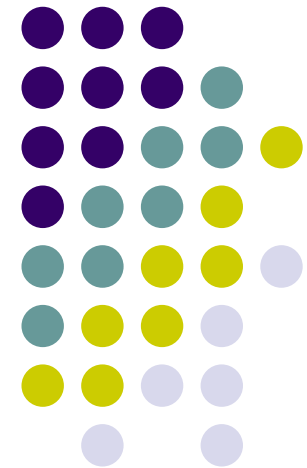


# Das Instrumentarium der Flächenkreislaufwirtschaft aus rechtlicher Perspektive

---



Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky  
TU Kaiserslautern

# Handlungsstrategien für 5 Phasen der Flächenkreislaufwirtschaft



- Phase der Flächenmobilisierung
- Phase der Nutzungssteuerung bei Verantwortung des Grundstückseigentümers für eine zweckentsprechende Nutzung
- Phase des drohenden Funktionsverlust (Leerstand bzw. Brache) – weiterhin mit prinzipieller Verantwortung des Grundstückseigentümers zur Wiederherstellung einer zweckentsprechenden Nutzung
- Phase des Flächenrevitalisierung (Wiedernutzbarmachung von Flächen) oder
- Phase der Renaturierung (Fläche ganz oder teilweise vom Bauflächenmarkt zu nehmen)

# Handlungsstrategien für 5 Phasen der Flächenkreislaufwirtschaft



- Weiterführende Antworten für die differenzierten Erfordernisse der Flächenkreislaufwirtschaft kann es nur geben, wenn für jede Phase differenzierte Formen zur wirksamen Steuerung verfügbar sind.
- Dabei muss den günstigen Prognosen für Wachstumsregionen ebenso Rechnung getragen werden wie den Schrumpfungsprozessen in schwachen Regionen
- Bezüglich der Schrumpfungsprozesse muss unterschieden werden zwischen
  - a) flächigen Entwicklungen der räumlichen Entleerung (mit Funktionsverlusten von Ortsteilen) und
  - b) zunehmender punktueller Leerstandsentwicklung
- Bei punktueller Leerstandsentwicklung muss der rechtzeitigen räumlichen Regeneration grundsätzlich der Vorrang vor dem Rückbau gegeben werden

# Die Instrumente für die 5 Phasen der Flächenkreislaufwirtschaft



## Phase 1: Steuerung der Flächenmobilisierung und Verhinderung verschwenderischen Flächenverbrauchs

- Räumlich differenzierte Analyse und Steuerung der Raumentwicklung (Erforderlichkeit aktueller Datenbestände)
- Verschiedene Instrumente für Räume mit unterschiedlicher Entwicklungsdynamik
- Mögliche Instrumente zur flächenpolitischen Steuerung von Schrumpfungsprozessen
- Implementation ökonomischer Instrumente in die Raumordnung
  - mit flächenpolitisch wirksamer Steuerungswirkung über preisliche Anreize bei der Neuausweisung von Flächen
  - Flächenausweisungskontingente mit Flächenausweisungszertifikaten
  - Neubaulandausweisungsumlage
  - Kombinierte Modelle mit Neubaulandausweisungsumlage mit zweckgebundener Rückführung des Umlageaufkommens
  - kommunaler Finanzausgleich

# Die Instrumente für die 5 Phasen der Flächenkreislaufwirtschaft



## Phase 1: Steuerung der Flächenmobilisierung und Verhinderung verschwenderischen Flächenverbrauchs

- Für Wachstumsräume zur raschen Flächenmobilisierung - falls erforderlich - Fördermaßnahmen und Subventionen
- Für Schrumpfräume zur Stabilisierung und Verbesserung – Programme zur Förderung einer qualitativen Innenentwicklung und zur Flächenaufwertung
- Grund- und Grunderwerbsteuer als Steuerungsmittel
- Flächenpoolbildung
- Kosten-Nutzen-Analyse
- Sonstige ökonomische Rahmenbedingungen (Entfernungspauschale, Eigenheimzulage)
- Rechtliche und planerische Instrumente und Fragestellungen

# Die Instrumente für die 5 Phasen der Flächenkreislaufwirtschaft



**Phase 2:** Nutzungssteuerung bei prinzipieller Verantwortung des Grundstückseigentümers für eine zweckentsprechende Nutzung

- Grundsatz: Flächenmobilisierung nur bei Kostenübernahme durch Private
- Bisherige städtebauliche Instrumentarien
- Nutzung innerhalb der rechtlich abgesteckten Grenzen
- Erhaltungs- und Sanierungsverantwortung

# Die Instrumente für die 5 Phasen der Flächenkreislaufwirtschaft



## Phase 3: Drohender Funktionsverlust

- Nach Kosten-Nutzen-Analyse ggf. Förderung der Revitalisierung und Wiedernutzung und der
- planungsrechtlichen Steuerung der Um- bzw. Zwischen-  
nutzung
- Ggf. Zwischenschaltung von Flächenpools

# Die Instrumente für die 5 Phasen der Flächenkreislaufwirtschaft



## Phase 4: Flächenrevitalisierung

- Nach Kosten-Nutzen-Analyse ggf. Förderung der Revitalisierung und Wiedernutzung und der
- planungsrechtlichen Steuerung der Um- bzw. Zwischen-  
nutzung
- Ggf. Zwischenschaltung von Flächenpools

# Die Instrumente für die 5 Phasen der Flächenkreislaufwirtschaft



## Phase 5: Renaturierung

- Förderung des Stadtum- und Rückbaus
- Förderung der naturnahen Zwischennutzung
- Probleme des Planungsschadensrechts

# Kernbereiche neuer Steuerungsansätze



Erforderlichkeit der Umsteuerung in der

- Phase 1  
und der
- Phase 5

# Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Steuerung des Flächenverbrauchs



- Problematik der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
- Schranken des kommunalen Selbstverwaltungsrechts
- Verhältnismäßigkeitsprinzip im weitesten Sinne
- Keine quantitative Flächenbegrenzung auf Bundesebene ohne differenzierte raumplanerische Feinsteuerung – Schranken des Willkürverbots und der Systemgerechtigkeit



## Schranke des Verhältnismäßigkeitsprinzips

- Erforderlichkeit zur Steuerung über eine Flächenkontingentierung mit einem Zwischenziel 80 ha?
  - nicht notwendig (Zwischenziel 80 ha wird ohne Flächenkontingentierung allein aufgrund der Änderungen des ROG und des BauGB 2004 in Anbetracht des veränderten Nachfrageverhaltens erreicht)
  - weitergehende Reduzierung möglich:  
durch Aufhebung widersprüchlicher Förderansätze (z. B. Eigenheimzulage, Pendlerpauschale und die Förderung der Flächenentwicklung in peripheren Räumen (Aufhol-Entwicklungsfunktion der Städteneetze im ländlichen Räumen))

# Stärkung der Regionalplanung zur Schaffung einer funktionsfähigen Steuerungsebene für eine regionale Flächenkreislaufwirtschaft



- einfache „Nachsteuerung im Bereich der Raumordnung“?
  - Vorgabe, dass die Siedlungsentwicklung durch die Festlegung von Zuwachsflächen begrenzt werden soll, wo bereits tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen oder Prognosen darauf hindeuten, dass eine Nachfrage nach Flächen nicht mehr oder in deutlich geringerem Umfang zu erwarten ist.
  - Verankerung der Pflicht zur Kosten-Nutzen-Analyse oder Nutzwertanalyse vor Ausweisung neuer Flächen im Außenbereich und vor dem Flächenrecycling
  - Problematik der Festlegung von „Orientierungswerten“
- Problematik: Reichweite der Länderabweichungsbefugnis im Bereich der Regionalplanung
- Gefahr des Verlusts an Steuerungsfähigkeit im Bereich der Flächenkreislaufwirtschaft

# Möglichkeit gezielter räumlich differenzierte Maßnahmen zur flächenpolitischen Steuerung



## auf Bundesebene

- allenfalls in Form einer Verpflichtung der Länder zur Ausweisung regional differenzierter quantitativer Flächenziele (aber: politisch kaum durchsetzbar)
- Einführung einer Kosten-Nutzen-Analyse für Neubaulandausweisungen im Außenbereich und vor dem Flächenrecycling
- Beseitigung widersprüchlicher Steuerungsansätze

## auf Landes- und regionaler Ebene

- flächenpolitische Kooperationsmodelle mit flächenpolitischem Steuerungsansatz
- innenentwicklungsorientierte Fördersysteme (Finanzausgleich und Förderprogramme)
- Aufbau eines auf die Regionalplanung gestützten flächensteuernden Regionalmanagements

## auf kommunaler Ebene

- flächenschonende Strategien durch Nachverdichtung, Stadtumbau, Innentwicklungsförderung

## Steigerung der Wirksamkeit durch Abstufung und Maßnahmenbündelung



- Verknüpfung flächenpolitischer Steuerungsansätze durch den Aufbau eines auf die Regionalplanung gestützten flächensteuernden Regionalmanagements
- **Notwendigkeiten:**
  - **Änderung der Regionalplanung**
  - **Einführung einer Verpflichtung zur räumlich differenzierten Festlegung von Flächenentwicklungspotentialen**  
**in schrumpfenden und stagnierenden Räumen mit Zersiedelungstendenzen oder anhaltend schwerwiegenden Suburbanisierungsprozessen**
  - **Einsatz der Baulandausweisungsumlage und Bildung eines Fonds für die projektorientierte Regionalentwicklung**  
aber: Bevorzugung von Kooperationsmodellen mit ökonomischen Anreizmechanismen (Verknüpfung von Fonds- und Umlagelösungen) zur Steigerung der Handlungsfähigkeit von Kommunen

# Mögliche Rechtfertigung flächenpolitischer Maßnahmen der Länder



## Behebung von raumstrukturellen Fehlentwicklungen, z. B.

- bei krassem räumlichen Überangebot von Flächen
- bei Suburbanisierungsprozessen zu Lasten von Ober- oder Mittelzentren mit verschwenderischem Flächenverbrauch in den Umlandgemeinden
- zur Verhinderung verschwenderischen kommunalen Wettbewerbs bei den Angebotsflächen bei insgesamt im fraglichen Raum nachlassender Flächennachfrage

## **Bedeutsame flächenpolitische Maßnahme des Bundes: Reduzierung von Umweltprüfkosten im Bereich der Innenentwicklung**



Indirekte Verteuerung der Neubaulandausweisung im Außenbereich im Vergleich zur Innenentwicklung (vgl. § 13 a neu BauGB)

Kumulative Förderung der Innenentwicklung

Gleichzeitig Abbau von Investitionshemmnissen im europäischen Wettbewerb



# Integrierte Handlungsstrategien

- Zusammenrücken der Disziplinen
- Fortentwicklung der Instrumente
  - Verknüpfung von Regional- und Kommunalentwicklung
  - Notwendigkeit der Weiterentwicklung der Regionalplanung
  - Organisatorische Schlussfolgerungen für Regionen
  - Umsteuerung der Finanzausgleichssysteme
  - Verknüpfung ökonomischer und rechtlicher Instrumente in Bezug auf spezifische Problemstellung (Verknüpfung von Baulandausweisungsumlage und projektorientierter fondsgestützter Steuerung)
  - Kosten-Nutzen-Analyse
- Notwendigkeit der Herausarbeitung differenzierter integrierter Handlungsstrategien für die unterschiedlichen räumlichen Problemanforderungen
- Notwendigkeit der Verknüpfung von Städtebau- und Raumordnungsrecht auf der Ebene des Bundes