

Was leisten Informations- und Monitoringsysteme für ein strategisches Flächenmanagement?

Preuß, Thomas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Preuß, T. (2018). Was leisten Informations- und Monitoringsysteme für ein strategisches Flächenmanagement? *Stadtforschung und Statistik : Zeitschrift des Verbandes Deutscher Städtestatistiker*, 31(2), 7-12. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60130-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Thomas Preuß

Was leisten Informations- und Monitoringsysteme für ein strategisches Flächenmanagement?

Flächeninformations- und Monitoringsysteme sind ein Bestandteil eines großen Sets anwendungsfähiger regulativer, informatorischer, fiskalischer/finanzieller sowie strukturierender (Kooperation, Organisation) Instrumente für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Sie können mit Daten über Innenentwicklungspotenziale insbesondere an der Schnittstelle zur formellen und informellen räumlichen Planung unterstützen. Allerdings mangelt es an den geeigneten Rahmenbedingungen für eine vorrangige Innenentwicklung. Somit können die Potenziale informatorischer Instrumente oftmals nicht im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung nutzbar gemacht werden. Hierfür bedarf es der Veränderung rechtlicher und fiskalischer Rahmenbedingungen sowie der Bereitstellung finanzieller und personeller Ressourcen für Mobilisierungsmaßnahmen in den Kommunen.

Dipl.-Ing. agr. Thomas Preuß

seit 1993 wissenschaftlicher Mitarbeiter und Projektleiter beim Deutschen Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Teamleiter Ressourcen und Immissionsschutz im Forschungsbereich Umwelt; Arbeitsschwerpunkte: Flächenkreislaufwirtschaft, Flächenmanagement, Umweltgerechtigkeit, Lärmschutz, Stadtökologie
preuss@difu.de

Schlüsselwörter:

Flächenmonitoring – Innenentwicklung – Flächensparen – räumliche Planung – Flächenpotenziale

1 Flächenpolitische Herausforderungen und Ziele

Die immer noch hohe Flächenneuanspruchnahme von 61,5 Hektar (Statistisches Bundesamt 2017) steht im Kontrast zu dem von der Bundesregierung im Jahr 2002 in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten 30-Hektar-Ziel bis zum Jahr 2020 (Bundesregierung 2002, S. 104). Mittel- bis langfristig orientierte flächenpolitische Ziele, die auf eine Flächenkreislaufwirtschaft hinführen sollen, verdeutlichen den Anspruch, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auch nach 2020 weiter deutlich zu reduzieren. Hierzu zählen das Ziel „30 Hektar minus X“ bis 2030 in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2016 (Bundesregierung 2017), das 20-Hektar-Ziel aus dem im Jahr 2016 erarbeiteten „Integrierten Umweltprogramm 2030“ des BMUB (BMUB 2016) bzw. das im Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa der europäischen Kommission formulierte Ziel der Erreichung eines Flächenverbrauchs von Netto Null im Jahr 2050 (Bundesrat 2011, S. 4).

Neben dem „Mengenziel“ ist mit der Stärkung der Innenentwicklung auch ein „Qualitätsziel“ formuliert: Gefordert sind die „Lenkung der Flächeninanspruchnahme auf die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung durch ein Verhältnis von Innenentwicklung zu Außenentwicklung von insgesamt 3 : 1“ (BMU 2007; S. 51).

Diese Doppelstrategie zielt zum einen auf eine stärkere Qualitätssteuerung, indem der Außenbereich mit seinen wertvollen Freiräumen und den Kulturlandschaften durch einen Vorrang der Innenentwicklung und durch eine Aufwertung von Siedlungsflächen geschont wird und zum anderen auf eine restriktive Mengensteuerung zur Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen. Darüber hinaus wird in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 der Zielkanon auch der Flächeninanspruchnahme im Zeichen der „Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung“ umfassend weiterentwickelt. Das globale Nachhaltigkeitsziel der Vereinten Nationen „Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten“ (SDG 11) wird in Form von Maßnahmen u. a. einer nachhaltigen, integrierten und inklusiven Stadtentwicklungspolitik konkretisiert (Bundesregierung 2017).

Hauptadressat der flächenpolitischen Ziele sind die Städte und Gemeinden. Diese setzen sich immer stärker mit dem Thema des Flächensparens auseinander, liegt bei ihnen doch

die originäre Handlungsebene für die Innenentwicklung, aber auch die Verantwortung für das Wachstum der Siedlungsflächen.

Besonders ambitioniert sind die genannten Ziele vor dem Hintergrund der in den vergangenen Jahren zu verzeichnenden Bautätigkeit, die besonders die Kommunen mit nachfragestarken Wohnungsmärkten unter den Druck setzt, zügig Wohnbauland bereitzustellen. Auch der zusätzliche Wohnungsbedarf der kommenden Jahre wird von Expert*innen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen auf mindestens 350.000 neue Wohnungen pro Jahr beziffert (Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015).

Um im Sinne eines aktiven Flächenmanagementansatzes wirken zu können bedarf es einer verbindlichen Operationalisierung der Flächensparziele. Eine derartige Operationalisierung etwa in Form verbindlicher Planungsvorgaben oder einer Kontingentierung von Flächenausweisungsmengen steht bislang aus.

2 Flächensparen als strategischer Ansatz

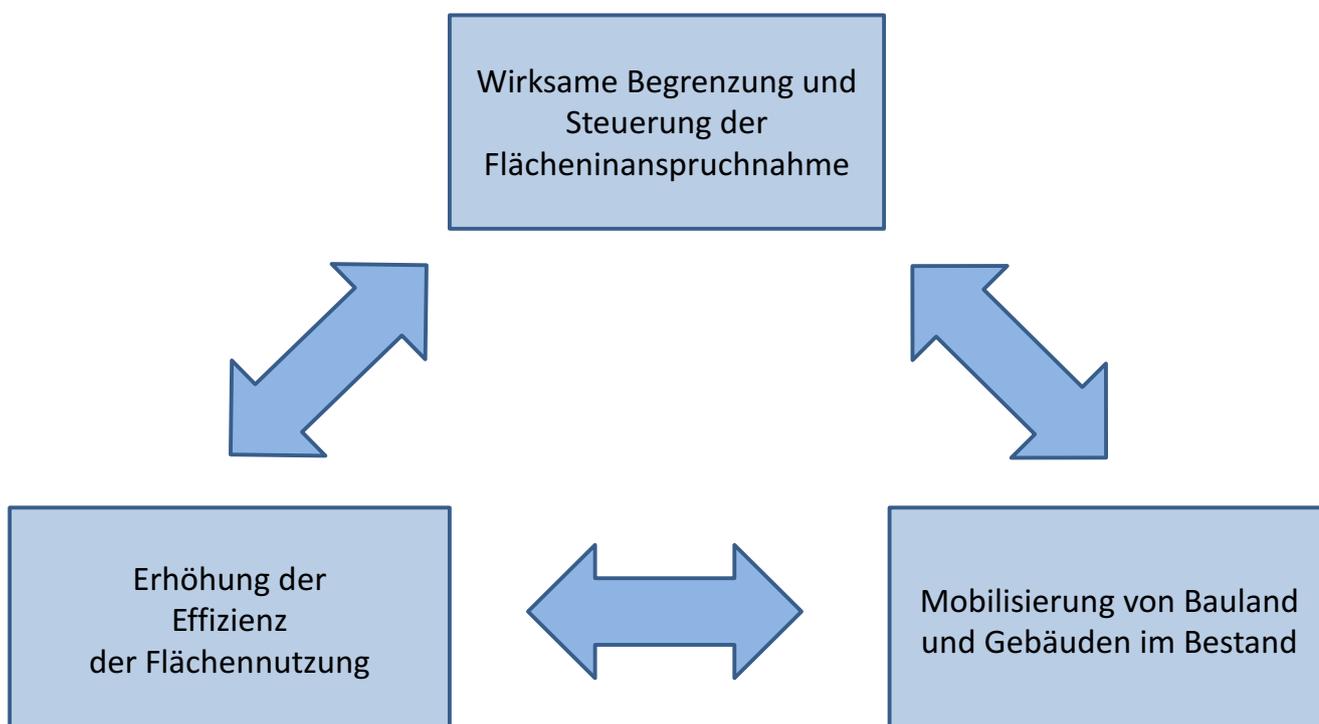
Bisher vorliegende Erfahrungen und Erkenntnisse in der Umsetzung Flächennutzung steuernder und begrenzender Instrumente zeigen, dass Flächensparen nur dann erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn es als strategischer Ansatz konzipiert wird und alle maßgeblichen Akteure des Flächengeschehens eingebunden werden. Wenn geeignete Instrumente und Prozesse entlang quantitativer und qualitativer Ziele ein-

gesetzt werden, kann ein Ansatz des Flächensparens erfolgreich umgesetzt werden. Eine Strategie zum Flächensparen setzt sich aus drei Strategiebausteine zusammen: Reduzierung und Steuerung der Flächenneuanspruchnahme, Mobilisierung von Flächen im Bestand und effizientere Flächennutzung:

- *Strategiebaustein: Reduzierung und Steuerung der Flächenneuanspruchnahme*
Eine wirksame Reduzierung der Flächeninanspruchnahme lässt sich nur dann realisieren, wenn alle flächenpolitisch relevanten Akteure das Ziel ernstnehmen, den Flächenverbrauch bundesweit auf 30 ha pro Tag zu begrenzen. Dies bedeutet, dass Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke nur noch dort neu in Anspruch genommen werden, wo Innenentwicklungspotenziale nicht vorhanden sind und eine hohe Entwicklungsdynamik ein quantitatives Flächenwachstum rechtfertigt. Nur so können mittel- und langfristige Kosten und Folgekosten der Siedlungsentwicklung vermieden, Qualitäten in den Innenbereichen erhalten und weiterentwickelt und Landschaft mit ihren vielfältigen Funktionen geschützt werden.
- *Strategiebaustein: Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand*
Wichtige Stellschraube der Innenentwicklung ist die Mobilisierung von Flächen im Bestand. Dabei geht es um vormals bebaute Flächen wie Baulücken und Brachflächen sowie um erschlossene unbebaute Grundstücke des beplanten oder unbeplanten Innenbereichs, die einer neuen Nutzung zugeführt werden können.

Abbildung 1: Flächenpolitische Strategie

Drei Bausteine der flächenpolitischen Strategie



Quelle: Adrian u. a. (2017)

- *Strategiebaustein: Effizientere Flächennutzung durch kompakte Stadtstrukturen*
Angemessen hohe bauliche Dichten im Neubau und die Ausschöpfung von Nachverdichtungspotenzialen im baulichen Bestand eröffnen Spielräume für die Ansiedlung von Betrieben, die Schaffung von Wohnraum, die Entwicklung Nutzungsgemischter Strukturen und eine hohe Wohn- und Lebensqualität in Quartieren mit kurzen Wegen. Hierbei kommt zugleich der „doppelten Innenentwicklung“, also der Qualifizierung und Erweiterung von Grün- und Freiflächen, dem Erhalt von Frischluftschneisen oder von mikroklimatisch wirksamem Grün eine besondere Bedeutung zu.

Eine wirksame Gesamtstrategie muss immer Instrumente und Maßnahmen aus allen drei Bausteinen miteinander kombinieren. Hierzu zählen u. a. informatorische, planerische und kooperative sowie fiskalische/ökonomische Instrumenten zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme. (Abbildung 1)

3 Informatrische Instrumente/ Monitoringinstrumente

Grundlage für eine bedarfsgerechte Planung der Siedlungsentwicklung sind vorhandene und aufbereitete Daten. Hierzu gehören neben soziodemografischen und ökonomischen Daten und Prognosen Kenntnisse über verfügbare Flächenpotenziale und Leerstände im Bestand, die in einem Monitoring aufbereitet und aktualisiert werden. Hierfür steht den Kommunen eine Reihe von informatorischen Instrumenten zur Verfügung. Potenzialflächenkataster bzw. Brachflächen-, Baulückenkataster, Baulandkataster, Flächenentwicklungsberichte, Werkzeuge zur Kosten-Nutzen-Betrachtung und Nachhaltigkeitschecks im Rahmen einer integrierten Gemeindeentwicklungsplanung sind wichtige Informatrische Instrumente und somit wichtiger Bestandteil eines strategischen Flächenmanagements. Sie ermöglichen eine Erfassung und Bewertung verfügbarer Flächenpotenziale sowie einen Abgleich mit der bestehenden Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen. Insbesondere die Verminderung der Flächenneuanspruchnahme und die verstärkte Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Bestand stehen in einer Wechselwirkung zueinander. Daher ist eine solide Datenbasis in Bezug auf Flächenpotenziale im Bestand von herausragender Bedeutung sowohl für das Flächenmanagement als auch für das Flächensparen.

3.1 Potenzialflächenkataster

Potenzialflächenkataster bzw. Brachflächen-, Baulücken- oder Baulandkataster dienen primär der Erfassung von Flächenpotenzialen im Bestand. In nahezu allen Städten und Gemeinden gibt es umfangreiche Innenentwicklungspotenziale. Dazu zählen Baulücken und mindergenutzte Grundstücke, Brachflächen, leerstehende Gebäude oder nicht-ausgebaute Dachgeschosse. Zudem können bauliche Potenziale der Nachverdichtung z. B. bei bestehenden Gebäuden durch Aufstockung oder Anbauten erfasst werden. Verschiedene Bundesländer (u. a. Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen) stellen den Gemeinden

PC-gestützte Werkzeuge zur Erfassung von Flächenpotenzialen zur Verfügung.

3.2 Baulandkataster

In einem Baulandkataster (vgl. § 200 BauGB) werden neben Baulücken auch geringfügig bebaute und übergroße Grundstücke sowie fehl- oder mindergenutzte Flächen erfasst. In der Regel sind diese Flächen erschlossen und können ohne ein aufwändiges Planverfahren kurzfristig bebaut werden. Die Informationen zu den einzelnen Grundstücken werden gesamtstädtisch erhoben und können in Form von Listen sowie zusätzlich in Flächensteckbriefen systematisch aufbereitet und in einer Übersichtskarte gekennzeichnet werden. Das Kataster enthält u. a. Angaben zur Lage (Flur, Flurstück, Straße) und Größe der bebaubaren Flächen. Aus Datenschutzgründen werden im Baulandkataster keinerlei personenbezogene Daten, Preise oder Adressen veröffentlicht. Gemeinden verfügen mit Baulandkatastern über Informationen, die es Ihnen ermöglichen, das Bauinteresse von Bauwilligen bzw. Investoren zielgerichtet auf bestehende Flächenpotenziale zu lenken.

Für Kommunen sind Informationen über verfügbare Baulandpotenziale im Bestand sowie über Erschließungsmöglichkeiten vorhandener Innenentwicklungspotenziale eine Grundvoraussetzung für den Einstieg in die Flächenkreislaufwirtschaft. Sie können zur Bewusstseinsbildung und zur Beeinflussung der Flächennutzungspolitik beitragen. Zwischen Baulandkatastern sowie Brachflächenkatastern und Baulückenkatastern, Kartierungen von Nachverdichtungspotenzialen, Grundstückspässen, Realnutzungskartierungen und Altlastenkatastern bestehen enge Überschneidungen.

Das Baulandkataster ist ein Instrument, das freiwillig im Rahmen der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung (BauGB) sowie der informellen Stadtplanung eingesetzt werden kann. Seine Erstellung und laufende Aktualisierung setzt voraus, dass in Kommunalpolitik und -verwaltung sein Nutzen erkannt und geschätzt wird. Es sind die notwendigen personellen Ressourcen für die Primärerhebung aller notwendigen flächen- und planungsbezogenen Daten sowie deren Übertragung in ein DV-gestütztes Katastersystem sowie für eine regelmäßige Aktualisierung bereitzustellen. Insbesondere im Nachgang zur Ersterhebung von Flächen entstehen Aufwände bei der GIS-gestützten Verknüpfung der erhobenen Flächeninformationen mit dem ALB/ALK der Vermessungsämter inkl. Attributierung der Flurstücke (Gemarkung, Flurstücksnummer). Insbesondere kleinere Kommunen verfügen hier über begrenzte personelle Ressourcen und sind daher auf die Unterstützung durch externes Personal und Know how angewiesen.

3.3 Kommunale Flächenentwicklungsberichte im Rahmen der Bauleitplanung

Flächenentwicklungsberichte dienen der Überprüfung flächenpolitischer Ziele. Sie dokumentieren Ausmaß und Art der Flächeninanspruchnahme sowie die Effekte flächensparender Politiken, Strategien, Planungen und Maßnahmen (Borchard 2008, S. 679). Sie adressieren Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit. Sie sind ein wichtiger Bestandteil eines kommunalen Flächenmonitorings und können somit eng mit der Bauleitplanung verknüpft werden.

Für die Erstellung von Flächenentwicklungsberichten ist keine gesetzliche Grundlage erforderlich. Bislang werden im Rahmen der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung lediglich Flächenbilanzen aufgestellt. Eine Verknüpfung von Flächenbilanzen mit flächenpolitischen Zielsetzungen und einem Monitoring bzw. Controlling der Zielerreichung oder einer Darstellung von Strategien zum nachhaltigen Flächenmanagement bilden die Ausnahme.

Die Erstellung eines Flächenentwicklungsberichts erfolgt in engem Zusammenhang mit anderen informatorischen Instrumenten wie Bauland-/Potenzialflächenkatastern. Im Vergleich zu Flächenbilanzen, die im Rahmen der Bauleitplanung nur anlassbezogen erstellt werden, können jährliche Flächenentwicklungsberichte dem Monitoring dienen, das – ausgehend von flächenpolitischen Zielen – das Ausmaß der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme und den Erfolg von Innenentwicklungsstrategien regelmäßig dokumentiert und auf den Prüfstand stellt.

3.4 Werkzeuge zur Kosten-Nutzen-Betrachtung der Siedlungsentwicklung

PC-gestützte Werkzeuge zur Ermittlung von Kosten und Nutzen bzw. von Einnahmen und Ausgaben von Baugebieten (ex ante oder ex post) ermöglichen den kommunalen Verwaltungen und sonstigen Anwendern die Berechnung der kurz-, mittel- und langfristigen Einnahmen- und Ausgabeneffekte verschiedener Bebauungsvarianten. Dabei können Einnahmen und Ausgaben in den einzelnen Phasen einer Baugebietsentwicklung – von der Planung über die Erschließung, den Bau, die Besiedlung bis hin zum komplett fertiggestellten Gebiet in seiner Nutzungsphase – abgebildet werden. Viele Werkzeuge zur Kosten-Nutzen-Betrachtung integrieren Berechnungsmethoden aus der städtebaulichen Kalkulation und der fiskalischen Wirkungsanalyse. Bislang konzentriert sich die Kostenermittlung der weit entwickelten und in der Praxis angewandten Werkzeuge auf Wohnungsneubau. Während einige Werkzeuge sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite von Flächenentwicklungen betrachten, beschränken sich andere Werkzeuge auf die Analyse der Ausgaben.

Derartige Werkzeuge ermöglichen die Prüfung von Alternativen für verschiedene Baugebiete, den Vergleich von Bebauungsvarianten (variable Bebauungsdichte, Erschließung), die Gegenüberstellung von Strategien der Siedlungsentwicklung (z. B. Nullausweisung, Wiedernutzung oder Neuausweisungen bzw. entsprechende Kombinationen) sowie die Erfassung der kurz-, mittel- und langfristigen Auslastungen von Infrastrukturen. Sie ermöglichen die Bündelung kommunaler Daten u. a. über Kosten der Erschließung von Baugebieten oder von Gestehungs- und Folgekosten von Infrastrukturen. Damit können sie als Monitoring- bzw. Frühwarnsystem eingesetzt werden.

Eine Erstellung von Kosten-Nutzen-Betrachtungen ist nicht verbindlich verankert. Eingesetzt werden sie bisher im Rahmen der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung, aber auch bei informellen Planungen. Ein flächendeckender Überblick über die Anwendung liegt nicht vor, auszugehen ist aber davon, dass bisher erst wenige Kommunen diese Instrumente nutzen. Die Bundesländer Bayern (auf Basis „Folgekosten Schätzer“), Brandenburg (auf Basis „Folgekosten Schätzer“),

Rheinland-Pfalz (eigenes Tool) und Sachsen (auf Basis „Folgekosten Schätzer“) bieten den Kommunen länderspezifische Werkzeuge an. In Baden-Württemberg liegt ein von der STEG Südwest entwickeltes Tool vor (fokusBW®). Weitere Instrumente sind FIA Fiskalische Gesamtbilanz, LEANkom, Regionaler Portfoliomanager und Folgekosten Simulator.

3.5 Nachhaltigkeitschecks im Rahmen einer integrierten Gemeindeentwicklungsplanung

In Nachhaltigkeitschecks wird die die mittel- und langfristige Tragfähigkeit von Siedlungs- und Infrastruktur im Hinblick auf ihre Demografiefestigkeit und Vitalität bewertet. Relevante Themen mit Blick auf die Innenentwicklung sind u. a. Bevölkerungsentwicklung, Flächennutzung, Siedlungsstruktur und Bodenpolitik, Versorgung und Erreichbarkeit, bürgerschaftliches Engagement sowie Wirtschaft und Arbeitsmarkt.

Nachhaltigkeitschecks können sowohl im Rahmen einer integrierten Gemeindeentwicklungsplanung durchgeführt werden, als auch als Informationsbasis für die Bauleit- und Regionalplanung dienen. Zudem können sie Hinweise für die finanzielle Tragfähigkeit von Investitionen bzw. die Förderung von Vorhaben liefern. Der Nachhaltigkeitscheck dient der Vorbereitung von Entwicklungsszenarien und der Erfassung von Entwicklungsdefiziten bzw. Bedarfsveränderungen. In Bezug auf die Siedlungsflächenentwicklung liefern Nachhaltigkeitschecks Einschätzungen der (zu erwartenden) Leerstände, der Alterung von Wohngebieten und daraus resultierende Anpassungs-, Umbau- und Rückbaubedarfe. Der Einsatz eines Nachhaltigkeitscheck lässt sich mit anderen informatorischen Instrumenten, wie Demografiechecks, Bauflächenkatastern, Kosten-Nutzen-Betrachtungen zur Siedlungsentwicklung, Vitalitätschecks zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden (vgl. Ländliche Entwicklung in Bayern, www.landentwicklung.bayern.de) kombinieren.

Der Einsatz eines Nachhaltigkeitschecks bedarf keiner gesetzlichen Grundlage. Ähnliche Instrumente, wie Vitalitätschecks werden z. B. in Bayern im Rahmen der ländlichen Entwicklung eingesetzt, zu dem wurden von mehreren Landgesellschaften (z. B. Landgesellschaft Sachsen-Anhalt) sogenannte Demografiechecks entwickelt.

4 Schnittstellen zwischen Monitoring, räumlicher Planung und flächensparender Siedlungsentwicklung

Es bestehen zahlreiche Schnittstellen zwischen Monitoringinstrumenten und den formellen bzw. informellen räumlichen Planungsinstrumenten auf kommunaler, interkommunaler und regionaler Ebene. In einem engen Zusammenhang mit der Begrenzung von Flächenneuausweisungsmengen und deren planerischen Umsetzung stehen fachlich fundierte und auf einer soliden Datenbasis basierende Bedarfsprognosen bzw. Bedarfsnachweise für Wohnen und Gewerbe in der Bauleitplanung und regionalen Raumordnungsplanung. Im engen Kontext hiermit steht das Erfordernis eines unterstützenden Siedlungsflächenmonitorings einschließlich der Erfassung bestehender Innenentwicklungspotenziale. Die darin erhobenen Daten dienen der Unterstützung weiterer planerischer

Instrumente und Konzepte. Sie liefern wichtige Informationen für städtische bzw. teilräumliche Entwicklungskonzepte, aber auch für interkommunale Entwicklungskonzepte. Sie können darüber hinaus in die regionale Abstimmung der Bauleitpläne sowie in regional abgestimmte kommunale bzw. interkommunale Flächen- bzw. Wohnbaukontingente einfließen.

Unabhängig von konkreten Instrumenten ist das Monitoring ein wichtiges Element im Rahmen von politischer Meinungsbildungsprozesse und Beschlüsse mit konkreten quantitativen und qualitativen Vorgaben für eine flächensparende Siedlungsentwicklung.

5 Anwendungspraxis und hemmende Rahmenbedingungen

Die oben genannten Monitoringinstrumente werden in den Kommunen nicht flächendeckend eingesetzt. Baulandkataster sind seit geraumer Zeit zwar in der kommunalen Praxis etabliert, werden aber insbesondere in kleineren Gemeinden eher selten angewendet. Einige Bundesländer etablieren auf der Ebene der Raumordnung ein verbindliches Siedlungsflächenmonitoring. So müssen die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen FNP-Reserven ab einer Größe von 2.000 qm erfassen. Die Erstellung spezieller Brachflächen- bzw. Potenzialflächenkataster erfolgt nur in einem Teil der Gemeinden. Ähnliches gilt für regelmäßige Flächenberichte, Nachhaltigkeitschecks und Kosten-Nutzen-Betrachtungen.

Die Vielfalt vorhandener Instrumente und ihr möglicher positiver Beitrag zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung werden unzureichend eingesetzt bzw. nutzbar gemacht. Grund dafür sind offenbar lokale und regionale Rahmenbedingungen. Neben fehlenden personellen Ressourcen für die Datenerhebung und für die Aktualisierung der Daten sowie eine verstärkte systematische Ansprache von Eigentümerinnen und Eigentümern un bebauter Grundstücke/Baulücken bzw. von Brachflächen und untergenutzten Grundstücken mangelt es den Kommunen an Möglichkeiten für eine Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Erforderlich wären die Erleichterung der Überplanung betreffender Flächen, der erleichterten Zugriff der Gemeinden auf zumeist in privater Eigentümerschaft liegenden Flächen und die Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen für Planung, Aufbereitung und Baureifmachung.

Auch wenn Kommunen ein sehr großes Interesse daran haben, die Wunden im Siedlungskörper zu heilen, Brachen und Baulücken neu zu entwickeln und damit neue Qualitäten zu schaffen, scheitern sie oft an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer. Durch hohe Kosten für die Beseitigung von Gebäuden und Altlasten sowie für die Freimachung sind die Vorhaben der Innenentwicklung für Kommunen oder marktwirtschaftliche Akteure nicht rentierlich, insbesondere dann, wenn auf der grünen Wiese günstigere Bauland-Alternativen zur Verfügung stehen. Vielen Kommunen fehlen Geld und Personal für eine aktive auf Innenentwicklung gerichtete Bodenpolitik, die so wichtige Entwicklungsschritte wie den Zwischenerwerb und die Aufbereitung von Flächen umfasst. Gemeinden lassen sich wiederum nur dann für ein kleinteiliges Siedlungsflä-

chenmonitoring gewinnen, wenn der damit verbundene Aufwand erkennbar der erfolgreichen Mobilisierung von Bestandsflächen dient. Vielerorts besteht somit ein Widerspruch zwischen sichtbar notwendiger und tatsächlich umsetzbarer Innenentwicklung.

Besonders problematisch erscheint die Situation in schrumpfenden Gemeinden mit einer geringen Flächennachfrage. Hier erscheinen Mobilisierungshemmnisse auch durch ein Siedlungsflächenmonitoring unter Einbezug von Innenentwicklungspotenzialen nicht überwindbar. Hier bedarf es tatsächlicher Entwicklungsperspektiven, die vor Ort erarbeitet sowie von Seiten des Bundes und der Länder in ihrer Umsetzung finanziell unterstützt werden.

Die tieferliegende Ursache für Fehlentwicklungen liegt somit in den spezifischen Rahmenbedingungen, unter denen politische Entscheidungsträger agieren. Die Rahmenbedingungen, Handlungsspielräume und Entwicklungsziele bestimmen in erheblichem Maße, ob und wie Instrumente des Flächensparens eingesetzt werden (können). Hieran misst sich letztlich auch der sichtbare Nutzen von Flächeninformations- und Monitoringsystemen, wenn es um die tatsächliche Umsetzung von Planungen und Maßnahmen für das Flächensparen und der vorrangigen Innenentwicklung geht.

6 Handlungsempfehlungen

Es bedarf geeigneter Zugriffsmöglichkeiten und Ressourcen der Gemeinden, wenn Bestandsflächen im Hinblick auf ihre Mobilisierbarkeit mit Bauland auf der „grünen Wiese“ „konkurrenzfähig“ werden sollen. Vor allem kleinere Städte und Gemeinden brauchen wegen der beschränkten Ressourcen (Know how, Personal, Finanzen) Unterstützung bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen.

Neben einer Veränderung rechtlicher und fiskalischer Rahmenbedingungen bedarf es finanzieller und personeller Ressourcen für Mobilisierungsmaßnahmen wie Eigentümeransprache, Überplanung, Zwischenerwerb, Vermarktung und Baureifmachung von bebauten bzw. un bebauten Bestandsimmobilien. Finanzierungsengpässe könnten durch die verstärkte Bereitstellung von Mitteln der Städtebauförderung oder z. B. auch durch revolvingende Fonds für Grundstücksankäufe überwunden werden. Zudem könnten Gemeinden von überörtlichen Institutionen im Sinne von Beratungs-, Clearing- oder Dienstleistungszentren in rechtlichen und Verfahrensfragen beraten werden.

Die Überwindung der grundlegenden Mobilisierungshemmnisse lässt sich jedoch nur durch geeignete Anreize in Form veränderter rechtlicher und fiskalischer Rahmenbedingungen für die beteiligten Gemeinden überwinden.

Für die Mobilisierung von Innenbereichspotenzialen ist eine aktive Liegenschaftspolitik, die auf einer umfassenden Kenntnis der Entwicklungspotenziale im Siedlungsbestand (Monitoring) beruht, ggf. auch mit räumlicher Schwerpunktsetzung (InSEK), essentiell. Auch hierzu sind personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen und geeignete Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die eine eng zwischen Stadtplanung und Liegenschaftsverwaltung abgestimmte Vorgehensweise ermöglichen.

Literaturverzeichnis

- Borchard, Klaus (2008): Flächenhaushaltspolitik – ein Blick zurück in die Zukunft, in: Informationen zur Raumentwicklung 11/12.2008, S. 676–681.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016, Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Strategie „Perspektiven für Deutschland“, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2016): Den ökologischen Wandel gestalten, Integriertes Umweltprogramm 2030, Berlin.
- Bundesrat (2011): Beschluss des Bundesrates. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, Drucksache 590/11 (Beschluss) vom 25.11.11 http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0501-0600/590-11%28B%29.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Abruf 13.3.2017).
- Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (2015): Kernempfehlungen und Maßnahmen, im Auftrag von Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Stand: 25. November 2015, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_kernempfehlungen_massnahmen_bf.pdf
- Preuß, Thomas (2016): Instrumente für das Flächensparen: Aktionsplan und Planspiele, in: Meinel, Gotthard, Förtsch, Daniela, Schwarz, Steffen, Krüger, Tobias (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VIII Flächensparen – Ökosystemleistungen – Handlungsstrategien, Berlin, S. 23–29.
- Statistisches Bundesamt (2017): 618 Quadratmeter je Einwohner für Siedlung und Verkehr, Pressemitteilung Nr. 409 vom 15.11.2017, Wiesbaden (zuletzt abgerufen am 15.11.2017).
- Umweltbundesamt (2017) (Hrsg.): Institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Teilvorhaben 1: Aktionsplan, bearb. von Adrian, Luise, Bock, Stephanie, Bunzel, Arno Preuß, Thomas und Magdalene Rakel, Dessau-Roßlau (in Veröffentlichung).
- Umweltbundesamt (2018) (Hrsg.): Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommunaler Praxistest, Schlussfolgerungen für Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden & Kommunikation der Ergebnisse, bearb. von Adrian, Luise, Blecken, Lutke, Bunzel, Arno, Melzer, Michael, Pichl, Josefine, Preuß, Thomas, Reichel, Doris, Wagner Endres, Sandra, Dessau-Roßlau (in Veröffentlichung).