

**Workshop**

**Kommunales  
Flächenressourcenmanagement  
Visionen für Politik und Forschung**

**Fachgespräch der Initiative Flächenoptimierung**

**Zusammenfassung**

**Tanja Dräger**

**R. Andreas Kraemer**

**24. März 2004**

**Eine Veranstaltung des Umweltbundesamtes mit der  
UBA/BMBF Kontakt- und Anlaufstelle Umwelt und Nachhaltigkeit  
sowie dem BMBF-Projektträger Jülich**

**Ecologic – Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik**

**Pfalzburger Str. 43-44, 10717 Berlin, Deutschland**

**Tel.: +49 30 86 88 00, Fax: +49 30 86 880 100**

**Internet: <http://www.ecologic.de>**

**E-mail: [draeger@ecologic.de](mailto:draeger@ecologic.de)**

## Inhalt

<b>HINTERGRUND</b> .....	<b>1</b>
<b>ZIELE, TEILNEHMER UND ABLAUF DER VERANSTALTUNG</b> .....	<b>1</b>
<b>BLOCK 1: VORSTELLUNG DER BUNDESAKTIVITÄTEN</b> .....	<b>3</b>
<b>BLOCK 2: VORSTELLUNG DER LÄNDERAKTIVITÄTEN</b> .....	<b>4</b>
<b>BLOCK 3: IMPULSE UND NUTZEN FÜR DEN VOLLZUG</b> .....	<b>5</b>
<b>BLOCK 4: BRACHFLÄCHEN UND FLÄCHENRECYCLING IN DER PRAXIS</b> .....	<b>5</b>
<b>BLOCK 5: VISIONEN FÜR POLITIK UND FORSCHUNG - ERGEBNISSE DER ARBEITSGRUPPEN</b> .....	<b>8</b>
ÖKONOMISCHE INSTRUMENTE .....	9
LANDESENTWICKLUNG, REGIONALPLANUNG VERSUS KOMMUNALE PLANUNGSHOHEIT .....	10
ERWEITERUNG DER HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN DER KOMMUNEN .....	10
GRÜNE WIESE VERSUS BRACHFLÄCHE.....	11
ZWISCHENNUTZUNG VON BRACHEN.....	12
BRACH- UND LEERSTANDSPROBLEMATIK UND DAS BAU-, PLANUNGS- UND UMWELTRECHT.....	13
HAFTUNGSRSIKEN BEI BRACHEN .....	13
RECHTE UND PFLICHTEN DER EINZELEIGENTÜMER.....	14
VERGABE DER FÖRDERMITTEL .....	14
ORGANISATION, KOOPERATION UND KOMMUNIKATION.....	15
AUFBEREITUNG UND ZUGANG VON INFORMATIONEN.....	15
FORSCHUNGSBEDARF .....	16
<b>FAZIT</b> .....	<b>17</b>

## Hintergrund

Das Thema Flächeninanspruchnahme sowie die damit zusammenhängenden Auswirkungen im ökologischen, ökonomischen und sozialen Bereich sind in den letzten Jahren zunehmend intensiv diskutiert und zu einem bedeutenden Themenfeld auf der politischen Agenda sowohl auf der europäischen als auch auf der nationalen Ebene geworden.

Nach neuesten Daten des Statistischen Bundesamts liegt die tägliche Flächeninanspruchnahme in Deutschland derzeit bei etwa 105 ha/Tag. Im Vergleich zu den Werten in den Vorjahren, die bei ca. 130ha/Tag lagen, konnte damit ein leichter Rückgang verzeichnet werden. Allerdings lässt sich dies nicht auf einen prinzipiell veränderten Umgang mit der Ressource ‚Fläche‘ sowie auf die Wirkung entsprechender Programme und Maßnahmen zurückführen, sondern vor allem auf die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen, die sich in einem deutlichen Rückgang der Bauinvestitionen ab 2001 widerspiegeln.<sup>1</sup> Bei einem wirtschaftlichen Aufschwung ist eher wieder mit einem entsprechenden Anstieg der Flächeninanspruchnahme zu rechnen. Von einer Trendwende kann deshalb bisher nicht gesprochen werden.

In Deutschland hat das Thema Flächeninanspruchnahme insbesondere durch die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung<sup>2</sup> an Bedeutung gewonnen. Die darin enthaltene Zielsetzung, die tägliche Flächeninanspruchnahme in Deutschland bis 2020 auf maximal 30 ha/Tag zu reduzieren, hat zahlreiche z.T. auch kontroverse Diskussionen ausgelöst. Neben der quantitativen Festlegung 30 ha/Tag an Flächenverbrauch im Jahre 2020 werden vor allem die Maßnahmen und Instrumente zur quantitativen Reduzierung sowie der qualitativen Steuerung des Flächenverbrauches eingehend diskutiert. Flächenschutz-Ressourcen-Management als ausgeprägte Querschnittsaufgabe erfordert einen effektiven, auf die regionalen Bedingungen zugeschnittenen Mix aus ordnungsrechtlichen, planerischen und ökonomischen Instrumenten, der die Akteure der verschiedenen administrativen Ebenen (Bund, Bundesland, Region, Kommune) sowie der unterschiedlichen Disziplinen (u.a. Raumordnung, Naturschutz, Wirtschaft und Verkehr) einbindet, um dem Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauches Näherzukommen.

## Ziele, Teilnehmer und Ablauf der Veranstaltung

Das Ziel des **ersten Teils** der Veranstaltung „Kommunales Flächenressourcenmanagement – Visionen für Politik und Forschung“ bestand darin, über die Aktivitäten des Bundes, der Bundesländer sowie der Kommunen in Deutschland zu informieren sowie Erfahrungen, Standpunkte und Vorstellungen über die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auszutauschen. Anhand von Präsentationen wurde das komplexe Themenfeld Flächenmanagement und Flächenrecycling aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet.

Der **zweite Teil** der Veranstaltung war einer vertiefenden Diskussion ausgewählter Themenschwerpunkte in Arbeitsgruppen gewidmet. In Anlehnung an die Methodik der

---

<sup>1</sup> Statistisches Bundesamt (2003): Umweltproduktivität, Bodennutzung, Wasser, Abfall. Ausgewählte Ergebnisse der Umweltökonomischen Gesamtrechnungen und der Umweltstatistik 2003. Wiesbaden.

<sup>2</sup> Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.

„Zukunftswerkstatt“ wurden in den Arbeitsgruppen in einer ersten Phase Problemlagen gesammelt sowie die bestehenden Missstände analysiert. In einer zweiten Phase wurden Empfehlungen und Anregungen für die Politik sowie für den weiteren Forschungsbedarf erarbeitet. Zur Präzisierung der Kernaussagen schrieben die Teilnehmer ihre Argumente in Kurzform auf Moderationskarten auf.

Am Gespräch beteiligten sich rund 40 Personen, die eine Vielzahl verschiedener Gruppen von Akteuren widerspiegeln. Bei der Zusammensetzung der Teilnehmer wurde zum einen auf eine ausgewogene Verteilung von Vertretern der unterschiedlichen administrativen Ebenen, u.a. Vertreter des Umweltbundesamtes (UBA), des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), der Bundesländer sowie der Kommunen, besonderer Wert gelegt, und zum anderen Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft (Consultants, Entwicklungs- und Grundstücksgesellschaften) eingeladen.

Im Auftrag des Umweltbundesamtes und in Kooperation mit der UBA/BMBF Kontakt- und Anlaufstelle Umwelt und Nachhaltigkeit sowie dem BMBF- Projektträger Jülich wurde die Veranstaltung am 9. bis 10. Februar 2004 im Umweltbundesamt durchgeführt. Ecologic, das Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik<sup>3</sup>, übernahm die Moderation und die Dokumentation der Ergebnisse.

In der Veranstaltung und insbesondere in den Arbeitsgruppen wurde ein breites Spektrum an Themen diskutiert und eine Vielzahl von Empfehlungen für Politik und Forschung erarbeitet. Dabei wurden gleichzeitig die spezifischen Adressaten identifiziert, die für die Lösung und Bearbeitung des jeweiligen Problems in Frage kommen.

Es ist beabsichtigt, die Ergebnisse des Fachgespräches in den interministeriellen Diskussionsprozess über die Reduzierung des Flächenverbrauches einzubringen. Der Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wird im Herbst 2004 erwartet und soll auch die Thematik „Flächeninanspruchnahme“ beinhalten und insbesondere auf die Instrumenten- und Zieldiskussion, Indikatoren und Monitoring, Handlungsstrategien sowie Forschung und Entwicklung eingehen. Darüber hinaus werden die Ergebnisse des Fachgespräches bei der Entwicklung und Festlegung der zukünftigen Förderschwerpunkte des Bundesministeriums für Bildung und Forschung Berücksichtigung finden.

Die Zusammenfassung der Veranstaltung lehnt sich an die Struktur des zweitägigen Workshops an, welcher in die folgenden Blöcke untergliedert war:

- Plenum: Vorstellung und Diskussion der Bundesaktivitäten
- Plenum: Vorstellung und Diskussion der Länderaktivitäten
- Plenum: Impulse und Nutzen für den Vollzug
- Plenum: Brachflächen und Flächenrecycling in der Praxis - Hemmnisse und zukünftige Herausforderungen für Politik und Forschung
- Arbeitsgruppen: Visionen für Politik und Forschung
  - AG1: Problemdimension – strukturschwache Regionen

---

<sup>3</sup> Informationen unter: [www.ecologic.de](http://www.ecologic.de) und [www.ecologic-events.de](http://www.ecologic-events.de)

- AG2: Regionale und Kommunale Dimension
- AG3: Ökonomische Dimension
- Plenum: Vorstellung der Ergebnisse

Die Zusammenfassung wird einen Überblick über die einzelnen Sitzungen geben sowie die Ergebnisse der Arbeitsgruppen detailliert darstellen.

Die Ergebnisse der Veranstaltung, die Präsentationen - soweit diese in elektronischer Form vorliegen - sowie weiterführende Informationen (Programm, Teilnehmerliste u.a.) werden auf einer Website des Umweltbundesamtes zum Download zur Verfügung gestellt. Die Zusammenfassung dieser Veranstaltung und weitere Informationen zu diesem Themenfeld befinden sich auf <http://www.ecologic.de>, Themenbereich „Boden“, sowie <http://www.ecologic-events.de/>.

## Block 1: Vorstellung der Bundesaktivitäten

Ziel des ersten Blockes war es, die vielfältigen Aktivitäten auf Bundesebene zu dem Thema Flächenmanagement vorzustellen. Im Anschluss an die **Eröffnungs- und Begrüßungsrede** von Frau **Dr. Annett Weiland-Wascher** (Umweltbundesamt) wurden die Aktivitäten zur Flächenoptimierung und zum Flächensparen in Deutschland von Herrn **Detlef Grimski** (Umweltbundesamt) sowie Herrn **Achim Kälberer** (Umweltbundesamt) in einem Überblick vorgestellt. Im Mittelpunkt standen hierbei Erläuterungen zu der „Initiative Flächenoptimierung“, die nach dem Vorbild des europäischen Projektes CABERNET<sup>4</sup> als nationale interdisziplinäre Netzwerke einen Austausch an Informationen zum Thema Flächenrecycling und Flächenmanagement zwischen Wissenschaft, Politik und Forschung fördern will. Ziel ist dabei, den Forschungsbedarf zu konkretisieren, zur Strategieentwicklung auf Europäischer und nationaler Ebene beizutragen, die „Lobby für Brachen“ zu stärken sowie zu einer verstärkten Öffentlichkeitsarbeit beizusteuern.

Im Anschluss stellte Herr **Uwe Taeger** (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) die Aktivitäten der Bundesregierung zum Thema „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ vor. Der Schwerpunkt lag hierbei auf der Entwicklung bzw. der Fortentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. In dem im Herbst diesen Jahres erscheinenden Fortschrittsbericht wird das Thema „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“ als Schwerpunktthema aufgeführt. Ziel ist es, damit eine umfassende gesamtgesellschaftliche Diskussion zu der Thematik anzustoßen. Der Bericht wird sich eingehend mit qualitativen und quantitativen Indikatoren, dem Monitoring sowie einer intensiven Betrachtung der einzelnen Instrumente, ihrem Zusammenwirken und der Auswirkungen bei Veränderung bzw. der Einführung neuer Instrumente auseinandersetzen. Von Herrn Taeger hervorgehoben wurde die Notwendigkeit einer verstärkten Kooperation zwischen allen Akteuren und einer verbesserten Öffentlichkeitsarbeit.

Herr **Uwe Wittmann** (Forschungszentrum Jülich des BMBF) stellte abschließend in einem Überblick die bisherigen Aktivitäten des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) sowie die künftigen Förderaktivitäten zu dem Thema Flächenmanagement vor. Ein

---

<sup>4</sup> Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network  
<http://www.cabernet.org.uk/home/index.php>

neuer Förderschwerpunkt des BMBF zum Thema „Nachhaltiges Flächenmanagement“ wird voraussichtlich im Sommer 2004 (Laufzeit 2004-2008) bekannt gegeben. Vorgesehen ist hierbei, die bislang vorwiegend technisch-naturwissenschaftlichen Forschungsaktivitäten vermehrt handlungs- und managementorientiert sowie nutzungs- und akteursorientiert auszurichten. In dem neuen Förderschwerpunkt sind nach gegenwärtigem Diskussionsstand die folgenden Themenfelder vorgesehen: Methoden, beispielhafte Modellkonzepte, Trend-Analysen, Flächenrecycling, Beurteilungsmaßstäbe und Wissenstransfer. Weitere Informationen sind hierzu demnächst im Internet unter <http://www.fona.de/> zu erhalten.

## Block 2: Vorstellung der Länderaktivitäten

Das Ziel des Blockes bestand darin, Aktivitäten zum Flächenmanagement in den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg vorzustellen. Sowohl in Bayern als auch in Baden-Württemberg ist die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr ein umweltpolitisches Schwerpunktthema. Auch sind in beiden Ländern interministerielle Arbeitsgruppen eingerichtet worden, in denen ressortübergreifend nach Lösungen gesucht wird.

**Herr Dr. Thomas Suttner** (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz, Referat Bodenschutz und Geologie) gab einen Überblick über die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie die Aktivitäten zum Flächenmanagement in Bayern. Ein Beispiel ist das im Jahre 2000 initiierte kommunale Flächenressourcenmanagement, welches sich vor allem auf kleine bis mittlere Kommunen konzentriert. In diesen Kommunen ist nicht nur der Flächenverbrauch am höchsten, sondern Forschungsergebnisse von Modellkommunen ergaben, dass hier gleichzeitig ein besonders hohes Potential für eine stärkere Innenentwicklung vorhanden ist. Basierend auf den Ergebnissen der durchgeführten Forschungsarbeiten und Veranstaltungen wurde eine Arbeitshilfe „Kommunales Flächenressourcenmanagement“ entwickelt. Darüber hinaus wurde im Jahre 2003 das Bündnis zum Flächensparen gegründet, welches bis zum Frühsommer 2004 ein Aktionsprogramm mit voraussichtlich 50 Maßnahmen vorlegen wird. Weitere Informationen hierzu sind unter <http://www.boden.bayern.de> einsehbar.

Im anschließenden Vortrag wurde das kommunale Flächenmanagement in Baden-Württemberg von Herrn **Manfred Lehle** (Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg) vorgestellt. Grundlage für ein nachhaltiges Flächenmanagement stellt der durch einen Ministerratsbeschluss im Jahre 2000 beschlossene Umweltplan Baden-Württembergs dar, der zahlreiche qualitative und quantitative Maßnahmen enthält. Daneben gibt es eine Anzahl von verschiedenen Initiativen, u.a. die „Innenentwicklung PUR“ (Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg in Zusammenarbeit mit dem Wirtschaftsministerium), der „Regionale Gewerbeflächenpool Neckar-Alb“, das „Regionale Bauflächenmanagement Stuttgart“ sowie der Interministerielle Arbeitskreis „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ (IMAK). Vorgestellt wurde weiterhin die Entwicklung einer Bewertungsmatrix und Datenbank zur Ableitung übertragbarer Kriterien für ein systematisiertes Flächenrecycling in Baden-Württemberg (VEGAS, Institut für Wasserbau, Universität Stuttgart).

### **Block 3: Impulse und Nutzen für den Vollzug**

Ziel des Blockes „Impulse und Nutzen für den Vollzug“ war es, die Thematik der Flächeninanspruchnahme aus der Perspektive der Akteure des Vollzugs zu beleuchten. Hierzu wurden Vertreter verschiedener Gemeinden eingeladen, Input-Statements und Erfahrungsberichte zu geben.

Die **Stadt Baiersdorf**, vertreten durch Herrn **Andreas Galster** (Bürgermeister der Stadt Baiersdorf), konnte durch eine verstärkte Beteiligung der Öffentlichkeit, u.a. durch Bürgerbefragungen und Workshops für und mit den Bürgern, eine Um- und Nachnutzung der zahlreichen Altindustriestandorte bewirken. Im Laufe dieses Jahres werden die letzten Altindustriestandorte vergeben sein.

In **Bad Wildbad**, vorgestellt von Herrn **Peter Jung-Teltschik** (Stadtverwaltung Bad Wildbad, Stadtbauamt), konnte durch eine Umstrukturierung und Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen innerhalb der kommunalen Verwaltung, ein effizienteres Flächenmanagement bewirkt werden. Hierzu trug auch eine stringenter und konsequenter Handhabung der zur Verfügung stehenden planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumente bei. So wird u.a. der Flächennutzungsplan alle zwei Jahre aktualisiert. Ebenso werden Bebauungspläne aufgehoben, wenn nach mehreren Jahren keine Baugenehmigung erfolgt und keine Verpflichtung der Kommune zur Zahlung von Entschädigungen zu erwarten ist. Dieses Instrumentarium trug erfolgreich zur Wiederverfügbarkeit nicht adäquat genutzter Flächen bei.

Im Gegensatz hierzu wurde **Dresden**, vorgestellt von Frau **Dr. Barbara Reinhardt** (Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Stadtplanungsamt Dresden), als ein Beispiel aus einer strukturschwachen Region aufgeführt. Hier konnte trotz zahlreicher Maßnahmen der kommunalen Verwaltung, u.a. die Durchführung einer flächendeckenden Baulückenerhebung samt informationstechnischer Aufbereitung, einer Umstrukturierung der Verwaltung sowie Bildung behördlicher Arbeitsgruppen, die Problematik der Brachen nicht bewältigt werden. Als Hauptproblem wurden die bestehenden Rahmenbedingungen in strukturschwachen Regionen aufgeführt, die einer Revitalisierung der Brachflächen entgegenwirken.

Festgestellt wurde, dass die Effizienz und Durchsetzungskraft der Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauches und zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme von Größe, Funktion und wirtschaftlicher Stärke der Kommunen sowie der Region abhängen.

### **Block 4: Brachflächen und Flächenrecycling in der Praxis**

Das Ziel dieses Blockes bestand darin, die komplexe Problematik der Wiedernutzbarmachung von Brachen sowie des Flächenrecyclings aus verschiedenen Perspektiven, u.a. der Bildung, Kommunikation, Kooperation und Datengrundlage zu beleuchten.

Zunächst wurden Ausbildungsmöglichkeiten zum Flächenrecycling sowie die Möglichkeiten, die Sensibilisierung der Bevölkerung zu erhöhen und das Bewusstsein zum Flächenverbrauch zu verstärken, näher beleuchtet und diskutiert. Herr **Prof. Dr.-Ing. Herbert Klapperich** (TU Bergakademie Freiberg) stellte hierzu die Aus- und Weiterbildungskonzepte für das Flächenrecycling der TU Bergakademie Freiberg sowie die Aktivitäten des Kompetenzzentrums für interdisziplinäres Flächenrecycling CiF e.V. vor. Weiterführende Informationen sind auf folgender Webseite zu erhalten: <http://www.cif-ev.de/>.



Herr **Prof. Christian Juckenack** (Fachhochschule Nordhausen) erläuterte den Studiengang „Flächenrecycling“ der Fachhochschule Nordhausen. Die Fachhochschule Nordhausen stellt bislang die einzige Hochschule dar, die im Hauptstudium den Studienschwerpunkt Flächenrecycling anbietet (<http://www.fh-nordhausen.de/>). Vorgestellt wurden von Herrn Prof. Juckenack weiterhin Ergebnisse eines Forschungsvorhabens zur Erfassung von Brachflächen in drei strukturell unterschiedlich ausgeprägten Modellräumen. Die Brachflächen wurden mit Hilfe einer Access-Datenbank erfasst und ausgewertet. Laut den Ergebnissen der Studie liegen in Thüringen ca. 12.000 Hektar Flächen brach oder werden nicht vollständig genutzt. Hochgerechnet entspricht dies etwa 200.000 Hektar für das Bundesgebiet (<http://www.brachflaeche.de>). Basierend auf dieser Untersuchung in drei Modellräumen erfasst der Freistaat Thüringen seit Dezember 2003 als erstes Bundesland vollständig alle Brachflächen unter Einbezug von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) oder Strukturpassungsmaßnahmen (SAM).

Als Best Practice Beispiel hinsichtlich der Überwindung der Brachflächenproblematik wurde die **Stadt Bretten** von Herrn **Paul Metzger** (Oberbürgermeister der Stadt Bretten) vorgestellt. Noch 1986 sah sich die Stadt vielen Problemen gegenüber (ca. 20% Arbeitslosigkeit, drohende Abwanderung von Unternehmen). Um diese Situation zu verbessern, wurde eine Anzahl von Maßnahmen durchgeführt. Unter anderem erfolgte eine Umstrukturierung der Verwaltung (Verschlankung der Verwaltung, Bündelung der Kompetenzen, Verbesserung der Kommunikation und Kooperation), die Erstellung eines Baulückenkatasters sowie ein aktiver Einfluss auf dem Grundstücksmarkt. Betriebe der öffentlichen Hand wurden auf Brachflächen verlagert, so dass die Unternehmen sich auf den freigewordenen Flächen räumlich ausdehnen konnten. Letzteres wurde unter dem Begriff „Industriekarussell“ eingeführt, um möglichen negativen Assoziationen mit dem Wort „Brachflächen“ auch in der Wortwahl offensiv entgegenzutreten. Mit Hilfe der Städtebauförderung von Baden-Württemberg sowie der Gründung einer kommunalen Grundstücksgesellschaft hat die kommunale Verwaltung aktiv die Verlagerung von zukunftsfähigen Betrieben gefördert und konnte auf diese Weise eine Abwanderung verhindern. Im Ergebnis sank die Arbeitslosigkeit, während die Einwohnerzahl und das Einkommen der Stadt anstieg.

Kommunale Modelle für Prognosen und Trendanalysen wurden von Herrn **Thomas Lennertz** (Bahnflächen-Entwicklungsgesellschaft NRW mbH) präsentiert. Als Basis für ein optimales Flächenmanagement haben Datengrundlagen und Informationssysteme eine besondere Bedeutung. Dies gilt ebenso für Kommunen wie für Investoren, Planer oder Banken. Bislang sind die Daten jedoch aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden häufig nicht miteinander vergleichbar. Dies erschwert eine für alle Seiten zufriedenstellende Kosten-Nutzenanalyse und verringert die Transparenz der Datenerhebung sowie die Verlässlichkeit der zu erwartenden Kosten und Risiken, die alle beteiligten Akteure eingehen. Gleichzeitig wird ein reibungsloser Ablauf in der Planung erschwert. Weiterhin wurde auf die Vorteile für regionale Kooperationen hingewiesen. Möglich wäre eine Veräußerung von Grundstücken oberhalb des Spiegelwertes in Gebieten mit hoher Nachfrage und eine Veräußerung unterhalb des Spiegelwertes in strukturschwachen Gebieten. Risiken, Kosten und Gewinne könnten auf diese Weise auf die gesamte Region verteilt werden.

Herr **Prof. Jens-Uwe Fischer** (Deutsche Bahn AG) stellte die Flächeninanspruchnahme in den Kontext der zukünftigen Entwicklung der Verkehrssysteme, u.a. der zukünftige Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, welches nicht nur einen Einfluss auf die nationale



sondern auch auf die regionale und kommunale Verkehrsinfrastruktur sowie die Stadtplanung haben wird. Neben der Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur wurde auch die Suburbanisierung angesprochen. Nötig sei hier, die Infrastrukturvorhaltekosten der Kommunen zu minimieren, um die indirekte Förderung der Flächeninanspruchnahme auf der Grünen Wiese abzubauen.

Von Frau **Dr. Barbara Reinhardt** (Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Dresden) wurde die Brachflächenentwicklung der **Stadt Dresden** vorgestellt. Mitte der 90er Jahre kam es nicht nur zu einer Konzentration der Bautätigkeit sondern auch des Brachfallens. Nach den Industriestandorten fallen nun vermehrt Flächen brach, die z.B. vom Dienstleistungsgewerbe genutzt worden sind. Neben einem hohen Anteil an Brachen hat sich in den letzten Jahren auch der Leerstand durch die starke Abwanderung der Bevölkerung verschärft. Der Leerstand umfasst dabei nicht nur Wohnungen, sondern auch Büros, Kindergärten und Schulen. Für die kommunale Verwaltung bedeuten diese Entwicklungen hohe Kosten für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur sowie für eventuelle Vorleistungen für die Revitalisierung von Flächen. Es wurde darauf hingewiesen, dass die finanzielle Situation der Kommunen den zukünftigen Spielraum für Vorleistungen, wie u.a. Altlastenfreistellung, Abbruch, Baureifmachung, zunehmend einschränkt. Betont wurde, dass die Problematik der Flächeninanspruchnahme und des Flächenrecyclings grundlegend anderen Bedingungen in den strukturschwachen Regionen unterworfen ist, als in wirtschaftlich starken oder Wachstumsregionen.

## Diskussion

Eine Anzahl von Diskussionspunkten wurde während der Veranstaltung wiederholt angerissen und in unterschiedlichen Zusammenhängen diskutiert. Hierzu gehören:

- **Instrumenten-Mix:** Welchen Raum bzw. welches Gewicht sollten zukünftig ordnungsrechtliche, planerische und ökonomische Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauches und zur qualitativen Steuerung der Flächeninanspruchnahme erhalten?
- **Kommunale Planungshoheit:** Häufig und kontrovers diskutiert wurde die Frage, in wie weit die kommunale Planungshoheit zu Lasten einer stärkeren Regionalplanung bzw. Landesplanung eingeschränkt werden sollte. Festgestellt wurde, dass die interkommunale Konkurrenz oftmals dem Ziel der Flächenreduzierung entgegensteht. Insofern wird mit einer Stärkung der Regionalplanung sowie einer Stärkung und Erweiterung des fachlichen Kompetenzbereiches die Hoffnung verbunden, die Konkurrenzsituation der Kommunen zu mildern und eine interkommunale Kooperation zu fördern. Als positives Beispiel wurden die bereits bestehenden regionalen Gewerbeflächenpools aufgeführt.
- **Strukturelle Disparitäten:** Bei der Diskussion um die geeigneten Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wurde hervorgehoben, dass bei der zukünftigen Erforschung zur Effizienz und Wirkungsweise die kommunalen bzw. regionalen Rahmenbedingungen stärker berücksichtigt werden müssen. Hingewiesen wurde auf die signifikanten Unterschiede zwischen den Bundesländern – sowohl in Bezug auf die Ost-West-Disparitäten als auch die Nord-Süd-Disparitäten. Neben den landesweiten Disparitäten sollten aber auch regionale Differenzierungen sowie die bisherigen und zukünftigen Entwicklungen von Kommunen mehr beachtet werden. Hingewiesen wurde auf wachsende und schrumpfende Kommunen und „atmende Städte“. Um bevorstehende Strukturbrüche effektiver zu managen, sollten diese Entwicklungen in Zukunft auch bei der Planung stärker Berücksichtigung finden.

## Block 5: Visionen für Politik und Forschung - Ergebnisse der Arbeitsgruppen

Auf der Grundlage der Diskussionen des ersten Tages wurden thematische Schwerpunkte identifiziert und drei Arbeitsgruppen gebildet. Aufgabe und Ziel der jeweiligen Arbeitsgruppe war es, bestehende Missstände zu analysieren sowie Empfehlungen und Anregungen für die Politik und den weiteren Forschungsbedarf zu erarbeiten.

Die **erste Arbeitsgruppe „Problemdimension – strukturschwache Regionen“**<sup>5</sup> wurde von Herrn **Prof. Stephan Tomerius** (Fachhochschule Trier) moderiert. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppe wurden von **Frau Dr. Barbara Reinhardt** (Dezernat Stadtentwicklung und Bau, Dresden) dem Plenum vorgestellt. Die Moderation der **zweiten Arbeitsgruppe „Regionale und Kommunale Dimension“** wurde von **Herrn Prof. Herbert Klapperich** (CiF e.V., Kompetenzzentrum für integriertes Flächenrecycling) übernommen, **Herr Peter Jung-Teltschik** (Stadtverwaltung Bad Wildbad, Stadtbauamt) präsentierte die Ergebnisse dem Plenum. Die **dritte Arbeitsgruppe „Ökonomische Dimension“** wurde von **Herrn Prof. Christian Juckenack** (Fachhochschule Nordhausen) moderiert. Die Ergebnisse wurden von **Herrn Dr. Uwe Ferber** (Projektgruppe Stadt und Entwicklung) vorgetragen.

Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wiesen vielfach Überschneidungen sowohl hinsichtlich der Problemlagen als auch bei den Empfehlungen und Anregungen für die Politik und den Forschungsbedarf auf. Um Redundanzen zu vermeiden, wurden die Ergebnisse deshalb nicht separat für die drei Arbeitsgruppen dargestellt, sondern unterschiedlichen Problembereichen zugeordnet. Sie werden im Folgenden beschrieben. In Klammern sind die zuständigen (Verwaltungs-) Ebenen aufgeführt, die von den Teilnehmern als Hauptverantwortliche für die Bearbeitung und Umsetzung der Vorschläge benannt worden sind.

---

<sup>5</sup> Um den Problembereich „**Strukturschwache Regionen**“ einzugrenzen und eine eindeutige Begriffsbestimmung für die nachfolgende Diskussion festzulegen, wurde in der ersten Arbeitsgruppe zu Beginn der Diskussion eine Definition erarbeitet. Nach dieser sind strukturschwache Räume durch hohe Arbeitslosigkeit, sinkende Bevölkerungsdichte und Abwanderung von Unternehmen gekennzeichnet. Hieraus resultiert eine steigende Anzahl von Brachflächen und damit einhergehend ein Überhang an Angebot an Fläche bei zeitgleich mangelnder Nachfrage. Die Konsequenz ist eine geringe Wertschätzung des Gutes „Fläche“.

Diskutiert wurde auch die Definition von **Brachflächen** und welche Flächen unter diesem Begriff zusammengefasst werden sollten. Insbesondere könnten unter Brachen nicht nur ungenutzte sondern auch unternutzte Standorte zusammengefasst werden. Weiterhin wurde vorgeschlagen, Brachflächen in marktfähige und nicht-marktfähige Grundstücke zu unterscheiden, da hierfür unterschiedliche Instrumente und Maßnahmen in Betracht kommen. Fördermittel sollten vor allem für die nicht-marktfähigen Brachen zur Verfügung gestellt werden. Um eine klare Diskussion hierüber führen zu können, sollte der Begriff einheitlich definiert und verstanden werden.

## **Ökonomische Instrumente**

Im Bereich der ökonomischen Instrumente stand vor allem das Steuerrecht im Mittelpunkt der Diskussion. Weiterhin wurde mehrmals auf die Risiken durch Basel II und IAS (International Accounting Standards) hingewiesen, da diese eine erweiterte Offenlegung der Unternehmen einfordern, u.a. durch die Forderung, dass Immobilienbesitz einer jährlichen Neubewertung unterliegen muss. Die Europäische Richtlinie wird voraussichtlich 2005 verabschiedet und muss dann bis Anfang 2007 in nationales Recht umgesetzt werden. Folgende Empfehlungen wurden als Optionen für ein effizienteres Flächenmanagement und einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme formuliert:

- Reduzierung bzw. Abschaffung der **Eigenheimzulage**, Ausrichtung der **Städte- und Wohnungsbauförderung** auf den Bestand (Bund);
- Reduzierung bzw. Abschaffung der **Entfernungspauschale** (Bund);
- Erhöhung der **Infrastrukturabgaben** bei ungenutzten bzw. minderwertig genutzten Flächen. Damit soll ein Anreiz für Eigentümer brachliegender Grundstücke geschaffen werden, diese wieder zu nutzen oder sie durch Verkauf einer optimierten **Flächenkreislaufwirtschaft** zuzuführen (Bund);
- **Regionalisierung der Gewerbesteuer** zur Minimierung der interkommunalen Konkurrenz (Bund);
- Reformierung der **Grundsteuer** und der **Grunderwerbssteuer** (Bund);
- Einführung von zusätzlichen **steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten** für die **Sanierung von Altbauten** im Innenstadtbereich (Bund);
- Einführung einer **Neuversiegelungs- oder Besiedlungssteuer (Flächennutzungssteuer, Bauland- oder Spekulationssteuer)** (Bund);
- Einführung **handelbarer Flächenausweisungsrechte** bzw. von **Flächenpools**. Ausarbeitung eines Rahmengesetzes (Bund);
- **Verstärkte Umsetzung regionaler Gewerbeflächenpools** mit dem Ziel, die interkommunale Kooperation zu verstärken. Für den Investor ist es damit einerseits von Vorteil, dass er sich nur an einen Ansprechpartner wenden muss, andererseits verliert er die Möglichkeit, die Kommunen gegeneinander auszuspielen (Land, Region, Kommune);
- Berücksichtigung des Brachflächenbestands und der durch Flächenrecycling bedingten Aufwendungen und Erlöse bei der Bemessung und Regelung des **Kommunalen Finanzausgleichs** (Bund, Land);
- Schaffung eines **Nationalen Kreditprogramms** für **Flächenrecycling** (Bund);
- Einrichtung von **Öko-Konten**<sup>6</sup> für die Wiedernutzbarmachung von Flächen (Bund, Land);

---

<sup>6</sup> Nach dem "Ökokonto-Modell" können Flächen und Maßnahmen in ein Ökokonto auf der Habenseite eingestellt und im konkreten Eingriffsfall abgebucht werden. Durch die Einrichtung von „Ökokonten“ besteht die Möglichkeit, Eingriffe in den Naturhaushalt bzw. deren Ausgleich zeitlich und räumlich zu entkoppeln und damit eine sinnvolle Gesamtkonzeption von Eingriff und Ausgleich zu realisieren.

- **Kommune als „Grundstücksmakler“:** Diskutiert wurde der Vorschlag, dass Kommunen Grundstücke im Innenstadtbereich verkaufen und mit den erzielten Erlösen Brachflächen im Außenbereich aufkaufen. Diese werden auf dem Markt zur Pacht angeboten. Der Anreiz für die Investoren besteht neben langjährigen sicheren Mietverträgen vor allem darin, dass das Restrisiko bei der öffentlichen Hand verbleibt (Kommune).

### ***Landesentwicklung, Regionalplanung versus kommunale Planungshoheit***

Als Defizite für den Bereich Landesentwicklung, Regionalplanung und kommunale Planungshoheit wurde die starke interkommunale Konkurrenz sowie die Schwäche der Regional- und Raumplanung in der Umsetzung gesetzlicher Regelungen als besonders bedeutend hervorgehoben. Folgende Empfehlungen wurden erarbeitet:

- **Stärkung der Regionalplanung** mit dem Ziel, die Landesentwicklung und die Regionalplanung hinsichtlich des Flächenmanagements zu stärken sowie die interkommunale Konkurrenz zu schwächen (Bund, Land);
- Verstärkung der Steuerungsfunktion der **Bauleitplanung** im Hinblick auf die Entwicklungspotenziale im Bestand, z.B. durch **gesetzliche Begründungspflichten** (Bund);
- Untersuchungen zur Praktikabilität von **Kontingentierungen von Flächenausweisungsrechten** (Forschung);
- Integration des **Flächenrecyclings** in die **Landesplanung** (Bund, Land).

### ***Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten der Kommunen***

Im Mittelpunkt der Diskussion stand das Gemeindefirtschaftsrecht und das Kommunalrecht, welches in seiner bisherigen Form als zu einschränkend beurteilt wurde, um den Kommunen ein optimiertes Flächenmanagement zu ermöglichen. Festgestellt wurde, dass der Immobilienmarkt bislang für die Kommunen nur unzureichend zugänglich ist. Diskutiert wurde auch über eine Optimierung der Verwaltungsstrukturen, um den Austausch an Informationen sowie Arbeitsabläufe effizienter und effektiver zu gestalten. Hinsichtlich der kommunalen Handlungsmöglichkeiten und Verwaltungsstrukturen wurden folgende Empfehlungen gegeben:

- Überprüfung des **Kommunalrechts** sowie des **Gemeindefirtschaftsrechts** mit der Zielsetzung, eine effektivere Gestaltung und ein nachhaltigeres Flächenmanagement der Kommunen zu ermöglichen (Bund, Land);
- Abbau etwaiger kommunalwirtschaftsrechtlicher Hemmnisse für kommunale Wohnungsbau- und Entwicklungsunternehmen, die sich auf dem Gebiet der Immobilienwirtschaft/des Flächenrecyclings engagieren wollen (Land);
- Stärkung der **Vorfinanzierungsmöglichkeiten** der Kommunen, u.a. durch eine Reformierung des Kommunalen Finanzausgleichs (Bund, Land).
- Optimierung der **Verwaltungsstrukturen**: Diskutiert wurde über die Möglichkeiten einer Umstrukturierung der Verwaltung, die Bündelung von Kompetenzen sowie neue Organisationsformen. Die wirtschaftlichen Handlungsansätze der Kommunen sollten unterstützt werden, auch durch die Etablierung selbständiger privater Rechtsformen (Eigengesellschaften). Gefordert wurde, dass die Kommunen aktiver in den Grundstücksmarkt

eingreifen und als „Makler“ auftreten sollten. Als beispielhaftes Vorbild hierfür wurden Bremen und Bretten aufgeführt. Die kommunale Verwaltung in Bretten hat eine **stadteigene Grundstücksgesellschaft** gegründet und damit präventiv in das Flächenmanagement eingegriffen (Land, Kommunen);

- Verbesserung der **Informationsgrundlage**, Einführung und Pflege von **Datenbanken** (z. B. als „Brachflächenkataster“) sowie verbesserte Aufbereitung von Informationen. Dies wurde als Grundlage für ein effizientes kommunales Flächenmanagement angesehen. Die Kommunen sollten bei der Einführung von Datenbanken nicht auf ein bestimmtes System verpflichtet werden. Von wesentlicher Bedeutung ist jedoch die Anwendung von gemeinsamen Indikatoren/Kriterien, um einen reibungslosen Datenaustausch zu gewährleisten (Bund, Land, Kommune);

### **Grüne Wiese versus Brachfläche**

Im Mittelpunkt der Diskussion standen die bestehenden Rahmenbedingungen, welche bislang die Flächeninanspruchnahme auf der Grünen Wiese im Gegensatz zur Wiedernutzung von Brachflächen oder Altbauten fördern. Der Marktpreis ist unter den jetzigen Rahmenbedingungen nur in prosperierenden Regionen in der Lage, den Grundstücksmarkt zu regulieren. In strukturschwachen Regionen können dagegen keine Investoren für Brachflächen gewonnen werden, da der Preis nur einer von vielen Faktoren bei der Investitionsentscheidung darstellt. Dazu wurde exemplarisch für Ostdeutschland die Situation im Landkreis Nordhausen in Thüringen aufgeführt. Betont wurde in diesem Zusammenhang auch, dass der Spielraum der Kommunen, Vorleistungen (z.B. Altlastenfreistellung, Abbruch, Baureifmachung) zu erbringen, aufgrund der finanziellen Situation der Kommunen zunehmend abnehmen wird. Vor diesem Hintergrund stand die Frage im Mittelpunkt, mit welchen Mitteln **Brachflächen marktfähig** gemacht werden können. Folgende Empfehlungen wurden ausgearbeitet:

- Dringend notwendig ist eine Anpassung des Marktwertes zwischen Freifläche und Brachfläche, welches nur durch veränderte Rahmenbedingungen erreicht werden kann. Der Marktwert der Freifläche sollte sich dahingehend entwickeln, dass die Ausweisung und Nutzung von neuem Bauland teurer ist als die Revitalisierung von Brachflächen. Kontrovers diskutiert wurde jedoch die Frage, ob die **Grüne Wiese verteuert** oder die **Brachflächen attraktiver** gemacht werden sollten und welche Instrumente dafür am besten geeignet sind (ordnungsrechtliche, ökonomische, freiwillige Vereinbarungen, u.a.) (Bund, Land);
- Als primär notwendig wurde eine erhöhte **Transparenz** der **Kosten** und **Verwaltungsabläufe** angesehen. Als besonders problematisch wurde das bislang unkalkulierbare Restrisiko für den Investor hervorgehoben (Kommune);
- Neben der höheren Kostentransparenz wurde auch das bislang sehr negativ geprägte **Image** der Brachflächen diskutiert. Dringend erforderlich ist eine Aufwertung des Image. Dazu gehört u.a. eine begriffliche Neudefinition von Brachflächen und Altlasten mit dem Ziel, diese stärker in den normalen Liegenschafts- und Grundstücksmarkt einzugliedern (Bund, Land, Kommune);
- Für die Darstellung der Vor- und Nachteile von Brachen versus Grüner Wiese mangelt es an grundlegenden **Informationen zu den Kostenbilanzen**. Zudem werden die Kosten häufig je nach Interessenslage – Region, Kommune, Investor - unterschiedlich kalkuliert,

so dass eine Vergleichbarkeit nicht gewährleistet ist. Notwendig ist daher eine Einigung, wie ein Marktpreis ermittelt werden kann, der Kosten und Nutzen realistisch widerspiegelt. Insbesondere sollten also auch die externen Kosten mit kalkuliert und in der Gesamtrechnung berücksichtigt werden (Forschung);

- Die ausgeprägte **interkommunale Konkurrenz** verhindert eine Verteuerung der Freifläche. Externe Kosten, wie u.a. der Ausbau der Infrastruktur (Verkehr, öffentliche Einrichtungen, u.a.) werden häufig unzureichend berücksichtigt. Folge ist eine unausgewogene und nicht dem Bedarf angepasste Konzentration und Verteilung von Gewerbeflächen wie auch der Branchen. Die **indirekte Förderung der Grünen Wiese** durch die ungenügende Internalisierung externer Kosten, sollte abgeschafft werden (EU, Bund, Land);
- Hervorgehoben wurde die Problematik der oft langen **Offenhaltung der Brachflächen**. In diesem Zusammenhang wurde die Einführung einer **Infrastrukturabgabe** für Brachflächen diskutiert (Bund);
- Vielfach diskutiert wurden auch **Interessenskonflikte** bei der Wiedernutzbarmachung von Brachflächen innerhalb der Kommunen. Die Entflechtung von Wohnen und Gewerbe hat sich weitestgehend etabliert. Für Gewerbebetriebe, die eine Brachfläche in der Kommune nutzen möchten, sind die potentiellen Nachbarschaftskonflikte ein zu hohes Risiko. **Gewerbeschutz** steht hier gegen **Nachbarschaftsschutz**. Die Zielerreichung bezüglich der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist vor diesem Hintergrund sehr komplex. Bei einer verstärkten Förderung für die Wiedernutzbarmachung von Brachflächen und damit einer Stärkung des Gewerbes, kann mit einer erhöhten Abwanderung aus diesen Gebieten und damit einer stärkeren Ansiedlung von Wohnsiedlungen im Außenbereich gerechnet werden. Umgekehrt wandert bei hohem Nachbarschaftsschutz das Gewerbe in die Randbereiche (Bund, Land, Kommune);
- Ein weiterer Interessenskonflikt wurde zwischen **Naturschutz** und **Wiedernutzbarmachung** herausgearbeitet, der ebenfalls eine Flächenkreislaufwirtschaft behindern kann: Flächen, auf denen sich schützenswerte Arten angesiedelt haben, dürfen nicht mehr genutzt werden, außer wenn Ausgleichsmaßnahmen oder -zahlungen erfolgen. Als eine Lösungsmöglichkeit wird die gesetzliche Einführung von „temporären Naturschutzgebieten“ vorgeschlagen (Bund);

### **Zwischennutzung von Brachen**

Zwischennutzungen von Brachen haben sich häufig als sinnvoll erwiesen, sie werden bislang bei den Vergabekriterien für Strukturförderung jedoch nicht berücksichtigt. Neben den finanziellen Engpässen ergeben sich zudem häufig Interessenskonflikte, u.a. zwischen Naturschutz und Bauplanung. Hieraus ergaben sich die folgenden Empfehlungen:

- Aufnahme der **Zwischennutzung** in den Förderkatalog (EU, Bund, Land);
- Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten, um mögliche Konflikte zwischen Grundstückseigentümern und Zwischennutzern zu lösen (Bund, Land, Kommune);
- Einführung der Möglichkeit, „**Temporäre Naturschutzgebiete**“ einzurichten (Bundesnaturschutzgesetz, Baugesetzbuch): Analog zu kommunalen Baumschutzverordnungen sollen damit Grundstückseigentümer die Möglichkeit erhalten, bei einer Naturschutzbe-

hörde Flächen anzumelden, die der Natur solange überlassen werden sollen, bis sie einer neuen Nutzung zugeführt werden (Bund, Land).

### ***Brach- und Leerstandsproblematik und das Bau-, Planungs- und Umweltrecht***

Die stetige Zunahme der Brachen und Leerstände sowie das Überangebot an Flächen in allen Funktionsbereichen bis hin zu einer partiellen Monostruktur - insbesondere in den strukturschwachen Regionen - standen im Mittelpunkt der Diskussion um die Beziehungen zwischen Brach- und Leerstandsproblematik und dem Bau- und Planungsrecht. Folgende Handlungsempfehlungen wurden ausgearbeitet:

- Überprüfung der Möglichkeiten, die **Brach- und Leerstandsproblematik** stärker in das **Bau- und Planungsrecht** einzuarbeiten (Bund);
- Änderung des Baugesetzbuches mit dem Ziel, eine **Nachweispflicht** für die **Planungsbehörde** bei Bauvorhaben zu verankern. Damit sollen diese verpflichtet werden (z. B. nach dem Vorbild von Großbritannien), nachzuweisen, ob Baumaßnahmen auf vorhandenen Brachen bzw. Altbauten möglich sind. Nur wenn dies nicht zu realisieren ist, ist eine weitere Entwicklung auf bislang unerschlossenen Flächen möglich (Bund);
- Gleichzeitig sollten **Planungsbehörden** zu einer **Vorlagepflicht** über die Quantität und Qualität der Brachen verpflichtet werden. Die Vorlagepflicht könnte u.a. in der Bereitstellung und Aktualisierung eines Baulückenkatasters, einer Brachflächendatenbank oder einer regelmäßig aktualisierten Analyse der Leerstände bestehen. Es sollte ebenfalls eine laufende Pflichtaufgabe der Kommunen werden, Potentiale für die Innenentwicklung aufzuzeigen (Bund, Land);
- Änderung des **Bundesnaturschutzgesetzes**: Anerkennung von Flächenrecycling im Rahmen der naturschutzrechtliche Ausgleichsregelung, u.a. auch Ökokonten (Bund);
- Vereinfachung der **Verwaltungsabläufe**, Erhöhung der Transparenz für Investoren und Banken (Land, Kommune);
- Flächenaufbereitung (ökologische Schäden beseitigt, Bodenfunktionen wieder hergestellt) und Renaturierung von Brachflächen: Anerkennung bzw. Gutschreibung der wiederhergestellten, renaturierten Flächen als **Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme** für den Naturschutz (Bund, Land);
- Im Rahmen der **Ausgleichsregelung des Naturschutzgesetzes** sollen nicht nur Tier- und Pflanzenarten sondern auch schützenswerte Böden stärker berücksichtigt werden (Bund, Land).

### ***Haftungsrisiken bei Brachen***

- Minderung der Haftungsrisiken durch die Anwendung von **Ökokonten**. Anrechnung von Ökopunkten bei der Wiedernutzbarmachung von Brachflächen (Bund, Land);
- Schaffung eines **Risikoausgleichsfonds** für die möglichen Restrisiken, die ein Investor bei der Wiedernutzbarmachung von Brachflächen eingeht. Diskutiert wurde der Vorschlag, dass ein Investor bei der Erschließung von Freiflächen einen Aufschlag von ca. 1% zahlen muss. Die gezahlten Aufschläge fließen in einen Risikofond, der Investoren



auf Brachflächen zu Gute kommt. Damit können die potentiellen Restrisiken auf Brachflächen vermindert werden (Bund).

### **Rechte und Pflichten der Einzeleigentümer**

- Es wurde festgestellt, dass das Prinzip „Eigentum verpflichtet“ unzureichend in dem Bewusstsein der einzelnen Grundstückseigentümer ausgeprägt ist. Dies gilt es zu verbessern. Als Vorschläge wurde die Einführung einer **Restitutionspflicht** bei Nutzungsaufgabe des **Privaten** sowie die verbesserte Durchsetzung der Bau- und Ordnungsrechte (ohne Nachteile für finanzschwache Kommunen) diskutiert (Bund, Land);
- Um die Wiedernutzbarmachung von Flächen zu fördern, wurde für den **Gewerbebereich** die Einführung einer **Pflicht zur Wiedernutzbarmachung** der Fläche im Falle der Beendigung der Nutzung diskutiert. Diese Pflicht sollte mit der Ausweisung der Baugenehmigung verknüpft werden (Bund, Land).

### **Vergabe der Fördermittel**

Im Mittelpunkt der Kritik standen hier die **Vergabekriterien von Fördermitteln**, welche nach wie vor stärker auf die Förderung von Neubauten sowie auf die Flächeninanspruchnahme auf der Grünen Wiese als zur Restaurierung von Altbauten oder Wiedernutzbarmachung von Brachen ausgerichtet sind. Bislang wenig Berücksichtigung bei der Entwicklung von Vergabekriterien fanden zudem die Instandhaltung und die laufenden Kosten von Altbauten und Brachen. Weiterhin wurde die häufige Vergabe der Fördermittel nach dem Gießkannenprinzip sowie die fehlende Abstimmung der Förderprogramme kritisiert. Um diese Missstände zu beheben, wurden folgende Vorschläge gemacht:

- Schwerpunkt der Städtebauförderung sollte auf der **Reaktivierung der Kommunen** liegen und sich auf den **Bestand** innerhalb der Kommunen konzentrieren. Der Fokus sollte auf dem komplexen Stadtumbau liegen, der zukünftige Entwicklungen mit berücksichtigt (Wachstums- und Schrumpfungsprozesse). Die Vergabekriterien der Fördermittel der Europäischen Union, des Bundes (u.a. die Richtlinien für die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur"), sowie der Bundesländer sollten dahingehend überprüft werden. Auch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz sollte diesen Zielsetzungen entsprechend überarbeitet werden. Die direkte und indirekte Förderung der Grünen Wiese sollte ganz eingestellt werden (EU, Bund, Land);
- Neben der Fokussierung der Fördermittel auf den Innenstadtbereich sollten Fördermittel auch gezielt zur **Umwandlung von Brachen** verwendet werden. Dies umschließt die Wiedernutzbarmachung bzw. die Renaturierung der Brachen sowie laufende Kosten und Zwischennutzungen (EU, Bund, Land);
- Gefordert wurde die Förderung zur **Erstellung und Pflege von Datenbanken** sowie der Aufbereitung von Informationen zum Thema Flächeninanspruchnahme insbesondere in strukturschwachen Regionen und kleinen bis mittleren Kommunen (EU, Bund, Land);
- Empfohlen wurde die Förderung von sehr komplexen, schwierigen und teuren **Planungen** auf Brachflächen, die z. B. aufgrund von Altlasten nur schwer einer Wiedernutzbarmachung zugeführt werden können und schon allein aufgrund hoher Planungskosten in der Regel nicht angegangen werden (EU, Bund, Land);

- Neben einer veränderten Schwerpunktsetzung bei den **Vergabekriterien der Fördermittel**, wurde auch der Abbau von bürokratischen Hemmnissen auf allen administrativen Ebenen empfohlen, vor allem in Bezug auf Antrags- und Berichtswesen. Auch die Zuständigkeiten bei der Förderung sollten zukünftig mehr gebündelt werden (EU, Bund, Land);
- Überprüfung der **Kompatibilität von Förderprogrammen** von EU, Bund und Ländern (EU, Bund, Land).

### ***Organisation, Kooperation und Kommunikation***

Schwerpunkt der Kritik lag auf der Zersplitterung der Verwaltung, die einem effizienten und effektiven Flächenmanagement entgegensteht, der unzureichenden Kommunikation und Kooperation sowie der unzureichenden Abstimmung und Kompatibilität der Fördermittel. Eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung dieser Defizite wurden vorgeschlagen:

- **Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen** auf allen Handlungsebenen, u.a. Haushalts- und Fördermittelmanagement (Kommune);
- Der interkommunalen Konkurrenz sollte mit einer verstärkten **Förderung der regionalen Kooperation** entgegengetreten werden. Gemeinsame Potentiale und Möglichkeiten, ein optimales Flächenmanagement zu betreiben, sollten verstärkt auf interkommunaler oder regionaler Ebene genutzt werden, u.a. Etablierung eines gemeinsamen Flächennutzungsplan oder durch die durch die Einführung der handelbaren Flächenausweisungsrechte zwischen den Kommunen. Empfohlen wurde in diesem Zusammenhang auch die Stärkung der Regionen durch Städteverbände (Land, Kommune);
- Verbesserter **Informationsaustausch** innerhalb der **öffentlichen Verwaltung** (Bund, Land, Region, Kommune) und der unterschiedlichen Zuständigkeiten (Bau, Wirtschaft, Verkehr, Umwelt etc.);
- Stärkere **Einbindung der Wissenschaften in die kommunale Praxis** (Sachverstand für Kommunikation/Moderationsprozesse/Datenbanken). Forschungsergebnisse sollten vermehrt in die Praxis transferiert werden und in den Kommunen auf die Praxistauglichkeit im Vollzug geprüft werden. Eine Rückkopplung zwischen Kommunen und Wissenschaft ist dafür wesentlich. Insgesamt sollte der Austausch zwischen der Wissenschaft und der Verwaltung, insbesondere der Kommunen, verbessert werden (Kommune, Wissenschaft);
- Verbesserung der **Kommunikation** zwischen der **Kommune** und dem **Investor** (Kommune);
- Vermehrte **Kooperation mit Privatunternehmen**, insbesondere Immobilienwirtschaft, Banken (vor allem der Bausparkassen) und Versicherungsgesellschaften, bei zukünftigen Veranstaltungen sowie deren Einbeziehung in Bündnissen zum Flächenrecycling (Bund, Land, Kommune).

### ***Aufbereitung und Zugang von Informationen***

Als generelles und schwerwiegendes Defizit wurde das mangelnde Bewusstsein der Öffentlichkeit zur Problematik des Flächenverbrauches sowie der mangelhafte Austausch an Informationen festgestellt. Nötig seien vielfältige Maßnahmen, um eine Bewusstseinsänderung

und einen Wertewandel in der Gesellschaft herbeizuführen. Folgende Empfehlungen wurden diskutiert:

- Koordinierung und Strukturierung von **Informationen** (z. B. via Internet) mit dem Ziel, einen Überblick über die Aktivitäten zum Flächenmanagement zu erhalten, Doppelarbeit zu vermeiden und Synergie-Effekte zu erzielen (Bund, Land);
- Erhöhter **Austausch** von sowie eine verbesserte **Darstellung** von **Best Practice** (Umsetzung ganzheitlicher Planungsansätze, Stärke-Schwäche Bilanzen mit dem Ziel, Potentiale zu erkennen und zu stärken) (Bund, Land);
- Verbesserte **Aufbereitung der Informationen** für die breite Öffentlichkeit (Bund, Land, Kommune);
- Erhöhung der **Zugänglichkeit der Informationen**, u.a. durch Internetforen, Veröffentlichung von kurzen, knappen und gut illustrierten Broschüren (Bund, Land);
- Einführung eines **Online-Managements** für alle Interessierten (Bund, Land, Kommune);
- **Informationskampagnen** sowie Schulungsmaßnahmen in den **Kommunen** und **Landesverwaltungen**, vor allem auf der Führungsebene (Bund, Land, Kommune);
- **Informationskampagnen** für die **Banken** im Bereich Flächenmanagement, insbesondere bezüglich der Nutzung und der Risiken von Brachen (Bund, Land, Kommune);
- **Bewusstseinsförderung** bei **Kindern**, Einbindung der Problematik des Flächenverbrauches in die Lehrpläne (Bund, Land, Kommune);
- Verstärkte **Lobbyarbeit** für die Durchsetzung der planerischen, gesetzlichen sowie ökonomischen **Instrumente** zur Reduzierung des Flächenverbrauches sowie zur qualitativen Lenkung der Flächeninanspruchnahme.

### ***Forschungsbedarf***

In der Diskussion um den Forschungsbedarf wurde wiederholt die Forderung bzw. die Empfehlung geäußert, die Forschung vermehrt praxisnah, handlungs- und managementorientiert sowie nutzungs- und akteursorientiert zu gestalten. Im einzelnen wurden von den Teilnehmern folgender Forschungsbedarf identifiziert:

- Vermehrte Durchführung von **Modellvorhaben** und Identifizierung von **Best Practice**;
- Weiterentwicklung von **Modellkonzepten** der **interkommunalen Zusammenarbeit**;
- **Stärke-Schwäche-Bilanzierungen beim Vergleich von (Brach-)Flächen**. Dies wurde als Voraussetzung für die Entwicklung ganzheitlicher Konzepte, insbesondere in strukturschwachen Regionen, gesehen;
- **Kostenbilanzierungen** für die Erschließung von Freiflächen auf der Grünen Wiese versus brachliegender Flächen auf kommunaler und regionaler Ebene unter Einbeziehung externer Kosten. Die Untersuchungen werden als notwendig erachtet, um die übergreifenden volkswirtschaftlichen Aspekte beim Planungsprozess stärker berücksichtigen zu können;
- **Gesetzesfolgenabschätzung**, z.B. die Einführung einer kontinuierlichen Bodenwertbereinigung;

- Überprüfung der **Rechtsinstrumentarien** und Folgenabschätzung möglicher gesetzlicher Anpassungen für ein effizientes Flächenmanagement, u.a. das BauGB, BodenGB;
- Überprüfung von Effizienz und Auswirkungen bei **Einführung neuer** bzw. **Änderung bestehender ordnungsrechtlicher, planerischer** sowie **ökonomischer Instrumente**;
- Entwicklung neuer Konzepte für die Verteilung und **Vergabekriterien von Fördergeldern**;
- Konzepte und Wirkungen von **Ökokonten** für das Flächenrecycling;
- Konzepte und Wirkungen der Instrumente des **Flächenhandels** oder der **Flächenpools**;
- Überprüfung von Wirkung und Effizienz von **Abgaben nach Boden-Wert-Bilanz**;
- Entwicklung eines **Indikatorensets** für die Landes- und Regionalplanungsebenen, um eine konsequentere Umsetzung der Instrumente zu kontrollieren;
- Durchführung von Modellvorhaben zur **Informationsvermittlung**;
- Erforschung der Möglichkeiten für **Public-Private-Partnerships** zur Optimierung der Flächenkreislaufwirtschaft sowie der Wiedernutzbarmachung von Brachflächen;
- Forschung zu neuen **Organisationsformen** in der Verwaltung, um das Flächenmanagement zu optimieren.
- Weiterentwicklung und Optimierung von **Sanierungstechniken**

## Fazit

Im Auftrag des Umweltbundesamtes und in Kooperation mit der UBA/BMBF Kontakt- und Anlaufstelle Umwelt und Nachhaltigkeit sowie dem BMBF- Projektträger Jülich fand am 9. bis 10. Februar 2004 ein Fachgespräch zu dem Thema „Kommunales Flächenressourcenmanagement – Visionen für Politik und Forschung“ im Umweltbundesamt statt. Ecologic, das Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik, übernahm die Moderation und die Dokumentation der Ergebnisse.

Das Ziel der Veranstaltung „Kommunales Flächenressourcenmanagement – Visionen für Politik und Forschung“ bestand darin, über die Aktivitäten des Bundes, der Bundesländer sowie der Kommunen in Deutschland zu informieren sowie Erfahrungen, Standpunkte und Vorstellungen über die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auszutauschen. Das komplexe Themenfeld Flächenmanagement und Flächenrecycling wurde aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet. Im Rahmen von Arbeitsgruppen wurden die bestehenden Missstände analysiert sowie Empfehlungen und Anregungen für die Politik sowie für den weiteren Forschungsbedarf erarbeitet.

Damit möchte die Veranstaltung einen Beitrag für den Diskussionsprozess zur Fortschreibung der Nachhaltigkeitsstrategie sowie für eine umfassende gesamtgesellschaftliche Diskussion zu diesem bedeutenden Thema zu leisten

Im Folgenden werden die Kernaussagen der Veranstaltung zusammenfassend dargestellt:

### **Instrumenten-Mix und Berücksichtigung struktureller Unterschiede**

Unter den heutigen Rahmenbedingungen und mit den zur Verfügung stehenden ordnungsrechtlichen und planerischen Instrumenten konnte bislang keine wesentliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreicht werden. Notwendig ist eine Überprüfung und bei Bedarf Anpassung und Ergänzung der bereits zur Verfügung stehenden Instrumente. Diskutiert wurde die Frage, wie der Instrumenten-Mix gestaltet sein sollte und welchen Raum bzw. welches Gewicht zukünftig ordnungsrechtliche, planerische und ökonomische Instrumente erhalten sollten. Eingehend untersucht werden sollte nicht nur die Eignung und Effizienz der einzelnen Instrumente sondern auch ihr Zusammenwirken und ihre Auswirkungen auf andere Instrumente. Hierzu wurde ein dringender Forschungsbedarf festgestellt.

### **Strukturelle Disparitäten**

Bei der Diskussion um die geeigneten Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wurde hervorgehoben, dass die kommunalen bzw. regionalen Rahmenbedingungen stärker berücksichtigt werden müssen. Hingewiesen wurde auf die signifikanten Unterschiede zwischen den Bundesländern (Ost-West- sowie Nord-Süd-Gefälle), den Regionen sowie den Kommunen (Verdichtungsraum versus ländlicher Raum, wachsende versus schrumpfende Kommunen). Je nach struktureller Ausprägung einer Region bzw. einer Kommune ist auch die Wirkungsweise der Instrumente unterschiedlich ausgeprägt. Diese Faktoren müssen bei der Forschung zur Eignung und Effizienz der einzelnen Instrumente mit betrachtet werden.

### **Kommunale Planungshoheit versus Regionalisierung**

Unter den heutigen Rahmenbedingungen, insbesondere der stark ausgeprägten kommunalen Konkurrenz, sind die Kommunen nur ungenügend in der Lage, die Problematik der Flächeninanspruchnahme zu bewältigen. Diskutiert wurde, in wie weit und in welcher Form die kommunale Planungshoheit zu Gunsten einer stärkeren Regionalplanung eingeschränkt werden sollte. In diesem Zusammenhang wurde auch die Frage der Festlegung quantitativer Ziele auf regionaler Ebene erörtert. Als positives Beispiel für die Regionalisierung wurden die bereits bestehenden regionalen kommunalen Kooperationen, wie u.a. die Gewerbeflächenpools, und die Führung gemeinsamer Flächennutzungspläne aufgeführt. Die positiven Erfahrungen sollten einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

### **Erweiterung der wirtschaftlichen Handlungsansätze der Kommunen**

Das Gemeindefirtschaftsrecht und das Kommunalrecht in seiner bisherigen Form schränkt die Kommunen zu sehr in ihren Handlungsspielräumen ein. Diskutiert wurde die Einführung selbständiger privater Rechtsformen (Eigengesellschaften und kommunale Gesellschaften) in die kommunale Verwaltung, um es den Kommunen zu ermöglichen, aktiver in den Grundstücksmarkt einzugreifen. Als beispielhaftes Vorbild wurde Bretten aufgeführt. Hier hat die kommunale Verwaltung eine stadt eigene Grundstücksgesellschaft gegründet und konnte damit präventiv in das Flächenmanagement eingreifen.

## **Grüne Wiese versus Brachflächen**

Die bestehenden Rahmenbedingungen fördern die Flächeninanspruchnahme auf der Grünen Wiese im Gegensatz zur Neunutzung von Brachflächen oder Altbauten. Als dringend notwendig erachtet wurde eine Anpassung des Marktwertes zwischen der Freifläche und der Brachfläche. Kontrovers diskutiert wurde jedoch die Frage, ob die Grüne Wiese verteuert oder die Brachflächen attraktiver gemacht werden sollten und welche Instrumente dafür am besten geeignet sind (ordnungsrechtliche, ökonomische, freiwillige Vereinbarungen, u.a.). Als primär notwendig wurde eine erhöhte Transparenz der Kosten und Verwaltungsabläufe, eine Aufwertung des Image von Brachflächen und eine Eingliederung des Flächenrecyclings in den normalen Liegenschafts- und Grundstücksmarkt erachtet.

## **Kooperation und Kommunikation**

Als ein Hauptproblem wurde die unzureichende Kommunikation und Kooperation zwischen den Verwaltungsebenen und den unterschiedlichen Disziplinen angesehen, die einem effizienten und effektiven Flächenmanagement entgegenstehen. Gefordert wurde eine Bündelung von Ressourcen und Kompetenzen auf allen Handlungsebenen. Ebenfalls als unzureichend wurde die Kommunikation und Kooperation zwischen Wissenschaft und Praxis und zwischen Verwaltung und Privatsektor bezeichnet. Ergebnisse der Forschung sollten vermehrt in der Praxis angewandt und überprüft und dann in aufbauenden Forschungsarbeiten weiter verbessert werden. Weiterhin wurde eine vermehrte Einbindung der Wirtschaft, insbesondere der Immobilienwirtschaft, der Banken (vor allen der Bausparkassen) und der Versicherungsgesellschaften, bei zukünftigen Veranstaltungen und Bündnissen gefordert.

## **Aufbereitung und Zugang von Informationen**

Als generelles und schwerwiegendes Defizit wurde das mangelnde Bewusstsein der Öffentlichkeit zur Problematik des Flächenverbrauches festgestellt. Nötig seien hier vielfältige Maßnahmen, um eine Bewusstseinsänderung und einen Wertewandel in der Gesellschaft herbeizuführen. Dazu gehört eine verbesserte Aufbereitung der Informationen in Form von knappen und gut illustrierten Broschüren und eine Erhöhung der Zugänglichkeit der Informationen, u.a. durch Internet-Foren. Neben der breiten Öffentlichkeitsarbeit wurde gefordert, Schulungen in Verwaltungen durchzuführen und verstärkt andere Akteure, wie u.a. die Immobilienwirtschaft, Banken und Versicherungsgesellschaften, zu informieren. Weiterhin wurde empfohlen, die Datenflüsse effizienter zu koordinieren und zu strukturieren, um einen besseren Überblick über Forschungsergebnisse und Best Practice Beispiele zu erhalten und Doppelarbeit zu vermeiden (Wissenstransfer). Forschungsergebnisse sollten einer breiten Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden (Internet-Foren).

## **Datengrundlagen**

Informationssysteme, insbesondere Kataster, sind eine grundlegende Basis für das Erzielen eines optimalen Flächenmanagements für Kommunen ebenso wie für Investoren, Planer oder Banken. Aufgrund der unterschiedlichen Erhebungsmethoden der Kommunen, Länder, aber auch des Privatsektors sind die Daten bislang jedoch nicht vergleichbar, was zu einer Verringerung der Transparenz sowie der Verlässlichkeit der zu erwartenden Kosten und Risiken, die alle beteiligten Akteure eingehen, führt. Diskutiert wurde die Einführung von Datenbanken in allen kommunalen Verwaltungen. Dabei sollten die Kommunen nicht auf ein System verpflichtet werden. Von wesentlicher Bedeutung ist jedoch die Anwendung von ge-

meinsamen Indikatoren, um einen reibungslosen Datenaustausch zu gewährleisten. Damit würde auch ein Grundstein sowohl für eine Stärkung der Regionalisierung in der Planung als auch für die Anwendung regionaler Instrumente, u.a. regionale Gewerbeflächenpools und handelbare Flächenausweisungsrechte, gelegt.

### **Vergabe der Fördermittel**

Schwerpunkt der Städtebauförderung sollte auf der Reaktivierung der Kommunen, auf den Bestand und auf den komplexen Stadtbau liegen. Die direkte und indirekte Förderung von Neubauten sollte abgeschafft und zukünftige Entwicklungen stärker berücksichtigt werden (Wachstums- und Schrumpfungsprozesse). Gefordert wurde eine Überprüfung der Vergabekriterien für Fördermittel auf allen Ebenen. Darüber hinaus wurde der Abbau von bürokratischen Hemmnissen auf allen administrativen Ebenen, vor allem in Bezug auf Antrags- und Berichtswesen, sowie eine Überprüfung der Kompatibilität von Förderprogrammen von EU, Bund und Ländern gefordert.

### **Forschungsbedarf und Anforderungen an die Forschung**

Forschungsbedarf wurde zu sehr unterschiedlichen Themen benannt. Der Schwerpunkt der Themen liegt in der konzeptionellen Weiterentwicklung von organisatorischen, rechtlichen und ökonomischen Maßnahmen und Instrumenten auf kommunaler und regionaler sowie auf Landes- und Bundesebene. Dabei wird es zukünftig darauf ankommen, Klarheit über die Wirksamkeit und die Auswirkungen der einzelnen Instrumente und deren Kombination zu erlangen. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der unterschiedlichen kommunalen und regionalen Randbedingungen sehr differenziert zu betrachten. Für die praktische Erprobung neuer Konzepte und deren Weiterentwicklung wurden Modellvorhaben unter Einbeziehung der Kommunen sowie die Identifikation guter Praxisbeispiele (Best Practice) als wesentlich angesehen. Damit in Zusammenhang stand die Forderung, zukünftige Forschungsvorhaben vermehrt praxisnah, d.h. handlungs- und nutzungsorientiert zu gestalten. Es sollte zukünftig verstärkt Wert darauf gelegt werden, das erarbeitete Wissen und die Ergebnisse von Forschungsvorhaben praxisnah aufzubereiten und in geeigneter, leicht verständlicher Form den Akteuren des Flächenmanagements sowie der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.