

TEXTE

22/2024

Bund/Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit

Anhang 3: Status quo Bericht: Fehlanreize abbauen – Anreize setzen

von:

Lutke Blecken, Johanna Johncock, Dr. Michael Melzer
Raum & Energie Institut für Planung, Kommunikation und
Prozessmanagement GmbH, Wedel

Herausgeber:

Umweltbundesamt

TEXTE 22/2024

Ressortforschungsplan des Bundesministerium für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3718 75 002 0

FB001239

Bund/Länder-Dialog Fläche – ein Zwischenfazit

Anhang 3: Status quo Bericht: Fehlanreize abbauen –
Anreize setzen

von

Lutke Blecken, Johanna Johncock, Dr. Michael Melzer,
Raum & Energie Institut für Planung, Kommunikation und
Prozessmanagement GmbH, Wedel

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

Durchführung der Studie:

Raum & Energie Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH
Lülanden 98
22880 Wedel

Abschlussdatum:

August 2021

Redaktion:

Fachgebiet I 2.5 „Nachhaltige Raumentwicklung, Umweltprüfungen
Detlef Grimski

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Februar 2024

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	6
Tabellenverzeichnis.....	6
1 Einführung.....	7
1.1 Inhalt des Status quo Berichts.....	7
1.2 Flächenneuanspruchnahme.....	7
1.3 Ziele auf Bundes- und Landesebene.....	8
1.4 Ausgangspunkt: Aktionsplan Flächensparen.....	9
1.5 Drei Aktionsfelder.....	10
1.6 Aktionsfeld: Fehlanreize abbauen!.....	10
1.7 Bund-/ Länder-Dialog zum Flächensparen.....	11
2 Vorbemerkungen: Fehlanreize beheben – fehlende Anreize setzen.....	12
2.1 Zielsetzung des Status quo Berichts.....	12
2.2 Methodisches Vorgehen.....	12
2.3 Begriff „Fehlanreiz“ – Einordnung in Falltypen.....	13
2.4 Kategorisierung.....	14
3 Ergebnisse des Dialogprozesses.....	15
3.1 Expert*inneninterviews.....	15
3.1.1 Übergreifende Einschätzungen zu Fehlanreizen.....	15
3.1.2 Weitergehende Empfehlungen.....	17
3.2 Dialogveranstaltung „Fehlanreize beheben – fehlende Anreize setzen“.....	17
3.2.1 Übergreifende Einschätzungen.....	17
3.2.2 Weitergehende Empfehlungen.....	18
3.3 Bilanzveranstaltung.....	18
4 Untersuchte Fehlanreize und Instrumente.....	20
4.1 Übersicht.....	20
4.2 Instrumente, die Anreize zur Flächenausweisung für Kommunen setzen.....	25
4.2.1 Anreize durch das kommunale Steuersystem.....	25
4.2.2 Anreize durch rechtliche Vorgaben.....	29
4.3 Anreize für Wohnungsmarktakteure.....	34
4.4 Anreize durch Förderprogramme.....	39
5 Fazit.....	47
6 Literaturverzeichnis.....	48

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anstieg der täglichen Siedlungs- und Verkehrsflächen in ha8
Abbildung 5:	Anwendung der vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln vorgeschlagenen Methodik anhand von zwei fiktiven Beispielmunicipalitäten.....27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Instrumente, die Anreize zur Flächenausweisung für Kommunen setzen – kommunales Steuersystem20
Tabelle 2:	Instrumente, die Anreize zur Flächenausweisung für Kommunen setzen – rechtliche Vorgaben21
Tabelle 3:	Anreize für Wohnungsmarktakteure.....22
Tabelle 4:	Anreize durch Förderprogramme.....23

1 Einführung

1.1 Inhalt des Status quo Berichts

Der Status quo Bericht „Fehlanreize abbauen – Anreize setzen“ folgt der Zielstellung des REFOPLAN-Vorhabens „Bund-/ Länder-Dialogs Flächensparen“ (FKZ 3781 75 002 0), in einem breiten umweltpolitischen Diskurs zum Flächensparen Empfehlungen für Bund und Länder zur Erreichung der flächenpolitischen Ziele abzuleiten. Der in diesem Anhang-Band 3 vorgelegte ausführliche Status quo Bericht ergänzt den Hauptband zum Zwischenbericht des REFOPLAN-Vorhabens (FKZ 3718 75 002 0).

Dargestellt werden im Bericht u.a.:

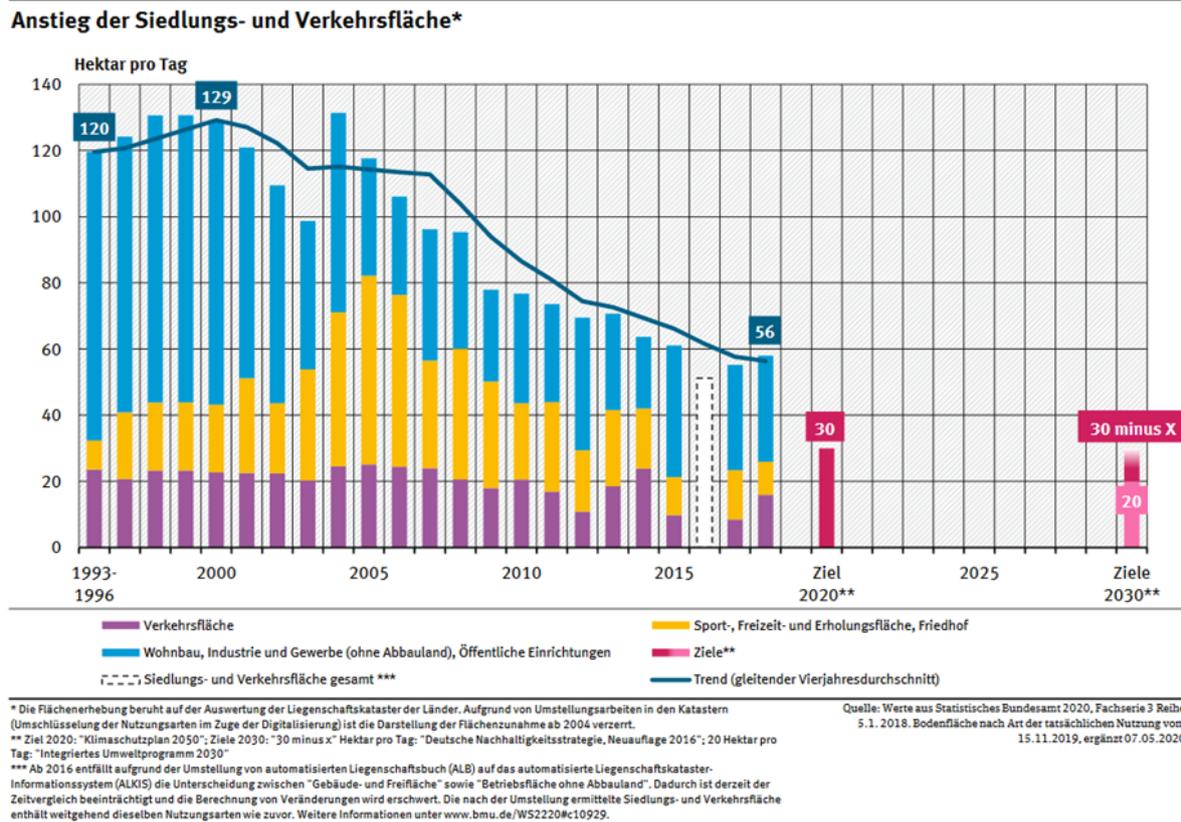
- ▶ eine Definition des Begriffs „Fehlanreize“,
- ▶ bestehende Fehlanreize, die eine Flächenneuanspruchnahme begünstigen,
- ▶ Ergebnisse des Dialogprozesses zum Thema Fehlanreize (Expert*inneninterviews sowie Dialogveranstaltungen „Fehlanreize beheben – fehlende Anreize setzen“ am 2. November 2020 und Bilanzveranstaltung des Bund-/ Länder-Dialogs am 8. Juni 2021),
- ▶ Empfehlungen zum Abbau von Fehlanreizen bzw. zur Setzung von Anreizen für das Flächensparen.

Der Bericht fußt auf einer Auswertung einschlägiger Literatur u.a. zu abgeschlossenen Forschungsprojekten, Empfehlungen von Fachgremien und der bisherigen Planungspraxis insbesondere der Raumordnung. Die Ergebnisse aus Expert*inneninterviews und Rückmeldungen aus der Dialogveranstaltung fließen ebenso in die Bewertung von Anreizen und daraus abzuleitende Veränderungsvorschläge bzw. gutachterliche Empfehlungen ein.

1.2 Flächenneuanspruchnahme

Die tägliche Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke lag im vierjährigen Mittel der Jahre 2016 bis 2019 bei durchschnittlich 52 Hektar (Statistisches Bundesamt (DESTATIS) 2021 und Abb.1). Es bestehen je nach Entwicklungsdynamik (Bevölkerung, Wohnungsnachfrage, Wirtschaftskraft) große regionale Unterschiede bei der täglichen Flächenneuanspruchnahme.

Abbildung 1: Anstieg der täglichen Siedlungs- und Verkehrsflächen in ha



Quelle: Umweltbundesamt (UBA) 2020

Insgesamt gehen zwei Drittel der Flächenneuanspruchnahme auf kommunale Planungen zurück. Ein weiteres Drittel der Flächenneuanspruchnahme verursachen Planverfahren, die nicht direkt durch die kommunale Bauleitplanung gesteuert werden können, bspw. auf Planfeststellungsverfahren durch Bund und Länder (Meinel et al. 2020).

Die Umweltministerkonferenz hat Ende 2020 festgestellt, dass sich die Flächenneuanspruchnahme in Deutschland immer noch „... auf einem hohen Niveau befindet ...“. Zugleich wird konstatiert, dass das 30-Hektar-Ziel für das Jahr 2020, wie es in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (2020) und im Klimaschutzplan verankert ist, nicht erreicht wurde (Umweltministerkonferenz (UMK) 2020, S. 25).

Trotz einer deutlichen Reduzierung ist die gegenwärtige Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke noch weit vom aktuellen bundespolitischen Ziel „30-X-Hektar pro Tag bis 2030“ entfernt.

1.3 Ziele auf Bundes- und Landesebene

Die Debatte um Flächensparziele und die Umsetzung des Flächensparens wurde maßgeblich durch das 30-ha-Ziel ausgelöst, das im Jahr 2002 in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie festgeschrieben wurde (Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode 2002, S. 42). Darüber hinaus wurde im Jahr 2007 in der Nationalen Biodiversitätsstrategie das Ziel der vorrangigen Innenentwicklung (Verhältnis Innen- zu Außenentwicklung = 3:1) formuliert (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) 2007, S. 51). Mit der Neuauflage 2016 im Zei-

chen der „Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung“ wurde die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie umfassend weiterentwickelt (Die Bundesregierung 2017). 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. Das 30-Hektar-Ziel, das 2020 erreicht werden sollte, wurde mit der Zielrichtung „Senkung auf 30 ha minus X pro Tag bis 2030“ fortgeschrieben. Ergänzt wurde der bisher etablierte Kernindikator durch zwei weitere Indikatoren: „Freiraumverlust“ (Freiraumfläche in Quadratmetern je Einwohner) und „Siedlungsdichte“ (Anzahl der Einwohner je Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche).

Damit erhält neben der Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme die Effizienz der Flächennutzung ein größeres Gewicht. Ein Flächenverbrauchsziel „Netto-Null“ wurde bereits 2007 in der Biodiversitätsstrategie des Bundes als notwendige Perspektive skizziert (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) 2007, S. 51). Im Jahr 2011 formulierte der Bundesrat im Rahmen seiner Stellungnahme zum Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa der europäischen Kommission ein weitergehendes Flächensparziel mit der Perspektive 2030: „Für eine dauerhafte, effiziente und verantwortungsvolle Ressourcennutzung sind der Erhalt der Bodenfunktionen und ein deutlich reduzierter Flächenverbrauch besonders wichtig. Das Ziel, „netto“ kein Land mehr neu in Anspruch zu nehmen, muss angesichts der demographischen Entwicklung und der vielfältigen Potenziale zur Innenentwicklung wesentlich früher als im Jahr 2050 erreicht werden (Zielvorstellung 2025, spätestens 2030)“ (Der Bundesrat 2011). Hieran knüpfte das „Integrierte Umweltprogramm 2030“ des BMUB an, das Leitziele und Vorschläge formulierte, wie der ökologische Wandel gestaltet werden kann und muss. Unter dem Stichwort „Flächenschutz ambitioniert vorantreiben“ wurde mit Verweis auf zu entwickelnde Maßnahmen zum Flächenschutz und der Gestaltung des Übergangs zu einer Flächenkreislaufwirtschaft eine Senkung des Flächenverbrauchs bis 2030 auf 20 Hektar pro Tag gefordert (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) 2016, S. 82). Inzwischen wird ein Flächenverbrauchsziel Netto-Null von der Europäischen Kommission, vom Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) sowie dem Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) mit Blick auf das Jahr 2050 gefordert (sowie dem Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) bereits für das Jahr 2030). Verschiedene Bundesländer haben das 30-ha-Ziel des Bundes in Form adaptierter Landesziele in ihre Nachhaltigkeitsstrategien bzw. als Grundsatz der Raumordnung aufgenommen.

1.4 Ausgangspunkt: Aktionsplan Flächensparen

Ziele zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr werden schon seit langem postuliert, daran anknüpfende Strategien wissenschaftlich entwickelt, Instrumente erprobt und sowie das Baurecht nachjustiert. Das für das Jahr 2020 formulierte 30 ha-Ziel wurde allerdings trotz der zahlreichen Aktivitäten in Politik, Forschung und Praxis nicht erreicht. Daher müssen weitere Anstrengungen erfolgen, um das für das Jahr 2030 formulierte Ziel „30 minus X-Hektar“ zu erreichen.

Im Aktionsplan Flächensparen, der im Rahmen eines UBA-Forschungsvorhabens erarbeitet und im Jahr 2018 veröffentlicht wurde, erfolgte die institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Im Mittelpunkt steht deren Umsetzung in der Gesetzgebung, im Verwaltungsvollzug und im Bereich privater Akteure beim Flächenmanagement. Hierfür wurde ein Vorgehen in Form eines politikfähigen Aktionsplans entwickelt. Einbezogen sind vorhandene und neue Instrumente und Maß-

nahmen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme, die einen deutlichen Beitrag zur Erreichung der Flächensparziele leisten können. Der Aktionsplan wirbt für eine breit angelegte Debatte um die Flächenneuanspruchnahme und um Flächensparen in einem themenübergreifenden Kontext. Konsequente Innenentwicklung und kompakte Siedlungsentwicklung, angepasst an jeweilige Entwicklungsdynamiken, stehen demnach in einem engen Verhältnis zu sozialen, volkswirtschaftlichen, baukulturellen, klimapolitischen und ökologischen Zielen der Gesellschaft. Damit hat die Umsetzung des Aktionsplans Flächensparen zahlreiche Bezüge zu den aktuellen Debatten und Kommissionsempfehlungen zur Wohnungs- und Baulandpolitik (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2019a) und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2019c).

1.5 Drei Aktionsfelder

Der Aktionsplan gliedert sich in drei Aktionsfelder, die eng miteinander verknüpft sind:

- ▶ Kontingentierung einführen,
- ▶ Innenentwicklung stärken,
- ▶ Fehlanreize abbauen.

Im Mittelpunkt des Aktionsfelds „Kontingentierung einführen“ steht die Operationalisierung flächenpolitischer Ziele und deren Übersetzung in Maßnahmen und Prozesse in erster Linie seitens Bund und Ländern. Empfohlen wird die Einführung eines Kontingentierungssystems, das verbindlich bis in die kommunale Bauleitplanung wirkt. Bund und Länder sollten hierzu in einen Dialog treten, um nach einem als gerecht empfundenen Schlüssel das Flächenkontingent entlang des flächenpolitischen Mengenziels des Bunds auf die Länder zu verteilen. Für die anschließende Umsetzung kämen sowohl der Handel mit Flächenzertifikaten (umweltökonomischer Ansatz) als auch die Raumordnung (regulatorischer Ansatz) in Betracht.

Im Aktionsfeld „Innenentwicklung stärken!“ geht es darum, die zahlreichen vorhandenen Instrumente konsequent einzusetzen und – wo notwendig – zielgerichtet weiterzuentwickeln und zu ergänzen. Dabei sind vor allem ökonomisch wirksame Anreize und Förderkulissen neu zu justieren. Geprüft werden sollten zudem bspw. Nachsteuerungen, um den Zwischenerwerb durch Kommunen im Innenbereich von der Grunderwerbsteuer zu befreien sowie die Weiterentwicklung der Grundsteuer B in Richtung einer Bodenwertsteuer. Grundlegende Mobilisierungshemmnisse von Flächenpotenzialen im Bestand sollten durch geeignete rechtliche und fiskalische Rahmenbedingungen für Kommunen überwunden werden, damit sie leichter auf Bestandsflächen zugreifen können. Zudem sollen Know how, Personal und Finanzierungsmöglichkeiten für Mobilisierungsmaßnahmen bereitgestellt werden, z.B. zur Eigentümeransprache sowie für Überplanung, Zwischenerwerb, Vermarktung und Baureifmachung von bebauten bzw. unbebauten Bestandsimmobilien. Eine aktive Liegenschaftspolitik der Kommunen gilt dabei als Dreh- und Angelpunkt für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen.

1.6 Aktionsfeld: Fehlanreize abbauen!

Der Aktionsplan Flächensparen empfiehlt im Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen!“ Bund und Ländern, ökonomische Fehlanreize abzubauen und alle relevanten Förderprogramme systematisch auf ihre Vereinbarkeit mit flächenpolitischen Zielstellungen zu überprüfen. Bund und Ländern,

ökonomische Fehlanreize abzubauen. So werden mit GRW-Mitteln (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur) neben Innenentwicklungsprojekten noch immer neue Industrie- und Gewerbegebiete auf der „grünen Wiese“ subventioniert. Hier ist – gerade in den strukturschwachen Gebieten – ein grundsätzliches Umdenken erforderlich. Mindestens müssten belastbare Bedarfsprognosen und Innenentwicklungspotenzialanalysen sowie ggf. eine interkommunale Zusammenarbeit eingefordert werden. Darüber hinaus sollten auch alle relevanten fiskalischen Instrumente (Grunderwerbsteuer, Grundsteuer B etc.) mit Fokus auf die Vermeidung von Fehlanreizen systematisch überprüft und ggf. nachjustiert werden. Vorschläge zu neuen Instrumenten – zum Beispiel der Neuerschließungsabgabe – sollten offen diskutiert werden. (UBA 2018, S. 125)

1.7 Bund-/ Länder-Dialog zum Flächensparen

Mit dem Projekt „Organisatorische und wissenschaftliche Unterstützung des Bund/ Länder-Dialogs bei der Umsetzung des Aktionsplans Flächensparen“, in dessen Rahmen dieser Bericht erstellt wurde, sollen die Ergebnisse des Aktionsplans Flächensparen umgesetzt werden. Im Aktionsplan Flächensparen wurde ein Handlungsrahmen formuliert, damit diejenigen Akteure, die maßgeblich am Flächengeschehen beteiligt sind, mit den geeigneten Mitteln und Instrumenten die flächenpolitischen Ziele des Bundes in einer konzertierten Aktion umzusetzen.

Zu den Aktionsfeldern werden im Vorhaben zum Bund-/ Länder Dialog fachliche Impulse erarbeitet. Der hier vorliegende Status-quo-Bericht stellt den aktuellen Sachstand im Aktionsfeld „Fehlanreize abbauen!“ dar. Damit wurde der Bund-/ Länder Dialog zu diesem Thema fachlich inhaltlich vorbereitet und floss in die Dialogveranstaltung am 2. November 2020 ein.

2 Vorbemerkungen: Fehlanreize beheben – fehlende Anreize setzen

2.1 Zielsetzung des Status quo Berichts

Neben Förderprogrammen und -initiativen, die flächensparende Strategien und Maßnahmen stärken sollen, gibt es nach wie vor vielfältige Förderprogramme (v.a. der Struktur- und Wirtschaftspolitik) und fiskalische Instrumente, die auf eine Neuausweisung von Flächen setzen bzw. diese erleichtern und das Flächensparziel konterkarieren können. Im Folgenden wird herausgearbeitet, welche raumrelevanten Förderprogramme und fiskalischen Instrumente Fehlanreize hinsichtlich einer sparsamen Flächenneuanspruchnahme setzen und damit den Flächensparzielen entgegenstehen. Zusätzlich werden erste Vorschläge für mögliche Nachjustierungen erarbeitet, um diese Fehlanreize abzubauen. Diese wurden in Expert*inneninterviews und auf einer Veranstaltung des Bund-/ Länder-Dialogs zum Aktionsfeld sowie auf der Bilanzveranstaltung rückgekoppelt und diskutiert. Hieraus wurden aus Sicht des Auftragnehmers Empfehlungen für Bund und Länder abgeleitet, die überwiegend von den Beteiligten des Dialogprozesses überwiegend getragen wurden.

2.2 Methodisches Vorgehen

Die Analyse möglicher Fehlanreize und die Ableitung von Empfehlungen erfolgten in einem mehrstufigen Prozess (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Methodisches Vorgehen



Quelle: Eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Zunächst wurden mögliche Fehlanreize anhand einer Literaturrecherche und Deskanalyse identifiziert und im Hinblick auf ihre Wirkung und Nachjustierungsmöglichkeiten analysiert. Es wurden wissenschaftliche Veröffentlichungen und Vorträge zum Thema Flächenneuanspruchnahme ausgewertet. Des Weiteren wurden Berichte von Bundes- und Landesinstitutionen, u. a. Dokumente des UBA, Empfehlungen der Baulandkommission, die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sowie Beiträge der Bund-/Länder- Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) und des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) und Stellungnahmen von Verbänden geprüft. Daraufhin fand eine Kategorisierung in drei Falltypen (siehe Kap. 2.3) sowie Kategorien (siehe Kap. 2.4) statt.

Die Wirkungen und Möglichkeiten der Nachjustierung wurden anschließend in 15 Expert*inneninterviews überprüft. Die Gespräche wurden telefonisch durchgeführt und die Ergebnisse im Anschluss anonymisiert zusammengefasst. Bei der Auswahl der Gesprächspartner*innen wurde darauf geachtet, eine möglichst breite Streuung zu erzielen. Die Expert*innen sind Vertreter*innen aus der Regionalplanung und von wissenschaftlichen Einrichtungen, die sich mit der Thematik der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme beschäftigen, aus nachgelagerten Bundesbehörden, Landesministerien (Landesplanung, Wohnraumförderung), kommunalen Spitzenverbänden und Vereinen sowie weiteren Verbänden (Übersicht siehe Kap. 3.1). Die Ergebnisse

der Ausgangsanalyse und der Expert*inneninterviews wurden zusammengeführt, bewertet und in einer Veranstaltung im Rahmen des Bund-/ Länder-Dialogs mit Vertreter*innen von Bundes-/ Landesministerien bzw. nachgeordneten Behörden, Regionalen Planungsstellen, kommunaler Spitzenverbände sowie aus der Wissenschaft und von Vereinen und Verbänden am 2. November 2020 vorgestellt und mit ihnen diskutiert. Abschließend wurden ausgewählte zentrale Ergebnisse in die Zwischenbilanzveranstaltung des Bund-/ Länder-Dialogs am 8. Juni 2021 eingebracht.

2.3 Begriff „Fehlanreiz“ – Einordnung in Falltypen

Diese Untersuchung steht unter der Prämisse, dass raumrelevante Förderprogramme und Rechtsvorschriften Regelungen enthalten können, die die flächenpolitischen Ziele (quantitative Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme, vorrangige Innenentwicklung) unmittelbar oder mittelbar konterkarieren oder die eine plausibel mögliche Unterstützung dieser Ziele unterlassen. Die Untersuchung ist darauf gerichtet, solche Regelungen zu identifizieren und auch hinsichtlich zugrundeliegender Zielkonflikte transparent zu machen sowie Hinweise für eine bessere Beachtung der Flächensparziele abzuleiten. Die Untersuchung beschränkt sich bewusst nicht auf Regelungen, die proaktiv Flächenverbrauch begünstigen, sondern erfasst auch Regelungen, bei denen plausibel mögliche Anreize für das Flächensparen unterbleiben.

Wichtig ist, dass der Begriff „Fehlanreiz“ nicht dahingehend missverstanden wird, dass eine Regelung fehlerhaft ist und daher vergleichsweise einfach korrigiert werden könnte. Vielmehr geht es darum, dass Regelungen aus der Sicht der Erreichung des Flächensparzieles „falsche“ Anreize setzen oder aber keine positiven Anreize beinhalten. Dies kann auf einer nicht auf das Flächensparen ausgerichteten Grundzielstellung oder auf überholten Annahmen zur Wirkung einer Regelung beruhen bzw. daraus resultieren, dass es sich um Regelungen handelt, deren Genese zeitlich vor der aufkommenden Debatte um das Flächensparen lag. Oftmals rückten möglichen Auswirkungen auf flächenpolitische Ziele und mögliche Zielkonflikte beruhen dann später ins Blickfeld. Dies gilt es, zu analysieren.

Im Prinzip lassen sich drei wirkungsbezogene Falltypen unterscheiden:

1. Regelungen, die proaktiv Flächenverbrauch begünstigen.
Zu beachten ist, dass solche Regelungen (Beispiel: Privilegierung im Außenbereich) auf einer Interessenabwägung beruhen können. Diese muss dann transparent dargestellt werden.
2. Regelungen, die die bauliche und wirtschaftliche Entwicklung fördern, ohne dabei den Flächenverbrauch als Kriterium zu berücksichtigen.
Bei diesen Regelungen (Beispiel: Förderung durch Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) und Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) ist zu prüfen, ob Anpassungen möglich sind, durch die das Ziel eines möglichst geringen Flächenverbrauchs (stärker) berücksichtigt wird.
3. Regelungen, die als solche flächenneutral sind, aber mittelbar erhebliche Wirkungen haben.
Diese Regelungen (Beispiele: kommunaler Anteil an der Einkommensteuer, Pendlerpauschale) sind hochkomplex. Die Integration von Flächensparzielen, die dabei bislang keine Rolle spielten, erscheint sehr schwierig. Hier wird es darauf ankommen, diese Regelungen mit Maßnahmen zu flankieren, die z.B. die Innenentwicklung oder das Bauen im Bestand fördern.

2.4 Kategorisierung

Die untersuchten „möglichen Fehlanreize“ bzw. Instrumente lassen sich mit Blick auf bestimmte Adressaten in folgende Kategorien gliedern:

- ▶ Instrumente, die Anreize zur Flächenausweisung für Kommunen setzen
 - Anreize durch das kommunale Steuersystem
 - Anreize durch rechtliche Vorgaben
- ▶ Anreize für Wohnungsmarktakteure
- ▶ Anreize durch Förderprogramme

3 Ergebnisse des Dialogprozesses

3.1 Expert*inneninterviews

Im Anschluss an die Deskanalyse der Fehlanreize wurden 15 Interviews mit Expert*innen geführt, um die dort ermittelten Befunde und Ergebnisse zu verifizieren und weitergehende Einschätzungen abzuleiten. Die Interviews wurden telefonisch durchgeführt und die Ergebnisse im Anschluss anonymisiert zusammengefasst. Bei der Auswahl der Interviewpartner*innen wurde darauf geachtet, eine möglichst breite Streuung zu erzielen. Die Expert*innen sind Vertreter*innen aus der Regionalplanung und von wissenschaftlichen Einrichtungen, die in nachgeordneten Bundesbehörden, Landesministerien (Landesplanung, Wohnraumförderung), kommunalen Spitzenverbänden und weiteren Vereinen und Verbänden mit der Thematik der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme befasst sind. Interviews wurden mit folgenden Personen geführt:

- ▶ Prof. Dr.-Ing. Catrin Schmidt, Technische Universität Dresden
- ▶ Prof. Dr. Theo Kötter, Universität Bonn
- ▶ Dr. Ralph Henger, IW Köln
- ▶ Dr. Gotthard Meinel, Institut für ökologische Raumentwicklung (IöR)
- ▶ Dr. Jana Bovet, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ)
- ▶ Dr. Burkhard Schweppe-Kraft, Bundesamt für Naturschutz (BfN)
- ▶ Sylvia Herrmann, Regionaler Planungsverband Leipzig-West Sachsen
- ▶ Elisabeth Oechtering, Behörde für Umwelt, Klima, Energie und Agrarwirtschaft Hamburg / LABO
- ▶ Klaus Einig, Ministerium für Inneres, Ländliche Räume, Integration und Gleichstellung Schleswig-Holstein, Landesplanung
- ▶ Heidrun Buhse, Ministerium für Inneres, Ländliche Räume, Integration und Gleichstellung Schleswig-Holstein, Wohnraumförderung
- ▶ Bernd Düsterdiek, Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)
- ▶ Dr Ulrich Kriese, NABU Deutschland, Siedlungspolitischer Sprecher
- ▶ Eduard Eich, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen
- ▶ Robert Koschitzki, NBank
- ▶ Christoph Kostka, Verband norddeutscher Wohnungsunternehmen

3.1.1 Übergreifende Einschätzungen zu Fehlanreizen

Die befragten Expert*innen bestätigen, dass es im Prinzip viele Regelungen gibt, die – wie in diesem Status quo Bericht beschrieben – durchaus Anreize geben, Fläche neu in Anspruch zu nehmen oder aber auf mögliche Anreize zum Flächensparen verzichten.

Die Expert*innen sehen aber auch, dass viele dieser Regelungen, z. B. der kommunale Finanzausgleich, die Gewerbesteuer oder die unterschiedlichen Förderprogramme, auf eindeutigen politischen Interessenabwägungen beruhen und vertreten vielfach die Auffassung, dass sich nicht an komplexen und bereits vieldiskutierten Regelwerken „abgearbeitet“ werden sollte. Teilweise wird sogar argumentiert, dass eine erneute Diskussion bestehender Regelungen angesichts steigender Miet- und Immobilienpreise und einem Wohnraumangel v.a. in Ballungsgebieten die Gefahr einer Verschlechterung im Sinne des Flächensparziels in sich berge. Es wird auch darauf hingewiesen, dass sich die politische Interessenlage wahrscheinlich nicht ändern wird, solange die tägliche Flächenneuanspruchnahme weiter sinkt. Das „30 minus X Hektar-Ziel“ würde erst wieder politisch relevant, wenn die Flächenneuanspruchnahme stagniert oder steigt.

Stattdessen werden zwei unterschiedliche, sich aber gegenseitig ergänzende Handlungsoptionen vorgeschlagen:

- ▶ Der Fokus sollte auf eine gezielte **Förderung flächensparender Instrumente**, insbesondere zur Unterstützung der Innenentwicklung gelegt werden. Ein Beispiel hierfür ist die gezielte Förderung oder steuerliche Entlastung von Kosten für Abriss, Entsiegelung oder Altlastenbeseitigung auf Brachflächen.

Vielfach liegen die Probleme vor allem bei der kommunalen Umsetzung von Regelungen, auch verursacht durch mangelnde personelle Ressourcen. Laut Einschätzungen der Expert*innen können Fehlanreize deshalb nur dann abgebaut werden bzw. Anreize und positive Effekte erzielt werden, wenn die kommunale Planungshoheit und die Regionalplanung gestärkt werden. Das bedeutet u. a., dass die Kommunen ergänzend mehr Flexibilität und Spielraum im Bereich der Innenentwicklung erhalten sollten und sie darin unterstützt werden sollten, ein professionelles Flächenmanagement aufzubauen.

- ▶ Zudem wird eine übergreifende **„Globalsteuerung“ auf Bundes- oder Landesebene** vorgeschlagen. Sie könnte aus Sicht der Expert*innen über eine Neuausweisungsumlage oder über einen „Flächendeckel“ im Sinne einer Kontingentierung ausgestaltet werden:

Bei der *Neuausweisungsumlage* fallen für Kommunen Abgaben an, wenn Neufläche in Anspruch genommen wird. Die gezahlten Beträge fließen in Form von Fördergeldern für Maßnahmen der Innen- und Bestandentwicklung an die Kommunen zurück. Es wird davon ausgegangen, dass die Umsetzung (auch juristisch) im Vergleich zum „Flächendeckel“ deutlich einfacher ist und die Transaktionskosten geringer sind, auf der anderen Seite ist keine sichere Zielerreichung im Sinne einer „Globalsteuerung“ möglich. Eine Abgabe könnte zunächst geringgehalten und anschließend stetig erhöht werden, um ihre Akzeptanz zu erhöhen.

Ein *„Flächendeckel“*, in dem die „verfügbaren“ 30 Hektar im Sinne einer Kontingentierung auf die Länder und anschließend auf die Kommunen umgelegt werden, würde das Flächensparziel ad hoc umsetzen. Auch ein Flächenzertifikatehandel würde eine solche Globalsteuerung erreichen.

Für ausgewählte Instrumente wird eine grundsätzliche Überprüfung bzw. Weiterentwicklung empfohlen. Dies betrifft insbesondere:

- ▶ **§13b BauGB:** Abschaffung oder zumindest Prüfung von Einschränkungen für bestimmte Kommunen, z.B. Anwendung von §13b BauGB nur für Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten.
- ▶ **Festlegung von Mindestdichten in der Bauleitplanung:** Prüfung der Einführung einer verpflichtenden Mindesthöhe der GFZ bei der Festlegung der GFZ in B-Plänen zumindest bei Flächenneuanspruchnahme, während die BauNVO bisher nur Maximalwerte für die GFZ vorsieht.
- ▶ **Grundsteuer:** Ausrichtung als Bodenwertsteuer (ggf. in Verbindung mit Grundsteuer C)
- ▶ **Grunderwerbsteuer:** Umwandlung in eine Neubesiedlungssteuer

3.1.2 Weitergehende Empfehlungen

Eine Reduktion der Flächenneuanspruchnahme kann nach Einschätzung der Expert*innen nur erzielt werden, wenn es auch einen gesellschaftlichen Wandel gibt. Ziel muss es dabei sein, die Bilder in den Köpfen der Bevölkerung zu ändern, z. B. durch eine neue Debatte zur „Baukultur“. Im Bereich der Wohnbebauung ist das Einfamilienhaus die bestimmende Größe bei der Flächenneuanspruchnahme. Daher ist es wichtig, neue Perspektiven und Alternativen zum Einfamilienhaus aufzuzeigen und „lukrativ“ zu machen, indem Förderprogramme entsprechend aufgestellt oder nachjustiert werden.

Einzelne der interviewten Expert*innen setzen sich dafür ein, dass die Inanspruchnahme landwirtschaftlich wertvoller Flächen einem besonderen Begründungszwang unterliegt und dass eine Berechnung der Folgekosten bei Neuausweisungen verpflichtend sein sollte. Andere lehnen letzteres aufgrund eines zu großen Aufwands für die Kommunen ab.

Die Flächenbilanzierung sollte verstärkt nach Nutzungsarten der Flächeninanspruchnahme differenziert werden, um in einem Monitoring besser zu differenzieren, inwieweit diese besonders flächenintensiv sind; an dieser Stelle sollten entsprechend Nachjustierungen vorgenommen werden. Als besonders flächenintensiv gelten z. B. Freiflächen-PV-Anlagen, da – auch wenn keine Fläche versiegelt wird – große Flächen in Anspruch genommen werden. Hier wird gefordert, verstärkt ökonomische Anreize für PV-Anlagen auf Dächern zu setzen.

3.2 Dialogveranstaltung „Fehlanreize beheben – fehlende Anreize setzen“

Die Dialogveranstaltung am 02. November 2020 widmete sich den identifizierten möglichen Fehlanreizen. Im Mittelpunkt der Diskussion stand die Wirkung der einzelnen Instrumente und wie diese weiter untersucht werden können sowie bislang fehlende Anreize zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Teilnehmende der Veranstaltung waren Vertreter*innen von Bundes-/Landesministerien bzw. nachgeordneten Behörden, Regionalen Planungsstellen, kommunaler Spitzenverbände sowie aus der Wissenschaft und von Vereinen und Verbänden

3.2.1 Übergreifende Einschätzungen

Die Teilnehmenden der Dialogveranstaltung waren sich dahingehend einig, dass es zahlreiche Regelungen gibt, die Anreize zur Flächenneuanspruchnahme setzen. Es besteht Konsens darüber, dass verstärkt Anreizsysteme geschaffen und Rahmenbedingungen verbessert werden sollten. Gleichzeitig wird die Erreichung von flächenpolitischen Zielen dadurch erschwert, dass

zahlreiche Verknüpfungen zu verschiedenen Politikbereichen (z. B. Biodiversität und Wirtschaft) und damit einhergehend eine vielfältige Interessenlage besteht. Daher wird empfohlen, zur Erreichung des 30ha-x Ziels einen integrativen Ansatz zu verfolgen.

Ein zentraler Baustein zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist die Konzentration auf Innenentwicklung, in dem Bauen im Bestand und Brachflächenreaktivierung gefördert werden. Gleichzeitig gilt es, den Verlust landwirtschaftlicher Flächen genauer zu betrachten und zu reduzieren, indem relevante Akteure miteinander vernetzt werden. Zudem sollten die Instrumente an die verschiedenen räumlichen Strukturen angepasst werden. Das heißt, dass nicht jedes Instrument zum Flächensparen in jedem Raumtyp erfolgversprechend anwendbar ist.

Es wird dafür plädiert, die Überprüfung und Diskussion über Änderungsmöglichkeiten von einzelnen Instrumenten bzw. möglichen Fehlanreizen nicht aus dem Grund auszuschließen, dass sie als besonders komplex gelten, wie beispielsweise der Kommunale Finanzausgleich. Für diese Instrumente sei eine langfristige und behutsame Strategie notwendig, die eine gute Vorbereitung benötigt.

3.2.2 Weitergehende Empfehlungen

Die Rolle der Kommunen sollte aus Sicht der Teilnehmenden verstärkt in den Fokus gerückt werden, da die kommunale Bauleitplanung ein großer Verursacher von Flächenneuanspruchnahme ist. Obwohl zahlreiche Instrumente für einen behutsamen Umgang mit der Ressource bestehen, werden diese nicht genutzt. Aus Sicht der Teilnehmenden ist eine weitere Bewusstseinsbildung notwendig. Zudem ist es zentral, dass Kommunen personell dafür ausgestattet werden, Innen- und Bestandsentwicklung in einem integrierten Flächenmanagement angehen zu können. Zugleich sollten die Städte und Gemeinden Leitlinien zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme erhalten. Diese sollten Möglichkeiten zur Innen- und Bestandsentwicklung aufzeigen und darüber hinaus Klima- und Kostenbelange berücksichtigen.

In größeren Städten sei zwar das Ziel einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme erreichbar, aber ein größerer Fokus sollte hier auf die Versiegelung gelegt werden. Aus diesem Grund sollte hier die Bedeutung von „doppelter Innenentwicklung“ hervorgehoben werden.

Des Weiteren spielt die Regionalplanung eine entscheidende Rolle für die Bewusstseinsbildung und den Abbau von Fehlanreizen. Es bestehen vielfältige regionalplanerische Steuerungsansätze zur Regulierung der Flächenneuanspruchnahme, die verstärkt genutzt werden sollten.

3.3 Bilanzveranstaltung

Auf der Bilanzveranstaltung des Bund-/ Länder Dialogs am 8. Juni 2021 werden den Teilnehmenden im Themenfeld „Fehlanreize abbauen – fehlende Anreize setzen“ in drei Arbeitsgruppen drei auf dem bisherigen Dialogprozess sowie der Desk-Analyse beruhende Ansatzpunkte zur Abstimmung gestellt:

1. Abschaffung §13b BauGB
2. Prüfung weiterer Instrumente/Fehlanreize
3. Anreiz und Förderprogramm Innenentwicklung (für ländliche Kommunen)

Abbildung 3: Bewertung der Ergebnisse in drei Arbeitsgruppen auf einer Skala von 1 (weniger wichtig) bis 5 (sehr wichtig)

Fehlanreize – fehlende Anreize: Welche Ergebnisse sind am wichtigsten und sollten zuerst behandelt/weiter vertieft werden?



Quelle: eigene Darstellung, Institut Raum & Energie

Es werden alle drei Ansatzpunkte als wichtig erachtet, mit einer besonderen Betonung der notwendigen Befassung mit der „Abschaffung des § 13b BauGB“. Die weitere Diskussion ergibt folgende Ergebnisse:

- ▶ § 13b BauGB sollte abgeschafft werden. Die Art und Weise sowie die Folgen der Anwendung dieser Regelung durch die Kommunen, die mit dem Baulandmobilisierungsgesetz 2021 in den kommenden Jahren weiterhin möglich ist, sollten weiter beobachtet werden.
- ▶ Es ist eine zusätzliche Förderung in Bezug auf Flächensparen und Innenentwicklung erforderlich.
- ▶ Es sind Studien erforderlich, die den Zusammenhang zwischen dem Flächenausweisungsverhalten von Kommunen, ihrem Flächenverbrauch, der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung und den zusätzlichen Einnahmen durch Steuerzuweisungen untersuchen, um hierzu Informationen zu gewinnen, auch für die Kommunikation mit Kommunen (siehe Abb. 3).

4 Untersuchte Fehlanreize und Instrumente

4.1 Übersicht

Die folgende Tabelle stellt die untersuchten Instrumente, Möglichkeiten zur Anpassung sowie Empfehlungen aus Gutachtersicht, die u.a. auf den Expert*inneninterviews und der Erörterung auf der Diskussionsveranstaltung beruhen, überblicksartig dar. Eine ausführliche Darstellung erfolgt in Kapitel 4.2.

Tabelle 1: Instrumente, die Anreize zur Flächenausweisung für Kommunen setzen – kommunales Steuersystem

Instrument	Möglicher Fehlanreiz	Fall-typ	Möglichkeit zur Anpassung	Empfehlungen aus Gutachtersicht
Kommunaler Finanzausgleich	Ausweisung von Neubaugebieten in Kommunen aufgrund einwohnerbezogener Schlüsselzuweisungen	3	<ul style="list-style-type: none"> • Integration von flächenpolitischen Zielen in den Finanzausgleich, z.B. Schlüsselzuweisungen für flächeneffiziente Stadtentwicklung • Einführung einer Baulandausweisungsumlage • Flankierung durch Anreize für Innen- und Bestandsentwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristig: Flankierung mit Anreizen zur Innen- und Bestandsentwicklung • Langfristig: Integration von flächenpolitischen Zielen in den Finanzausgleich • Langfristig: Prüfung der Einführung einer Baulandausweisungsumlage
Gewerbesteuer	Anreize für Kommunen, Unternehmen anzusiedeln und Gewerbeflächen auszuweisen	3	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterentwicklung des Systems der Kommunalfinanzen durch Reform der Gewerbesteuer • Flankierung durch Anreize für Innen- und Bestandsentwicklung • Einführung einer Baulandausweisungsumlage 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristig: Flankierung mit Anreizen zur Innen- und Bestandsentwicklung • Langfristig: Weiterentwicklung der kommunalen Finanzierung • Langfristig: Prüfung der Einführung einer Baulandausweisungsumlage

Tabelle 2: Instrumente, die Anreize zur Flächenausweisung für Kommunen setzen – rechtliche Vorgaben

Instrument	Möglicher Fehlanreiz	Fall-typ	Möglichkeit zur Anpassung	Empfehlungen aus Gutachtersicht
Beschleunigtes Verfahren im Außenbereich (§13b BauGB)	Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche v. a. für den Bau von Einfamilien- und Doppelhäusern im ländlichen Raum	1	<ul style="list-style-type: none"> Keine weitere Verlängerung Definition von Kommunen, die zu einer Anwendung berechtigt sind 	<ul style="list-style-type: none"> Kurzfristig Definition von Kommunen, die zu einer Anwendung berechtigt sind. Langfristig: Abschaffung / keine Verlängerung über 2022 hinaus
Privilegierung im Außenbereich (§35 BauGB)	Flächenverbrauch durch Privilegierung (z. B. landwirtschaftliche Betriebe oder Windenergieanlagen); typischer Interessenkonflikt	1	<ul style="list-style-type: none"> Gesamtsteuerung durch Bauleit- und Regionalplanung 	<ul style="list-style-type: none"> Kurzfristig: Monitoring des Flächenverbrauchs durch §35 BauGB Langfristig: Prüfung der Möglichkeiten einer Gesamtsteuerung durch Bauleit- und Regionalplanung
Festlegung von Dichtewerten in der Bauleitplanung (§17 BauNVO)	niedrige Dichten und damit ggf. zur zusätzliche Flächeninanspruchnahme durch Niedrige Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung; kein Fehlanreiz, sondern Wirkung einer unterlassenen rechtlichen Regelungsmöglichkeit	2	<ul style="list-style-type: none"> Vorgabe von Dichtewerten durch die Regionalplanung Anwendung von Mindestwerten zum Maß der baulichen Nutzung in der Bauleitplanung Verbindliche Mindestwerte anstelle von Orientierungswerten zum Maß der baulichen Nutzung 	<ul style="list-style-type: none"> Kurzfristig: Festlegung von Dichtewerten in Regionalplänen Kurzfristig: Festlegung von Mindestwerten zum Maß der baulichen Nutzung in der Bauleitplanung unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten Langfristig: Prüfung von verpflichteten Mindestgrößen zum Maß der baulichen Nutzung in §17 BauNVO, differenziert für Siedlungsstrukturtypen

Tabelle 3: Anreize für Wohnungsmarktakteure

Instrument	Möglicher Fehlanreiz	Fall-typ	Möglichkeit zur Anpassung	Empfehlungen aus Gutachtersicht
Grundsteuer	boden- und gebäudewertabhängige Grundsteuer begünstigt (Bodenwert-)Spekulationen unbebauter Grundstücke und setzt keine Anreize zu ihrer Bebauung	3	<ul style="list-style-type: none"> • Unterschiedliche Hebesätze der Grundsteuer B durch zonierte Satzungsrecht • Einführung Grundsteuer C • Ausgestaltung als Bodenwertmodell 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristig: Option nutzen, eine Grundsteuer C festzulegen (Länder) • Kurzfristig: Öffnungsklausel zur Einführung einer Bodenwertsteuer nutzen (Länder) • Langfristig: bundesweite Einführung einer Bodenwertsteuer in Verbindung mit Grundsteuer C
Grunderwerbsteuer	Das Preisgefälle der Grunderwerbsteuer zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken führt zu einer indirekten Bevorzugung unbebauter Grundstücke.	3	<ul style="list-style-type: none"> • Abschaffung/Senkung der Grunderwerbsteuer • Differenzierung der Hebesätze zwischen Flächen mit Bestandsimmobilien und Flächen in Neubaugebieten • Umwandlung in eine Flächenverbrauchs-, Neubesiedelungs- oder Neuversiegelungssteuer 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristig: Senkung der Grunderwerbsteuer (Länder) • Kurzfristig: Prüfung einer Differenzierung der Hebesätze • Langfristig: Umwandlung in Neubesiedelungssteuer (Bund)
Entfernungspauschale	Die Entfernungspauschale begünstigt die Zersiedelung und einen damit einhergehenden Flächenverbrauch.	3	<ul style="list-style-type: none"> • Abschaffung bzw. Absenkung der Entfernungspauschale • Abwägung mit anderen Wirkungszielen wie der Stärkung des ländlichen Raumes und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristig: Flankierung mit Anreizen zur Bestandsentwicklung • Langfristig: Prüfung einer Abschaffung / Absenkung, ggf. kombiniert mit Härtefallregelung
Kosten für Abriss, Entsiegelung oder Altlastenbeseitigung	Verteuerung der Nutzung von Brachflächen gegenüber Flächen im Außenbereich	3	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung, steuerliche Entlastung von Rückbau und Entsiegelung • Altlastenfreistellung • Bundesweiter Rückbau- und Entsiegelungsfonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristig: gezielte Förderung durch (vorhandene) Fonds (Länder) • Langfristig: bundesweiter Rückbau- und Entsiegelungsfonds (Bund)

Tabelle 4: Anreize durch Förderprogramme

Instrument	Möglicher Fehlanreiz	Fall-typ	Möglichkeit zur Anpassung	Empfehlungen aus Gutachtersicht
Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)	Subventionen durch die GRW fördern vielerorts eine Neuflächeninanspruchnahme. Allerdings wird auch eine Revitalisierung von Brachflächen gefördert.	2	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterentwicklung der GRW: Integration von umweltorientierten Förderkriterien in die Richtlinien, Voraussetzung von IE-Potenzialanalysen, interkommunaler Zusammenarbeit und Bedarfsanalysen für Förderung • Abwägung mit den Zielen der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristig: Flankierung durch Anreize zur Bestandsentwicklung • Kurzfristig: Monitoring hinsichtlich Nachhaltigkeit • Langfristig: Weiterentwicklung der GRW durch konsequente Ausrichtung an Nachhaltigkeitszielen
Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK-Förderung)	Durch die GAK werden flächenverbrauchende Maßnahmen gefördert, u. a. ländlicher Wegebau und weitere Infrastrukturmaßnahmen, aber auch Maßnahmen zur Innenentwicklung und Bestandentwicklung.	2	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterentwicklung nach ökologischen Kriterien: Vorrang für Innen- und Bestandentwicklung als Gegenstand der Förderung • Möglichkeiten zur Förderung von Bestands- und Innenentwicklung, z. B. im Rahmen der Dorfentwicklung ausbauen • Abwägung mit den Zielen der regionalen Entwicklung strukturschwacher Räume 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristig: Flankierung mit Anreizen zur Bestandsentwicklung • Kurzfristig: Monitoring der Förderungen hinsichtlich Nachhaltigkeit • Langfristig: Weiterentwicklung nach ökologischen Kriterien, stärkere Fokussierung der Förderung von Innenentwicklung
Städtebauförderung	Es werden viele Maßnahmen gefördert, die das Flächensparziel unterstützen, die Städtebauförderung ist ein wichtiges Instrument der Innenentwicklung.	2	<ul style="list-style-type: none"> • Nachsteuerung in Bezug auf kommunale Selbstbeteiligung • Flächensparziele in integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepten 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristig: keine Änderungen geboten • Langfristig: Nachsteuerung in Bezug auf kommunale Selbstbeteiligung und Flächensparziele in integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepten • Langfristig: gleichwertiges Fördersystem für den ländlichen Raum
Wohnungsbauförderung für Privatpersonen	Bausparförderung, Baukindergeld und verschiedene Förderprogramme der KfW setzen Anreize zur Flächeninanspruchnahme Verschieden KfW-Förderungen fördern die Sanierung von Bestandsimmobilien	2	<ul style="list-style-type: none"> • Abschaffung aller Anreize, die regional undifferenziert sind und nicht zwischen Neubau (in Neubaugebieten) und Bestandentwicklung differenzieren • Gezielte Förderung von Bestandserwerb und Modernisierung/Sanierung • Bundesweites Förderprogramm „Jung kauft Alt“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Kurzfristig: Differenzierung bei allen Förderungen zwischen Neubau (in Neubaugebieten) und Bestandentwicklung

4.2 Instrumente, die Anreize zur Flächenausweisung für Kommunen setzen

4.2.1 Anreize durch das kommunale Steuersystem

Fehlanreize ergeben sich durch die gegenwärtige Ausformung des kommunalen Steuersystems. Diese Regelungen sind zwar als solche flächenneutral, haben aber mittelbar erhebliche Wirkungen (siehe auch Vorbemerkung).

Kommunen besitzen eine relativ geringe Finanzautonomie, es gibt lediglich drei Quellen der Finanzierung: (i) Steuern, (ii) Zuweisungen sowie (iii) Gebühren und Beiträge. Steuern, die den Kommunen direkt zufließen, sind Grundsteuer, Gewerbesteuer, Zweitwohnungssteuer und Hundesteuer, wobei nur die Grundsteuer und Gewerbesteuer einen (indirekten) Flächenbezug haben. Kommunale Zuweisungen sind Finanzausgleichszuweisungen der Länder an die Kommunen und werden aus dem kommunalen Finanzausgleich gespeist. Gebühren und Beiträge werden von den Bürger*innen für die Bereitstellung und Inanspruchnahme von Infrastrukturen entrichtet.

Die Flächenausweisung stellt für Kommunen eine häufige Maßnahme zur Generierung zusätzlicher Einnahmen dar, in der Hoffnung durch den Neubau zusätzliche Bevölkerung und Unternehmen ansiedeln zu können, und somit die Gewerbesteuereinnahmen, die Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich und den kommunalen Anteil an der Einkommensteuer zu steigern. Dabei gilt häufig, dass die „Folgen dieser Entscheidungsgrundlage [...] oftmals“ eine „systematische Überschätzung von fiskalischen Mehreinnahmen durch ausgewiesene Flächen und die Unterschätzung oder unzureichende Beachtung zukünftiger Kosten“ sind (Bizer et al. 2018, S. 64).

Kommunaler Finanzausgleich

Gutachterliche Empfehlung

Anpassungen der kommunalen Finanzausgleichssysteme sind komplex und mit anderen Zielen abzugleichen. Aufgrund der Bedeutung der Schlüsselzuweisungen für die kommunalen Haushalte wird eine kurzfristige Änderung politisch nicht umsetzbar sein. Gleichwohl zeigt der Vorschlag des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln (Gerhards et al. 2019, S. 225–233) aus Schleswig-Holstein, dass umsetzungsfähige Vorschläge zur Berücksichtigung der Flächenneuanspruchnahme im kommunalen Finanzausgleich vorliegen.

Es gilt die Regelungen zunächst **kurzfristig** durch Anreize für die Bestandsentwicklung zu flankieren, z. B. durch ein entsprechendes Förderprogramm zur Innen- und Bestandsentwicklung und eine Pflicht zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen (so auch (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2016, S. 274) und zur Folgekostenberechnung bei der Ausweisung von Bau- und Gewerbegebieten.

Langfristig ist eine Strategie notwendig, um flächenpolitische Ziele im kommunalen Finanzausgleich zu integrieren. Dabei muss die Bedeutung des Ausgleichsmechanismus für die kommunalen Finanzhaushalte und deren Finanzautonomie stets berücksichtigt werden. Eine Verankerung könnte anhand einer Zweckzuweisung „Flächeneffiziente Stadtentwicklung“ in den kommunalen Finanzausgleich erfolgen (siehe auch (Gerhards et al. 2019, S. 225–233). Die Einführung einer Baulandausweisungsumlage im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sollte geprüft werden.

Wirkung

Der kommunale Finanzausgleich sichert den Kommunen die finanziellen Grundlagen ihrer Selbstverwaltung. Die Kommunen erhalten Schlüsselzuweisungen u. a. basierend auf die gemeldeten Einwohner*innen: je mehr Einwohner*innen in einer Kommune gemeldet sind, desto höher fallen die Zuweisungen aus.

Verdichtungsräume stellen für ihr Umland öffentliche Infrastruktureinrichtungen zur Verfügung, wofür sie weitere Ausgleichszahlungen erhalten. Gleichzeitig leistet das Umland wegen seiner ländlichen Prägung und dem damit einhergehenden Flächenpotenzial einen wichtigen Beitrag zum ökologischen Ausgleich, ohne weitere Ausgleichszahlungen zu erhalten. Dementsprechend gilt, dass die „damit verbundenen Opportunitätskosten aufgrund unterlassener Flächennutzungen [...] den betroffenen nicht abgegolten“ werden (Schulz 2017, S. 59).

Im regionalen Standortwettbewerb versuchen Kommunen, ihre Einwohnerzahlen durch die Ausweisung von Wohnbauflächen zu erhöhen, um somit höhere Zuwendungen zu erhalten. Der zunächst flächenneutrale kommunale Finanzausgleich hat somit in seinen Wirkungen erhebliche Folgen für die Flächenneuanspruchnahme.

Möglichkeiten zur Nachjustierung

Die Ausgestaltung des Ausgleichssystems ist sehr komplex und unterscheidet sich je nach Bundesland. Im Sinne des Flächensparziels besteht ein Anpassungsbedarf, um den Anreiz zur Schaffung von Siedlungsflächen im Außenbereich zu verringern und im Gegenzug eine Entwicklung im Bestand und auf Brachflächen attraktiver zu machen. Hierfür wäre eine strukturelle Veränderung des Systems der Kommunalfinanzierung erforderlich. Dabei darf eine Anpassung des kommunalen Finanzausgleichs die Finanzautonomie der Kommunen nicht negativ beeinflussen.

Eine Untersuchung des Finanzökonomischen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln und von Gertz Gutsche Rügenapp zur Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein (Gerhards et al. 2019, S. 225–233) enthält einen **Vorschlag zur Berücksichtigung der Flächeninanspruchnahme im kommunalen Finanzausgleich** auf Basis eines Beschlusses des Landtages, diesen Sachverhalt zu prüfen. Ziel ist eine Besserstellung der Kommunen, die Brachflächenrecycling oder Flächenrecyclingstrategien betreiben, indem der planerische Mehraufwand einer flächensparenden Siedlungsentwicklung (z.B. für Baulückenkataster, Eigentümeransprache oder komplexere Planungsverfahren im Innenbereich) durch eine Zweckzuweisung „Flächeneffiziente Stadtentwicklung“ ausgeglichen wird (siehe Abbildung 3). Die Zweckzuweisung wird über einen Messwert „Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit“ (C) ermittelt, der das Verhältnis zwischen der Neuinanspruchnahme von Bodenfläche für Siedlungszwecke (B) und der fertiggestellten Nutz- bzw. Wohnfläche in den letzten vier Jahren (A) darstellt. In Abhängigkeit des Bodenpreises der Kommunen (mittlerer Bodenrichtwert), dem Landesdurchschnitt der Flächeneffizienz und der für das Erreichen des schleswig-holsteinischen Flächensparziels erforderlichen Flächeneffizienz werden daraufhin Schwellenwerte je Kommune ermittelt (D). Die Gemeinden erhalten eine Zweckzuweisung, wenn die Flächeneffizienz unter dem Schwellenwert liegt (E). Wird der Schwellenwert von der Kommune überschritten, so wird keine Zweckzuweisung ausgezahlt (Gerhards et al. 2019, S. 230–233).

Abbildung 2: Anwendung der vom Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln vorgeschlagenen Methodik anhand von zwei fiktiven Beispielgemeinden

		Gemeinde 1	Gemeinde 2
A	Fertiggestellte Wohn-/Nutzfläche durch Neu-/Umbauten von Wohn-/Nichtwohngebäuden in den letzten 4 Jahren	10.000 qm	10.000 qm
B	Zuwachs der in Anspruch genommenen Bodenfläche in den letzten 4 Jahren	42.100 qm	36.700 qm
C	Flächensparsamkeit der Neubautätigkeit = pro qm neue Wohn-/Nutzfläche in Anspruch genommene qm Bodenfläche (= A / B)	4,21 qm/qm	3,67 qm/qm
D	Schwellenwert (nach Bodenpreis)	Bodenpreisgruppe 3 5,52 qm/qm	Bodenpreisgruppe 4 3,38 qm/qm
	Prüfung: C < D ?	ja	nein
E	Angerechneter Flächensparbeitrag: $E = A \times (D - C)$	13.100 qm	-
	Auszahlung Zweckzuweisung?	ja	nein
	Betrag der Zweckzuweisung „...“ = Zuweisungssatz noch festzulegen	13.100 x ... EUR	0 EUR

Quelle: (Gerhards et al. 2019, S. 231–232)

Das Bundesamt für Naturschutz (Bundesamt für Naturschutz (BfN) 2008, S. 9) fordert eine **"Honorierung naturschutzorientierter Leistungen im kommunalen Finanzausgleich"**. Im Sinne eines positiven Anreizes, sollte der kommunale Finanzausgleich um Elemente des Naturschutzes und Nachhaltigkeit ergänzt werden, um die Gewichtung von ökonomischen Aspekten auszugleichen bzw. zu senken. Das BfN hat dafür ein Punktesystem vorgeschlagen, bei denen Kommunen Zuweisungen für den Erhalt der Naturlandschaft und der Biodiversität erhalten. Auch der Aktionsplan Flächensparen schlägt eine **Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs** vor, der „Einnahmeverluste von Kommunen, die durch den Verzicht auf die Ausweisung von Bauland entstehen, kompensiert und Maßnahmen zum Erhalt ökologischer Funktionen und zur ökologischen Aufwertung der Siedlungsflächen belohnt“, z. B. durch eine Zweckzuweisung, die für die Revitalisierung oder Renaturierung von Brachflächen eingesetzt werden kann (Adrian et al. 2018, S. 113–116).

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, eine **Baulandausweisungsabgabe bzw. -umlage** in den Kommunalen Finanzausgleich zu integrieren. Ein solches Instrument kann z. B. durch Freistellungen oder einen Redistributionsschlüssel ausgestaltet werden. Dahinter verbirgt sich die Idee, die Ausweisung von Bauland mit Kosten zu verbinden, sodass Kommunen dazu angehalten werden, sparsamer mit der Ressource Fläche umzugehen. Es wird davon ausgegangen, dass eine Baulandneuausweisungsumlage eine hohe Steuerungswirkung hat. Bisher wurde ein solcher Mechanismus in der Praxis jedoch nicht erprobt und es besteht rechtlicher Klärungsbedarf (Adrian et al. 2018, S. 103; Krumm 2003).

Hinweise aus dem Dialogprozess

Die befragten Expert*innen machen deutlich, dass systematische Änderungen des kommunalen Finanzausgleichs aufgrund der komplexen Folgewirkungen schwer umsetzbar und teilweise unerwünscht sind. Eine Pflicht zur Erfassung der Innenentwicklungspotenziale wird von den Interviewpartner*innen kritisch bewertet, da dies mit zusätzlichem Aufwand für die Verwaltungen verbunden ist. Wünschenswert sei stattdessen eine Flankierung des Instruments mit positiven Anreizen zur Innen- und Bestandsentwicklung. Trotzdem sollten Anpassungsmöglichkeiten des kommunalen Finanzausgleichs diskutiert werden. So weisen die Teilnehmenden der Dialogveranstaltung darauf hin, dass zwar eine kurzfristige Änderung nicht umsetzbar sei, aber langfristig eine Reform angestrebt werden sollte.

Gewerbesteuer

Gutachterliche Empfehlung

Anpassungen der Gewerbesteuer werden aufgrund ihrer Bedeutung für die kommunalen Haushalte kurzfristig politisch nicht umsetzbar sein.

Es gilt die Regelungen zunächst **kurzfristig** durch Anreize für die Bestandsentwicklung zu flankieren, z. B. durch ein entsprechendes Förderprogramm zur Innen- und Bestandsentwicklung und eine Pflicht zur Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen (so auch Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2016, S. 274) und zur Folgekostenberechnung bei der Ausweisung von Gewerbegebieten.

Weiterhin ist **langfristig** eine Strategie notwendig, um flächenpolitische Ziele im System der Kommunalfinanzen zu integrieren und die Abhängigkeit der Kommunen von den Gewerbesteuererträgen zu reduzieren. Weiterhin sollte geprüft werden, ob eine Baulandausweisungsumlage ausreichende Anreize auf eine flächensparende Gewerbeentwicklung hätte.

Wirkung

Die Gewerbesteuer ist eine wichtige Einnahmequelle der Kommunen. Einen Teil der Gewerbesteuererträge müssen sie als Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abführen. Der Umlagesatz variiert dabei jährlich. Die Ausgestaltung der Gewerbesteuer führt dazu, dass (insbesondere) wirtschaftlich schwächere Kommunen Gewerbegebiete ausweisen, um damit neben Betrieben auch neue Einwohner zu gewinnen (Adrian et al. 2018, S. 14). Die Gewerbesteuer ist somit eigentlich flächenneutral, setzt aber Anreize für Kommunen neue Gewerbeflächen auszuweisen.

Möglichkeiten zur Nachjustierung

Es besteht ein Anpassungsbedarf, um diesen Anreiz zu verringern und im Gegenzug eine gewerbliche Entwicklung auf Brachflächen attraktiver zu machen.

Reformvorschläge für die Gewerbesteuer wurden bereits vielfach diskutiert, darunter Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände, den Kreis der Steuerpflichtigen und die Bemessungsgrundlage auszuweiten, des BDI/VCI, die Gewerbesteuer durch eine Einkommens- und Körperschaftsteuer zu ersetzen, oder der Bertelsmann Stiftung, die Gewerbesteuer durch eine kommunale Wirtschaftsteuer zu ersetzen (Fuest und Thöne 2005). Jedoch beziehen diese Regelungen keine flächensparenden Maßnahmen mit ein. Erforderlich wäre eine strukturelle Veränderung des Systems der Kommunalfinanzierung.

Möglich wäre eine Flankierung der Gewerbesteuer durch eine **Baulandausweisungsumlage**, bei der Abgaben für die Ausweisung von Gewerbegebieten anfallen, die in Form von Fördergeldern für Maßnahmen der Innenentwicklung oder durch einen allgemeinen Schlüssel an die Kommunen zurückfließen. Dadurch bliebe der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen erhalten (Bundesamt für Naturschutz (BfN) 2008, S. 10).

Hinweise aus dem Dialogprozess

Die befragten Expert*innen sprechen sich aufgrund der komplexen Folgewirkungen gegen systematische Veränderungen des Instruments aus. Sie plädieren daher dafür, das Instrument durch zusätzliche positive Anreize für Innen- und Bestandsentwicklung zu flankieren. Weiterhin solle geprüft werden, ob eine flächensparende Wirkung bei der Ausweisung von Gewerbegebieten durch eine Neuausweisungsumlage erzielt werden könne. Ihre Realisierung sei jedoch mit anderen Faktoren, z. B. möglichen negativen Auswirkungen auf die regionale Wirtschaftsentwicklung kritisch abzuwägen.

4.2.2 Anreize durch rechtliche Vorgaben

Das Baugesetzbuch (BauGB) legt den rechtlichen Rahmen des Bauplanungsrechts fest und definiert städteplanerische Instrumente. Es umfasst die Bauleitplanung, städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen und Verfahrensvorschriften (z. B. zur Ermittlung von Grundstückswerten). Aufgrund dessen gehen vom BauGB zahlreiche Wirkungen und Folgen für den Umgang mit der Ressource Fläche aus. Die Gesetzgebung nimmt direkten Einfluss auf den Flächenverbrauch.

Eine Novellierung des BauGB im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes erfolgte im Mai 2021, um eine schnellere Aktivierung von Bauland zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum zu ermöglichen. Um dies zu erreichen, werden die bestehenden gemeindlichen Handlungsinstrumente zur Baulandmobilisierung erweitert und planungsrechtliche Erleichterungen für Wohnbauentwicklungen eingeführt. Die Novelle umfasst u.a. (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2020a):

- ▶ die Einführung des sektoralen Bebauungsplans für den Wohnungsbau,
- ▶ eine Ausweitung kommunaler Vorkaufsrechte,
- ▶ eine Erweiterung des Baugebots,
- ▶ eine Umwandlung der Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung in Orientierungswerte in der Baunutzungsverordnung und
- ▶ die Einführung eines neuen Bebauungsplantyps für den Wohnungsbau (Dörfliche Wohngebiete) und
- ▶ eine Verlängerung des §13b BauGB (Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren) bis Ende 2022.

Der folgende Abschnitt befasst sich mit (Fehl-)Wirkungen, die im Rahmen des BauGB gesetzt werden. Änderungen durch die BauGB-Novelle 2021 werden aufgenommen und kenntlich gemacht.

Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren (§13b BauGB)

Gutachterliche Empfehlung

Kurzfristig sollte eine Nachjustierung von §13b BauGB erfolgen, indem nur Kommunen mit einem angespannten Wohnungsmarkt zu seiner Anwendung berechtigt sind. Die Definition von Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten sollte entsprechend der Festlegungen im Rahmen der Mietpreisbremse erfolgen.

§13b BauGB sollte **langfristig** nicht über 2022 hinaus verlängert werden.

Wirkung

Die Novellierung des BauGB von 2017 setzt den Fokus auf Innenentwicklung. Gleichzeitig wurde jedoch auch §13b eingeführt, der Kommunen ermöglicht, in einem beschleunigten Verfahren Flächen im Außenbereich für den Wohnungsbau zu nutzen. Laut §13b BauGB können Bebauungspläne mit einer Fläche von bis zu einem Hektar Grundfläche für Wohnnutzung im vereinfachten Verfahren (ohne Umweltprüfung) aufgestellt werden. Zielsetzung war es, v. a. in Ballungsgebieten vereinfacht Wohnbauflächen zu entwickeln, um dem bestehenden Wohnungsmangel entgegenzuwirken. Die Regelung war bis Ende 2019 befristet (Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) 2017), wird jedoch mit der BauGB-Novelle im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes bis zum 31.12.2022 verlängert (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2020a).

Nach einer kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen im Bayerischen Landtag im November 2019, haben seit der Einführung des Paragraphen bis Mai 2018 384 Kommunen davon gebraucht gemacht und es wurden bis dahin 122 Verfahren abgeschlossen. Von den 122 Verfahren befinden sich 93 % im ländlichen Raum, lediglich 7 % der Verfahren betrafen Flächen in Verdichtungsräumen. Auf diesen Flächen wurden in über 80 % der Fälle Einfamilien- und Doppelhäuser geschaffen, lediglich 6 % der Flächen wurden für Geschosswohnungsbau ausgewiesen. Auf 12 % der Flächen wurden gemischte Bauformen ausgewiesen (Bayerischer Landtag, 18. Wahlperiode 2019, S. 2).

Auch eine qualitative Stichprobenuntersuchung des Umweltbundesamtes bis Juni 2019 von 250 Planungsfällen aus 242 Gemeinden zeigt, dass Verfahren auf Basis von § 13b BauGB vor allem von kleineren, vielfach ländlich geprägten Gemeinden genutzt wird. „Die Planungen begründen überwiegend kleine Bauvorhaben mit meist geringer Dichte und verstärken so die Neuinanspruchnahme von siedlungsnahen Freiflächen in besonderem Maße. [...] Die vom Gesetzgeber mit der Einführung des § 13b BauGB verbundenen Zielsetzungen, substanziell neues Wohnbauland zur Minderung der bestehenden Wohnungsnot in wachsenden Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten zu schaffen, werden jedoch nicht erreicht. Überdies sind die Verfahren mit teilweise umfangreichen Eingriffen in den Naturhaushalt verbunden, u. a. durch die Inanspruchnahme strukturreicher und ökologisch hochwertiger Ortsrandstrukturen“ (Frerichs et al. 2020, S. 3).

Die Anfrage und die Studie des Umweltbundesamtes zeigen, dass das Ziel des Paragraphen, überwiegend in städtischen Gebieten Wohnraum zu schaffen, gescheitert ist. Zusätzlich führte der §13b BauGB zu einer Ausweitung der Siedlungsfläche.

Möglichkeiten zur Nachjustierung

Zur Erreichung des Flächensparziels ist der §13b BauGB abzuschaffen, zumal er seine eigentliche Zielsetzung nicht erreicht. Die Verlängerung im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes konterkariert das flächenpolitische Ziel der Bundesregierung. Es sollte **keine Verlängerung über 2022 hinaus** erfolgen.

Eine Nachjustierung könnte durch eine **Beschränkung der Anwendung des Paragraphen** auf bestimmte Kommunen erfolgen. Dies könnte auch eine stringenterer Steuerung hinsichtlich des ursprünglichen Zieles ermöglichen, in Ballungsgebieten dem bestehenden Wohnungsmangel entgegenzuwirken. Die Berechtigung zur Anwendung könnte z. B. an die Festlegung von Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten gekoppelt werden, wie sie im Baulandmobilisierungsgesetz in § 201a BauGB und identisch für die Mietpreisbegrenzungsverordnung (Mietpreisbremse) in § 556d Abs. 2 BGB geregelt werden.

Hinweise aus dem Dialogprozess

Die Expert*innen betrachten §13b BauGB differenziert. Obwohl das Instrument in seiner derzeitigen Ausgestaltung kritisiert wird, wird eine Abschaffung überwiegend abgelehnt. Stattdessen plädieren die Befragten für eine Nachjustierung und zusätzliche Einschränkungen.

Zudem weisen einige der Expert*innen darauf hin, dass §13b BauGB von Kommunen insbesondere aufgrund des geringeren Planungsaufwands genutzt wird. Daher würde seine Anwendung nur bedingt zu einer zusätzlichen Flächenausweisung führen.

Privilegierung im Außenbereich (§35 BauGB)

Gutachterliche Empfehlung

Die Privilegierung im Außenbereich ist ein wichtiges Instrument zur gemeindlichen Entwicklung und sollte daher grundsätzlich beibehalten werden.

Kurzfristig sollte durch ein Monitoring die Wirkung der einzelnen Arten von Privilegierungen auf die Flächenneuanspruchnahme überprüft werden.

Zudem ist **langfristig** eine übergreifende Gesamtsteuerung durch die Regional- und Bauleitplanung erforderlich, um einen konzeptionellen Rahmen zur Steuerung dieser Entwicklungen zu ermöglichen.

Wirkung

Der Außenbereich einer Kommune kommt für die Siedlungstätigkeit nur unter spezifischen Voraussetzungen in Betracht; ist aber trotzdem ein für verschiedene Nutzungen interessantes Nutzungsgebiet. Nach §35 BauGB sind Baumaßnahmen im Außenbereich zulässig, wenn „öffentliche Belange nicht entgegenstehen“ und die Erschließung ausreichend gesichert ist (Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2013, S. 1). Diese Privilegierung hebt für folgende acht Fälle das bestehende Bauverbot auf (BauGB, §35), die

1. einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen,
2. einem Betrieb der gartenbaulichen Erzeugung dienen,
3. der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Telekommunikationsdienstleistungen, Wärme und Wasser, der Abwasserwirtschaft oder einem ortsgebundenen gewerblichen Betrieb dienen,
4. wegen ihrer besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen ihrer nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden sollen,
5. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Wind- oder Wasserenergie dienen,
6. der energetischen Nutzung von Biomasse im Rahmen eines Betriebes nach Nummer 1 oder 2 oder eines Betriebes nach Nummer 4, der Tierhaltung betreibt, sowie dem Anschluss solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz dienen,
7. der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken oder der Entsorgung radioaktiver Abfälle dienen,
8. der Nutzung solarer Strahlungsenergie in, an und auf Dach- und Außenwandflächen von zulässigerweise genutzten Gebäuden dient, wenn die Anlage dem Gebäude baulich untergeordnet ist.

Eine Änderung des § 35 Abs. 4 Nr. 1 BauGB im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes erleichtert die Nutzungsänderung von vormals landwirtschaftlich genutzten Gebäuden zu Wohnzwecken (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2020a).

Es ist ein kontinuierlicher Anstieg an Außenbereichsvorhaben zu verzeichnen. Dazu zählen insbesondere die Aussiedlung landwirtschaftlicher Betriebe aufgrund von Immissionsrichtlinien und -konflikten (z. B. GIRL) sowie die Errichtung von Windkraft- und Biogasanlagen (Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2013). Die Privilegierung des Außenbereichs stellt einen typischen Zielkonflikt dar. Aufgrund von anderen Regelungen und Richtlinien ist die Ausweisung von z. B. landwirtschaftlichen Betrieben in den Außenbereich einer Kommune durchaus sinnvoll und nachvollziehbar, führt aber zu einer gestiegenen Flächenneuinanspruchnahme sowie zu weiteren Wirkungen und Konflikten, darunter die Zersiedlung von Freiräumen, sinkende Akzeptanz für Privilegierungen, Unmut über Beeinträchtigung des Wohnumfeldes (z. B. durch ein gewerbliches Erscheinungsbild) und sinkende Abwehrmöglichkeiten weiterer Nutzungsanforderungen (Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2013).

Möglichkeiten zur Nachjustierung

Zwar bestehen Steuerungsmöglichkeiten für einzelne Außenbereichsnutzungen, jedoch fehlt eine **Gesamtsteuerung durch die Bauleitplanung oder die Regionalplanung** (Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) 2013, S. 6). Daher sollten Integrationsmaßnahmen für eine umfassende Gesamtsteuerung geprüft und umgesetzt werden.

Hinweise aus dem Dialog

Die Regelung der Privilegierung im Außenbereich wird von den Expert*innen in ihren Grundzügen als ein relevantes und unverzichtbares Instrument z. B. im Hinblick auf die Energiegewinnung oder die Verlagerung landwirtschaftlicher Betriebe und die Entwicklungsmöglichkeiten der Kommunen bewertet.

Kritisch angemerkt wird ein fehlender konzeptioneller Rahmen zur Steuerung dieser Entwicklungen. Es sollte geprüft werden, ob eine Ergänzung des Instruments um eine Gesamtsteuerung durch die Bauleit- und Regionalplanung möglich ist. Dabei sollten auch Planfeststellungsverfahren, die nicht durch die Bauleitplanung gesteuert werden, geprüft werden.

Die Expert*innen schlagen zudem vor, die Wirkungen von §35 BauGB auf den Flächenverbrauch durch ein Monitoring zu überprüfen.

Festlegung von Dichtewerten in der Bauleitplanung (§17 BauNVO)

Gutachterliche Empfehlung

Kurzfristig sollten die Regionalplanungen von der Möglichkeit Gebrauch machen, in den Regionalplänen Dichtevorgaben festzulegen, die sich an Siedlungsstrukturtypen orientieren. Kommunen sollten von der Festsetzungsmöglichkeit Gebrauch machen, in der Bauleitplanung Mindestwerte der GFZ und GRZ unter Beachtung der lokalen Situation vorzugeben.

Langfristig sollte eine Umwandlung der Orientierungswerte für die Maße der baulichen Nutzung in § 17 Abs. 1 BauNVO zu verbindlichen Mindestwerten, differenziert für unterschiedliche Siedlungsstrukturtypen, geprüft werden.

Wirkung

Die bauliche Dichte kann in der Bauleitplanung durch Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung entsprechend §17 BauNVO beeinflusst werden.

Die Geschossflächenzahl (GFZ) gibt entsprechend der BauNVO (Baunutzungsverordnung) das Verhältnis der gesamten Geschossfläche aller Vollgeschosse der baulichen Anlagen auf einem Grundstück zu der Fläche des Baugrundstückes an. Die GFZ wird im Bebauungsplan festgelegt. Je niedriger die GFZ, desto niedriger ist die zugelassene Geschossfläche und somit die bauliche Dichte. Laut einer Modellrechnung des BBSR könnte durch eine Mindestgeschossflächenzahl von 0,8 in Verbindung mit einer Reduzierung der durchschnittlichen Wohnungsgröße um 10 % der Bedarf an zusätzlichem Wohnraum in angespannten Wohnungsmärkten für bis zu neun Jahre gedeckt werden (Beckmann 2018: 18).

Die Grundflächenzahl (GRZ) gibt den Anteil eines Grundstückes an, der überbaut werden darf. Je niedriger die GRZ desto geringer ist der Anteil der Fläche, der überbaut werden darf. Es werden sämtliche bauliche Anlagen (Gebäude, Nebenanlagen und befestigte Flächen) angerechnet. In der Regel darf die GRZ durch die Nebenanlagen um bis zu 50 % überschritten werden.

Im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes wurde die Festlegung der Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung in §17 BauNVO von einer Obergrenze zu Orientierungswerten umgewandelt. Dies ermöglicht Kommunen, in der Bauleitplanung eine höhere Dichte festzulegen (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2020a).

Die Festlegung der Maße der baulichen Nutzung stellen keinen Fehlanreiz dar, sondern ggf. eine Wirkung von unterlassenen rechtlichen Regelungsmöglichkeiten. Eine starke Begrenzung des Maßes der baulichen Nutzung begünstigt die Flächenneuanspruchnahme. Die Umwandlung in Orientierungswerte durch das Baulandmobilisierungsgesetz ermöglicht eine höhere Dichte und damit einen geringeren Flächenverbrauch, gibt diese allerdings nicht als Pflicht vor.

Möglichkeiten zur Nachjustierung

Dichtevorgaben können bereits in der Regionalplanung als Grundsätze oder Ziele formuliert werden, wie es teilweise bereits der Fall ist. Die Kommunen sind bei der Aufstellung von Bauleitplänen an die regionalplanerischen Vorgaben gebunden (Adrian et al. 2018, S. 78–79). Weiterhin können Kommunen in Bebauungsplänen von der Festsetzungsmöglichkeit von Mindestmaßen für die bauliche Nutzung Gebrauch machen (Adrian et al. 2018, S. 66–67).

Eine Umgestaltung der im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes eingeführten Orientierungswerte zu **verbindlichen Mindestwerten**, würde zu einer höheren baulichen Dichte führen. Zu berücksichtigen sind dabei aber weitere Ziele, wie eine ortsangepasste Bebauung, vorhandene städtebauliche Richtlinien und eine potenzielle Überlastung der vorhandenen Infrastrukturen. Daher könnte eine **Differenzierung durch an Siedlungsstrukturtypen orientierte Mindestdichtewerte** erfolgen.

Hinweise aus dem Dialog

Die Expert*innen betonen, dass Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung die lokalen Gegebenheiten stärker als bisher berücksichtigen müssen. Durch ihre Anwendung in der Bauleitplanung bietet sich Kommunen eine Chance, ihre Planungshoheit zu stärken und einen Impuls zur Nachverdichtung zu setzen.

Vorgeschlagen wird, dass Kommunen zumindest bei Flächenneuanspruchnahmen Mindestwerte der GFZ und der GRZ in den Bebauungsplänen vorschreiben müssen.

Die Teilnehmenden der Dialogveranstaltung plädieren dafür, die bauliche Dichte nicht nur anhand der GFZ sondern auch anhand der GRZ zu betrachten.

4.3 Anreize für Wohnungsmarktakteure

Grundsteuer

Gutachterliche Empfehlung

Die Bundesländer sollten **kurzfristig** zum einen die Option nutzen, die Grundsteuer C festzulegen, und zum anderen von der Öffnungsklausel Gebrauch machen und die Grundsteuer so gestalten, dass sie flächenpolitische Ziele berücksichtigt, z. B., indem die Grundsteuer als Bodenwertsteuer ausgestaltet wird.

Langfristig sollte durch eine Reform der Grundsteuer diese als Bodenwertsteuer in Verbindung mit einer Grundsteuer C ausgestaltet werden.

Wirkung

Die erzielten Einnahmen aus der Grundsteuer stellen eine wichtige kommunale Einnahmequelle dar (Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2020). „Gemeinhin verfolgen die Kommunen mit einer Grundsteuer das Fiskalziel eines stetigen, konjunkturunabhängigen Steueraufkommens“ (Bizer et al. 2018, S. 69). Die Grundsteuer wird auf Grundbesitz erhoben und basiert u. a. auf dem Boden- und Gebäudewert. Somit entfällt auf bereits bebaute Grundstücke eine höhere Steuerlast als auf unbebaute Grundstücke. Das begünstigt (Bodenwert-)Spekulationen und kann eine Entwicklung von Innenentwicklungspotenzialen konterkarieren (Adrian et al. 2018, S. 117). Das Flächensparziel wird durch die derzeitige Ausgestaltung der Steuer nicht unterstützt.

2019 wurde die Grundsteuer reformiert, nachdem die Bewertung zur Ermittlung der Bemessungsgrundlage für die Grundsteuer 2018 von Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt wurde. Entsprechend des neuen Modells sollen die Grundstückswerte, das Alter von Gebäuden und die durchschnittlichen Mietkosten herangezogen werden (Verkehrswertmodell). Die Ermittlung anhand von Boden- und Gebäudewert würde also beibehalten bleiben und sich somit die indirekte Wirkung auf den Flächenverbrauch nicht ändern. Die Einführung der Grundsteuer C, die den Gemeinden die Option bietet, für baureife, aber unbebaute Grundstücke einen höheren Hebesatz festzulegen (Deutscher Bundestag 2019), kann einen Anreiz für Grundstückseigentümer setzen, baureife Grundstücke zu entwickeln, und damit zu einer Intensivierung von Innenentwicklung (und einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme) beitragen.

Mit der neuen Grundsteuer, die 2025 in Kraft tritt, erhalten die Länder durch eine Öffnungsklausel die Möglichkeit, abweichende Regelungen festzulegen (Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2019, S. 11). Das Land Baden-Württemberg (modifiziertes Bodenwertmodell mit den Kriterien Grundstücksfläche und Bodenrichtwert), der Freistaat Bayern (Flächenmodell), das Land Niedersachsen (Flächen-Lage-Modell), das Land Hessen (Flächen-Faktor-Modell) erheben die Grundsteuer künftig unter Berücksichtigung eines Flächenfaktors und weichen vom sogenannten Bundesmodell ab, in welchem in den Grundsteuerwertes für Wohngrundstücke die Grundstücks- und Wohnfläche, der Bodenrichtwert sowie die Gebäudeart und das Baujahr des Gebäudes einfließen (Bundesministerium der Finanzen (BMF) 2021). Das reine Flächenmodell unterscheidet dabei nicht nach Lage, sondern geht von einem einheitlichen, gebäudewertunabhängigen Hebesatz aus (Handelsblatt 2019). Dabei wird kritisiert, dass das Flächenmodell keine zusätzlichen Anreize schafft, unbebaute, baureife Grundstücke zu bebauen (Henger et al. 2019; Sprengnetter 2018, S. 10).

Möglichkeiten zur Nachjustierung

Der Aktionsplan Fläche empfiehlt, den Hebesatz für die Grundsteuer B für baureife, aber unbebaute Grundstücke anzuheben. Dadurch wird Kommunen das Recht eingeräumt, mittels eines **zonierten Satzungsrechtes** für Teile des Gemeindegebietes die Grundsteuer B zu erhöhen. Somit würde sich die Steuerlast für unbebaute Grundstücke erhöhen. Jedoch müssten dafür gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden. Vordergründig müssten die „planungsrechtlichen Voraussetzungen zur Abgrenzung der mit einem erhöhten Hebesatz zu belasteten Gemeindeteilen die konkrete Ausgestaltung von Hebesätzen sowie mögliche Ausnahmetatbestände bzw. der Umgang mit institutionellen Eigentümern, die im öffentlichen Auftrag Flächen bevorraten“ geklärt werden (Adrian et al. 2018, S. 106).

Auch die Einführung der **Grundsteuer C** bietet den Gemeinden ab dem Jahr 2025 die Option, für baureife, aber unbebaute Grundstücke einen höheren Hebesatz festzulegen. Dies verteuert damit das Halten unbebauter, aber bebaubarer Grundstücke und schafft finanzielle Anreize auf diesen Grundstücken tatsächlich auch Wohnraum zu schaffen.

Ein **Bodenwertmodell** (bzw. eine Bodensteuer) unter Berücksichtigung der Flächengröße könnte einen positiven Effekt auf den Flächenverbrauch haben (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2016, S. 278; Adrian et al. 2018, S. 118; Braun 2019, S. 2; Ahlert et al. 2005, S. 11–19). Das Bodenwertmodell nimmt lediglich den Wert für Grund und Boden als Bemessungsgrundlage, die Gebäudewerte werden nicht bemessen. Gleichzeitig würde auf unbebaute/untergenutzte Grundstücke ein Investitionsdruck ausgeübt werden. Hierdurch wird ein Anreiz gesetzt, das vorgegebene Baurecht auszunutzen und eine bauliche Nachverdichtung anzuregen, da bei einer Bebauung nicht die Steuerlast ansteigt, sondern das Ertragspotenzial (Sprengnetter 2018, S. 5; Adrian et al. 2018, S. 117–118).

Hinweise aus dem Dialog

Die befragten Expert*innen machen deutlich, dass die jetzige Ausgestaltung des Instruments keinen Anreiz zur effizienten Flächennutzung darstellt. Während die Ausgestaltung der Grundsteuer zur Bodenwertsteuer befürwortet wird, gibt es ambivalente Ansichten zur Grundsteuer C. Die Öffnungsklausel, die mit der neuen Grundsteuer ab 2025 in Kraft treten soll, wird von den Expert*innen begrüßt.

Grunderwerbsteuer

Gutachterliche Empfehlung

Kurzfristig sollten die Länder aufgrund ihrer Verwaltungskompetenz den Steuersatz der Grunderwerbsteuer prüfen und ggf. anpassen/senken, um die negativen Wirkungen auf den Flächenverbrauch bzw. die Flächenmobilisierung zu verringern und die Eigentumsbildung zu erleichtern. Zudem gilt, die Möglichkeit unterschiedlicher Hebesätze zu prüfen.

Langfristig sollte die Grunderwerbsteuer durch den Bund (Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf die Grunderwerbsteuer) in eine Neubesiedelungssteuer umgewandelt werden.

Wirkung

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrssteuer, die den Ländern zusteht und für sie eine wichtige Einnahmequelle darstellt. Die Steuer wird von Eigentümer*innen beim Immobilienerwerb entrichtet. Die Länder setzen den Hebesatz fest. Dieser variiert je nach Land zwischen 3,5 % und 6,5 %. Eine Anhebung des Steuersatzes ist in angespannten Wohnungsmärkten nicht zu empfehlen, um den Wohnungsbau – insbesondere von bezahlbarem und gefördertem Neubau – zu fördern (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2019b, S. 20). Die Steuer wird pauschal auf alle Transaktionen erhoben und schließt den Gebäudewert ein. Das führt zu einem Preisgefälle zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken. Die (indirekte) Bevorzugung unbebauter Grundstücke (Neubau) fördert die Flächenneuinanspruchnahme (Schulz 2017, S. 58). In der Regel sind die Immobilienpreise und damit auch die anteilige Grunderwerbsteuer im Umland geringer als in den Zentren. Somit fördert die jetzige Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer die Suburbanisierung und damit auch das Verkehrsaufkommen.

Möglichkeiten zur Nachjustierung

In ihrer jetzigen Ausgestaltung setzt die Grunderwerbsteuer keinen (zusätzlichen) Anreiz für Wohnungsmarktakteure, Bestandsimmobilien zu erwerben, wodurch der Kauf eines Neubaus oder eines unbebauten Grundstücks attraktiver erscheint. Abgesehen von einer möglichen **Ab-schaffung oder grundsätzlichen Senkung der Grunderwerbsteuer** ist im Sinne des Flächensparziels eine Änderung der Steuer dahingehend sinnvoll, **unterschiedliche Hebesätze** für unterschiedliche Transaktionen (z. B. Steuerfreistellung für Erwerb im Bestand oder kommunalen Zwischenerwerb) oder Lagen (z. B. höhere Steuersätze für den Erwerb von Grundstücken in der Peripherie oder in Neubaugebieten) festzulegen. Weiterhin wird eine Umwandlung der Grunderwerbsteuer in eine **Flächenverbrauchssteuer, Neubesiedelungs- oder Neuversiegelungssteuer** diskutiert. Dies würde es ermöglichen, Bestandsobjekte oder den kommunale Zwischenerwerb z. B. bei der Revitalisierung von Brachflächen steuerfrei zu stellen. Der Erwerb von Grundstücken, die erstmals Baurecht erhalten, z. B. durch einen Bebauungsplan oder einen Vorhabens- und Erschließungsplan, würde hingegen höher besteuert. Je nach Höhe der je Quadratmeter Neubauland zu entrichtenden Steuer sind zudem Lenkungseffekte in Bezug auf die Effizienz der Flächennutzung zu erwarten (Adrian et al. 2018, S. 110).

Hinweise aus dem Dialog

Die Expert*innen sprechen sich teilweise für eine Umwandlung der Grunderwerbssteuer in eine Neubesiedelungssteuer aus. Kritisiert wird, dass die Höhe der Grunderwerbsteuer die Eigentumsbildung erschwert.

Entfernungspauschale

Gutachterliche Empfehlung

Die Entfernungspauschale ist ein wichtiges Instrument zur Förderung des ländlichen Raums, trägt in ihrer jetzigen Ausgestaltung aber zur Suburbanisierung und Flächenneuinanspruchnahme im ländlichen Raum bei.

Da die Pendlerpauschale dem Flächensparziel der Bundesregierung entgegensteht, ist sie aus dieser Sichtweise **langfristig** abzuschaffen oder zumindest abzusenken, ggf. kombiniert mit einer Härtefallregelung.

Kurzfristig gilt es, die Regelung durch Anreize zur Bestandsentwicklung zu flankieren.

Wirkung

Arbeitnehmer*innen können einen Pauschalsatz von 30 Cent je Entfernungskilometer bei der Ermittlung des zu versteuernden Einkommens geltend machen. Ziel bei der Reform der Pauschale im Jahr 2000 war ein umwelt- und verkehrspolitisch sinnvoller „Ausgleich für die gestiegenen Fahrkosten von Arbeitnehmern zur Arbeitsstätte aufgrund des unvorhersehbaren schnellen und hohen Preisanstiegs für Diesel und Benzin (Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode 2000).“ Außerdem wird die Entfernungspauschale als wichtiges Instrument zur Stärkung des ländlichen Raums gesehen. So wird die im Rahmen des Klimapaketes 2019 von der Bundesregierung beschlossene Anhebung der Entfernungspauschale ab dem 21. Kilometer auf 35 Cent ab 2021 und befristet bis zum 31.12.2026 mit der Stärkung des ländlichen Raumes und der unzureichend ausgebauten Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge sowie fehlenden ÖPNV-Anbindungen im ländlichen Raum begründet (Die Bundesregierung 2019, S. 29).

Kurzfristig wirkt sich die Entfernungspauschale nicht auf das Mobilitätsverhalten der privaten Haushalte aus, langfristig sind jedoch Wohn- und Arbeitsort veränderlich und die Entfernungspauschale kann in die Wohnortentscheidung einbezogen werden. Die Entfernungspauschale wird entsprechend als eine Subventionierung der variablen Kosten der Haushalte aufgefasst (Ahlert et al. 2005, S. 36).

Die Entfernungspauschale begünstigt das Wohnen in größerer Entfernung vom Arbeitsplatz; eine Verringerung oder gar Abschaffung würde die Attraktivität von Wohnorten, die näher am Arbeitsplatz gelegen sind, erhöhen. Bereits 2010 hat die Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) in einem Bericht zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme darauf hingewiesen, dass die Entfernungspauschale (= steuerliche Absetzbarkeit von Mobilitätsaufwendungen) die Zersiedelung und den damit einhergehenden Flächenverbrauch fördert (Bund-/Länder- Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) 2010, S. 16).

Möglichkeiten zur Nachjustierung

Bei der Entfernungspauschale zeigt sich ein Zielkonflikt zwischen einer Stärkung weniger zentraler Regionen und einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bzw. der Zersiedelung. Grundsätzlich gilt es, die Regelungen durch Anreize für die Bestandsentwicklung zu flankieren.

Da die Pendlerpauschale dem Flächensparziel der Bundesregierung entgegensteht, ist aus dieser Sichtweise eine **Abschaffung der Pendlerpauschale** erforderlich. Diese Forderung erheben unterschiedliche Akteure wie das Umweltbundesamt (Hendzlik et al. 2019) oder der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2016), wobei selbstverständlich der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. 12.2008 (Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil des Zweiten Senats vom 09. Dezember 2008 vom 09.12.2008) Rechnung zu tragen ist. Alternativ ist eine **Absenkung der Pauschalsätze** oder eine **Festlegung eines Höchstbetrages für die insgesamt abzugsfähigen Fahrtkosten** denkbar, um die umweltschädlichen Anreizwirkungen abzuschwächen. Eine Umgestaltung der Entfernungspauschale unter umweltpolitischen Aspekten kann den Begründungsanforderungen der Verfassung genügen (Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) 2016; Köder et al. 2014). Eine Abschaffung oder Senkung ist abzuwägen mit dem Wirkungsziel, den ländlichen Raum zu stärken bzw. als Wohnort attraktiv zu halten und gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen. Durch eine Härtefallregelung könnten finanzielle Belastungen in Einzelfällen gemildert werden, z. B. durch eine Absetzbarkeit von Wegekosten als außergewöhnliche Belastung (Forum Ökologisch-Soziale-Marktwirtschaft e.V. 2016) oder eine Entlastung derjenigen Arbeitnehmer, die aus sozialen oder beruflichen Gründen lange Arbeitswege und relativ zum Einkommen sehr hohe Fahrtkosten aufwenden müssen (Köder et al. 2014).

Hinweise aus dem Dialog

Da die Entfernungspauschale Zersiedelung und einen damit einhergehenden Flächenverbrauch begünstigt, fordern unterschiedliche Akteure ihre Abschaffung. Aufgrund der hohen Relevanz des Instruments im Hinblick auf die politischen Ziele der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Stärkung des ländlichen Raums sowie einer geringen Auswirkung auf die Flächenneuanspruchnahme im Verhältnis zu den positiven Effekten des Instruments, sprechen sich jedoch zahlreiche Expert*innen gegen eine Abschaffung aus. Hervorgehoben wird in der Debatte zudem, dass ein massiver Ausbau des ÖPNV notwendig sei.

Kosten für Abriss, Entsiegelung oder Altlastenbeseitigung

Gutachterliche Empfehlung

Um eine stärkere (Wieder-)Nutzung von Brachflächen als Alternative zur Entwicklung von Flächen im Außenbereich anzuregen, müssen die Kosten für Abriss, Entsiegelung oder Altlastenbeseitigung auf Brachflächen reduziert und ökonomische Anreize für die Bestandsentwicklung gegeben werden.

Kurzfristig sollten die Länder Förderungen, steuerliche Entlastungen oder Altlastenfreistellung für Eigentümer*innen einführen. Hierfür können bestehende Fonds der Länder genutzt werden.

Langfristig sollte ein bundesweiter Rückbau- und Entsiegelungsfonds aufgebaut werden.

Wirkung

Die Kosten für Abriss, Entsiegelung oder Altlastenbeseitigung auf Brachflächen verteuern eine (Wieder-)Nutzung von Brachflächen gegenüber einer Nutzung von Flächen im Außenbereich. Dies führt indirekt zu einer höheren Flächenneuanspruchnahme im Außenbereich. Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot des §179 BauGB entfaltet teilweise keine Wirksamkeit, da im Regelfall die Eigentümer*innen für die Kosten aufkommen müssen und oftmals eigene Mittel hierfür nicht ausreichen (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2016, S. 276).

Möglichkeiten zur Nachjustierung

Diese Entwicklung könnte durch eine **Förderung entsprechender Maßnahmen oder ihre steuerliche Entlastung sowie durch Altlastenfreistellungen für Eigentümer*innen** abgeschwächt werden. So können bestehende Fonds genutzt werden, wie es beispielsweise in Sachsen der Fall ist, wo Gelder des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) genutzt werden, um Industriebrachen und Konversionsflächen zu revitalisieren, oder der neu eingeführte Baulandfonds in Schleswig-Holstein (Schleswig-Holstein, Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung 2021). Ein **bundesweiter Rückbau- und Entsiegelungsfonds** könnte zur Förderung des Rückbaus von Gebäuden und zur Entsiegelung von Flächen insbesondere in strukturschwachen ländlichen Gebieten genutzt werden (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2016, S. 276).

Hinweise aus dem Dialog

Die Expert*innen benennen die Kosten für Abriss, Entsiegelung oder Altlastenbeseitigung als ein wichtiges Maßnahmenfeld der kommunalen Entwicklung, insbesondere der Innenentwicklung. Aus ihrer Sicht bestehen Nachjustierungsmöglichkeiten durch die gezielte Förderung, steuerliche Entlastungen und die verstärkte Nutzung bestehender Fonds. Um den Fokus verstärkt auf Innenentwicklung zu legen, wird empfohlen, einen bundesweiten Rückbau- und Entsiegelungsfonds einzurichten. Des Weiteren wird für eine Flächenneuausweisungsumlage für Entsiegelung plädiert.

4.4 Anreize durch Förderprogramme

Verschiedene Förderprogramme subventionieren neben Innenentwicklungsprojekten auch Neubauvorhaben im Außenbereich und neue Industrie- und Gewerbegebiete auf der „grünen Wiese“. Zugleich ist aber zu berücksichtigen, dass sie häufig einen wichtigen Beitrag zur regionalen bzw. gemeindlichen Entwicklung haben. Es bestehen hier also Zielkonflikte zwischen einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der Stärkung der regionalen bzw. kommunalen Entwicklung. Festzustellen ist allerdings, dass gerade in strukturschwachen Regionen die

Nutzungsintensität von Gewerbegebieten in der Regel gering ist und neue Wohnbauflächen häufig nicht erforderlich sind (Adrian et al. 2018, S. 121).

Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)

Gutachterliche Empfehlung

Die GRW-Förderung leistet einen erheblichen Beitrag zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung. Änderungsmaßnahmen sollten daher mit Bedacht integriert werden.

Langfristig sollte eine Weiterentwicklung der GRW-Förderung erfolgen, um durch sie Impulse zum Flächensparen zu setzen: Die Förderrichtlinien sollten derart fortgeschrieben werden, dass Förderungen künftig an flächenpolitische Ziele gekoppelt werden, indem Brachflächenrecycling gegenüber einer Neuerschließung von Gewerbeflächen Vorrang hat und Voraussetzung für eine Förderung Innenentwicklungspotenzialanalysen, Bedarfsanalysen und eine interkommunale Zusammenarbeit ist.

Kurzfristig sollte die Strukturförderung mit Anreizen zur Bestandsentwicklung flankiert werden. Zusätzlich sollte ein Monitoring der Nachhaltigkeit der GRW-Förderung erfolgen.

Mit der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)“ fördern Bund und Länder gemeinschaftlich die Wirtschaftsentwicklung in strukturschwachen Regionen. Der am 01.01.2020 in Kraft getretene Koordinierungsrahmen teilt die förderfähigen Maßnahmen in vier verschiedene Bereiche ein (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) 2020):

1. Gewerbliche Wirtschaft
2. Wirtschaftsnahe Infrastrukturmaßnahmen, Vernetzung und Kooperation
3. Beteiligung mit GRW-Mitteln an Ländermaßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft einschließlich Digitalisierung sowie Bürgschaften und Zinsverbilligungen
4. Energieinfrastrukturen

Wirkung

Subventionen durch die GRW führen vielerorts zur erheblichen Neuinanspruchnahme von Fläche (Adrian et al. 2018, S. 121). Die Subventionierung der Neuerschließung von Industrie- und Gewerbeflächen als Maßnahme der regionalen Strukturpolitik ist hinsichtlich des immer noch hohen Zuwachses an Siedlungs- und Verkehrsfläche kritisch zu beurteilen (Köder et al. 2014). In allen Förderbereichen werden bauliche Maßnahmen im Außenbereich gefördert. Darunter zählen z. B. die Errichtung neuer Betriebsstätten, die Erschließung und der Ausbau von Industrie- und Gewerbegebieten, der Neubau von Forschungs- und Bildungseinrichtungen und die Errichtung von Straßen sowie touristischen Infrastrukturen. Allerdings erfolgt durch die GRW auch eine Subventionierung der Revitalisierung von Industrie- und Gewerbebranchen (Koordinierungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) 2018). Zwischen 1991 und 2010 wurden 30 % aller für die Infrastrukturförderung bewilligten Gelder für die Erschließung von Industrie- und Gewerbegebieten verwendet, während nur 8 % in die Wiederherrichtung von Brachflächen flossen (Köder et al. 2014). Die Förderkriterien der Gemeinschaftsaufgabe unterstützen auch im aktuell gültigen Koordinierungsrahmen weiterhin die Erschließung neuer Flächen. Alle genannten Fördermaßnahmen müssen jedoch mit den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen (BMWi 2020a).

Möglichkeiten zur Nachjustierung

Aus flächenpolitischer Sicht ist hinsichtlich der GRW ein Umdenken erforderlich (Adrian et al. 2018, S. 121). Dabei muss aber die erforderliche wirtschaftliche und regionale Entwicklung gerade strukturschwächerer Räume durch die GRW im Blick behalten werden. In diesem Sinne stellt die Förderung durch die GRW keinen Fehlanreiz, sondern vielmehr ein ungenügend differenziertes Anreizsystem dar. Zugleich könnte die GRW wichtige Impulse zum Flächensparen geben, indem die Strukturpolitik konsequent an Nachhaltigkeitszielen ausgerichtet würde.

Es gilt also, das System der GRW weiterzuentwickeln: Die Förderrichtlinien könnten um **umweltorientierte Förderkriterien** ergänzt werden, die dem Brachflächenrecycling gegenüber einer Neuerschließung von Gewerbeflächen den Vorrang geben. Maßnahmen der Strukturförderung könnten der Innenentwicklung und der Ertüchtigung bestehender Infrastrukturen dienen (Umweltbundesamt 2014). Voraussetzung für die Förderung von Neuerschließungen könnten Bestandsaufnahmen der Siedlungsbrachen bzw. Innenentwicklungspotenzialanalysen, fundierte Bedarfsanalyse und eine interkommunale Zusammenarbeit sein. Dabei könnten flächensparende Bauweisen ausgenutzt werden müssen (Adrian et al. 2018; Köder et al. 2014).

Die Anpassungsmöglichkeiten der Förderrichtlinien erfordern einen Mehraufwand, insbesondere im Bereich der Abwicklung des Förderprogramms (Adrian et al. 2018, S. 212).

Hinweise aus dem Dialog

Die Interviewpartner*innen verweisen auf die Relevanz des Instruments zur Förderung der regionalen Entwicklung. Sie warnen davor, die GRW-Förderung durch Änderungen komplizierter zu gestalten. Die Expert*innen empfehlen, die Förderprogramme zu schärfen und durch Anreize zum Flächensparen und ein Flächensparziel zu flankieren.

Zudem wird in den Interviews angeregt, ein Monitoring der Förderungen hinsichtlich der Nachhaltigkeit ihrer Wirkungen durchzuführen.

Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK-Förderung)

Gutachterliche Empfehlung

Langfristig sollte eine Weiterentwicklung der GAK-Förderung nach ökologischen Kriterien erfolgen: So sollte ein Vorrang für Innen- und Bestandsentwicklung integriert werden. Die Subventionen für den land- und forstwirtschaftlichen Wegebau sollten überprüft und flächenschonende Alternativen priorisiert werden. Möglichkeiten zur Förderung von Innenentwicklung sollten stärker fokussiert werden.

Kurzfristig sollte die Strukturförderung mit Anreizen zur Bestandsentwicklung flankiert werden. Zusätzlich sollte ein Monitoring der Nachhaltigkeit der GAK-Förderung erfolgen.

In der GAK-Förderung werden Projekte in der Landwirtschaft, zum Schutz der ländlichen Räume und der Küsten finanziert. Ziel ist es, eine leistungs- und wettbewerbsfähige Land- und Forstwirtschaft sowie Küstenschutz zu schaffen (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) 2019). Die GAK-Förderung fokussiert auf Handlungsbedarfe im ländlichen Raum, darunter Leerstand und Funktionsverlust der Dorfkerne sowie Wegbrechen von Mobilität und Versorgung und trägt somit zu gleichwertigen Lebensverhältnissen bei (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2019a, S. 18).

Die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe erfolgt auf Grundlage des GAK-Gesetzes sowie eines Rahmenplans für einen Zeitraum von jeweils vier Jahren (derzeit Rahmenplan 2019-2022).

Wirkung

Durch die GAK werden verschiedene flächenverbrauchende Maßnahmen gefördert, u. a. im Zusammenhang der Dorfentwicklung, beim Ausbau von Freizeit- und Naherholungseinrichtungen, bei Infrastrukturmaßnahmen zur Erschließung der landwirtschaftlichen, wirtschaftlichen oder touristischen Entwicklungspotenziale oder bei verschiedenen baulichen Maßnahmen. Eine Priorisierung des Innenbereichs findet nicht statt (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) 2019). Damit ist von einer häufigen direkten Förderung des Flächenverbrauchs auszugehen.

Zugleich werden durch die GAK aber auch Maßnahmen zur Beseitigung von Leerstand, zur Stärkung von Dorfkernen oder zur Umnutzung der Bausubstanz landwirtschaftlicher Betriebe und damit zur Innenentwicklung finanziert. In einigen Bundesländern wird die Innenentwicklung in den Programmen prioritär behandelt: So findet in Niedersachsen im Rahmen des Dorfentwicklungsprogrammes die Innenentwicklung eine gesonderte Erwähnung (Niedersachsen, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2021, S. 40–42).

Möglichkeiten zur Nachjustierung

Bei einer Nachjustierung der GAK muss die erforderliche regionale Entwicklung gerade strukturschwächerer Räume im Blick behalten werden. In diesem Sinne stellt die Förderung durch die GAK keinen Fehlanreiz, sondern vielmehr ein ungenügend differenziertes Anreizsystem dar.

Die GAK könnte nach ökologischen Kriterien weiterentwickelt werden. So könnte ein **Vorrang für die Innen- und Bestandsentwicklung** eingeführt werden. Gleichzeitig weisen viele Förderbereiche Möglichkeiten auf, stärker auf eine Innenentwicklung hinzuwirken, bspw. die Dorfentwicklung. Diese Möglichkeiten gilt es, stärker zu fokussieren. Ein Abbau umweltschädlicher Fördermaßnahmen könnte Finanzierungsspielräume hierfür schaffen (Köder et al. 2014).

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen fordert unter dem Gesichtspunkt des Flächenverbrauchs und aus Naturschutzsicht eine Überprüfung der Subventionen für den land- und forstwirtschaftlichen Wegebau in der Gemeinschaftsaufgabe (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2016).

Hinweise aus dem Dialog

Die Expert*innen verweisen auf die Relevanz des Instruments zur Förderung der regionalen Entwicklung. Systematische Änderungen der Förderung könnten dazu führen, dass das System komplizierter wird. Hier gilt es aus ihrer Sicht zu prüfen, wie tragbar eine mögliche komplexere Ausgestaltung der Förderung ist.

Die Expert*innen empfehlen, die Förderprogramme zu schärfen und durch Anreize zum Flächensparen und durch ein Flächensparziel zu flankieren.

Zudem wird in den Interviews angeregt, ein Monitoring der Förderungen hinsichtlich der Nachhaltigkeit ihrer Wirkungen durchzuführen.

Städtebauförderung

Gutachterliche Empfehlung

Die Städtebauförderung setzt in ihrer jetzigen Form bereits gute und wichtige Anreize für Innenentwicklung und einen sparsamen Umgang mit Fläche. **Kurzfristig** sind Änderungen (auch aufgrund der jüngsten Novellierung aus dem Jahr 2020) daher nicht geboten.

Langfristig sollten (z. B. im Rahmen der jährlich von Bund und Länder fortzuschreibende Verwaltungsvereinbarung) Nachsteuerungsmöglichkeiten geprüft werden in Bezug auf die Finanzierung der kommunalen Selbstbeteiligung und in Bezug darauf, dass Kommunen in den Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepten als verpflichtende Grundlage der Städtebauförderung Flächensparziele formulieren und mit konkreten Strategien und Maßnahmen unterlegen.

Außerdem ist **langfristig** ein gleichwertiges Fördersystem für kleinere Kommunen im ländlichen Raum einzuführen, die durch die Städtebauförderung bisher nicht erreicht werden.

Im Rahmen der Städtebauförderung fördern Bund und Länder die Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen mit dem Ziel, Innenstädte und Ortszentren zu stärken sowie die sozialen Missstände zu beheben. Dazu gewährt der Bund den Ländern Finanzhilfen gemäß Artikel 104 b Grundgesetz, die durch Mittel der Länder und Kommunen ergänzt werden. Die Bundesfinanzhilfen werden den Ländern auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung (VV Städtebauförderung) zur Verfügung gestellt (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2020b, S. 3). Auf ihrer Grundlage regeln die jeweiligen Förderrichtlinien der Länder die Förderfähigkeit von Maßnahmen und Vorhaben, Förderschwerpunkte und nähere Auswahlkriterien. Verwaltungsvereinbarung und Förderrichtlinien steuern so die programmatischen Ziele der Städtebauförderung.

Ziele der Städtebauförderung sind (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2021)

1. Stärkung von Innenstädten und Ortszentren in ihrer städtebaulichen Funktion, auch unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes
2. Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten; Kennzeichen für solche Funktionsverluste ist vor allem ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen, wie z. B. Wohnungsleerstand oder Brachflächen in Innenstädten, insbesondere von Industrie-, Konversions- und Bahnflächen
3. Städtebauliche Maßnahmen zur Behebung sozialer Missstände.

Zur Verwirklichung dieser Förderziele hat der Bund folgende Programme geschaffen (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2021, S. 6), die bis 2019 gültig waren:

1. Soziale Stadt
2. Stadtumbau
3. Aktive Stadt- und Ortsteilzentren
4. Städtebaulicher Denkmalschutz
5. Kleinere Städte und Gemeinden
6. Zukunft Stadtgrün
7. Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen

Die Novellierung der Städtebauförderung ab 2020 sieht eine Verschlinkung und Entbürokratisierung des Förderprogrammes vor. Die bisherigen sieben Programme wurden in drei neue Förderprogramme aufgelöst (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2021, S. 6):

1. "Lebendige Zentren" zur Förderung der Innenentwicklung und historischer Stadtkerne (300 Millionen Euro),
2. "Sozialer Zusammenhalt" zur Förderung des Zusammenlebens in den Quartieren (200 Millionen Euro),
3. "Wachstum und Nachhaltige Erneuerung" zur Anpassung an den demographischen und strukturellen Wandel sowie zur Gestaltung lebenswerter Quartiere (290 Millionen Euro).

Fördervoraussetzungen sind neben der Abgrenzung des Fördergebietes und einem integrierten städtebaulichen Konzept, Maßnahmen des Klimaschutzes bzw. zur Anpassung an den Klimawandel. Mindestens eine Maßnahme muss in diesem Kontext erfolgen. Förderfähig sind somit Maßnahmen des Klimaschutzes, der Klimawandelanpassung und zur Verbesserung der grünen Infrastruktur (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2021, S. 14–15).

Wirkung

Die Städtebauförderung umfasst in ihren Programmen viele Maßnahmen, die das Ziel des Flächensparens verfolgen. Die Novellierung der Städtebauförderung setzt verstärkt auf Maßnahmen des Klimaschutzes und der Bestandsentwicklung, worunter auch Maßnahmen des Flächensparens gefördert werden. Dazu zählen Maßnahmen der Bodenentsiegelung und des Flächenrecyclings, Schaffung/Erhalt oder Erweiterung von Grünflächen und Freiräumen, Revitalisierung von Brachflächen einschließlich Nachnutzung bzw. Zwischennutzung (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2020b, S. 6). Mit der Fördervoraussetzung legt die Novellierung einen verstärkten Fokus auf flächensparende Maßnahmen über alle Förderprogramme hinweg, insbesondere im Programm „Lebendige Zentren“ (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) 2020b, S. 8–9).

Möglichkeiten zur Nachjustierung

Die Städtebauförderung leistet in ihrer jetzigen Ausgestaltung bereits einen erheblichen Beitrag zur Innenentwicklung und dem Erreichen des Flächensparziels. Obwohl die Städtebauförderung bereits die Innenentwicklung stark fördert, sollten die Fördermöglichkeiten verstärkt auf Brachflächenrecycling, Renaturierung von Brachflächen und die Schließung von Baulücken fokussieren. Zudem sollte darauf hingewirkt werden, dass in den Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzepten (ISEK) – als verpflichtende Grundlage der Städtebauförderung – **Flächensparziele formuliert** sowie mit konkreten Strategien und Maßnahmen unterlegt werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Wirksamkeit aufgrund der kommunalen Selbstbeteiligung auch von der finanziellen Situation der Kommunen abhängt. Hier sind ggf. Nachsteuerungen zu prüfen (Adrian et al. 2018, S. 120).

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfiehlt, dass die Teilnahme der Kommunen an der Städtebauförderung an ein **verpflichtendes Brachflächen- und Leerstandskataster** gekoppelt wird (Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2016, S. 274).

Festzustellen ist auch, dass die Städtebauförderung kleinere Gemeinden nicht erreicht. Eine gleichwertige alternative Fördermöglichkeit fehlt hier bislang. Daher ist eine Aufstellung eines **Förderprogrammes für Innenentwicklung und Brachflächenrevitalisierung im ländlichen Raum** zu prüfen.

Hinweise aus dem Dialog

Die Städtebauförderung setzt bereits wichtige Anreize für das Flächensparen. Eine Nachjustierung wird aus diesem Grund von den Interviewten überwiegend abgelehnt, da eine Verschneidung mit weiterreichenden Zielen das System stark verkomplizieren würde. Festgestellt wird jedoch, dass Brachflächen nicht genug in die Förderkulisse miteinbezogen werden.

Wohnungsbauförderung für Privatpersonen

Gutachterliche Empfehlung

Langfristig sollten alle Förderungen, die undifferenziert einen Anreiz für Neubau geben, abgeschafft oder derart nachjustiert werden, dass sie einen Anreiz zur Innenentwicklung sowie zur Bestandserneuerung und Sanierung setzen. Die Förderprogramme der KfW bieten hierfür bereits zahlreiche Fördermöglichkeiten.

Wirkung

Verschiedene Förderansätze wie die **Bausparförderung**, das **Baukindergeld** oder verschiedene **Förderprogramme der KfW** verstärken potenziell den Anreiz zum Eigenheimbau und damit auch zur Flächenneuanspruchnahme und sind somit nicht mit dem Flächensparziel vereinbar, während die Erreichung des eigentlichen Förderzieles aufgrund von Mitnahmeeffekten z.T. fraglich ist:

- ▶ Das Bausparen wird mit der Wohnungsbauprämie, der Arbeitnehmer-Sparzulage und dem Eigenheimrentengesetz (Wohn-Riester) mit dem Ziel gefördert, die Bildung von Wohneigentum zu ermöglichen. Potenziell verstärken diese Förderungen den Anreiz zum Eigenheimbau und damit auch zur Flächenneuanspruchnahme. Beim Eigenheimrentengesetz sind Modernisierungen, Sanierungen oder Energiesparmaßnahmen ausdrücklich nicht förderfähig (Köder et al. 2014).
- ▶ Das Baukindergeld wurde 2018 von der Bundesregierung eingeführt, um Familien den Erwerb von Wohneigentum zu erleichtern (Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) 13.09.2018). Die Förderungen unterscheiden dabei nicht zwischen Bestands- und Neubauerwerb bzw. Bau im Innenbereich oder in Neubaugebieten. Damit entsteht kein Anreiz für eine verstärkte Innenentwicklung.
- ▶ Die KfW vergibt für den Erwerb von Wohneigentum Fördersummen von bis zu 100.000 €. Dabei ist die Fördersumme unabhängig von der Art des Eigentumserwerbs (Neubau, Kauf im Bestand oder im Außenbereich), wodurch kein Anreiz zum Flächensparen entsteht (Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) 2019b). Allerdings gibt es eine Vielzahl an Förderprodukten für die energetische Sanierung von Bestandsimmobilien (Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) 2019a).

Möglichkeiten zur Nachjustierung

Grundsätzlich sollten keine Anreize für zusätzlichen Wohnungsbau gegeben werden, die regional undifferenziert sind und nicht zwischen Neubau (in Neubaugebieten) und Bestandsentwicklung differenzieren. Stattdessen sollte sich die Wohnungsförderung des Bundes und der Länder auf die **Modernisierung und energetische Sanierung bestehender Gebäude** beschränken

(Köder et al. 2014). Hierfür bieten die im Bereich des Bestandserwerbs und der Sanierung bereits breit aufgestellten KfW-Förderprogramme gute Ansätze. Sofern Förderungen beibehalten werden, sollten diese nach einem Bau/Erwerb in Neubaugebieten und im Innenbereich differenzieren, um einen verstärkten Anreiz für die Innenentwicklung zu leisten. Ein derartiges „Baukindergeld“ ist im kommunalen Raum als „Jung kauft Alt“-Förderung bekannt.

Hinweise aus dem Dialog

Die Expert*innen verweisen auf die Möglichkeit, Förderungen lediglich im Bestand anwenden zu können, um das Flächensparziel zu erreichen.

Zudem wird angeregt, eine „Jung-kauf-Alt“-Förderung als Bundesprogramm auszubauen.

5 Fazit

Der vorliegende Status-quo-Bericht zeigt, dass eine Reihe von Fehlanreizen besteht, die das Flächensparziel der Bundesregierung konterkarieren. Langfristiges Ziel aus Sicht des Flächensparzieles muss es sein, diese Fehlanreize abzubauen. Aus Sicht der Teilnehmenden am Dialogprozess ist der Abbau von bestehenden Fehlanreizen zentral für die Erreichung von flächenpolitischen Zielen.

Zugleich zeigt sich bei vielen der Instrumente allerdings, dass der „Fehlanreiz“ aufgrund eines klassischen Zielkonflikts besteht (z.B. § 35 BauGB, Entfernungspauschale, Fördersysteme entsprechend GRW oder GAK). Hier muss zum einen zwischen diesen unterschiedlichen Zielen politisch abgewogen werden, wobei eine stärkere Ausrichtung auf Flächensparen sicherlich auf erhebliche Akzeptanzprobleme betroffener Akteure stoßen wird. Zum anderen ist daher zu prüfen, wie Belange des Flächensparens bei einer Beibehaltung der Förderungen bzw. Regelungen besser berücksichtigt werden können.

Bei einigen Instrumenten und Förderungen hingegen zeigt der Bericht auf, dass die damit intendierten Ziele der jeweiligen Instrumente dem Ziel des Flächensparens diametral zuwiderlaufen (z. B. § 13b BauGB) oder es in erheblichem Umfang konterkarieren (z. B. Bausparen mit Ausrichtung auf Einfamilienhaus-Neubau). Diese sollten daher umgehend gemäß dem Ziel des Flächensparens abgeschafft oder so nachjustiert werden, dass zusätzlicher Flächenverbrauch nicht unterstützt wird.

Bei weiteren Instrumenten (z. B. kommunaler Finanzausgleich, Grundsteuer und Grunderwerbsteuer) erscheinen Änderungen in Richtung eines stärkeren Flächensparens sehr komplex. Trotzdem sollten (auch aus Sicht der Teilnehmenden am Dialogprozess über Expert*inneninterviews und Dialogveranstaltungen) Nachjustierungen dieser Instrumente im Sinne einer langfristigen Vision und Strategie diskutiert und langfristig umgesetzt werden. Um das Flächensparziel nicht zu verfehlen, sollten hierbei keine Anreize oder Wirkmechanismen ausgeschlossen werden. In der wissenschaftlichen Diskussion werden zahlreiche Ansätze der Neujustierung aufgezeigt.

Weiterhin gilt es (auch da ein vollständiger Abbau der genannten Fehlanreize kurzfristig politisch nicht umsetzbar sein wird), bestehende Fehlanreize mit positiven ökonomischen Anreizen für eine stärkere Innen- und Bestandsentwicklung zu flankieren. Während für den städtischen Raum mit der Städtebauförderung prinzipiell ein entsprechendes Anreizsystem vorliegt, fehlt ein gleichwertiges System für den ländlichen Raum. Zu beachten ist, dass es trotz bestehender Zielkonflikte auf Dauer keine Lösung sein kann, durch Förderprogramm sowohl eine Flächenneuinanspruchnahme als auch das Flächensparen gleichzeitig zu fördern. Hier sind eine klare Abwägung und Prioritätensetzung durch die Politik gefordert.

Unabhängig von einem Abbau von „Fehlanreizen“ ist eine bundesweite „Globalsteuerung“ des Flächenverbrauchs erforderlich, die durch eine Kontingentierung plus raumordnerische Steuerung oder Flächenzertifikatehandel umgesetzt werden könnte, um das Flächensparziel verbindlich zu erreichen.

Auf der anderen Seite sind Transparenz, Bewusstseinsbildung und Beratung entscheidende Stellschrauben, um ein Umdenken hinsichtlich des Flächenverbrauchs zu erreichen und die Notwendigkeit von Innenentwicklung zu vermitteln. Daher sind auch hier weitere Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen erforderlich.

6 Literaturverzeichnis

Adrian, Luise; Bock, Stephanie; Bunzel, Arno; Preuß, Thomas; Raket, Magdalene (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau (Texte, 38/2018). Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/instrumente-zur-reduzierung-der>.

Ahlert, Gerd; Klann, Uwe; Lutz, Christian; Meyer, Bernd; Wolter, Marc Ingo (2005): Abschätzung der Auswirkungen alternativer Bündel ökonomischer Anreizinstrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Ziele, Maßnahmen, Wirkungen. Working Paper. Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (GWS). Osnabrück (GWS Discussion Paper, 5). Online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/94383/1/gws-paper05-5.pdf>, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2013): Privilegierung von Außenbereichsvorhaben i. S. d. § 35 BauGB. Hannover (Positionspapier aus der ARL, 94). Online verfügbar unter https://www.arl-net.de/system/files/media-shop/pdf/pospaper_94.pdf, zuletzt geprüft am 17.10.2023.

Bayerischer Landtag, 18. Wahlperiode (2019): Auswirkungen des § 13b BauGB auf den Flächenfraß in Bayern. Schriftliche Anfrage des Abgeordneten Christian Zwanziger BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 27.11.2019. Drucksache 18/1293. Online verfügbar unter https://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/18_0001293.pdf, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Bizer, Kilian; März, Sebastian; Proeger, Till (2018): Modellvorstellungen zur Erklärung der Flächeninanspruchnahme – Über die Bedeutung der ökonomischen und fiskalischen Ursachen der Flächeninanspruchnahme in Deutschland. In: Martin Behnisch, Odette Kretschmer und Gotthard Meinel (Hg.): Flächeninanspruchnahme in Deutschland. Auf dem Wege zu einem besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung. Berlin: Springer Spektrum, S. 57–72.

Braun, Reiner (2019): Reform der Grundsteuer. Zoniertes Bodenwertmodell statt eierlegender Wollmilchsau. Version 2 vom 2. Mai 2019 (neu: Kapitel 8 „Das zonierte Wohnflächenmodell“). empirica ag. Berlin (empirica-Paper, 249). Online verfügbar unter <https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/empi249rb.pdf>, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Bund-/Länder- Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) (2010): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Bericht der Umweltministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes. Online verfügbar unter https://www.labo-deutschland.de/documents/UMK-Bericht_98a.pdf, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2008): Stärkung des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Empfehlungen des Bundesamtes für Naturschutz. Bonn Bad Godesberg. Online verfügbar unter <https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-04/PositionspapierFlaeche.pdf>, zuletzt geprüft am 17.10.2023.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2019): Grundsteuerreform – verfassungsfest, einfach und sozial gerecht. Analysen und Berichte. Berlin (Monatsbericht des BMF). Online verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2019/07/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-grundsteuerreform_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3,, zuletzt geprüft am 03.11.2023.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2020): Die neue Grundsteuer – Fragen und Antworten. Online verfügbar unter <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-die-neue-grundsteuer.html>, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2021): Überblick zur Grundsteuerreform – Wie die Länder das neue Grundsteuerrecht umsetzen. Analysen und Berichte (Monatsbericht des BMF, November 2021). Online verfügbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2021/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-2-grundsteuerreform-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=8.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2019a): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). Berlin. Online verfügbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/Handlungsempfehlungen-Baulandkommission.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hg.) (2019b): Maßnahmenpaket Baukostensenkung. Umsetzungsstand der Empfehlungen der Baukostensenkungskommission und Ausblick. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/bauen/massnahmenpaket_baukostensenkung.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2019c): Unser Plan für Deutschland. Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Schlussfolgerungen von Bundesminister Horst Seehofer als Vorsitzendem sowie Bundesministerin Julia Klöckner und Bundesministerin Dr. Franziska Giffey als Co-Vorsitzende zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/unser-plan-fuer-deutschland-leporello.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020a): Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland. Baulandmobilisierungsgesetz. Referentenentwurf. Online verfügbar unter https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwuerfe/baulandmobilisierungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2020b): Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020. über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104 b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen. (VV Städtebauförderung 2020) vom 19.12.2019 / 07.05.2020. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/bauen/verwaltungsvereinbarung-staedtebaufoerderung-2020.pdf;jsessionid=20D5F714DCD7991B7613B5DF4F49560D.1_cid504?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 30.10.2023.

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2021): Städtebauförderung 2021. Informationen zu den Förderprogrammen. 3. Aufl. Berlin. Online verfügbar unter https://www.staedtebaufoerderung.info/SharedDocs/downloads/DE/Praxis/ArbeitshilfenundLeitfaeden/Broschuere_Staedtebaufoerderung_2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2019): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ 2019-2022. Bonn. Online verfügbar unter <https://www.bmel-statistik.de/fileadmin/daten/0002000-2019.pdf>, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nationale_strategie_biologische_vielfalt_2015_bf.pdf.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2016): Den ökologischen Wandel gestalten. Integriertes Umweltprogramm 2030. IUP 2030. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/integriertes_umweltprogramm_2030_bf.pdf.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2020): Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW). Berlin. Online verfügbar unter <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Bund/BMWi/verbesserung-der-regionalen-wirtschaftsstruktur.html>, zuletzt geprüft am 05.03.2020.

Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil des Zweiten Senats vom 09. Dezember 2008 vom 09.12.2008, Aktenzeichen 2 BvL 1/07 -, Rn. 1-91. In: *BVerfGE 122, 210 - 248*.

Der Bundesrat (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa: KOM(2011) 571 endg.; Ratsdok. 14632/11. Beschluss des Bundesrates. Drucksache 590/11 (Beschluss). Online verfügbar unter <https://www.bundesrat.de/bv.html?id=0590-11>.

Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode (2019): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Drucksache 19/11086. Berlin. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/19/110/1911086.pdf>, zuletzt geprüft am 03.11.2023.

Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode (2000): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Entfernungspauschale und zur Zahlung eines einmaligen Heizkostenzuschusses. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Berlin (Drucksache, 14/4435). Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/14/044/1404435.pdf>, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode (2002): Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 14/8953. Berlin. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/14/089/1408953.pdf>.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) (Hg.) (2017): BauGB-Novelle tritt am 13. Mai 2017 in Kraft. Online verfügbar unter <https://www.dstgb.de/themen/stadtentwicklung-und-wohnen/aktuelles/baugb-novelle-tritt-am-13-mai-2017-in-kraft/>, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Die Bundesregierung (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975292/730844/3d30c6c2875a9a08d364620ab7916af6/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-neuauflage-2016-download-bpa-data.pdf?download=1>, zuletzt geprüft am 13.09.2023.

Die Bundesregierung (2019): Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1679914/48c179c7e1912bb2143f1fd9277fdfe0/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) (2016): Entfernungspauschale reformieren — sozial und ökologisch (FÖS-Themenpapier, 10/2016). Online verfügbar unter <https://foes.de/pdf/2016-10-Themenpapier-Entfernungspauschale.pdf>, zuletzt geprüft am 03.11.2023.

Frerichs, Stefan; Hamacher, Karl; Simon, André; Prenger-Berninghoff, Kathrin; Witte, Andreas; Groth, Klaus-Martin (2020): Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB. Ergänzungsbericht zur Evaluierung der praktischen Anwendung der neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011/2013 zur Förderung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien. Hg. v. Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau (Texte, 93/2020). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_93-2020_baugb-novellen.pdf, zuletzt geprüft am 19.10.2023.

Fuest, Clemens; Thöne, Michael (2005): Gemeindefinanzreform. Hintergründe, Defizite, Alternativen. Gutachten im Auftrag des Deutschen Bundestages. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln). Köln (FiFo-Berichte, 1). Online verfügbar unter https://kups.ub.uni-koeln.de/1441/1/FiFo-Berichte_Nr_1_2005.pdf.

Gerhards, Eva; Gutsche, Jens-Martin; Kreuter, Helena; Schrog, Fabian; Thöne, Michael (2019): Bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Schleswig-Holstein. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln). Köln (FiFo-Berichte, 27). Online verfügbar unter <https://www.econstor.eu/handle/10419/221904>, zuletzt geprüft am 30.10.2023.

Handelsblatt (2019): Bundesrat stimmt Grundsteuer-Reform zu – Neuberechnung ab 2025. Düsseldorf. Online verfügbar unter <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/steuerreform-bundesrat-stimmt-grundsteuer-reform-zu-neuberechnung-ab-2025/25205036.html?ticket=ST-23693-4GuOZcJww7HcEMXXfH6y-ap2>, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Hendzlik, Manuel; Lange, Martin; Burger, Andreas; Dziekan, Katrin; Fechter, Andrea; Frey, Kilian et al. (2019): Kein Grund zur Lücke. So erreicht Deutschland seine Klimaschutzziele im Verkehrssektor für das Jahr 2030. Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau (Position, November 2019). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/19-12-03_uba_pos_kein_grund_zur_luecke_bf_0.pdf, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Henger, Ralph; Daniel, Sarah; Schier, Michael; Blecken, Lutke; Fahrenkrug, Katrin; Melzer, Michael et al. (2019): Modellversuch Flächenzertifikatehande. Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. Abschlussbericht. Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau (Texte, 116/2019). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02_texte_116-2019_modellversuch-flaechenzertifikatehandel.pdf, zuletzt geprüft am 19.10.2023.

Köder, Lea; Burger, Andreas; Eckermann, Frauke (2014): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2014. Fachbroschüre. Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/umweltschaedliche_subventionen_2014_0.pdf, zuletzt geprüft am 31.10.2014.

Koordinierungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) (2018): Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ab 17. September 2018. Online verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_laendliche-Regionen/Foerderung-des-laendlichen-Raumes/Projektsteckbriefe-Foerderungswegweiser/GRWkoordinierungsrahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 03.11.2023.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (13.09.2018): Baukindergeld startet am 18.09.2018. Online verfügbar unter https://www.kfw.de/%C3%9Cber-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_488320.html, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2019a): Ihre Förderung für bestehende Immobilien. Frankfurt a.M. Online verfügbar unter <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestandsimmobilien/>.

Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (2019b): Ihre Förderung für einen Neubau. Frankfurt a.M. Online verfügbar unter <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Neubau/>.

Krumm, Raimund (2003): Die Baulandausweisungsumlage als flächenpolitisches Steuerungsinstrument. In: *Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 83 (6). Online verfügbar unter <https://www.wirtschaftsdienst.eu/pdf-download/jahr/2003/heft/6/beitrag/die-baulandausweisungsumlage-als-flaechenpolitisches-steuerungsinstrument.html>, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Meinel, Gotthard; Henger, Ralph; Krüger, Tobias; Schmidt, Tom; Schorcht, Martin (2020): Wer treibt die Flächeninanspruchnahme? Ein Planvergleich und deren Flächenwirkung. In: *RuR* 78 (3), S. 233–248. DOI: 10.2478/rara-2020-0003.

Niedersachsen, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2021): Zukunft Dorf. Dorfentwicklung in Niedersachsen. Hannover. Online verfügbar unter https://www.ml.niedersachsen.de/download/169344/Broschuere_ZUKUNFT_DORF_Dorfentwicklung_in_Niedersachsen.pdf, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2016): Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik. Berlin. Online verfügbar unter https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2016_Umweltgutachten_HD.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 30.10.2023.

Schleswig-Holstein, Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung (2021): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein. Fortschreibung 2021. Kiel. Online verfügbar unter https://www.schleswig-holstein.de/mm/downloads/MILIG/LEP/Text_LEP-SH_2021_A_B%29.pdf.

Schulz, Anne (2017): Reduzierung des Flächenverbrauchs mit Hilfe der Bauleitplanung. Dissertation. Münster: Lit (Schriftenreihe zum Staats- und Verwaltungsrecht, 15).

Sprengnetter, Hans Otto (2018): Reform der Grundsteuer. Online verfügbar unter https://www.sprengnetter.de/fileadmin/user_upload/2018-11-19_Reform_der_Grundsteuer.pdf, zuletzt geprüft am 31.10.2023.

Statistisches Bundesamt (DESTATIS) (2021): Siedlungs- und Verkehrsfläche wächst jeden Tag um 52 Hektar. Pressemitteilung Nr. 209. Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/04/PD21_209_412.html.

Umweltbundesamt (UBA) (2020): Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Dessau-Roßlau. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#textpart-4>, zuletzt aktualisiert am 01.08.2020, zuletzt geprüft am 01.08.2020.

Umweltministerkonferenz (UMK) (2020): Ergebnisprotokoll. 95. Umweltministerkonferenz am 13. November 2020 per Videokonferenz. Online verfügbar unter https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll_95_umk_2_1608714572.pdfhttps://www.umweltministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-ergebnisprotokoll_95_umk_2_1608714572.pdf, zuletzt geprüft am 30.10.2023.