davon, ob er bebaut ist oder nicht. Als Bemessungsgrundlage werden Bodenrichtwerte vorgeschlagen, die von Gutachterausschüssen nach § 196 BauGB ermittelt werden. Eine Umstellung der Grundsteuer auf Bodenwerte als Bemessungsgrundlage würde das Halten von ungenutztem Bauland verteuern und eine intensivere Nutzung des Bodens honorieren. Diskutiert wird auch ein kombinierter Ansatz an Gebäude- und Bodenwert, was im Prinzip dem Ansatz der gegenwärtigen Grundsteuer, allerdings in einer reformierten Form, orientiert an aktuellen Verkehrswerten, entspräche.
- Flächensteuer: Hier wäre allein die Grundstücksfläche die Bemessungsgrundlage. Auch bei dieser Steuer würde sich das Halten ungenutzten Baulands verteuern und eine intensivere Nutzung des Bodens lohnen.
- Kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer: Bei dieser vom Difu vorgeschlagenen Variante (Apel et al. 1995; Apel et al. 2001) soll die reine Bodenwertsteuer um eine Flächenkomponente erweitert werden. Bemessungsgrundlage wäre einerseits der entsprechende Bodenrichtwert, andererseits die Grundstücksfläche mit einem festen Steuersatz, der nach Nutzungsarten variiert werden könnte. Hintergrund für diesen Vorschlag ist die Überlegung, dass die ökologische Lenkungsfunction einer reinen Bodenwertsteuer gerade in Bereichen niedriger Bodenpreise, also im Umland von Großstädten, in denen das Wachstum der Siedlungsfläche heute hauptsächlich stattfindet, nicht genügend ausgeprägt ist.
- Flächennutzungssteuer: Bei dieser vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität Köln (Bizer/Lang 1997; Bizer et al. 1998) vorgeschlagenen Alternative zur Grundsteuer hängt die Besteuerung von der Art und Intensität der Flächennutzung unter ökologischen Gesichtspunkten ab, vor allem von dem Grad der Versiegelung. In dem ursprünglichen Konzept von Bizer et al. werden sieben verschiedene Steuerklassen von naturbelassenen Flächen, über land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen, Freiflächen, bebaute Flächen im Außen- und Innenbereich bis hin zu besonders „naturschädlich genutzten“ Flächen (z.B. Verkehrsflächen, Hochhäuser mit mehr als fünf Stockwerken) unterschieden. Inzwischen wurde das Modell im Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut weiterentwickelt und die Anzahl der Steuerklassen reduziert.

Allerdings ist nach Ansicht des DSB zu berücksichtigen, dass die heutige Grundsteuer auf veralteten Einheitswerten (von 1935 für die neuen und von 1964 für die alten Bundesländer) beruht. Er schließt daher eine Reform der Grundsteuer nicht prinzipiell aus, sofern sie aufkommensneutral erfolgt und bewohnte Grundstücke nicht höher belastet als bisher. Außerdem sei bei einer Reform darauf zu achten, dass der Verwaltungsaufwand bei der Steuererhebung reduziert werde (DSB, ähnlich RDM).

Demgegenüber plädiert der GdW, der wie schon erwähnt den Einsatz ökonomischer Instrumente generell befürwortet, dafür, die bisherige Grundsteuer so zu verändern, dass sie eine partielle Lenkungswirkung entfaltet. Aus seiner Sicht sollte das Horten von unbebauten Grundstücken für den Eigentümer finanzielle Belastungen mit sich bringen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte die Besteuerung ausschließlich auf der Grundlage der Bebaubarkeit und nicht der tatsächlichen Bebauung erfolgen. Bei einer Reform sollte eine Bemessungsgrundlage gefunden werden, die sich ausschließlich oder überwiegend am Grundstück orientiert und dabei gleichwohl verwaltungstechnisch leicht zu handhaben ist. Dadurch würden Anreize für die höhere bauliche Ausnutzung von Grundstücken gegeben. Diesen Kriterien entspräche die reine Bodenwertsteuer, aber auch die reine Flächensteuer, wobei letztere den geringsten Erfassungsaufwand verspräche. Lediglich für gewerbliche Flächen, bei denen durch versteckte Wirtschaftsförderung die Preise normalerweise nicht die tatsächlichen Marktpreise widerspiegeln, wäre eine Besteuerung auf Grundlage der tatsächlichen Versiegelung zu erwägen.

Nach Ansicht des BDA liegen mit der Bodenwertsteuer, der Flächennutzungssteuer und der kombinierten Bodenwert- und Bodenflächensteuer verschiedene praktikable Alternativen zur heutigen Grundsteuer vor, von denen eine flächenmobilisierende Wirkung zu erwarten sei. Gerade im Gewerbebestand könnte durch die Anwendung einer reformierten Grundsteuer ein hohes Flächenpotenzial aktiviert werden. Aufgrund vorliegender Schätzungen über die Flächen- und Gebäuderessourcen in bestehenden Gewerbegebieten sei zu vermuten, dass im gewerblichen Sektor trotz Wachstums ein Rückgang der Flächeninanspruchnahme realisierbar wäre.

Der DStGB spricht sich im Rahmen einer, aus seiner Sicht zwingend erforderlichen, umfassenden Gemeindefinanzreform auch für eine Reform der Grundsteuer aus. Es würde jedoch seiner Auffassung nach wenig Sinn machen, bei der Reform allein auf bodenpolitische Aspekte abzustellen. Vielmehr müssten neben dem Kriterium einer möglichen Baulandmobilisierung auch Kriterien wie Verwaltungsvereinfachung, praktische Handhabbarkeit und Steuergerechtigkeit

berücksichtigt werden. Bei einer Reform der Grundsteuer müsse eine zeitnahe Bemessungsgrundlage gefunden und die Erhebung grundsätzlich vereinfacht werden. Im Hinblick auf die angestrebte flächenpolitische Lenkungswirkung sei zu berücksichtigen, dass bei dem im Jahr 2001 vom Difu mit Unterstützung des DStGB durchgeführten Praxistest keines der untersuchten Modelle<sup>6</sup> bei aufkommensneutraler Ausgestaltung einen signifikanten Einfluss auf die Baulandmobilisierung gehabt hätte.

Der DST fordert ebenfalls eine umfassende kommunale Finanzreform, die den Städten den finanziellen Spielraum für eine langfristig orientierte, gestaltende Bodenwirtschaft zurückgeben, die Konjunkturanfälligkeit der kommunalen Haushalte mindern und einen fairen Vorteils- und Lastenausgleich zwischen Städten, Landkreisen und Gemeinden in der Region gewährleisten würde. In diesem Kontext sollte auch eine Reform der Grundsteuer vorgenommen werden. Um die vorhandenen Baulandreserven zu mobilisieren, plädiert der DST für die (Wieder-)Einführung der Grundsteuer C (sog. Baulandsteuer), kombiniert mit einem kommunalen Hebesatzrecht.

Auch die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hält eine grundlegende Reform des bestehenden Grundsteuersystems für dringend geboten. Bemängelt wird, dass die Grundsteuer keinerlei Anreize zur Minderung des Flächenverbrauchs schaffe, und sie zudem in ihrer heutigen Form gegen das Prinzip der Steuergerechtigkeit verstoße, da die Einheitswerte, die als Bemessungsgrundlage herangezogen würden, weit unter den Verkehrswerten lägen. Die ARL hält sowohl die Flächennutzungssteuer nach Bizer als auch die vom Difu vorgeschlagene kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer für taugliche Reformmodelle, da sie neben dem Einnahmeziel auch wichtige ökologische Ziele berücksichtigten.

Demgegenüber plädiert der Deutsche Mieterbund für eine Reform der Grundsteuer, die sich konsequent und ausschließlich am Bodenwert orientieren und aufkommensneutral ausgestaltet werden sollte. Eine so reformierte Grundsteuer könnte eine städtebaulich sinnvolle Entwicklung fördern, indem sie die Mobilisierung von Bauland- und Flächenreserven im Bestand unterstütze und das flächen- und ressourcenschonende Bauen begünstige. Zudem könne eine reine Bodenwertsteuer einfach und transparent gestaltet werden. Reformmodelle wie

---

6 In dem Praxistest des Difu waren vier verschiedene Modelle einbezogen: die reine Flächensteuer (Modell A), die kombinierte Boden- und Gebäudewertsteuer (Modell B), die reine Bodenwertsteuer (Modell C) und die kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer (Modell D). Zu den Ergebnissen siehe Lehmbrock/Coulmas 2001.



die kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer und die Flächennutzungssteuer sind aus der Sicht des Deutschen Mieterbunds nicht zu befürworten.

Der NABU wiederum kritisiert an der reinen Bodenwertsteuer, dass dabei die Städte wegen der dort hohen Grundstückspreise benachteiligt und die Umlandgemeinden sowie der ländliche Raum wegen der relativ niedrigen Bodenpreise begünstigt würden. Mit einer reinen Bodenwertsteuer könne somit dem Flächenverbrauch nicht dort entgegengewirkt werden, wo er gegenwärtig am höchsten sei. Der Flächennutzungssteuer steht der NABU ebenfalls skeptisch gegenüber, da sie sich in erster Linie gegen die Bodenversiegelung richte und nicht gegen den Flächenverbrauch. Auf diese Weise würde verdichtetes Bauen bestraft und eine lockere und damit flächenextensive Bebauung belohnt. Aus diesen Gründen favorisiert der NABU die kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer nach dem Vorschlag des Difu.

Der BUND schlägt die Einführung einer umweltbezogenen Flächensteuer vor, die dem Konzept der Flächennutzungssteuer ähnelt. Sie soll sich an der Lage des Grundstücks (Innen-/Außenbereich), am Grad der Umweltbelastungen und an den kommunalen Infrastrukturkosten orientieren. Anzustreben wäre eine Differenzierung nach dem Versiegelungsgrad und den Maßnahmen zur Verminderung der ökologischen Belastungen (ökologisches Bauen, Regenwasserzisternen, Grauwassernutzung, Versickerung auf eigenem Grundstück, energiesparende und wärmedämmende Maßnahmen). Sowohl die Belastungen durch die Flächennutzung als auch die Maßnahmen zur Verminderung der negativen Umweltwirkungen könnten in einem Ökopunktesystem bilanziert werden, um so eine umfassende Grundlage für die Flächenbesteuerung zu schaffen. Zur Operationalisierung dieser Lenkungssteuer wird ein relativ hoher Basissteuersatz je Flächeneinheit vorgeschlagen, der durch Nachweise einer geringeren Belastung durch den Steuerpflichtigen (analog zur Praxis der Werbungskosten und Sonderausgaben bei der Einkommensteuer) vermindert werden kann. Nach Ansicht des BUND wird allerdings eine solche umweltbezogene Flächensteuer nur dann eine Lenkungswirkung entfalten können, wenn ihr Aufkommen das der abzuschaffenden Grundsteuer deutlich übertrifft und damit dem einzelnen Flächennutzer die finanziellen Konsequenzen hoher Umweltbelastungen sowie die Einsparmöglichkeit deutlich vermittelt.

### Gewerbsteuer

Alle Befragten, die sich zur Gewerbsteuer geäußert haben, sehen weiteren erheblichen Reformbedarf.

Nach Ansicht des NABU ändert die kürzlich erfolgte Reform nichts an dem „flächenfressenden“ Wettbewerb der Gemeinden, durch Ausweisung neuer Gewerbegebiete Investoren anzulocken und dadurch das Gewerbesteueraufkommen zu erhöhen. Eine Einbeziehung der Freiberufler, wie sie ursprünglich von der Bundesregierung vorgesehen war, hätte zu einer Verstärkung der Einnahmen führen und tendenziell dämpfend auf die „Baulandausweisungshysterie“ wirken können. Die jetzige Regelung, bei der nur die Gewerbesteuerumlage der Gemeinden reduziert wird, führe aber dazu, dass die Kommunen ohne Richtungsvorgaben für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung weiterhin um die Ansiedlung von Unternehmen und Einwohnern kämpfen werden. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung werde sich diese Konkurrenz in Zukunft noch verschärfen und den Gemeinden „exorbitante Folgekosten“ bei der Infrastruktur aufbürden. Der NABU plädiert deshalb für einen kompletten Umbau der Gemeindefinanzen, der alle Komponenten des Systems (Anteil an der Einkommensteuer, Gewerbsteuer, Grundsteuer, und staatliche Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs) einbeziehen sollte (s.o.). In diesem Zusammenhang sollte in die Gewerbsteuer ein deutlicher Anreiz zum Flächensparen eingebaut werden. Nach den Vorstellungen des NABU wäre der vom Bundesgesetzgeber vorzugebende Gewerbesteuermessbetrag künftig für neue Gewerbebetriebe außerhalb des bisherigen Siedlungsbestandes deutlich höher anzusetzen als für Betriebe, die sich im bestehenden Siedlungsbestand ansiedeln. Außerdem sollte ein einheitlicher Mindesthebesatz für alle Kommunen eingeführt werden, „um das Steuerdumping einzelner Kommunen zu beenden“.

Auch der Deutsche Mieterbund hält eine grundlegende Reform des Gemeindefinanzsystems für erforderlich, um den Städten und Gemeinden auf Dauer verlässliche und ausreichende Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Die Ergebnisse des Vermittlungsausschusses Ende letzten Jahres seien hier nicht annähernd ausreichend. Im Hinblick auf die Gewerbsteuer sei eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der richtige Weg. Dazu gehöre insbesondere, dass die freien Berufe in die Steuerpflicht einbezogen würden.

Um die Konkurrenz zwischen den Kommunen abzubauen, schlagen die ARL, der DStGB und der BUND eine überörtlich zu erhebende und regional zu verteilende Gewerbsteuer vor. Aus ihrer Sicht könnte so die Kooperation der Gemeinden bei der Planung von Gewerbeflächen gefördert sowie Anzahl und

Größe der Gewerbegebiete verringert werden. Als Folge davon würde auch die Flächeninanspruchnahme für Verkehrswege gesenkt. Gegenwärtig führe die Konkurrenz isoliert handelnder Kommunen dazu, dass in zahlreichen Städten und Gemeinden ausgewiesene Gewerbegebiete ungenutzt blieben. In eine ähnliche Richtung geht die Argumentation des BDA, der vorschlägt, die Gewerbepolitik und -ansiedlung aus dem kommunalen Umfeld zu lösen und in eine neue Form des „Regionalmanagements“ einzubetten, was dann auch Konsequenzen für die Gewerbesteuer haben müsste (Kap. II.3).

### *Grunderwerbsteuer*

Im bestehenden Steuersystem unterliegt der Grundstücksverkehr einer besonderen Steuer, deren Bemessungsgrundlage der Verkaufspreis ist. Diese Grunderwerbsteuer, der bebauten wie unbebauten Grundstücke unterliegen, beträgt gegenwärtig 3,5 % des Kaufpreises. Mit großer Übereinstimmung sehen alle befragten Verbände im Hinblick auf die Grunderwerbsteuer Reformbedarf.

Die ARL weist darauf hin, dass die Grunderwerbsteuer den Kauf von Baugrundstücken im ländlichen Raum begünstige, da dort weniger zu zahlen sei als in den Ballungsgebieten mit hohen Bodenpreisen. Zugleich erzeuge sie ein Gefälle zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken und fördere so den Neubau. Eine geänderte Grunderwerbsteuer sollte direkt bei Art und Ausmaß der Flächennutzung ansetzen. Freiflächen oder belastete städtische Brachflächen sollten beim Kauf und Verkauf ganz von der Grunderwerbsteuer befreit werden.

Der DST fordert eine vollständige oder teilweise Befreiung der Kommunen von der Grunderwerbsteuer, insbesondere beim Zwischenerwerb von Grundstücken für den Wohnungsbau, für die gewerbliche Entwicklung und andere städtebauliche Projekte. Dadurch könne bei einem treuhänderischen Zwischenerwerb in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten eine Mehrfachbesteuerung ausgeschlossen werden.

Die Mehrheit der Befragten (BDF, BUND, Deutscher Mieterbund, DSB, GdW, LBS sowie der RDM) fordern eine Reduzierung auf das ehemalige Niveau von 2 % bzw. die Abschaffung der Grunderwerbsteuer mit teilweise übereinstimmenden Argumenten. Sie wird als Restriktion für sinnvolle Verkäufe im Wohnungsbestand angesehen und sollte deshalb für Erwerber bestehender Gebäude reduziert oder abgeschafft werden (Deutscher Mieterbund). Sie stelle ein Hemmnis für den Grundstücksverkehr dar, das nicht nur die Eigentumsbildung erschwere, sondern auch die optimale Nutzung bereits erschlossener Baulandreserven verhindere (LBS). Weiter wird angeführt, dass die Grunderwerbsteuer

einseitig den Immobilienerwerb gegenüber anderen Vermögensanlagen diskriminiere und insbesondere den Erwerb von Bestandsimmobilien künstlich verteuere, da sie sowohl für das Grundstück als auch für das Gebäude zu entrichten sei. Die Begünstigung des Erwerbs unbebauter Grundstücke laufe der Zielsetzung eines verringerten Flächenverbrauchs zuwider (BDF). Zudem behindere die Grunderwerbsteuer die Mobilität der Bürger, die im Zuge der wirtschaftlichen und beschäftigungspolitischen Entwicklung Deutschlands zunehmend gefordert würde (DSB, ähnlich BUND und RDM).

Nach Ansicht des NABU sollte die Grunderwerbsteuer auf vor einem festzusetzenden Stichtag bereits bebaute oder erschlossene Grundstücke nicht mehr erhoben werden und durch eine Neuerschließungsabgabe ersetzt werden. Dadurch würde die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke verteuert und damit der Flächenverbrauch eingedämmt.

Im Zusammenhang mit einer Reform der Grunderwerbsteuer wird auch eine Revision der im Einkommensteuerrecht eingeführten Verlängerung der Spekulationsfrist auf zehn Jahre beim Wiederverkauf von Immobilien angeregt. Diese Bestimmung behindere den Immobilienmarkt und sei kontraproduktiv für Baulandmobilisierung und Flächenmanagement (DST, GdW).

### *Handelbare Flächenausweisungsrechte*

Das Instrument handelbarer Flächenausweisungsrechte (siehe Kasten) ist in der aktuellen Debatte äußerst umstritten, wie auch der Flächendialog des RNE gezeigt hat (Institut für Städtebau Berlin 2004). Während es von manchen, wie etwa dem SRU und dem NBBW für besonders geeignet gehalten wird, eine effiziente Flächennutzung innerhalb festgesetzter Grenzen herbeizuführen, stößt der Zertifikathandel vor allem bei den Kommunen und den kommunalen Spitzenverbänden auf entschiedene Ablehnung, die darin einen Eingriff in ihre verfassungsmäßig garantierte Selbstverwaltungshoheit sehen.

Auch die Verbände, die im Rahmen der TAB-Umfrage zu diesem Instrument Stellung genommen haben, stehen diesem überwiegend kritisch gegenüber.

Lediglich der BDA und die ARL sehen darin ein sinnvolles und wirksames Instrument, das die Verantwortlichkeit kommunalen Handelns neu orientieren könnte. Aus ihrer Sicht könnte der Handel mit Flächenzertifikaten dazu beitragen, die Flächenallokation innerhalb des von Raumordnung und Regionalplanung gesetzten Rahmens ökonomisch zu optimieren. Verwiesen wird allerdings auf die methodischen Probleme, etwa beim Modus der Erstverteilung, bei der Mengensteuerung im Zeitablauf, bei der Befristung der Zertifikate, bei der Ver-

hinderung von Spekulation sowie bei der Abgrenzung regionaler Teilmärkte (ARL).

### **Handelbare Flächenausweisungsrechte**

Um das Flächenausweisungsverhalten der Kommunen zu steuern und den Flächenverbrauch einzudämmen, haben Bizer et al. (1998) die Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte vorgeschlagen, die von den Ländern gemäß einem politisch zu setzenden Mengenziel ausgegeben werden. Ein gewisses Kontingent an Ausweisungsrechten soll nach dem Vorschlag von Bizer et al. den Gemeinden gratis zugewiesen werden. Will eine Gemeinde über dieses Kontingent hinausgehende Baulandausweisungen vornehmen, müssen zusätzliche Rechte an einer vom Land einzurichtenden „Bodenbörse“ erworben werden. Soweit Gemeinden die zugeteilten Rechte nicht verwenden, können sie diese veräußern. Der Erlös aus dem Verkauf von „Eigenentwicklungsrechten“ steht den Gemeinden zu. Die Geltungsdauer der Rechte ist begrenzt, nicht verwendete Rechte verfallen.

Alle anderen der befragten Verbände, soweit sie sich zu diesem Instrument geäußert haben, sprechen sich dagegen aus. Der Deutsche Mieterbund und der DSB befürchten einen hohen bürokratischen Aufwand, der in keinem Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehe. Dies um so mehr, als im Osten Deutschlands bald ein Überangebot an ehemaliger, jetzt nicht mehr benötigter Siedlungsfläche zu erwarten sei (DSB). Nach Ansicht des DV würden handelbare Flächenausweisungsrechte „Willkür und Manipulation Tür und Tor öffnen“.

Die beiden Umweltverbände sprechen sich ebenfalls gegen die Einführung handelbarer Flächenzertifikate aus. Der BUND hält dieses Instrument im Vergleich mit einer lenkungswirksamen ökologischen Flächensteuer (s.o.) für weniger effizient bezüglich der angestrebten nachhaltigen Raumentwicklung. Er führt u.a. folgende Gründe an: Flächenzertifikate würden – Funktionsfähigkeit und Akzeptanz vorausgesetzt – nur den zusätzlichen Flächenverbrauch steuern, aber keine Wirkungen bezüglich einer effizienten und umweltschonenden Nutzung des Bestandes entfalten. Die notwendige Festsetzung der insgesamt noch ausweisbaren Baulandfläche sowie ihre regionale und bundesländerbezogene Verteilung würden zu langwierigen politischen Auseinandersetzungen führen. Dabei würde vermutlich ein politischer Kompromiss ausgehandelt, bei dem eine eher wenig stringente Obergrenze für das insgesamt zu vergebende Kontingent zu erwarten wäre. Außerdem sei der Zertifikatshandel mit einem hohen administrativen Kontrollaufwand verbunden und eine Vielzahl von Fragen der Operationalisierung, z.B. hinsichtlich der Primärallokation, noch völlig ungeklärt.

Auch der NABU lehnt handelbare Flächenausweisungsrechte ab und kann sich allenfalls einen Handel innerhalb des Rahmens der bereits ausgewiesenen Siedlungs- und Verkehrsflächen vorstellen, der schon heute nach überschlägigen Rechnungen zu groß sei.

### *Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs*

Mithilfe einer „Ökologisierung“ des kommunalen Finanzausgleichs, wie sie etwa der SRU empfiehlt, sollen einerseits Einkommensverluste der Gemeinden, die durch den Verzicht auf die Ausweisung von Wohn- und Gewerbebauland entstehen, kompensiert und andererseits Maßnahmen der Kommunen zur ökologischen Aufwertung der Siedlungsfläche honoriert werden.

Die Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft lehnen dieses Instrument überwiegend ab (Deutscher Mieterbund, DSB, DV, RDM, VDH). Nach Ansicht des DV würde eine Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs die Probleme der Städte nicht lösen. Die Einwohner verließen die Städte, weil sie individuelle Wohnformen, eine sichere Umgebung, gute Schulen (mit einer Mehrheit deutscher Kinder), eine lärmarme Umgebung und weniger Verkehr suchten. Entsprechende Qualitäten könne man in den heutigen Städten nicht mehr bieten, auch wenn man durch den Finanzausgleich ökologische Verbesserungen herbeiführen würde. Nach Ansicht des DSB steht der zusätzliche Aufwand in keinem Verhältnis zum möglichen Nutzen. Zudem dürfe es schwierig werden, konsensfähige Kriterien für die Ökologisierung zu finden. In schrumpfenden Regionen müssten bei einer ökologischen Gesamtbetrachtung z.B. auch die nicht genutzten Bebauungsplanflächen und brachgefallenen innerstädtischen Flächen mit entsprechender Flora und Fauna eine entsprechende Würdigung erfahren.

Dagegen plädieren die ARL, der NABU und der BUND für eine Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs. Bislang erfolge der Finanzausgleich nach Steuerkraft und Einwohnerzahl. Zweckgebundene Zuweisungen würden für soziale und infrastrukturelle Leistungen gewährt, während ökologische Leistungen, wie z.B. der Erhalt von Freifläche für Erholungszwecke oder als Retentionsräume in hochwassergefährdeten Gebieten, nicht honoriert würden. Die Gemeinden ständen bei ihren Flächenentscheidungen vor einem Interessenkonflikt zwischen der ertragslosen Vorhaltung von Freiflächen und der fiskalisch ergiebigen Ausweisung von Bauland. Als finanzielles Korrektiv sollte deshalb die Vorhaltung von Freiflächen durch zweckgebundene Zuweisungen attraktiver gemacht werden (ARL).

Der BUND will nicht nur umweltverträgliche Flächennutzung belohnen, sondern auch umweltbelastende Aktivitäten durch Verringerungen der Finanzzuweisungen bestrafen. Der NABU sieht die Oberzentren benachteiligt, da sie mehr überörtliche Leistungen zu erbringen haben als Umlandgemeinden. Durch Stadtflucht und Suburbanisierung fehlten ihnen aber die hierzu erforderlichen Mittel. Eine Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs könne diese Fehlentwicklung korrigieren.

#### *Bodenversiegelungsabgabe und versiegelungsabhängige Abwassergebühr*

Die meisten der befragten Verbände plädieren eher für eine versiegelungsabhängige Abwassergebühr als für eine Versiegelungsabgabe (siehe Kasten).

#### **Bodenversiegelungsabgabe und versiegelungsabhängige Abwassergebühr**

Eine Bodenversiegelungsabgabe soll verstärkte Anreize zur Verringerung der Neuversiegelung und zur Entsigelung bereits städtebaulich genutzter Flächen schaffen. Bei den meisten der diskutierten Vorschläge geht es um eine einmalige Abgabe bei der Neuversiegelung, die zur Erreichung des Lenkungseffekts deutlich spürbar sein müsste. Daneben gibt es auch den Vorschlag für eine gespaltene Abgabe, bei der Neuversiegelungen mit einer einmal zu zahlenden Abgabe belegt und Altversiegelungen einer jährlich zu erhebenden Abgabe unterworfen werden sollen (Bizer/Truger 1996). Eine mögliche Alternative wäre eine versiegelungsabhängige Abwassergebühr, für deren Höhe nicht nur das Volumen des Frischwasserbezugs ausschlaggebend ist, sondern auch die Quadratmeterzahl der versiegelten und in die öffentliche Kanalisation entwässernden Fläche. Eine solche sog. „Regenwassergebühr“, wie sie z.B. in Nordrhein-Westfalen flächendeckend eingeführt ist, soll Anreize schaffen, bereits versiegelte Flächen zu entsiegeln und beim Neubau auf umfangreiche Versiegelung zu verzichten.

Aus der Sicht des Deutschen Mieterbunds ist eine versiegelungsabhängige Abwassergebühr insofern vertretbar, als sie unmittelbar den Verursacher belastet. Sie erhöhe die Kosten und damit die Sensibilität der Grundstückseigentümer. Nach Einschätzung des DSB lasse sich auf diesem Wege das Verhalten der Bauherren und Investoren viel nachdrücklicher beeinflussen als durch detaillierte Festlegungen in Bebauungsplänen. Die ARL verweist auf den Erfolg in Nordrhein-Westfalen bei der Einführung der versiegelungsabhängigen Abwassergebühr und den Misserfolg des Landes bei der Einführung einer Neuversiegelungsabgabe; ein entsprechendes Gesetz sei nur wenige Monate in Kraft gewesen.

Mehr oder weniger ablehnend bezüglich beider Instrumente äußern sich DV, GdW, RDM und VDH. Aus der Sicht der GdW stellt die versiegelungsabhängige Abwassergebühr eine Maßnahme mit verhältnismäßig geringer Lenkungswirkung dar, da sie zunächst rein bestandsbezogen ist. Dagegen sprächen zudem der erhebliche Aufwand bei der erstmaligen Erfassung sowie die Schwierigkeiten einer rechtssicheren Nachführung der Datengrundlage. Nach Auffassung des RDM führt die Gebührenerhebung zu einer Verteuerung des Wohnens, ohne größere Lenkungswirkung zu entfalten. Der DV hält die versiegelungsabhängige Abwassergebühr im Prinzip für ein brauchbares Instrument, um die Entsiegelungsmöglichkeiten im Hinblick auf Wege, Garagenhöfe, Zufahrten etc. auszubauen. Allerdings gäbe es daneben ebenso viele Flächen, bei denen wegen der notwendigen Festigkeit eine Versiegelung unumgänglich sei, und für die der Grundstücksbesitzer dann „Strafe zahlen“ müsse. Außerdem seien durch immer weitere Ausdifferenzierung kaum mehr Gerechtigkeit oder Anreize zu vernünftigem Handeln zu schaffen.

Nach Ansicht des NABU muss die Reduzierung des Flächenverbrauchs insgesamt, die Sicherung großer zusammenhängender Natur- und Freiräume einerseits und die Erhaltung und Gestaltung kompakter Siedlungsstrukturen andererseits Priorität haben. Dies könne im Einzelfall erhöhte Bodenversiegelungen innerhalb der Siedlungen zur Folge haben, die jedoch – das übergeordnete Ziel vor Augen – als vergleichsweise nachrangiges Problem erachtet werden. Eine versiegelungsabhängige Abwassergebühr (Regenwassergebühr), deren Potenzial für eine versiegelungslenkende Wirkung derzeit noch unterschätzt sei, wird aber befürwortet.

Der BUND verweist darauf, dass bei einer Einführung der von ihm vorgeschlagenen ökologischen Flächensteuer, die den Versiegelungsgrad berücksichtige, weitere Instrumente gegen die Versiegelung entbehrlich seien.

## 5. Finanzielle Förderinstrumente

Durch Steuervergünstigungen, Direktsubventionen und Förderprogramme hat der Staat in der Vergangenheit zahlreiche Anreize zur Erweiterung des Wohnungsbestandes geschaffen. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und mit dem Ziel, die Förderung des Wohnungsbaus in Einklang mit den Zielen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung zu bringen, wird heute von verschiedenen Seiten ein Umbau der Fördersysteme gefordert. Die Bundes-



regierung hat mit der Modifikation der Eigenheimzulage einen ersten Schritt in diese Richtung unternommen, der allerdings höchst umstritten war und ist. Als notwendig werden in der aktuellen Debatte auch Maßnahmen zur Aufwertung der Innenstädte und zur Verbesserung der urbanen Lebensbedingungen angesehen. Vorgeschlagen werden in diesem Zusammenhang eine Aufstockung der Städtebauförderung sowie eine Erweiterung laufender Programme wie „Soziale Stadt“, „Stadtumbau Ost“, „Stadtumbau West“. Auch im Hinblick auf die Förderung des Mietwohnungsbaus werden Veränderungen angeregt.

### **Die Fragen des TAB**

*Halten Sie eine weitere Förderung des Wohneigentums für notwendig und sinnvoll? Wenn ja, sollte dann das bisherige Modell beibehalten oder modifiziert werden? Sehen Sie im Hinblick auf andere Fördertatbestände wie etwa die Entfernungspauschale unter bodenpolitischen Aspekten Reformbedarf? Wie sollte Ihrer Ansicht nach eine künftige Förderung des Mietwohnungsbaus aussehen? Halten Sie eine Aufstockung der Städtebauförderung und andere Förderprogramme für erforderlich? Wäre Ihrer Ansicht nach die Auflegung neuer Förderprogramme notwendig und sinnvoll?*

### **Ergebnisse der Umfrage**

Förderpolitische Maßnahmen des Staates werden von der Mehrheit der Befragten als sinnvoll und notwendig angesehen, insbesondere um die Städte als Wohn- und Lebensorte attraktiv zu erhalten und den erforderlichen Stadtumbau/-rückbau zu gestalten. Die Meinungen im Hinblick auf einzelne förderpolitische Instrumente weichen jedoch erheblich voneinander ab.

#### *Eigenheimzulage*

Die Eigenheimzulage wurde im letzten Jahr reformiert. In diesem Kontext wurde u.a. der Erwerb im Bestand dem Neubau gleichgestellt, während der Neubau zuvor doppelt so hoch gefördert wurde wie der Bestandserwerb. Erwartungsgemäß wird die Frage der weiteren Wohneigentumsförderung in den Stellungnahmen der Verbände sehr unterschiedlich beantwortet.

Von den meisten Verbänden der Bau-, Immobilien- und Wohnungswirtschaft wird der individuelle Rechtsanspruch auf Wohneigentumsförderung verteidigt

und eine Beibehaltung der Eigenheimzulage gefordert (BDF, Bundesverband Baustoffe, DSB, Haus & Grund, LBS und RDM)<sup>7</sup>. Begründet wird diese Position mit der im europäischen Vergleich niedrigen Eigentumsquote in Deutschland und mit der Bedeutung der Wohneigentumsbildung für die Altersvorsorge, wobei die Diskriminierung der Wohneigentumsbildung als eigenverantwortliche Altersvorsorge im Rahmen der Riesterrente kritisiert wird. Weiterhin wird die Bedeutung der Wohneigentumsbildung für den Arbeitsplatzverlust in der Bauwirtschaft hervorgehoben. Eine Streichung der Eigenheimzulage unter gleichzeitiger Verwendung von 25 % der eingesparten Mittel für ein „Zuschussprogramm Wohnen in der Stadt“ wird ebenso abgelehnt wie eine Beschränkung der Förderung auf einzelne Haushaltsgruppen oder -typen, z.B. Familien mit Kindern.

Viele der genannten Verbände würden jedoch einer Kürzung der Förderung unter der Voraussetzung zustimmen, dass gleichzeitig ein pauschaler Subventionsabbau „nach dem Rasenmäherprinzip“ im Sinne der Vorschläge der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück erfolgte. Ein langfristiger weiterer Subventionsabbau wäre aus ihrer Sicht akzeptabel, wenn damit eine allgemeine Deregulierung und Liberalisierung im miet- und steuerrechtlichen Bereich einherginge und der Bürger über eine umfangreiche Steuerreform entlastet würde (BDF, DSB, Haus & Grund, RDM). Der Bundesverband Deutscher Fertigungsbau (BDF) hält kurzfristig eine intelligente Weiterentwicklung der Eigenheimzulage dahingehend für sinnvoll, dass nur solche Baumaßnahmen gefördert werden, für die entsprechende Firmen- bzw. Handwerkerrechnungen vorgelegt werden. Dies würde die Schwarzarbeit bekämpfen und das Volumen der Förderung insgesamt verringern.

Andere Verbände sprechen sich für eine Fokussierung der Wohneigentumsförderung aus. Aus der Sicht des GdW ist eine Fortführung der Eigenheimzulage insbesondere für Schwellenhaushalte in Hochpreisregionen aus individuellen und stadtentwicklungspolitischen Gründen zwingend erforderlich, wobei er eine Bindung an ökologische Bewertungskriterien für denkbar hält. Ähnlich sieht auch der BDA eine Förderung des Wohneigentums aus sozialen Gründen nach wie vor als richtig an, plädiert aber für eine Modifizierung des bisherigen Modells. Kriterien wie sparsamer Umgang mit Fläche, raumordnerisch sinnvolle

---

7 Vergleiche Argumentationspapier der Initiative Wohneigentum (2002). Die Initiative Wohneigentum ist ein Zusammenschluss von Verbänden der Bau-, Immobilien- und Wohnungswirtschaft und der Baufinanzierer, die in ihrem Papier auch Eckpunkte für die künftige Ausgestaltung der Eigenheimzulage formuliert hat.

Standortwahl, Bestandsverbesserung in den Kernstädten und ökologisches (energiesparendes) Bauen sollten bei der Förderung berücksichtigt werden.

Nach Auffassung des DV ist eine Förderung des Wohneigentums zurzeit nur noch für Familien mit mehreren Kindern notwendig. Größere Wohnungen, ob zur Miete oder als Eigentum seien insbesondere in Städten knapp und teuer. Daher müsse das „Familienwohnen“ in der Stadt eher gefördert werden als im suburbanen Raum. Auch der DST spricht sich für eine regionale Differenzierung der Wohneigentumsförderung aus. Um die Stadt-Umland-Wanderung einzudämmen, sollte die Förderung die unterschiedlichen Bau- und Bodenpreise angemessen berücksichtigen. In Städten mit entspanntem Wohnungsmarkt oder Leerstandsproblemen sollte die Eigenheimzulage auf den Erwerb und die Sanierung bestehender Gebäude bzw. den Neubau auf innerstädtischen Brachflächen konzentriert werden.

Die ARL, der Deutsche Mieterbund und die Naturschutzverbände plädieren mehr oder weniger entschieden für die ersatzlose Streichung der Eigenheimzulage. Sie ermutige Bauweisen mit vergleichsweise hoher Flächeninanspruchnahme, vorwiegend im Umland der Verdichtungsräume und in ländlichen Gebieten und leiste damit der Suburbanisierung, dem Flächenverbrauch und dem Verkehrswachstum Vorschub (ARL, Deutscher Mieterbund). Auch unter sozialen Gesichtspunkten sei die Eigenheimzulage nicht zu rechtfertigen, da von dieser Förderung mit Sicherheit nicht die sozialen Problemgruppen, sondern eine vergleichsweise wohlhabende Mittelschicht profitiere. Unter Berücksichtigung des Steueraufkommens führe sie zu einer teilweisen Umverteilung von unten nach oben (BUND). Außerdem wird gegen eine Fortführung der Wohneigentumsförderung eingewandt, dass heute kein genereller Wohnungsnotstand mehr existiere, sondern in manchen Gegenden bereits ein Wohnungsüberhang. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der Situation auf den Wohnungsmärkten bestehe langfristig das Risiko von Fehlinvestitionen, wenn die Förderung wie bisher fortgesetzt werde. Schließlich führe die Wohneigentumsförderung zu einer ungerechtfertigten Privilegierung des Immobilienvermögens gegenüber anderen Vermögensanlagen (BUND, NABU).

Der NABU hält die Abschaffung der Eigenheimzulage für die vorzugswürdige Lösung. Als Kompromiss käme aus seiner Sicht aber auch eine städtebauliche Ökozulage in Betracht, mit dem Wohneigentum gefördert werden könnte, das innerhalb bestehender Siedlungsgrenzen errichtet oder erworben wird. Eine Eigentumsförderung außerhalb bestehender Siedlungsgebiete wird abgelehnt, u.a. weil angesichts der demografischen Entwicklung mit einem Wertverfall

von Wohneigentum zu rechnen sei, insbesondere beim Wohnungsbestand in Randlagen.

Der BUND sieht die Streichung der Eigenheimzulage und anderer kontraproduktiver Subventionen (z.B. Pendlerpauschale) als Maßnahmen in einem Verbund von ökonomischen Instrumenten mit ökologischer Lenkungswirkung. Die Anwendung eines solchen Instrumentenverbunds könne insgesamt „aufkommensneutral“ durchgeführt werden und möglicherweise steuerentlastend für die Bürger wirken. Negative Verteilungseffekte zulasten bestimmter sozialer Gruppen müssten ggf. kompensiert werden.

### *Pendlerpauschale*

Von den Verbänden, die zur Pendlerpauschale Stellung genommen haben, plädieren der Deutsche Mieterbund und der BUND für eine ersatzlose Streichung. Der NABU spricht sich für eine schrittweise Rückführung und letztlich für eine Abschaffung aus. Auch der DST fordert eine ersatzlose Streichung, zumindest aber eine degressive Gestaltung der „Zersiedelungsprämie“. Aus der Sicht des BDA müsste die steuerliche Behandlung der Pendlerkosten daran gemessen werden, inwieweit mit ihrer Modifizierung oder Abschaffung sinnvolle raumordnerische Ziele erfüllbar wären. Für eine Beibehaltung der Pendlerpauschale plädieren explizit der DSB und implizit die LBS.

### *Förderung des Mietwohnungsbaus*

Zur Förderung des Mietwohnungsbaus haben sich nur wenige der befragten Verbände geäußert. Aus der Sicht des Deutschen Mieterbunds sollte die degressive Abschreibung im Mietwohnungsbau zurückgeführt werden, um den Neubau weniger attraktiv zu machen. Auch der BDA vertritt die Auffassung, dass die Förderung des Mietwohnungsbaus verstärkte Anreizkomponenten für die Bestandsverbesserung, insbesondere in den Innenstädten, enthalten müsste, während die Neuausweisung von Flächen erschwert werden sollte. Im Hinblick auf den sozialen Wohnungsbau sollte nach Ansicht der Befragten die Objektförderung in eine reine Subjektförderung überführt werden (BUND, DSB, NABU). Konkret sollte die Förderung des sozialen Wohnungsbaus durch ein konsequent an den sozialen Bedürfnissen ausgerichtetes Wohngeld für bedürftige Mieterhaushalte ersetzt werden. Investitionsprogramme für den Bau von Sozialwohnungen sollten auslaufen, insbesondere angesichts der Wohnungsmarktlage in den neuen Ländern, die durch hohe Leerstände im Marktsegment Mietwohnungen

gekennzeichnet sei (DSB). Für eine solche Strategie sprechen nach Ansicht des BUND auch Mitnahmeeffekte und bürokratische Verwerfungen beim sozialen Wohnungsbau.

### *Förderprogramme*

Eine Aufstockung der Städtebauförderung und eine Neuausrichtung der Förderpolitik des Bundes werden von der Mehrheit der befragten Verbände für sinnvoll und notwendig gehalten.

Aus der Sicht des GdW ist im Interesse einer konsequenten Innenentwicklung ein Ausbau der laufenden Stadterneuerungsprogramme wie „Städtebauliche Erneuerung“, „Soziale Stadt“, „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ dringend erforderlich. Ohne eine entsprechende Förderung könnte von den Kommunen im Innenbereich kein „finanziell günstiges“ (gegenüber außen „gleichpreisiges“) Bauland für Private und Wohnungsunternehmen erschlossen und keine hinreichende Attraktivität urbanen Wohnens gewährleistet werden. Das Thema des Stadtumbaus, und hier insbesondere auch des Stadtrückbaus, werde in den nächsten Jahren zunehmend an Bedeutung gewinnen. Eine entsprechende Abfederung der hierbei entstehenden unrentierlichen Kosten, bis hin zu Entschädigungsleistungen an Grundstückseigentümer, sei ohne entsprechende Förderinstrumente, die über mehrere Jahre finanziell gut ausgestattet und verlässlich sein müssten, von den Kommunen nicht zu bewältigen. Ein zunehmender Stellenwert im politischen Raum und in der Öffentlichkeit, aber auch bei den Kommunen, müsse dem auch prophylaktisch einsetzbaren Instrumentarium der Städtebauförderung zur Sicherung von Stadtteilen mit Ghettoisierungstendenzen (Soziale Stadt) und zum Stadtumbau bei absehbarer Entvölkerung zugewiesen werden.

Der DV hält eine Aufstockung der Städtebauförderung für „das Sinnvollste, was man an Förderprogrammen überhaupt beschließen“ könne, weil solche Programme Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Erholung, Wohnumfeld und Verkehr integrieren. Die Erfolge der Städtebauförderung seit 1971 seien unumstritten und überträfen die ökonomischen Folgewirkungen aller sektoraler Programme. Wenn die Städte als Wohn- und Lebensorte attraktiv bleiben bzw. wieder werden sollten, müssten in erster Linie Fördermittel für die Aufbereitung von Brachflächen aller Art bereitgestellt werden. Dazu gehört aus der Sicht des DV auch eine Veränderung des Systems der Wertermittlung für solche Flächen (Buchwerte), um sie mit Außenbereichsgrundstücken konkurrenzfähig zu machen.

Bei der EU-Förderung sollten die Städte stärker berücksichtigt werden als der ländliche Raum.

Auch der NABU spricht sich für eine Aufstockung der Städtebauförderung aus. Dagegen sieht der DSB regional unterschiedlichen Förderungsbedarf, der im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel erfüllt werden sollte. In den neuen Bundesländern sollte die Städtebauförderung insbesondere einer qualifizierten Nutzung bzw. Umnutzung des vorhandenen Bestandes sowie dem Rückbau überflüssiger Bestände dienen. Nach Auffassung der LBS könnte eine Aufstockung der Fördermittel für Gebiete mit extrem sanierungsbedürftigen Wohnungsaltautbeständen sinnvoll sein. Eine wesentliche Voraussetzung, um die Attraktivität der Innenstädte zu verbessern, wäre jedoch aus ihrer Sicht, Baulandreserven zu mobilisieren und preiswertes Bauland zur Verfügung zu stellen. Wenn auf diese Weise auch für Schwellenhaushalte die Möglichkeit geschaffen würde, innerstädtisch bezahlbares Wohneigentum zu bilden, könne der Trend zur Suburbanisierung gestoppt werden.

Der DStGB hält eine Neuausrichtung der Förderpolitik sowohl von Seiten des Bundes als auch von Seiten der Länder für zwingend erforderlich. Hierzu zähle insbesondere die Aufstockung der Fördermittel für die Städtebauförderung West, die der Förderung Ost angeglichen werden müsse. Ferner setzt sich der DStGB seit langem für mehrjährige Verwaltungsvereinbarungen ein, da die Praxis gezeigt habe, dass sowohl die Kommunen als auch die Investoren eine langfristige Planung brauchten, um kostenintensive Projekte wie beispielsweise das Brachflächenrecycling umsetzen zu können. Ferner sollte das Verwaltungsverfahren bei der Nutzung der Fördermittel vereinfacht und eine bessere Kombinationsmöglichkeit der einzelnen Fördermittel (EU, Bund und Länder) geschaffen werden, um den tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort Rechnung tragen zu können. Neue Ansätze (z.B. neue Kooperationsformen) seien dabei ebenso zu berücksichtigen, wie sektorübergreifende Förderstrategien (insbesondere von Städtebau und Wirtschaft). Sonderprogramme für Großstädte lehnt der DStGB grundsätzlich ab, da die Probleme in den kleineren Städten und Gemeinden oftmals identisch seien.

Nach Ansicht des DST sollte die Wiedernutzung brachgefallener oder untergenutzter Verkehrs- und Bauflächen absoluten Vorrang vor der Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich haben. Eine solche Strategie der Innenentwicklung sei jedoch vielfach nur mit erheblichem Einsatz öffentlicher Mittel umsetzbar und berge große wirtschaftliche Risiken. Ohne deutliche Verbesserung der Finanzierungs- und Förderungsbedingungen werde eine verstärkte Innenentwicklung vor allem in Städten mit geringer Baulandnachfrage und nied-

rigen Wertsteigerungspotenzialen nicht im angestrebten Umfang realisierbar sein. Um speziell in Stadtregionen mit Wohnungsüberschüssen den verbleibenden Wohnungsneubau gezielt auf innerstädtische Recyclingflächen zu lenken, müssten außerdem standortscharf einsetzbare Investitionszulagen an die Stelle räumlich undifferenziert wirkender Steuererleichterungen (wie z.B. der Eigenheimzulage) treten.

Aus der Sicht des BDA reicht es nicht aus, eine Aufstockung der Städtebauförderung zu verlangen, notwendig seien vielmehr Überlegungen, wie ihre zielgerichtete Verwendung verbessert werden könnte. So seien z.B. die Rahmenbedingungen für den Einsatz der Mittel für den „Stadtumbau Ost“ generell als sinnvoll zu bezeichnen. Die Verwendung der Mittel in der Praxis zeige jedoch, dass in Anbetracht der Vielschichtigkeit der Rahmenbedingungen die eigentlichen Zielsetzungen nur bedingt erreicht würden. Auch der BUND fordert, die Städtebauförderung und die Förderung der Dorferneuerung zielgerichteter zu gestalten. Vorrangig sollten die Infrastrukturausstattung sowie gemeinschaftliche und soziale Einrichtungen gefördert werden. Für die Subventionierung privater Investitionen im Rahmen der Städtebauförderung seien strenge Maßstäbe anzulegen, die sich an den positiven externen Wirkungen der durchgeführten Maßnahmen orientieren sollten (z.B. Fassadenerneuerungen, Hofbegrünungen etc., die dazu beitragen könnten, die städtebauliche Qualität des betreffenden Stadtviertels zu erhöhen).

TAB



### III. Fazit

Wie aufgrund der heterogenen Interessenlage der befragten Verbände zu erwarten war, zeigt die Auswertung der Stellungnahmen und Positionspapiere ein vielschichtiges Meinungsbild. Bezüglich nur weniger Instrumente gibt es Übereinstimmung, die Mehrzahl dagegen wird sehr kontrovers beurteilt. Zusammenfassend lässt sich Folgendes feststellen:

Das *planungsrechtliche Instrumentarium* wird von der Mehrheit der Befragten für ausreichend und prinzipiell für geeignet gehalten, den gesetzlichen Auftrag eines sparsamen und schonenden Umgangs mit der Ressource Boden umzusetzen. Fast alle konstatieren aber ein eklatantes *Vollzugsdefizit*. Das Problem liegt nach übereinstimmender Auffassung nicht in einem Mangel an effizienten Instrumenten, sondern in dem fehlenden politischen Willen der Akteure, diese anzuwenden. Eine Verschärfung des geltenden Rechts, ohne dass das vorhandene Instrumentarium hinreichend erprobt worden sei, wird daher von vielen „als blinder Aktionismus“ gewertet (BDA, BDF, Bundesverband Baustoffe, DSB, DV, GdW, RDM, VDH). Einige der Befragten, etwa die Naturschutzverbände und die ARL, halten gleichwohl eine *gezielte Ergänzung des Planungsrechts* für notwendig. Vorgeschlagen werden u.a. die Einführung eines Bedarfsnachweises für die Ausweisung von Bauland im Außenbereich, die zeitliche Befristung von Bauleitplänen und Baurechten und die Modifizierung der Baunutzungsverordnung.

Der Umstand, dass die Planungsträger von dem ihnen zur Verfügung stehenden Instrumentarium in der Praxis nur unzureichend Gebrauch machen, wird darauf zurückgeführt, dass das Flächensparziel nicht in Einklang mit den Interessen der Akteure steht. Aus der Sicht der Kommunen läuft es den Bemühungen zuwider, durch die Ausweisung von Bauland neue Einwohner und Gewerbebetriebe anzusiedeln und damit das Steueraufkommen zu erhöhen. Aus der Sicht des Einzelnen ist aufgrund des bestehenden Grundsteuersystems das Horten von Grundstücken in spekulativer Absicht u.U. lukrativer als ihre zügige bauliche Nutzung. Außerdem stellt das freistehende Einfamilienhaus im Grünen nach wie vor die präferierte Bauform dar, die sich im Umland der Städte und im ländlichen Raum wegen des dort niedrigeren Bodenpreisniveaus am ehesten realisieren lässt. Eine Verschärfung der planungsrechtlichen Bestimmungen würde an diesen Faktoren wenig ändern. Als notwendig wird daher von vielen (ARL, BDA, BUND, Deutscher Mieterbund, GdW, NABU) eine *Korrektur der*

ökonomischen und fiskalischen Rahmenbedingungen angesehen, um die Motivationslage der Akteure zu verändern.

Über die Notwendigkeit einer Verstärkung der ökonomischen Anreize für eine sparsame Flächeninanspruchnahme herrscht jedoch keineswegs Konsens. Die meisten Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft, die in der fortschreitenden Suburbanisierung ohnehin kein gravierendes Problem sehen (Kap. I), sprechen sich mehrheitlich dagegen aus. Sie lehnen die Nutzung von Steuern zur flächenpolitischen Lenkung grundsätzlich ab. Die übrigen befragten Verbände halten dagegen eine *Flankierung des Planungsrechts durch ökonomische Anreizinstrumente* für unumgänglich und plädieren zum Teil für eine umfassende ökologische Finanzreform.

Eine *Reform der Grundsteuer*, mit dem Ziel, die bodenpolitische Lenkungswirkung zu verstärken, wird dementsprechend von der Bau- und Wohnungswirtschaft (mit Ausnahme der GdW) nicht befürwortet. In Anbetracht der nicht zeitgemäßen Bemessungsgrundlage des heutigen Grundsteuersystems schließt sie allerdings eine Reform nicht prinzipiell aus, sofern diese aufkommensneutral erfolgt und bewohnte Grundstücke nicht höher belastet als bisher. Demgegenüber wird von allen übrigen Befragten eine grundlegende Reform gefordert, die neben der flächenmobilisierenden Wirkungen auch Kriterien wie Verwaltungsaufwand, praktische Handhabbarkeit und Steuergerechtigkeit berücksichtigen müsste. Eine eindeutige Präferenz für eines der in der aktuellen Debatte vorgeschlagenen Reformmodelle (ergänzende Baulandsteuer, reine Bodenwertsteuer, reine Flächensteuer, Flächennutzungssteuer, kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer) zeichnet sich dabei nicht ab.

Bei der *Gewerbesteuer* wird von allen Verbänden, die sich dazu geäußert haben, weiterhin erheblicher Reformbedarf gesehen. Um die Flächenausweitungskonkurrenz der Kommunen abzubauen, schlagen die ARL, der BDA und der BUND eine überörtlich zu erhebende und regional zu verteilende Gewerbesteuer vor. Aus der Sicht des Deutschen Mieterbunds ist eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage unter Einbeziehung der freien Berufe in die Steuerpflicht, wie sie ursprünglich bei der jetzt erfolgten Reform geplant war, der richtige Weg. Der NABU und der DStGB plädieren für einen *kompletten Umbau der Gemeindefinanzen*, der alle Komponenten des Systems (Anteil der Gemeinden an der Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Grundsteuer, staatliche Zuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs) einbeziehen sollte.

Mit großer Übereinstimmung wird die *Grunderwerbsteuer* von allen Befragten negativ beurteilt. Sie behindere den Grundstücksverkehr, erschwere die Nutzung bereits erschlossener Baulandpotenziale und stehe der zunehmend geforderten

Mobilität der Bürger im Wege. Die Mehrheit der Befragten fordert eine Reduktion auf das ehemalige Niveau von 2 % oder die völlige Abschaffung. Alternativ wird vorgeschlagen, Käufe im Bestand (BDF), Kauf und Verkauf von städtischen Brachflächen (ARL) oder den Zwischenerwerb von Grundstücken durch die Kommunen (DST) von der Grunderwerbsteuer zu befreien. Der NABU will die Grunderwerbsteuer durch eine Neuerschließungsabgabe ersetzen.

Um einen Anreiz zu schaffen, den Versiegelungsgrad städtebaulich genutzter Flächen zu reduzieren, plädieren die Befragten überwiegend für eine *versiegelungsabhängige Abwassergebühr* und gegen eine Versiegelungsabgabe. Einige Verbände (DV, GdW, RDM, VDH) lehnen beide Instrumente ab.

Die Einführung *handelbarer Flächenausweisungsrechte* wird von den Befragten mehrheitlich kritisch gesehen. Befürchtet wird ein erheblicher bürokratischer Aufwand, der in keinem Verhältnis zu dem erwarteten Nutzen steht. Dies um so mehr, als in vielen Regionen Deutschlands demnächst ein Überangebot an erschlossener, bald nicht mehr benötigter Siedlungsfläche zu erwarten sei. Die Einigung auf eine normativ zu setzende Obergrenze der insgesamt noch ausweisbaren Baulandfläche sowie die bundesländerbezogene und regionale Verteilung der Kontingente würden vermutlich zu langwierigen politischen Auseinandersetzungen führen, bei denen mit einem bodenpolitisch wenig befriedigenden Kompromiss gerechnet werden müsste. Auch die Befürworter des Zertifikathandels (ARL, BDA), die darin ein effizientes Instrument sehen, die Flächenallokation innerhalb der von der Raumordnung gesetzten Grenzen zu optimieren, verweisen auf die zahlreichen noch bestehenden methodischen Probleme (Modus der Erstverteilung, Mengensteuerung im Zeitverlauf, Befristung der Zertifikate, Abgrenzung regionaler Teilmärkte).

Eine *Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs*, mit der einerseits Einkommensverluste der Gemeinden durch den Verzicht auf die Ausweisung von Wohn- und Gewerbebauland kompensiert und andererseits Maßnahmen der Kommunen zur ökologischen Aufwertung der Siedlungsfläche honoriert werden sollen, wird von den Verbänden der Bau- und Wohnungswirtschaft abgelehnt. Ihrer Auffassung nach steht der zu erwartende Verwaltungsaufwand in keinem Verhältnis zu dem möglichen Nutzen. Dagegen sehen die ARL und die Naturschutzverbände dieses Instrument als geeignet an, um den Interessenkonflikt zwischen der ertragslosen Vorhaltung von Freiflächen und der fiskalisch ergiebigen Ausweisung von Bauland zu mildern.

Die Frage der *Wohneigentumsförderung* wird erwartungsgemäß kontrovers beurteilt. Die meisten Verbände der Bau- und Wohnungswirtschaft fordern unter Hinweis auf die im europäischen Vergleich niedrige Eigentumsquote in

Deutschland und die Bedeutung der Wohneigentumsbildung für die Altersvorsorge eine Beibehaltung der Eigenheimzulage (BDF, Bundesverband Baustoffe, DSB, Haus & Grund, LBS, RDM). Sie würden sich aber nicht gegen eine pauschale Kürzung im Rahmen eines allgemeinen Subventionsabbaus sperren. Andere Verbände sprechen sich für eine *Fokussierung der Förderung* aus, z.B. durch eine Konzentration auf Familien mit mehreren Kindern (DV), auf Schwellenhaushalte in Hochpreisregionen (GdW), auf den Erwerb von Bestandsgebäuden bzw. den Neubau auf innerstädtischen Brachflächen (DST) oder durch die Bindung an ökologische und flächensparende Kriterien (BDA). Demgegenüber plädieren die ARL, der Deutsche Mieterbund und die Naturschutzverbände mehr oder weniger entschieden für eine ersatzlose Streichung der Eigenheimzulage, die aus ihrer Sicht auch unter sozialen Gesichtspunkten fragwürdig ist, da von ihr hauptsächlich eine vergleichsweise wohlhabende Mittelschicht profitiere. Angesichts des demografischen Wandels und der Situation an den Wohnungsmärkten könne eine Fortsetzung der Förderung außerdem zu Fehlinvestitionen bei der Vermögensanlage führen.

Ein hoher Stellenwert wird allgemein *informatorischen Instrumenten* beigemessen, sowohl im Hinblick auf die *Bewusstseinsbildung* der Bevölkerung als auch im Hinblick auf die Herstellung von mehr *Markttransparenz*. Das beklagte Vollzugsdefizit im Planungsrecht könne am ehesten durch eine verstärkte Aufklärung aller Beteiligten bekämpft werden. *Baulandkataster*, die Aufschluss geben über ausgewiesenes Bauland, bestehende Brachflächen, überbaubare, aber untergenutzte Flächen, einschließlich der Eigentumsverhältnisse werden als wichtiges flankierendes Instrument einer Flächenhaushaltspolitik angesehen (BUND, DST, GdW, NABU). Eine rechtliche Verpflichtung zur Führung und Veröffentlichung von Baulandkatastern wird jedoch von einigen Verbänden (BDF, DSB, DV, RDM) wegen des damit verbundenen bürokratischen Aufwands abgelehnt.

Eine verstärkte Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften auf regionaler Ebene wird generell für wünschenswert gehalten, wobei jedoch der Erfolg der bisher praktizierten Kooperationsansätze sehr unterschiedlich beurteilt wird. Während einige der befragten Verbände (Bundesverband Baustoffe, DStGB, DV, RDM) die Auffassung vertreten, dass sich vor allem die informellen Modelle bewährt haben, stehen andere der Realität der *interkommunalen Kooperation* sehr skeptisch gegenüber (ARL, BUND, Deutscher Mieterbund, DSB, DST, GdW, NABU). Kooperation setze „win-win-Situationen“ voraus und sei nicht in der Lage, Konflikte um die Verteilung knapper Ressourcen zu lösen. Von den Kritikern wird daher eine *Vitalisierung der Regionalidee* als notwendig angesehen, entweder über Förderprogramme (Deutscher Mieterbund), durch

eine Verlagerung der Kompetenz zur Flächennutzungsplanung auf die regionale Ebene (ARL, BUND, NABU) oder durch eine grundlegende Neuorganisation der Verwaltungsstrukturen. Um zu verhindern, dass durch eine Aufwertung der regionalen Ebene zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht, müsse in diesem Zusammenhang auch über die Existenz der Kreisebene nachgedacht werden (BDA, DST).

Eine *Aufstockung der Städtebauförderung* und eine Neuausrichtung der Förderpolitik des Bundes wird von der Mehrheit der Befragten für dringend erforderlich gehalten, insbesondere um die Städte als Wohn- und Lebensorte attraktiv zu erhalten und den notwendigen Stadtumbau/-rückbau zu gestalten. Zusätzliche Fördermittel müssten vor allem für die Aufbereitung von innerstädtischen Brachflächen zur Verfügung gestellt werden. Außerdem sollten die Förderprogramme von Bund, Ländern und EU besser miteinander koordiniert werden und die vorhandenen Mittel zielgerichteter eingesetzt werden.

#### *Ausblick*

Wie in Kapitel I dargestellt, handelt es sich bei der angestrebten nachhaltigen Siedlungsentwicklung um eine komplexe Zielsetzung, die sowohl quantitative als auch qualitative Komponenten umfasst:

- Zum Ersten soll die zusätzliche Inanspruchnahme von Freifläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke reduziert und die Flächennachfrage möglichst in bereits besiedelte Gebiete umgelenkt werden (Innenentwicklung, Ausschöpfung von Bestandspotenzialen, Wiedernutzung von Brachflächen).
- Zum Zweiten soll sichergestellt werden, dass die Kommunen, soweit Siedlungserweiterungen dennoch unvermeidbar sind, Baulandausweisungen sparsam, in wechselseitiger Abstimmung und in Einklang mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung vornehmen.
- Zum Dritten soll die Flächennutzung in qualitativer Hinsicht verbessert werden, indem unnötige Neuversiegelungen vermieden, Entsiegelungspotenziale genutzt, Bodenqualitäten bei der Standortwahl berücksichtigt und das innerstädtische Grün- und Freiflächenangebot verbessert wird.

Um diese verschiedenen Zielkomponenten in der Praxis umzusetzen, müssen unterschiedliche Akteure zu einem zielkonformen Verhalten angeregt werden. Daraus folgt, dass die dargestellten Instrumente, auch wenn sie einzeln diskutiert worden sind, immer nur in einer geeigneten Kombination erfolgreich sein werden. Dabei sind unterschiedliche Maßnahmenbündel vorstellbar. In diesen

müssten jeweils Instrumente enthalten sein, die sowohl den einzelnen Zielkomponenten entsprechen als auch spezifisch auf beide Adressatengruppen, d.h. die Kommunen einerseits und die Flächennutzer andererseits, wirken.

- Um die einzelnen Flächennutzer (Grundstücksbesitzer, Bauherren, Investoren) zu einem sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden anzuregen, kommen z.B. in Betracht: Auflagen bei der Vergabe von Bau-rechten, reformierte Grundsteuer, Neuerschließungsabgabe, Modifikation der Eigenheimzulage, versiegelungsabhängige Abwassergebühr.
- Um die Kommunen zu einer sparsamen Ausweisung von Bauland und einer verstärkten Innenentwicklung zu veranlassen, kommen z.B. in Betracht: Verstärkung der interkommunalen Kooperation, Kompetenzausweitung der regionalen Ebene, umfassende Gemeindefinanzreform, Einführung handelbarer Flächenausweisungsrechte, Ökologisierung des kommunalen Finanz-ausgleichs.

Bestimmte Instrumente, wie vor allem die informatorischen, sind mit Blick auf beide Adressatengruppen von Bedeutung.

Die Kombination von zielbezogenen und adressatenspezifischen Instrumenten sowie die Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen unterschiedlicher Maßnahmenbündel werden Gegenstand der zweiten Phase des TAB-Projekts sein.

## Literatur

- APEL, D., BÖHME, CH., MEYER, U., PREISLER-HOLL, L., VON MAREES, A., WAGNER, B., (2001): Szenarien und Potenziale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung. Berichte Umweltbundesamt 1/00, Berlin
- APEL, D., HENCKEL, D., BUNZEL, A., FLOETING, H., HENKEL, M.J., LEHMBROCK, M., SANDER, R. (1995): Flächen sparen. Verkehr reduzieren. Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 16, Berlin
- ARL (Akademie für Raumordnung und Landesplanung) (2004): Positionspapier „Flächenhaushaltspolitik“. Entwurf
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM DES INNERN (2003): Bayern startet Bündnis für Flächensparen. Pressemitteilung vom 19.06.2003
- BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR LANDESENTWICKLUNG UND UMWELTFRAGEN/OBERSTE BAUBEHÖRDE IM BAYERISCHEN STAATSMINISTERIUM DES INNERN (2003): Arbeitshilfe „Kommunales Flächenressourcen-Management“. München
- BIZER, K., EWRINGMANN, D., BERGMANN, E., DOSCH, F., EINIG, K., HUTTER, G. (1998) (Hg.): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“, Berlin/Heidelberg
- BIZER, K., LANG, J. (1997): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen. Vorläufiger Endbericht des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln in Zusammenarbeit mit dem Institut für Steuerrecht der Universität zu Köln für das Umweltbundesamt (UFOPLAN 101 03 196)
- BIZER, K., LANG, J. (1998): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen. Umweltbundesamt-Texte Nr. 21/00, Forschungsbericht 296 15 196, UBA-FB 000070, Berlin
- BIZER, K., TRUGER, A. (1996): Die Steuerung der Bodenversiegelung durch Abgaben: In: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung (ZAU) Heft 3, S. 379–389
- BLAK (Bund/Länder Arbeitskreis Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes) (2003): Instrumente zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme. Bericht für die 60. Umweltministerkonferenz vom 02.05.2003
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) (1998) (Hg.): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms. Bonn

- BODENSEE-STIFTUNG (2004): ECOLUP-Leitfaden – Umweltmanagement für die kommunale Bauleitplanung. Konstanz
- BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz e.V.) (2004): Positionspapier: Boden gut machen! Vom Flächenverbrauch zum Flächenkreislauf. Entwurf
- BUNDESREGIERUNG (1985): Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bodenschutzkonzepte der Bundesregierung. Deutscher Bundestag, Drucksache 10/2977, Bonn
- BUNDESREGIERUNG (2002) (Hg.): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin
- BUNDESVERBAND BAUSTOFFE STEINE+ERDEN (2002): Rohstoffsicherungskonzeption der Baustoff-, Steine- und Erden-Industrie
- DOSCH, F., BECKMANN, G. (2003): Stand und Perspektiven der Siedlungsflächenentwicklung. In: BBR (Hg.) Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2003, Berichtband 16, Bonn
- DST (Deutscher Städtetag) (2002): Positionspapier: Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft. Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen
- ENQUETE-KOMMISSION (1998): Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“. Konzept Nachhaltigkeit – vom Leitbild zur Umsetzung. Deutscher Bundestag, Drucksache 13/11200, Bonn
- HAAK, W. (2003): Die Mär vom Betonland. Der ländliche Raum auf dem Weg zur baufreien Zone? In: Stadt und Gemeinde 07–08/03, S. 306–308
- INITIATIVE WOHNHEIGENTUM (2002): Argumentationspapier zur Wohneigentumsförderung. Berlin
- INSTITUT FÜR STÄDTEBAU BERLIN (2004): Ergebnisprotokolle der vier Dialogveranstaltungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung zur „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“. Berlin
- JOKL, S. (1998): Bauland – (k)ein Engpassfaktor?! In: Immobilien & Finanzierung – Der Langfristige Kredit 18/1998, S. 611–615
- KIEPE, F. (1998): Thesen zu aktuellen Fragen der Stadtentwicklung. In: Der Städtetag 11/1998, S. 732–735
- KIEPE, F. (2002): Wohneigentum unter stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten: Die Sicht der Städte. Kurzreferat im Rahmen des 37. Königsteiner Gesprächs am 25./26.04.2002 in Königstein
- LEHMBROCK, M., COULMAS, D. (2001): Grundsteuerreform im Praxistest. Verwaltungsvereinfachung, Belastungsänderung, Baulandmobilisierung. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 33, Berlin



- MINISTERIUM FÜR UMWELT UND VERKEHR BADEN-WÜRTTEMBERG (2001) (Hg.): Umweltplan Baden-Württemberg. Stuttgart
- NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.) (2002): Positionspapier: Bauen in Deutschland. Das NABU-Programm für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Bonn
- NABU (Naturschutzbund Deutschland e.V.) (2004): Innenentwicklung versus Grün in der Stadt? Landschaftsverlust durch Siedlungs- und Verkehrsflächen. [http://www.nabu.de/mo1/m01\\_01/02288.html](http://www.nabu.de/mo1/m01_01/02288.html)
- NBBW (Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg) (2004): Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg. Sondergutachten, Stuttgart
- PROJEKTVERBUND NACHHALTIGES SANIEREN IM BESTAND (2001) (Hg.): Nachhaltiges Sanieren im Bestand. Leitfaden für die Wohnungswirtschaft. Berlin u.a.O.
- RNE (Rat für Nachhaltige Entwicklung) (2001): Ziele zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland – Schwerpunktthemen. Dialogpapier
- RNE (Rat für Nachhaltige Entwicklung) (2004): Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit bei der Entwicklung von Stadt und Land. Entwurf für Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung zur öffentlichen Diskussion vom 01.04.2004
- SIEDENTOP, S. (2002): Innenentwicklung als Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung? In: NABU: Flächen intelligent nutzen. Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Dokumentation der NABU-Fachtagung am 08./09.11.2002 in Erfurt, Bonn, S. 37–48
- SRU (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (2000): Umweltgutachten 2000 – Schritte ins nächste Jahrtausend. Stuttgart
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BODENSCHUTZ BEIM BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (2002): „Ohne Boden – bodenlos“ Eine Denkschrift zum Boden-Bewusstsein, Berlin
- WUPPERTAL INSTITUT FÜR KLIMA, UMWELT UND ENERGIE GMBH (1996): Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung. Studie im Auftrag von BUND und MISEREOR, Basel

TAB

# Anhang

## 1. Beteiligte Verbände

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Arbeitsgruppe „Flächenhaushaltspolitik“

Bund Deutscher Architekten (BDA), Arbeitskreis Stadtplaner

Bund für Umwelt- und Naturschutz e.V. (BUND), Arbeitskreis „Zukunftsfähige Raumnutzung“

Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen (LBS)

Bundesverband Baustoffe Steine+Erden e.V.

Bundesverband Deutscher Fertigbau e.V. (BDF)

Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (GdW)

Deutscher Mieterbund

Deutscher Siedlerbund e.V., Gesamtverband für Haus- und Wohneigentum (DSB)

Deutscher Städtetag (DST)

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung (DV)

Haus & Grund, Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundstückseigentümer e.V.

Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)

Ring Deutscher Makler (RDM), Verband der Immobilienberufe und Hausverwalter

Verband der Privaten Bausparkassen e.V.

Verband Deutscher Hypothekenbanken (VDH)

## 2. Ausgewertete Dokumente

*Akademie für Raumforschung und Landesplanung:*

- Positionspapier „Flächenhaushaltspolitik“, Entwurf, April 2004

*Bund Deutscher Architekten:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB, März 2004

*Bund für Umwelt und Naturschutz e.V.:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB

- Positionspapier: Boden gut machen! Vom Flächenverbrauch zum Flächenkreislauf (Entwurf), Februar 2004

*Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB, Oktober 2003

*Bundesverband Baustoffe Steine+Erden e.V.:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB, November 2003
- Rohstoffsicherungskonzept der Baustoff-, Steine- und Erden-Industrie, August 2002

*Bundesverband Deutscher Fertigung e.V.:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB, November 2003

*Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB, Oktober 2003

*Deutscher Mieterbund:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB, Januar 2004

*Deutscher Siedlerbund e.V.:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB, November 2003

*Deutscher Städtetag:*

- Positionspapier: Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft, Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen, Juni 2002
- Kiepe, F.: Wohneigentum unter stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten: Die Sicht der Städte. Kurzreferat im Rahmen des 37. Königsteiner Gesprächs am 25./26.04.2002 in Königstein
- Kiepe, F.: Thesen zu aktuellen Fragen der Stadtentwicklung. In: Der Städtetag 11/1998, S. 732–735

*Deutscher Städte- und Gemeindebund:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB, Februar 2004

*Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB, März 2004

*Haus & Grund e.V.:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB, Oktober 2003

*Naturschutzbund Deutschland e.V.:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB, Oktober 2003
- Stellungnahme zum Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau), Oktober 2003

- Positionspapier: Bauen in Deutschland: Das NABU-Programm für eine nachhaltige Stadtentwicklung, 2002
- Innenentwicklung versus Grün in der Stadt? Landschaftsverlust durch Siedlungs- und Verkehrsflächen, veröffentlicht unter [http://www.nabu.de/mo1/mo1\\_01/02288.html](http://www.nabu.de/mo1/mo1_01/02288.html); Themen-Navigation: Nachbar Natur

*Ring Deutscher Makler:*

- Stellungnahme zum Fragenkatalog des TAB, Februar 2004

*Verband der Privaten Bausparkassen e.V.:*

- Initiative Wohneigentum: Argumentationspapier zur Wohneigentumsförderung, Berlin, April 2002
- Haak, W.: Die Mär vom Betonland. Der ländliche Raum auf dem Weg zur baufreien Zone? In: Stadt und Gemeinde 07-08/03, S. 306–308
- Jokl, S.: Bauland – (k)ein Engpassfaktor?! In: Immobilien & Finanzierung – Der Langfristige Kredit 18/1998, S. 611–615

*Verband Deutscher Hypothekenbanken:*

- Schließt sich voll inhaltlich der Stellungnahme des DV zum Fragenkatalog des TAB an.

### 3. Abkürzungsverzeichnis

<b>ARL</b>	Akademie für Raumordnung und Landesplanung
<b>BauGB</b>	Baugesetzbuch
<b>BBR</b>	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
<b>BDA</b>	Bund Deutscher Architekten
<b>BDF</b>	Bundesverband Deutscher Fertigbau e.V.
<b>BLAK</b>	Bund/Länder Arbeitskreis Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes
<b>BMU</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
<b>BUND</b>	Bund für Umwelt- und Naturschutz e.V.
<b>Difu</b>	Deutsches Institut für Urbanistik
<b>DNR</b>	Deutscher Naturschutzring
<b>DSB</b>	Deutscher Siedlerbund e.V.
<b>DST</b>	Deutscher Städtetag
<b>DStGB</b>	Deutscher Städte- und Gemeindebund
<b>DV</b>	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung

<b>EU</b>	Europäische Union
<b>GdW</b>	Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmer
<b>LBS</b>	Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkassen
<b>NABU</b>	Naturschutzbund Deutschland e.V.
<b>NBBW</b>	Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg
<b>NRW</b>	Nordrhein-Westfalen
<b>RDM</b>	Ring Deutscher Makler
<b>RNE</b>	Rat für Nachhaltige Entwicklung
<b>ROG</b>	Raumordnungsgesetz
<b>SRU</b>	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
<b>TAB</b>	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
<b>VDH</b>	Verband Deutscher Hypothekenbanken





**TAB**

Büro für Technikfolgen-Abschätzung  
beim Deutschen Bundestag

---

Neue Schönhauser Str. 10 · 10178 Berlin  
Telefon: 0 30 / 28 49 10  
Telefax: 0 30 / 28 49 11 19  
e-mail: [buero@tab.fzk.de](mailto:buero@tab.fzk.de)  
Internet: [www.tab.fzk.de](http://www.tab.fzk.de)