



Rat für
NACHHALTIGE
Entwicklung



Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland

Evaluation der Ratsempfehlungen
"Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30ha"

Studie im Auftrag des
Rates für Nachhaltige Entwicklung

von
Frank Ulmer (Leitung)
Prof. Dr. Ortwin Renn
Prof. Dr. Alfred Ruther-Mehlis
Angelika Jany
Metke Lilienthal
Dr. Barbara Malburg-Graf
Jörg Pietsch
Julika Selinger

DIALOGIK gGmbH
Seidenstraße 36
70174 Stuttgart

Hochschule Nürtingen-Geislingen
Institut für angewandte Forschung
Schelmenwasen 4-8
72622 Nürtingen

texte Nr. 19, Januar 2007

Rat für Nachhaltige Entwicklung

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung hat die Aufgabe, Empfehlungen zur Nachhaltigkeitspolitik zu geben, Projekte mit Vorbildcharakter zu initiieren und das Thema „Nachhaltigkeit“ in die Öffentlichkeit zu tragen. Der Rat wurde im April 2001 von Bundeskanzler Gerhard Schröder berufen.

Impressum

Geschäftsstelle des Rates für
Nachhaltige Entwicklung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
info@nachhaltigkeitsrat.de
www.nachhaltigkeitsrat.de

Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland

Evaluation der Rats-Empfehlungen "Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30ha"

Frank Ulmer (Leitung)
Prof. Dr. Ortwin Renn
Prof. Dr. Alfred Ruther-Mehlis
Angelika Jany
Metke Lilienthal
Dr. Barbara Malburg-Graf
Jörg Pietsch
Julika Selinger

DIALOGIK gGmbH
Seidenstr. 36
70174 Stuttgart
www.dialogik-expert.de

Hochschule Nürtingen-Geislingen
Institut für angewandte Forschung
Schelmenwasen 4-8
72622 Nürtingen

Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	4
Abstract (english)	7
Kurzfassung	8
1 Einführung	18
2 Projektdesign und Methoden	19
2.1 Projektdesign und Grundlagen	19
2.2 Methoden	21
3 Ergebnisse der empirischen Untersuchung	26
3.1 Analyse aktueller Programme und Projekte	26
3.1.1 Neue Leitbilder für Stadt und Land [A]	27
3.1.2 Zielmanagement [B]	28
3.1.3 Planungswahrheit und Flächenrecycling [C]	29
3.1.4 Steuern und Subventionen [D] / Zusätzliche Maßnahmen des Bundes [E]	30
3.1.5 Empfehlungen für das Projekt zum kontinuierlichen Dialog Fläche [F]	30
3.1.6 Verbesserung der Informationsgrundlagen und des Problembewusstseins [G]	31
3.1.7 Umsetzung	31
3.1.8 Bezug zum Rat und zur Nachhaltigkeitsstrategie	32
3.2 Onlineumfrage und Delphi-Workshops	35
3.2.1 Neue Leitbilder für Stadt und Land [A]	35
3.2.2 Zielmanagement [B]	35
3.2.3 Planungswahrheit und Flächenrecycling [C]	36
3.2.4 Steuern und Subventionen [D]	38
3.2.5 Zusätzliche Maßnahmen des Bundes [E]	40
3.2.6 Empfehlungen für das Projekt zum kontinuierlichen Dialog Fläche [F]	41
3.2.7 Verbesserung der Informationsgrundlagen und des Problembewusstseins [G]	42
3.2.8 Zusätzliche Maßnahmen [H]	42
3.2.9 Diskussionen zum Abschluss der Delphi-Workshops	44
3.2.10 Workshop 2: Empfehlungen der Experten an den Rat	47

3.3	Abschlussworkshop.....	49
3.3.1	Neue Leitbilder für Stadt und Land [A]	49
3.3.2	Kommunikation in Öffentlichkeit / Massenmedien [G]	50
3.3.3	Zielmanagement [B]	50
3.3.4	Stärkung der Regionalplanung [A].....	51
3.3.5	Kommunales Flächenmanagement [A].....	51
3.3.6	Brachflächenrecycling und Flächenkreislaufwirtschaft [C]	52
3.3.7	Reform der kommunalen Finanzsysteme [D]	52
3.3.8	Steuern und Subventionen zur Stärkung der Innenentwicklung [D]	53
3.3.9	Handelbare Flächenausweisungsrechte [C]	53
3.3.10	Abschließende Bewertung und Zusammenfassung.....	54
4	Schlussfolgerungen	55
5	Literaturverzeichnis	61
	Internetquellen.....	62
	Abkürzungsverzeichnis	63
	Anhang.....	64

VORWORT

In Deutschland nimmt die Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke weiter zu. Allen politischen Beteuerungen und Plänen zum Trotz ist der Trend zur stärkeren Flächennutzung für Wohngebäude, Gewerbegebiete und Straßen ungebrochen. Konjunkturbedingte Schwankungen beeinflussen die Flächeninanspruchnahme und somit ist bei wieder erhöhtem Wirtschaftswachstum mit einem Anstieg des Flächenverbrauches zu rechnen. Die tägliche Ausdehnung der Siedlungsflächen beträgt zurzeit 114 ha (Statistisches Bundesamt, 2006). Die Bundesregierung hat deshalb die Absicht formuliert, diesen Zuwachs an Flächennutzung für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahre 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren (Bundesregierung 2002).

Doch werden diesen Worten Taten folgen? Zweifel sind angebracht. Das liegt nicht am mangelnden Willen der Politik oder an irgendeiner geheimen Verschwörung der Immobilienhaie. Das Problem besteht im Wesentlichen darin, dass eine dreidimensionale Nutzung des Raumes wesentlich größere Erträge verspricht als eine zweidimensionale. Wenn Ackerland zu Bauland wird, dann „rollt der Rubel“. Grundstückspreise können sich dann schnell verzehnfachen und der Wert des später bebauten Grundstücks kann nochmals um den Faktor 10-20 anwachsen – je nach Gebäudeart und Nähe zu urbanen Zentren. Gegen diese Ökonomie des Wertzuwachses kommen die herkömmlichen „weichen“ politischen Instrumente der Raumplanung bisher nur schlecht an. Wenn Eigentümer, Flächennutzer, Gemeinden und überregionale Steuerbehörden derzeit noch einen Mehrwert aus der Umwidmung von Flächen ziehen, dann sollte nicht nur korrektive Politik betrieben werden.

Um die Wirkung seiner Empfehlungen zum Ziel-30-ha einschätzen und ggf. Fehlstellen präzisieren zu können, hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung das Vorhaben „Evaluation des Ziel-30-ha des Nachhaltigkeitsrates“ an Dialogik gGmbH Stuttgart und die Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen vergeben. Das Angebot beinhaltete neben Desk-Research und Onlinebefragung drei Workshops mit Fachleuten aus Planung, Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Bürgergesellschaft, Hochschule und Forschungsinstitutionen, in denen mögliche Strategien und Instrumente erörtert und begründet werden sollten. Diese sollen dem Rat als Einschätzung und zur Weiterentwicklung seiner Empfehlungen dienen. Grundlage für die Beratungen waren neben den Empfehlungen des Rates die Ergebnisse einer Internet-Befragung der Fachöffentlichkeit zur Beurteilung der jetzigen Ausgangslage, zur Wirksamkeit und Vermittelbarkeit von Maßnahmen und zur Realisierungschance des von der Bundesregierung vorgegebenen Ziel-30-ha bis zum Jahr 2020.

Die Ergebnisse der Befragungen und der drei Konsultationsrunden reflektieren die grundsätzliche Problematik, ein für alle ökonomisch wichtiges Gemeingut wie den Boden gegen die ökonomischen Interessen der einzelnen Nutzer wahren und durchsetzen zu wollen. Die Workshop-Teilnehmer kamen zu dem Ergebnis, dass ein Erfolg nur mit einer integrativen Strategie erreicht werden kann. Diese Strategie sollte auf drei Säulen beruhen: Eckpunkte einer erfolgversprechenden Flächenpolitik sind Brachflächenrecycling, Flächenkreislaufwirtschaft, interkommunale Kooperation und das kommunale Flächenmanagement. Gemeinden müssen notfalls gesetzlich dazu verpflichtet werden, klare Flächensparziele quantitativ auszuweisen und diese umzusetzen. Dabei können neue Planungsinstrumente wie „multiattributive Entscheidungsanalyse“ oder „Zielmanagement“ zum Einsatz kommen. Ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen sind erforderlich, um den Kommunen mehr Anreize zu einer nachhaltigen Flächenpolitik zu geben und, wo nötig, auch

Abweichungen von den kommunalen oder regionalen Zielvorgaben zu bestrafen. Diese Vorgaben aus der Ordnungspolitik werden aber nur dann Erfolg haben, wenn Bewusstseinsbildung, partizipative Leitbildentwicklung und Selbstverpflichtung in den Kommunen hinzutreten.

Die bestehenden finanziellen Anreize für eine zunehmende Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen müssen - so weit rechtlich möglich - abgebaut werden. Die Idee der „Kosten- und Planungswahrheit“ (RNE, 2004) ist allerdings noch weit von der Umsetzung entfernt. In welcher Form bestehende Steuern und finanzielle Anreizsysteme geändert werden müssen, blieb im Projekt umstritten. Dies genauer auszuarbeiten und eine aufkommensneutrale Lösung vorzuschlagen, ist eine der dringlichen Aufgaben der Politik, an der auch der Rat für Nachhaltige Entwicklung aktiv mitwirken könnte.

Die Akzeptanz einer effektiven Flächenpolitik ist weitgehend daran gebunden, dass die Akteure von der Notwendigkeit dieser Maßnahmen überzeugt werden können. Dies ist angesichts der überwiegend kurzfristig gedachten ökonomischen Interessen schwierig. Ein Hoffnungsschimmer ist aber, dass das Umweltbewusstsein in Deutschland, wie der neueste Bericht des Umweltbundesamtes zur Einstellung der Bevölkerung zum Umweltschutz zeigt, wieder stark angestiegen ist (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2006). Daher ergibt sich hier eine gute Chance, mit den geeigneten Kommunikationsmaßnahmen zunächst das Bewusstsein der Akteure über die Problematik zu stärken und dann gezielt und adressatengerecht die einzelnen Akteure von der Notwendigkeit restriktiver Maßnahmen in diesem Bereich zu überzeugen. Im Vordergrund sollte dabei der Gewinn an Lebensqualität und an Standortqualität durch intelligentes Flächenmanagement stehen.

Lohnt sich dieser Aufwand angesichts einer demographischen Entwicklung, die ohnehin in Richtung geringerer Siedlungsfläche zu verlaufen scheint? Gegen die Hinnahme des jetzigen Trends zur Flächeninanspruchnahme spricht einiges: unterschiedlichste negative Beeinträchtigungen und Zerstörungen der Ressource und des Schutzgutes Boden, z.B. auch die Beeinträchtigung seiner Hochwasserschutzfunktion, damit auch höhere Belastungen für den Wasserkreislauf mit Folgen für das Klima und die Grundwasserneubildung, weitere Zerschneidung von Lebensräumen, Begrenzung und Reduktion der Biodiversität, Zerstörung von Erholungsräumen, stärkere Belastung des Raumes mit Verkehrsaufkommen und nicht zuletzt die erhöhten Kosten zur Aufrechterhaltung der geschaffenen Infrastrukturleistungen. Das alles sind wichtige Argumente für eine wirkungsvolle Eindämmung des Flächenverbrauchs. Leider kommen die meisten Projektionen zum Flächenverbrauch auch zu dem Schluss, dass die Zunahme der Flächeninanspruchnahme pro Individuum die mögliche Einsparung durch eine langsam schrumpfende Bevölkerung überkompensiert. Wenn man diese Argumente als schwerwiegend ansieht, kommt man also an wirkungsvollen Maßnahmen der Flächenpolitik nicht vorbei. Dieses Maßnahmenpaket aber politisch umzusetzen, wird außerordentlich schwierig sein.

Dreh- und Angelpunkt einer wirksamen Flächenpolitik ist und bleibt die Akzeptanz der beteiligten Akteure. Welche Möglichkeiten gibt es, das Problembewusstsein der Bevölkerung zu stärken und die möglichen negativen Folgen einer allzu lässigen Flächenpolitik aufzuzeigen? Zu diesen Fragen werden inzwischen neue Kommunikationsinstrumente konzipiert und zum Teil bereits umgesetzt. Kürzlich haben die beiden Autoren Lange und Hehl-Lange (Lange & Hehl-Lange, 2006) in der Zeitschrift GAIA ein Verfahren vorgestellt, bei dem durch Visualisierung der Folgen und der Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern

in die Beratungen zu den Zielvereinbarungen ein Konsens zu einer ambitionierten Flächenpolitik erreicht werden konnte. In der Tat mag es auf den ersten Blick verlockend erscheinen, dass mit der dreidimensionalen Nutzung des Raumes Mehrwert geschaffen wird, aber wenn sich die betroffenen Bürgerinnen und Bürger die sozialen und ökologischen Kosten anschaulich vergegenwärtigen, dann ist damit zu rechnen, dass deren Urteile differenzierter ausfallen werden. Außerdem kann und soll deutlich gemacht werden, dass auf die Kommunen und damit auf jeden einzelnen Bürger auch ökonomische Kosten für die Schaffung und Aufrechterhaltung von Infrastruktur zukommen werden, deren Investition in Zeiten des demographischen Wandels zumindest kritisch betrachtet werden sollte. Bei der Einbindung der Bürger und Bürgerinnen in das Planungsverfahren geht es nicht darum, mit Kommunikation Akzeptanzbeschaffung zu betreiben, sondern den einbezogenen Personen eine Lernplattform zu bieten, um die Konsequenzen plastisch und nachvollziehbar zu erfahren und die „Pros“ und „Cons“ argumentativ miteinander abzuwägen. Wenn dann die betroffenen Bürgerinnen und Bürger weiterhin Priorität auf Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehrswege setzen, dann ist das in einer Demokratie auch zu tolerieren. Die bisherigen Versuche der Einbeziehung von betroffenen Bürgerinnen und Bürger haben aber bislang eher zu einer Sensibilisierung gegenüber den negativen Folgen des Flächenverbrauchs geführt.

Was kann also zusammenfassend gesagt werden? Sind die Empfehlungen des Rates als zielführend eingeschätzt worden, wurden sie in adäquater Form kommuniziert und welche weiteren Schritte sind dem Rat zu empfehlen? Zunächst ist die Zielvorstellung einer Reduktion auf 30 Hektar bei den meisten Beteiligten auf Zustimmung gestoßen. Betont wurde jedoch, dass es sich weder um eine juristisch verbindliche noch um eine hinsichtlich ihrer statistisch möglichen Erreichbarkeit messbare Zielvorgabe handeln kann. Vielmehr wurden die politische Programmatik und die qualitativen Implikationen des Ziels als wegweisend angesehen. Deshalb sollte das Ziel-30-ha auch weiterhin erklärtes politisches Ziel bleiben. Um dieses Ziel zu erreichen, sollte der Rat parallel bei Bund, Ländern und Kommunen für das Maßnahmenpaket, das von den einbezogenen Experten und Planern als erfolgsversprechend eingestuft wurde, werben und die Entscheidungsträger durch Argumente und überzeugende Beispiele von der Notwendigkeit einer neuen Flächeninitiative überzeugen. Schließlich sollte der Rat mehr Kommunikation und Partizipation der betroffenen Bevölkerung einfordern, damit die notwendigen Korrekturen im Einklang mit dem Bewusstsein einer wachsenden Lebensqualität einhergehen können.

Besonderen Dank möchten wir an dieser Stelle den Experten aussprechen (namentliche Erwähnungen finden Sie im Anhang), die uns eineinhalb Tage ihrer wertvollen Zeit zur Verfügung stellten. Ohne ihre Unterstützung wäre die vorliegende facettenreiche Betrachtung nicht möglich gewesen.

Prof. Dr. Ortwin Renn

ABSTRACT (ENGLISH)

In the Federal Republic of Germany there is still a high level of land use change. Each day approximately 114 ha are transformed for settlement and traffic use (Statistisches Bundesamt 2006). This has considerable consequences for the natural environment. The Federal Government of Germany advises reducing changes to land use to only 30 ha per day by 2020. Therefore the German Council for Sustainable Development (CSD) has suggested several measures to achieve this (Rat für Nachhaltige Entwicklung - RNE 2004).

On behalf of the CSD, the DIALOGIK gGmbH and University of Economics and Environment, Nürtingen-Geislingen, have analysed and evaluated these measures in terms of feasibility. The evaluation is mainly focused on the goal achieving potential of the suggested measures.

As a first result the project gives an overview of current projects aimed at reducing the high level of land use change and rates them in terms of achievement in meeting the objectives. Following this Desk Research a poll in the internet was run based on these studies. In this poll members of different occupational groups as well as policy makers and members of the scientific community were asked to give their opinion on the actions suggested by the CSD. Three workshops formed the last phase of this project. They are based on the Group Delphi Concept. The focus thereby had been on a direct communicative exchange of antithetic opinions. The goal was to get a consensual conclusion.

The analyses of programmes and projects on reducing land use change shows that a lot of promising initiatives had been launched. The internet poll as well as the workshops identified the recycling of derelict land, recycling management, intermunicipal cooperation and a municipal area management as central strategies to achieve the "goal-30-ha". Further it is suggested to strengthen the regional planning and the development of the settlement centres as well as to continue discussion on overall concepts. From the point of the view of the experts new overall concepts should take into consideration aspects of quality and should lead to specific measures.

The investigation shows that the recommendations of the CSD already include the central aspects to achieve the "goal-30-ha", though the recommendations must be specified. Moreover the experts suggest weaving the recommendations into an overall concept. The CSD should take every opportunity to put the topic of land use change on the political agenda. The continuation of discussion on an overall concept and the communication of the problem with every social group, planning staff and municipals is still the core challenge of the CSD in the view of the professional public.

KURZFASSUNG

Zwei Jahre nach Erscheinen der Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung „Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, Texte Nr. 11, Juli 2004“ wurden diese Empfehlungen zusammen mit dem politischen „Ziel-30-ha“ und den möglicherweise schon jetzt erzielten Wirkungen dieser politischen Programmatik einer Evaluation unterzogen. Diese Untersuchung wurde im Auftrag des Rates durch die Dialogik gGmbH Stuttgart in Zusammenarbeit mit der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen durchgeführt. Dazu wurde ein Desk-Research durchgeführt, bei dem eine Analyse von Programmen und Projekten zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme entstanden ist. Zusätzlich haben 404 Experten der Fachöffentlichkeit aus den Bereichen Wissenschaft, Fachverwaltung, Politik, Wirtschaft und Nichtregierungsorganisationen an einer Onlineumfrage teilgenommen. In drei Workshops haben 60 Experten verschiedener planungsrelevanter Fachrichtungen aus den genannten Gesellschaftsbereichen in intensiven Diskussionsrunden ihre Einschätzung zu den Empfehlungen des Rates, den Ergebnissen des Desk-Research und der Onlineumfrage gegeben. Die Empfehlungen des Rates gehen aus der Sicht der Fachöffentlichkeit prinzipiell in die richtige Richtung. Sie zeigen aber auch, dass es Konkretisierungsbedarf gibt. Dabei gibt es einige sehr kontrovers diskutierte Maßnahmenfelder, Strategien und Instrumente. Die folgende Darstellung gibt die wichtigsten Ergebnisse, Aussagen, Standpunkte und Empfehlungen des Experten-Diskurses wieder.

Das politische „Ziel-30-ha“ auf Bundesebene

... war Gegenstand kontroverser Diskussionen. Die Experten fordern den Rat auf, die qualitativen Aspekte des Ziels stärker in den Vordergrund zu rücken.

Das „Ziel-30-ha“

ist sinnvoll, weil...

... eine Reduktion der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme dringend erforderlich ist.

... es eine politische Symbol- und Signalwirkung ausübt.

... es Orientierungscharakter für qualitative Ziele im Zusammenhang mit der Reduktion der Flächeninanspruchnahme hat.



ist nicht sinnvoll, weil...

... es dem einzelnen Bürger nicht vermittelbar ist. Es hat keinen ausreichenden Bezug zum Flächenverbrauch des Einzelnen.

... nicht statistisch erhoben und quantifiziert werden kann, ob es bis 2020 erreichbar ist.

... es nicht rechtlich verbindlich gemacht werden kann.

Neue Leitbilder für Stadt und Land

... sind nach den Aussagen der Experten sehr wichtig. Sie können jedoch nur dann größere Bedeutung erlangen, wenn sie im Diskurs im Rahmen eines partizipativen Prozesses entstehen, wenn ihre Inhalte so konkret wie möglich sind und in konkrete Maßnahmen münden.

Die wichtigsten Forderungen der Experten sind:

- Der Leitbilddiskurs als Kommunikationsprozess mit Information und Partizipation muss kontinuierlich auf allen Planungsebenen, besonders aber auf der kommunalen Ebene geführt werden.
- Die Entwicklung eines Bodenbewusstseins sollte schon in den Schulen beginnen und die qualitative Ebene des „Ziel-30-ha“ (Lebens-/Wohnqualität, Umwelt-/Bodenqualität) sollte klarer herausgearbeitet werden.
- Der Leitbilddiskurs sollte in eine übergeordnete Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft eingebunden werden. Diese Strategie sollte im Raumordnungsgesetz seine zentrale Verankerung finden.
- Die Kostenwahrheit in der Planung und damit Einbezug von Schattenkosten in die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen von Kommunen muss aus der Sicht der Experten in allen Planungsebenen etabliert werden. Workshops und Onlineumfrage zeigen jedoch, dass auch unter Fachleuten noch ein erheblicher Diskussionsbedarf in Bezug auf Begriffsdefinitionen, Konkretisierung und Umsetzung besteht.

Es wird deutlich, dass neue Leitbilder zwar einerseits einen Partizipationsprozess bis in die einzelnen Kommunen hinein erfordern, andererseits aber auch in der relevanten Gesetzgebung auf Bundesebene verankert und verbindlich gemacht werden müssen.

Kommunikation und Dialog Fläche

... gehören untrennbar zum Leitbilddiskurs. Der „Dialog Fläche“ des Rates sollte weitergeführt und bis auf die kommunale Ebene transferiert werden. Die Empfehlungen des Rates sind nach Ansicht der Experten noch nicht ausreichend von allen Akteuren zur Kenntnis genommen worden. Das Dokumentieren von Best-Practice-Beispielen und die Durchführung von Best-Practice-Wettbewerben werden als sehr wirkungsvoll eingeschätzt. Die Hauptempfehlungen der Experten beziehen sich sowohl auf die Inhalte des Empfehlungstextes als auch auf Inhalte, Strategien und Zielgruppen von Wissensvermittlung und Kommunikation:

- Im Empfehlungstext des Rates muss die quantitative Ebene und die qualitative Ebene des „Ziel-30-ha“ deutlich voneinander getrennt betrachtet werden.
- Auf Bundesebene muss das Flächenthema, wo es möglich ist, mit gerade aktuellen politischen Themen (z.B. demographischer Wandel, Verkehrsentwicklung, Klimawandel) und Gesetzgebungsvorhaben (z.B. bevorstehende Novellierung Raumordnungsgesetz) verbunden werden. Hier sollte der Rat Lobbyarbeit für das Flächenthema betreiben.
- Um eine bessere Wahrnehmung und höhere Akzeptanz in der breiten Öffentlichkeit zu erzeugen, muss die Komplexität des Themas bei der Präsentation reduziert werden (z.B. „5 wichtige Gründe für das Flächensparen“).
- Flächensparen muss in der Vermittlung mit positiven Inhalten verbunden werden, z.B. „Schönes Wohnen in der Stadt“ oder „Flächen gewinnen“.
- Daneben muss die Vermittlung der Zusammenhänge des Themas zielgruppenspezifisch ausgearbeitet werden (für Schulen und Hochschulen, für Journalisten-Workshops, für verschiedene Berufsgruppen im Planungsbereich).
- Die Beratung von Kommunen, insbesondere hinsichtlich langfristiger Haushaltsplanungen, ist dringend erforderlich. Als Beratungsinstanz wird eine „Kompetenzstelle Innenentwicklung“ vorgeschlagen.
- Um das „Ziel-30-ha“ auf den Ebenen der Regionen, Kommunen und des einzelnen Bürgers greifbar zu machen, sind eine adressatenbezogene Leitbilddiskussion und die entsprechende Kommunikation essentiell.

Management-Strategien, planerische Maßnahmen und Instrumente

... wie das Zielmanagement zum „Ziel-30-ha“, das Brachflächenrecycling und die Flächenkreislaufwirtschaft, die Stärkung der Regionalplanung und das kommunale Flächenmanagement gehören zu den zentralen Lösungsansätzen und könnten in ein Gesamtkonzept eingebunden werden.

Ein Zielmanagement

... zum „Ziel-30-ha“ ist für das Gros der Experten eine zentrale Forderung und beinhaltet ein hohes Zielerreichungspotenzial. Das Zielmanagement mit quantifizierten Flächensparzielen muss vor allem auf der regionalen und der kommunalen Ebene ansetzen. Dabei nimmt das Raumordnungsgesetz eine Schlüsselstellung ein, denn hier werden die Zuständigkeiten der verschiedenen Planungsebenen geregelt. Ein novelliertes Raumordnungsgesetz könnte zur Stärkung der Regionalplanung einen entscheidenden Beitrag leisten. Dabei würde gleichzeitig der kommunale Handlungsspielraum eingeschränkt werden. Die politische Umsetzung eines Zielmanagements wird allerdings als wenig wahrscheinlich eingeschätzt, weil die hierfür erforderliche Änderung des Raumordnungsgesetzes und die damit einhergehende Stärkung der Regionalplanung als eher unwahrscheinlich angesehen werden. Beim Zielmanagement sollten neben dem quantitativen Flächensparziel auch die qualitativen Ziele berücksichtigt werden.

Flächenkreislaufwirtschaft und Brachflächenrecycling

... haben aus Expertensicht ein sehr hohes Zielerreichungspotenzial und ein hohes Potenzial hinsichtlich der politischen Umsetzbarkeit. Für den Rat (RNE 2004, S. 19) gehört das Flächenrecycling als Maßnahmenfeld zu einem Zielmanagement für das politische „Ziel-30-ha“. Die Flächenkreislaufwirtschaft wird von den Experten als eine vielversprechende Gesamtstrategie angesehen. Sie sollte in neue Leitbilder integriert werden. Vor allem Regionen und Kommunen müssen als Hauptverantwortliche angesprochen werden. Kommunen sollen die Aufgabe übernehmen, Brachflächenkataster einzuführen und über Fondslösungen nachzudenken, wenn es um Finanzierungsmöglichkeiten geht. Regionen sollen für die Entwicklung interkommunaler Lösungsansätze verantwortlich sein. Dieses Konzept beinhaltet Überlegungen für jede Art der weiteren Nutzung einer Brachfläche in einem Gesamtkontext, d.h. nicht nur für die Wiedernutzung von Gebäuden oder die Nachverdichtung, sondern auch für Zwischennutzungen z.B. durch die öffentliche Hand, aber auch für Renaturierungsmaßnahmen. Es geht dabei um die Integration von Brachflächen in eine qualifizierte kommunale Innenentwicklung und Regionalplanung.

Die Stärkung der Regionalplanung

... ist eine wesentliche Forderung, die in dieser expliziten Form noch nicht in den Ratsempfehlungen enthalten ist. Die regionale Ebene ist die schwächste Planungsebene und steht in Konkurrenz mit der kommunalen Planungshoheit, die von den Experten kontrovers diskutiert wird:

Der kommunale Handlungsspielraum

... sollte durch regionale Vorgaben zum Flächensparen eingeschränkt werden. Eine Stärkung der regionalen Ebene ist unumgänglich.



... ist durch die rechtlich verankerte kommunale Planungshoheit vorgegeben. Nur die kommunale Selbstverpflichtung kann ein erfolgversprechender Lösungsweg sein.

Eine Stärkung müsste sich einerseits auf eine verbindlichere Richtlinienkompetenz der regionalen Planungsebene in Bezug auf die Eindämmung konkurrierender Flächenausweisungen beziehen. Andererseits würde eine Stärkung auch ein höheres Maß an Aufgaben beinhalten, z.B. bei der Umsetzung der Flächenkreislaufwirtschaft in einer Region, beim Zielmanagement, der Einführung interkommunaler Gewerbeflächenpools und bei der regionalen Leitbildentwicklung. Unterschiedliche Auffassungen bestehen unter den Experten hinsichtlich der Vorgaben des Raumordnungsgesetzes für die regionale Planungsebene:

Das Raumordnungsgesetz

... bietet ein ausreichendes Regularium für eine starke regionale Planungsebene. Das Problem ist eher als Vollzugsdefizit zu bezeichnen.



... bietet kein ausreichendes Regularium für die regionale Planungsebene. Das Gesetz muss dahin gehend geändert werden, dass Elemente wie Zielmanagement und Flächenkreislaufwirtschaft eine verbindliche Verankerung finden.

Das kommunale Flächenmanagement

... hat ein hohes Zielerreichungspotenzial und gehört zu den wichtigsten Instrumenten. Jedoch gehen die Experten nur von einer mittleren Umsetzungswahrscheinlichkeit vor allem auf Grund des Kostenaufwandes für die Kommunen aus. In diesem Zusammenhang wurden auch finanzielle Anreize für die Stärkung der Innenentwicklung als sinnvoll angesehen. Nach Ansicht der Experten stellt ein kommunales Flächenmanagement eine Daueraufgabe für die Kommunen dar. Es sollte mit interkommunalen Absprachen zwischen Nachbarkommunen gekoppelt werden, z.B. in Bezug auf interkommunale Gewerbeflächenpools. Das Instrument sollte durch den Rat über die Spitzenverbände „Deutscher Städtetag“, „Deutscher Landkreistag“ und „Deutscher Städte- und Gemeindebund“ bekannt gemacht werden. Unterschiedliche Meinungen zeichnen sich ab, wenn es um den freiwilligen oder verpflichtenden Charakter eines kommunalen Flächenmanagements geht:

Das kommunale Flächenmanagement

... wird zumindest ansatzweise schon im Baugesetzbuch durch den Vorschlag eines Baulandkatasters in seinen Grundzügen angesprochen.



... kann nicht verpflichtend gemacht werden. Kommunen sollten sich eine Selbstverpflichtung zu einem „aktiven“ kommunalen Flächenmanagement auferlegen, die verbunden sein sollte mit einer Kooperation zwischen Eigentümern und Investoren sowie - falls erforderlich - mit einem Flächenan- und verkauf durch die Kommune.

Die Eingriffs-/Ausgleichsregelung des Bundesnaturschutzgesetzes

... bietet neben dem Raumordnungsgesetz und dem Baugesetzbuch einen weiteren rechtlichen Rahmen für Planung und Management-Ansätze bei der Flächeninanspruchnahme und ist laut Rat (RNE 2004, S. 20 ff.) ein Bestandteil eines effizienten Zielmanagements. Der Rat hat verschiedene Forderungen formuliert: den Ausgleich der Versiegelung von Boden durch eine gleich große Entsiegelung, die stärkere Berücksichtigung der Bodenfunktionen bei der Flächenbewertung, eine adäquate Bewertung von Ackerböden hinsichtlich ihrer ökologischen Funktionen, da gerade sie am stärksten von der Flächenneuanspruchnahme betroffen sind. Von den Experten wurde die Wirkung der Eingriffs-/Ausgleichsregelung unterschiedlich bewertet.

Die Eingriffs-/Ausgleichsregelung

... hat kein hohes Zielerreichungspotenzial, weil sie nur sehr indirekt zum Flächensparen anregt.



... sollte in ihrer Wirkung auf die Reduktion der Flächeninanspruchnahme nicht unterschätzt werden. Da die Gebietskörperschaften zu ihrem Vollzug Gelder investieren, verteuern sie das Bauland indirekt.

Ein Hauptproblem beim Vollzug der Eingriffs-/Ausgleichsregelung ist, dass Entsiegelung als Kompensationsmaßnahme derzeit in der Praxis keine große Rolle spielt. Stattdessen kommt es in der Regel zu einer Bodenaufwertung. Kompensationsflächenpools und Ökokonten werden von den Experten als weniger wesentliche Instrumente im Hinblick auf eine Reduktion des Flächenverbrauchs angesehen, weil sie nur sehr indirekt zum Flächensparen anregen. Einige Experten vertreten die Meinung, dass Böden unabhängig vom Erfüllungsgrad der Bodenfunktionen vor Versiegelung geschützt werden müssen. Andere sehen bei der Flächenbewertung das Problem der gegenseitigen Konkurrenz zwischen den Schutzgütern.

Ökonomische Strategien, Maßnahmen und Instrumente

... wie die Einführung, Abschaffung oder Reform von Steuern, Umlagen, Subventionen und Lizenzsystemen (RNE 2004, S. 18 ff.) wie den handelbaren Flächenausweisungsrechten (Flächenzertifikaten) wurden äußerst kontrovers diskutiert. Diese Diskussion ist durch folgende Hauptaspekte gekennzeichnet:

- Ökonomische Instrumente mit einem hohen Zielerreichungspotenzial erscheinen gleichzeitig als meist nur schwer politisch umsetzbar und gesellschaftlich wenig akzeptiert.
- Gerade ökonomische Instrumente müssen in ihrer zeitlichen Dimension und Wirkung sowie in ihrer Wechselwirkung mit anderen Instrumenten sorgfältig überprüft werden. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass sich eine Reform von Steuern und Subventionen im Sinne des Flächensparziels nicht kontraproduktiv auf andere Nachhaltigkeitsziele auswirken darf.
- Eine hinsichtlich der Reduktion der Flächeninanspruchnahme zielführende Reform des bestehenden Steuersystems erscheint als äußerst schwierig. Dies hängt einerseits mit der - im Vergleich mit anderen politischen Zielen - mangelnden gesellschaftlichen Akzeptanz des „Ziel-30-ha“ zusammen. Andererseits wird auf die Komplexität der zu beachtenden Zusammenhänge und die Gefahr der Überfrachtung von Steuern mit verschiedenen Zielen hingewiesen.
- Eine grundlegende, auf das Flächensparziel ausgerichtete Reform der kommunalen Finanzverfassung wird zwar als wünschenswert angesehen, erscheint aber ebenso komplex und in der politischen Umsetzung schwierig.
- Kontrovers erörtert wurden Funktion und Bedeutung finanzieller Anreize:

Finanzielle Anreize

... sind nicht ausschlaggebend. Bewusstseinsbildung ist wichtiger als finanzielle Förderung. Insbesondere Fördermittel des Bundes gehören nicht zu den wichtigsten Maßnahmen zur Erreichung des „Ziel-30-ha“.

Negative Anreize im Sinne von Bestrafung bei Verstoß gegen das Flächensparziel, z.B. in Form von höheren Steuern bei Inanspruchnahme neuer Flächen, sind wirkungsvoller als Förderung. Diese Sanktionierung kann sich als indirekter positiver Anreiz auf das Flächensparen auswirken.



... sind gerade für die Förderung des Brachflächenrecyclings und der Innenentwicklung essentiell. Insbesondere bei der Altlastensanierung, bei Gebäudesanierung und -abbruch können finanzielle Anreize sehr hilfreich und sogar notwendig sein.

Direkte positive Anreize in Form von Subventionen sind wirkungsvoller als Bestrafung in Form von Steuern.

Steuern

... sind ein weiterer Lösungsansatz aus der Sicht des Rates (RNE 2004, S. 22 ff.). Er empfiehlt eine Reform der Grundsteuer und eine Abschaffung der Grunderwerbssteuer zumindest für den kommunalen Zwischenerwerb von Flächen. Die Reform der Grundsteuer soll auf die Eindämmung des Flächenverbrauchs in der Weise ausgerichtet werden, dass Gebäude auf neu ausgewiesenem Bauland stärker

besteuert werden als Gebäude im Innenbereich. Dies soll indirekt als finanzieller Anreiz zum sparsamen Umgang mit Fläche wirken. Die Experten votierten unterschiedlich:

Die Reform der Grundsteuer zur Stärkung der Innenentwicklung

... ist nur eine Maßnahme unter vielen und hat eine weniger große Bedeutung für die Erreichung des „Ziel-30-ha“. Eine politische Umsetzbarkeit in der für das Ziel-30-ha gewünschten Form ist eher unwahrscheinlich.



... hat ein hohes Zielerreichungspotenzial und erscheint auch politisch umsetzbar, da sie nur einen kleinen Teil der Bevölkerung betrifft.

Als wichtige Stellschrauben bei einer Grundsteuerreform sehen die Experten die Reform der Flächenbewertung und der kommunalen Hebesätze.

Eine Abschaffung der Grunderwerbssteuer zumindest für den kommunalen und treuhänderischen Zwischenerwerb wird vom Rat erwogen, um die Mobilität auf dem Grundstücksmarkt gerade bei Sanierungs- und Entwicklungsgebieten und damit auch beim Brachflächenrecycling nicht zu gefährden. Der Rat befürchtet auch, dass die Grunderwerbssteuer ein Hinderungsgrund dafür sein könnte, den Wohnort in die Nähe des (neuen) Arbeitsplatzes zu verlegen. Auch bei der Grunderwerbssteuer gab es unterschiedliche Einschätzungen unter den Experten:

Die Abschaffung der Grunderwerbssteuer

... ist grundsätzlich sinnvoll, aber politisch nicht durchsetzbar. Da es eine von den Ländern erhobene Steuer ist, müsste eine Abschaffung die Akzeptanz der Länder finden und in den Ländergesetzen verankert werden.



... ist weniger sinnvoll als eine Reform, die zusammen mit der Grundsteuer in eine Gesamtsteuerreform eingebettet werden sollte. Das Zielerreichungspotenzial einer Reform ist jedoch nicht sehr hoch, da die Steuer nur einmalig erhoben wird.

Von den Experten wurde auch die Möglichkeit der Einführung neuer Steuern und Abgaben wie Versiegelungsabgabe, Flächennutzungssteuer und Baulandausweisungsumlage diskutiert. Die Versiegelungsabgabe wurde hinsichtlich ihrer Wirkung eher kontrovers erörtert, weil sie sich nicht auf alle in Anspruch genommenen Flächen bezieht. Eine regional erhobene Flächennutzungssteuer sollte auch regional umgelegt und in das Recycling von Brachflächen investiert werden. Die Baulandausweisungsumlage sieht für Baugebietsausweisungen Zahlungen der Kommunen an die Bundes- bzw. Landesebene vor. Alle Instrumente bestrafen die Inanspruchnahme neuer Flächen und belohnen damit indirekt die Innenentwicklung.

Subventionen

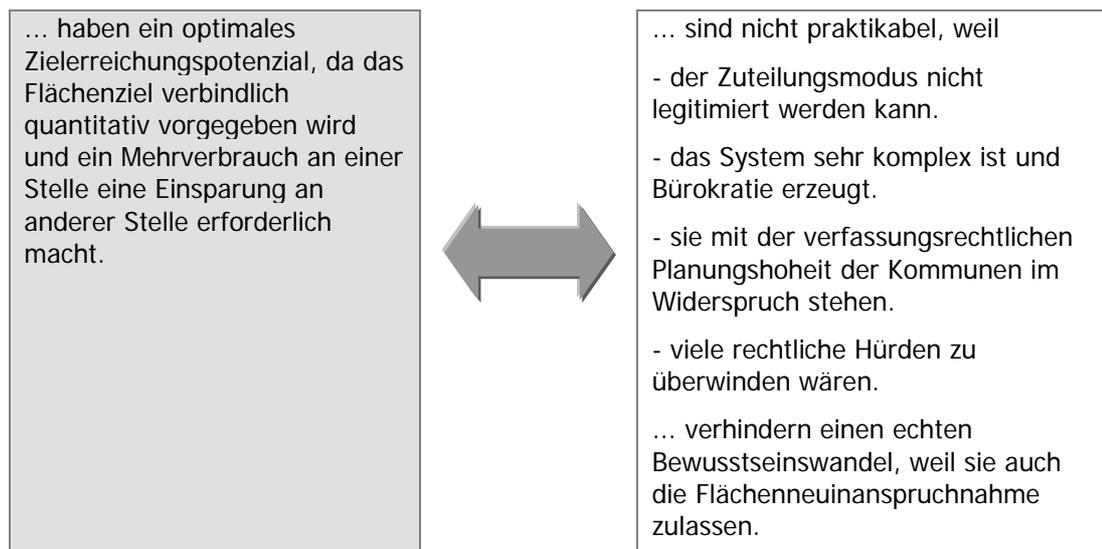
...sollten aus der Sicht des Rates abgeschafft werden. Er hat insbesondere auf die Reform und die Abschaffung bestehender Subventionen hingewiesen. Konkret fordert er die Abschaffung der Eigenheimzulage und der Entfernungspauschale. Einige Experten hingegen befürworten prinzipiell die Einführung von gezielten finanziellen Förderungen zur Stärkung der Innenentwicklung. Sie stimmen in Bezug auf die Abschaffung von Eigenheimzulage und Entfernungspauschale in folgenden Punkten überein:

- Eine Abschaffung kann höchstens eine politische Symbolwirkung entfalten.
- Das Ziel der ohnehin politisch gewünschten Abschaffung war bzw. ist in beiden Fällen nicht die Reduktion des Flächenverbrauchs, sondern die Einsparung von staatlichen Geldern.
- Es bestehen Zweifel, dass sich die Abschaffung auf das Flächensparziel positiv auswirkt.
- Im Falle der Entfernungspauschale kann es zur Verstärkung des Gefälles zwischen Stadt und Land kommen. Außerdem wird von einigen Experten bezweifelt, dass Menschen ihren Wohnort wegen der Abschaffung der Entfernungspauschale in die Nähe ihres Arbeitsplatzes verlegen.

Handelbare Flächenausweisungsrechte (Flächenzertifikate)

... sind zwar ein vielversprechendes, aber gleichzeitig auch ein sehr umstrittenes ökonomisches Instrument zur Erreichung des „Ziel-30-ha“. Flächenkontingentierung in Kombination mit einer regionalen Baulandausweisungsumlage im Rahmen einer Flächenkreislaufwirtschaft könnte möglicherweise ein eher gangbarer Weg sein. Der Rat hat sich in seinen Empfehlungen lediglich für eine weitere Erprobung von Flächenzertifikaten ausgesprochen. Die Expertendiskussion bringt die wesentlichen Pro- und Contra-Argumente zur Sprache:

Flächenzertifikate



Aktuelle Programme und Projekte zur Reduktion des Flächenverbrauchs

... zeigen, dass einige zentrale Forderungen des Rates und der Experten schon umgesetzt und erprobt werden, woran sich die Bedeutung von gezielten Förderprogrammen ablesen lässt:

- Eine Leitbildentwicklung und Förderung einer qualitativ hochwertigen Innenentwicklung findet statt im Rahmen des Programms „ExWoSt“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS).
- Das Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ des BMVBS erprobt mit Hilfe von Planspielen Strategien einer Flächenkreislaufwirtschaft und bezieht die kommunalen Spitzenverbände in die Entwicklung und den Diskurs ein.
- In den „Innovativen Projekten zur Regionalentwicklung“ (Programm „MORO“ des BMVBS) werden interkommunale Kooperation und regionales Flächenmanagement mit dem Ziel einer nachhaltigen Regionalentwicklung untersucht und weiterentwickelt.
- Im Rahmen des BMBF-Forschungsprogramms REFINA (Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement) werden Projekte gefördert, die die Entwicklung und Umsetzung interdisziplinärer Planungs- und Managementkonzepte für die Verminderung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement verfolgen, u.a. die Weiterentwicklung des „Regionalen Gewerbeflächenpools Neckar-Alb“.
- Daneben existiert eine Vielzahl von Programmen und Projekten auf der Ebene der Bundesländer und Regionen. Dazu gehören z.B. „MELAP = Modellvorhaben zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Stärkung des innerörtlichen Potenzials“ in Baden-Württemberg oder das Modellvorhaben „Gebietsentwicklungsplanung für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg“ in Schleswig-Holstein, bei dem ein Instrument eines regionalen Interessenausgleichs und indirekt auch ein regionales Flächenmanagement entwickelt werden soll.

Zur Weiterentwicklung von Strategien, Instrumente und Maßnahmen

... haben die Experten dem Rat Anregungen gegeben, die hier summarisch genannt werden. Sie beziehen sich einerseits auf das Instrumentarium zur Erreichung des „Ziel-30-ha“ und andererseits auf den Empfehlungstext. Aus ihrer Sicht sollte der Rat

- seine Empfehlungen stärker zielgruppenspezifisch formulieren und adressieren.
- sich um eine klarere Begriffsdefinition (z.B. Kosten- und Planungswahrheit) bemühen.
- bei der Überarbeitung der Empfehlungen und bei zukünftigen Vernetzungsaktivitäten verstärkt an die Berücksichtigung der europäischen Ebene denken und an die Verbreitung von „Best-Practice-Beispielen“ aus anderen Ländern.
- bei den Empfehlungen, bei denen es um die Änderung von Gesetzen geht oder bei denen rechtliche Regelungen tangiert werden, den Normen-Kontrollrat um die Überprüfung der Verfassungskonformität oder die mögliche Verletzung anderer bestehender gesetzlicher Regelungen bitten.
- mit der regionalen und kommunalen Planungsebene, z.B. über die entsprechenden Spitzenverbände, und mit den relevanten Berufsverbänden Kontakt aufnehmen und pflegen.
- stärker auf die regionalen Disparitäten in Bezug auf das Thema Flächenverbrauch eingehen. Wachstumsregionen brauchen andere Lösungsansätze als schrumpfende Regionen.

- das „Ziel-30-ha“ im Rahmen einer Gesamtstrategie befördern. Dabei ist sowohl an die zeitliche Dimension als auch an die inhaltliche Wechselwirkung zwischen den anzuwendenden Maßnahmen zu denken. Kontraproduktive Wirkungen in Bezug auf den Nachhaltigkeitsgedanken müssen weitestgehend ausgeschlossen werden.

Fazit

Das Projektkonzept mit Desk-Research, Onlineumfrage und drei Experten-Workshops hat sich als geeignet erwiesen, die Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung zu evaluieren. Über die Evaluation hinaus hat der Experten-Diskurs in den drei Workshops zu weiterführenden Hinweisen und Empfehlungen an den Rat für die zukünftige Behandlung der Thematik „Ziel-30-ha“ geführt. Insbesondere der Einsatz der Delphi-Methode hat dazu beigetragen, die Meinungen und Standpunkte zu möglichen Maßnahmen und Instrumenten kennenzulernen und zu dokumentieren. So war es möglich, die eher erfolgversprechenden Handlungsoptionen für die Zukunft und die umstrittenen Themen, bei denen möglicherweise weiterer Untersuchungs- und Entwicklungsbedarf besteht, gezielt herauszuarbeiten. Auf dieser Basis sind eine Aktualisierung und Konkretisierung der Rats-Empfehlungen möglich.

Die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme wird derzeit in einer Vielzahl von Programmen und Projekten auf Bundes-, Länder- und regionaler Ebene thematisiert. Dabei wird in den untersuchten Modellvorhaben und Forschungsprojekten teilweise ein direkter inhaltlicher Bezug zum „Ziel-30-ha“, zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung oder zu den Rats-Empfehlungen hergestellt. Der Rat hat 2004 mit fünf Veranstaltungen einen Dialogprozess unter dem Titel „Dialog Fläche“ angeregt, dessen Ergebnisse in seine Empfehlungen eingeflossen sind. Das Rahmenprogramm FONA und dabei insbesondere der Förderschwerpunkt REFINA beziehen sich explizit auf das Reduktionsziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, wobei der Rat bei REFINA als Gutachter auftritt.

Das „Ziel-30-ha“ als politisches Ziel der Bundesregierung ist in der Öffentlichkeit, aber auch der Fachöffentlichkeit noch nicht richtig angekommen. Da Zweifel an der Sinnfälligkeit des quantitativen Ziels bestehen, sollte der Rat überlegen, wie die qualitative Ebene der Marke „Ziel-30-ha“ deutlicher herausgestellt werden kann. Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist ein wichtiges Thema in der Fachöffentlichkeit, was sich auch an den auf den Weg gebrachten Programmen und Projekten auf Bundes- und Länderebene zeigt. Aus Sicht der Experten kommt dem Rat die Aufgabe zu, dieses Thema insbesondere auf die kommunale Ebene zu transportieren und dabei die bestehenden Netzwerke zu nutzen und auszubauen. Kommunales Flächenmanagement und Flächenkreislaufwirtschaft sind vielversprechende Lösungsansätze, die im weiteren Leitbilddiskurs und in der Gesetzgebung einen festen Platz einnehmen sollten. Er sollte prüfen, ob und wie er diese Strategien und Instrumente im Rahmen einer Gesamtstrategie für den Zeitraum bis 2020 an die Bundesregierung weiter empfehlen kann. Noch nicht ausgereifte, aber prinzipiell zielführende, ökonomische Lösungsansätze sollten in Forschungsprojekten und Modellvorhaben weiter untersucht werden. Für die politische Umsetzung spielen finanzielle Anreize für die Innenentwicklung, für das kommunale Flächenmanagement und für die regionale Flächenkreislaufwirtschaft zunächst einmal die wichtigste Rolle. Der Rat sollte alle Gelegenheiten wahrnehmen, um das Flächenthema in den bevorstehenden relevanten Gesetzesvorhaben und in den aktuellen politischen Diskussionen zielgerichtet zu platzieren.

1 EINFÜHRUNG

Im Jahr 2002 wurden von der Bundesregierung 21 Indikatoren ausgewählt, um Fortschritte oder Rückschritte einer nachhaltigen Entwicklung in Deutschland genauer bestimmen zu können (Bundesregierung 2002). Einer dieser Indikatoren ist die tägliche Flächenneuanspruchnahme, d.h. die tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche. In der Bundesrepublik wurden im Jahr 2000 täglich 131 ha der Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke neu in Anspruch genommen (Bundesregierung 2004). Der Verlust von Natur- und Erholungsräumen einerseits und die häufig nicht ausreichend in Betracht gezogenen Investitions- und Folgekosten sowie eine unzureichende Auslastung technischer und sozialer Infrastruktur andererseits sind die Folgen. Neben dem quantitativen Aspekt des Flächenverbrauchs ist aber auch die unterschiedliche Qualität einer Flächennutzung mit ganz unterschiedlichen Folgen für die Ökosysteme von Bedeutung.

Für den Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (2004) hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung in einem breit angelegten Dialog mit Mitgliedern der Fachöffentlichkeit Empfehlungen für Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erarbeitet. Diese wurden unter dem Titel "Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel-30-ha für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land" (RNE 2004) veröffentlicht. Die Empfehlungen des Rates benennen mehrere mögliche Maßnahmenbereiche für die Erreichung des Ziel-30-ha. Um das weitere Vorgehen konstruktiver lenken zu können, hat der Rat die DIALOGIK gGmbH Stuttgart zusammen mit der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen im Sommer 2006 mit der Evaluation des politischen Ziel-30-ha und seiner Empfehlungen beauftragt.

Ziel der Untersuchung war es, das Ziel-30-ha und die Empfehlungen des Rates im wesentlichen hinsichtlich der schon erreichten Wirkung sowie in Bezug auf das Zielerreichungspotenzial und die Umsetzbarkeit der aufgeführten Maßnahmen zu evaluieren. Hierzu sollten Daten erfasst werden, die einerseits derzeit laufende Programme zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und andererseits Meinungen und Einstellungen in der Fachöffentlichkeit zu einzelnen Maßnahmen dokumentieren. Dazu wurden ein Desk-Research, eine Onlineumfrage und drei Experten-Workshops in Berlin durchgeführt. Die Anwendung der Delphi-Methode in den ersten beiden Workshops ermöglichte eine Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf ihr Zielerreichungspotenzial und eine Erhebung der Meinungsverteilung unter den eingeladenen Experten. Die zum dritten Workshop eingeladenen Experten hatten die Aufgabe, zu einer Beurteilung der politischen Durchsetzbarkeit und zur Konkretisierung besonders vielversprechender Maßnahmenbereiche beizutragen.

2 PROJEKTDESIGN UND METHODEN

Die vom Rat für Nachhaltige Entwicklung in Auftrag gegebene Evaluation sollte folgende Fragen beantworten:

1. Gibt es messbare Effekte des politischen „Ziel-30-ha“ und der Empfehlungen des Rates?
2. Wie denken Experten im Jahr 2006 über das politische Ziel, die Empfehlungen des Rates und ihrer Wirkungen?
3. Welche Strategien, Instrumente und Maßnahmen empfehlen Experten im Jahr 2006 zur Erreichung des „Ziel-30-ha“?

2.1 PROJEKTDESIGN UND GRUNDLAGEN

Zur umfassenden Evaluierung der Empfehlung „Ziel-30-ha“ wurden Erhebungsmethoden eingesetzt, die in mehreren aufeinander aufbauenden Schritten durchgeführt wurden (siehe Abbildung 1). Die Evaluation war in drei Phasen unterteilt und wurde von Juli bis November 2006 durchgeführt.

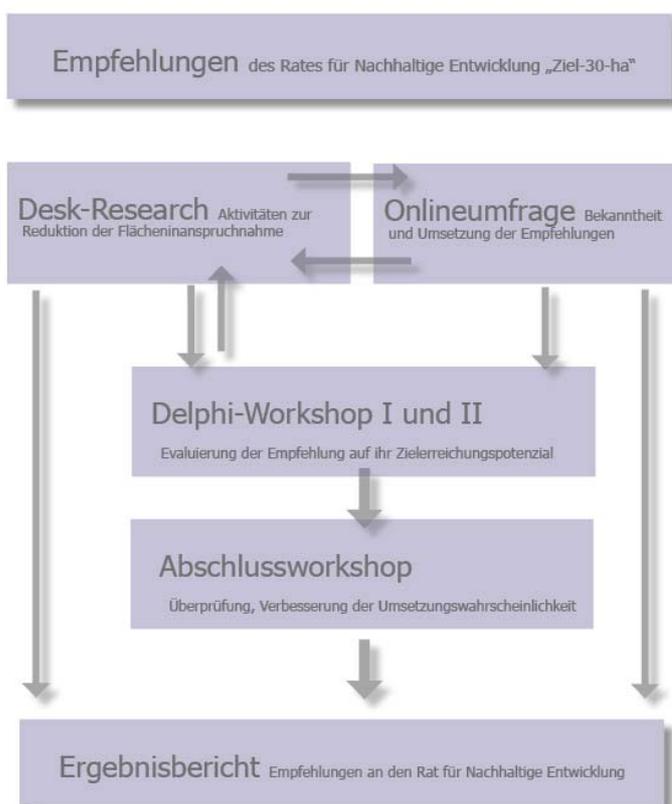


Abbildung 1: Projektdesign (Quelle: eigene Darstellung)

Der erste Schritt war eine inhaltliche Recherche von Aktivitäten und Programmen zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf Bundes- und Länderebene. Aufbauend auf diesen Desk-Research wurde eine Onlinebefragung durchgeführt, bei der sich Vertreter von Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft, Bürgergesellschaft und einschlägiger Berufsgruppen zu Maßnahmen äußern sollten, die vom Rat für Nachhaltige Entwicklung entweder lediglich erwähnt oder aber explizit empfohlen worden waren. Im dritten Schritt wurden drei Expertenworkshops durchgeführt. Die Empfehlungen des Rates sowie erste Erkenntnisse aus dem Desk-Research und der Onlineumfrage dienten als Input für die Fragestellungen in den Experten-Workshops 1 und 2. Hier wurden

die vom Rat empfohlenen Maßnahmen hinsichtlich ihres Zielerreichungspotenzials, der gesellschaftlichen Akzeptanz und der politischen Umsetzbarkeit evaluiert. Im Experten-Workshop 3 wurde dann eine weitere Bewertung und Konkretisierung der Maßnahmen mit dem höchsten Zielerreichungspotenzial vorgenommen.

Evaluation der Empfehlung des Rates für Nachhaltige Entwicklung „Ziel-30-ha“

Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung „Ziel-30-ha“ (2004)	Schlagworte	Empfehlungen sind insbesondere an folgende Ebene adressiert	Bund	Land	Region	Kommune	Bürger	NGO
<p>A Neue Leitbilder für Stadt und Land: Das „Ziel-30-ha“ soll in allen Städten und Gemeinden neue Leitbilder der Stadtentwicklung anstoßen. Die Flächennutzung ist in das Zentrum der Bemühungen um Zukunftsängigkeit zu stellen. Die Auswirkungen des demographischen Wandels, neuer Wohnformen und drohender Schattenkosten der Infrastruktur, die Sicherung des sozialen Zusammenhalts sowie den Umwelt- und Ressourcenschutz sind zum Ausgangspunkt neuer Leitbilder zu machen. Das kommunale Flächenmanagement sowie kommunale Kooperationen sollen vom Modell zum Allgemeingut werden.</p> <p>[BT 15/2004, S. 121f¹, RNE 2004, S.10ff²]</p> <p>B Zielmanagement: Auf allen Ebenen der räumlichen Planung ist ein neues Ziel-Management für das „Ziel-30-ha“ erforderlich. Verbindliche und quantifizierbare, also konkrete Ziele zur Flächenmanagementnahme sollen festgelegt werden.</p> <p>[BT 15/2004, S. 122, RNE 2004, S.17f]</p> <p>C Planungswahrsheit und Flächenrecycling: Zukünftig soll die Raumplanung „Planungswahrsheit“ in dem Sinne einführen, dass die Planaussagen – wie in der Wirtschaft die Preise – die ökologische und soziale Wahrheit sprechen. Das Schutzgut Boden ist in der Eingriffs-/ Ausgleichsregelung stärker zu berücksichtigen. Ein erfolgreiches Flächenrecycling hat eine hohe Symbolkraft für die Etablierung einer Flächen-Kreislaufwirtschaft.</p> <p>[BT 15/2004, S. 122, RNE 2004, S.18ff]</p>	<p>Leitbild Diskussion</p> <p>Sicherung des Sozialen Zusammenhalts</p> <p>Innovative Wohnformen</p> <p>Sparsame Flächennutzung, Umwelt-, Ressourcenschutz</p> <p>Kommunales Flächenmanagement*</p> <p>Kommunale Kooperation der Akteure*</p> <p>verbindlich quantifizierbar konkrete Flächenziele</p> <p>Planungspflicht zwischen Ländern und Bund*</p> <p>Rechenschaftsbegründungspflicht*</p> <p>Planungswahrsheit*</p> <p>Management Instrumente (Ökoko, Poobildung)*</p> <p>Eingriffs-/ Ausgleichsregelung*</p> <p>Flächenkreislaufwirtschaft, Brachflächenrecycling*</p>	<p>Bund</p> <p>Land</p> <p>Region</p> <p>Kommune</p> <p>Bürger</p> <p>NGO</p>						
<p>D Steuern und Subventionen: Maßgebliche ökonomische Rahmenbedingungen durch Steuern und Subventionen des Bundes wie z. B. die Grundsteuer, die Grunderwerbsteuer, Entfernungspauschale oder die kommunale Finanzverfassung sollen so umgestaltet werden, dass sie Anreize zum Flächensparen geben.</p> <p>[BT 15/2004, S. 122, RNE 2004, S.22 ff]</p> <p>E Zusätzliche Maßnahmen des Bundes: Neben Subventionsabbau und raumplanerischer Maßnahmen bieten ordnungsrechtliche Maßnahmen wie der Einbezug von sozialen Schattenkosten in das Erschließungsrecht und die Grundstücks-Wertermittlung, eine Neuschließungsabgabe auf der Grünen Wiese sowie neue baurechtliche Maßnahmen wie z. B. die Befristung von Baugenehmigungen oder eine Rückbauverpflichtung für das Bauen im Außenbereich weitere Möglichkeiten.</p> <p>[BT 15/2004, S. 123, RNE 2004, S.24ff]</p> <p>F Empfehlung für das Projekt zum kontinuierlichen Dialog Fläche: Es wird vorgeschlagen, mit einem Kongress „Ziel-30-ha“ an guten Erfahrungen aus städtebaulichen Dialogprozessen anzusetzen und ein kontinuierliches Projekt zum Dialog Fläche einzurichten, um die Kommunikation der an der Flächenpolitik direkt oder indirekt Beteiligten zu verbessern. Ein Wettbewerb der guten kommunalen Lösungsansätze sollte sich als Teil einer umfassenden Initiative zur Verstärkung der öffentlichen Aufmerksamkeit für das Flächensparen verstehen.</p> <p>[BT 15/2004, S. 123, RNE 2004, S.26 ff]</p> <p>G Verbesserung der statistischen Informationsgrundlagen und -verständnis: Eine Vertiefung der Kenntnis und des Verständnisses von der Bedeutung der Böden für die Umwelt, von ihrer natürlichen Nutzbarkeit und ihrem Charakter als endliche Ressource ist für die Bemühungen zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme essenziell. Hierfür ist unter anderem die Verbesserung der statistischen Informationsgrundlagen sinnvoll, insbesondere um die Beiträge zur Entlastung des Flächenhaushaltes zu verdeutlichen.</p> <p>[BT 15/2004, S. 123, RNE 2004, S.28 ff]</p>	<p>Ökonomische Rahmenbedingungen als Anreizsysteme*</p> <p>Erschließungsrecht und Grundstücks-Wertermittlung*</p> <p>Erweiterung baurechtlicher Maßnahmen*</p> <p>Kontinuierliche Dialogprozesse</p> <p>Best Practice Beispiele und Wettbewerb</p> <p>Bewusstseinsbildung</p> <p>Statistische Grundlagen</p>							

Abbildung 2: Zusammenfassung der Empfehlungen (Eigene Darstellung (2006) auf Grundlage von RNE, 2004 und Deutscher Bundestag 2004)

Zusammenfassung und Strukturierung der Empfehlungen des Rates

Zur Strukturierung der Expertenworkshops und zur Gliederung dieses Projektberichtes wurden die Empfehlungen des Rates in einer Tabelle zusammengefasst und übersichtlich dargestellt (siehe Abbildung 2). Grundlage war die Gliederung der Bundestagsdrucksache 15/4100 vom 02.11.2004 (Deutscher Bundestag 2004) als Kurzfassung des Fortschrittsberichts zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (2004) zum Thema Verminderung der Flächeninanspruchnahme. Die Kategorien A bis G stammen aus der genannten Bundestagsdrucksache. Die Spalte „Schlagworte“ der Tabelle in Abbildung 2 greift die wesentlichen Empfehlungen auf. Die dritte Spalte gibt an, an welche Planungsebenen sich die Empfehlungen richten. In den Expertenworkshops gehörte diese Übersicht zu den Workshop-Unterlagen.

2.2 METHODEN

Desk-Research

Anhand einer Internet-Recherche (Desk-Research) wurde eine Dokumentation über abgeschlossene und laufende Programmen, Projekten und sonstigen Aktivitäten erstellt, die im Zusammenhang mit der Empfehlung des Rates stehen. Durch eine webbasierte Recherche kann die Aktualität gegenüber Printmedien stark erhöht werden. Der Stand der untersuchten Aktivitäten beschreibt den aktuellen Stand im September/Oktober 2006. Es wurden vorrangig Aktivitäten untersucht, die folgende Merkmale aufweisen: 1. im Internet publiziert, 2. mit Bezug zum Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, 3. Start der Aktivität nicht vor dem Jahr 2002, da Auswirkungen des politischen Ziel-30-ha der Bundesregierung und der Empfehlungen des Rates untersucht werden sollten. Es wurde nur in begründeten Einzelfällen von einem der benannten Kriterien abgewichen. Der Förderschwerpunkt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ nimmt eine Sonderstellung ein, da die geförderten Einzelprojekte das Ziel-30-ha aus der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie als zentrales Ziel verfolgen. Die Recherche der REFINA-Projekte erfolgte anhand einer vom Projektträger Jülich zur Verfügung gestellten Liste, Stand August 2006. Da nach diesem Zeitpunkt weitere Projekte im Förderschwerpunkt bewilligt werden, wurden diese ebenfalls im Anhang ergänzt.

Die ausgewählten Aktivitäten wurden beschrieben und analysiert (Einzelinhalte der Steckbriefe siehe Tabelle 1 in Abbildung 3). Besonderes Augenmerk wurde auf diejenigen Ziele der Aktivitäten gerichtet, die den oben erwähnten Kategorien der Bundestagsdrucksache zugeordnet werden konnten. Anschließend wurden die Umsetzung der Aktivität in die fachliche Praxis überprüft sowie der Bezug zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und zu den Empfehlungen des Rates analysiert. Es wurden Zitate aus Internetseiten oder dort zur Verfügung gestellten Dokumenten verwendet.

Evaluation der Empfehlung des Rates für Nachhaltige Entwicklung „Ziel-30-ha“

Bezeichnung	Bezeichnung der Aktivität. Aktivitäten können Programme, Umsetzungs- und Forschungsprojekte auf Ebene des Bundes und der Länder sein.
Förderinstitution	Bezeichnung der Förderinstitution, bspw. das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. In Klammern ist das Förderprogramm bzw. der Förderschwerpunkt angegeben.
Land	Das Land beschreibt den geographischen Bezug in dem die Aktivität wirksam wird, dies kann das Bundesgebiet sein oder aber eines der Bundesländer.
Laufzeit	Beginn und ggf. Ende der geförderten Aktivität.
Beschreibung	Eine Kurzdarstellung der Aktivität.
Durchführung / Ansprechpartner	Projektträger und ggf. begleitende Institutionen sind mit Kontaktdaten aufgeführt.
Empfehlungen des RNE (2004) \leftrightarrow Ziele der Aktivität	
A	Die Ziele werden anhand der kategorisierten Empfehlungen, wie sie im vorangegangenen Kapitel beschrieben sind, abgeprüft.
B	
C	
D	
E	
F	
G	
Bezug zum Rat / zum Ziel-30-ha	Es wird überprüft, inwiefern sich die Aktivität auf die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung von April 2002, auf den Rat für Nachhaltige Entwicklung, oder auf das Ziel Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag bis ins Jahr 2020 bezieht.
Umsetzung	Die Umsetzung der genannten Ziele in die Praxis wird benannt, insofern diese aus den Internetquellen hervorgehen.
Internetseite	Die Analyse basiert auf den genannten Internet Seiten.

Abbildung 3: Beispielhafter Steckbrief der Aktivitäten (Quelle: eigene Darstellung)

Onlineumfrage

Ziel der Onlinebefragung war es, die Empfehlungen des Rates durch eine breite Fachöffentlichkeit bewerten zu lassen. Im Vordergrund standen Fragen zur Bekanntheit des Ziel-30-ha der Bundesregierung und der Empfehlungen des Rates sowie zum Zielerreichungspotenzial und zum Stand der Umsetzung einzelner Maßnahmen in konkreten Projekten. Ein weiteres Ziel der Befragung war das Eruiere von besonders wichtigen Maßnahmenfeldern oder Themen, die im Rahmen der Expertenworkshops vertieft untersucht werden sollten. Die Befragung fand im Zeitraum 13.09.2006 bis einschließlich 20.10.2006 statt.

Eine Onlinebefragung ist ein computergestütztes, selbstadministriertes Interview mit Hilfe des Internets. Vorteile einer Internetbefragung sind die zeitliche und räumliche Unabhängigkeit des Befragten, die Automatisierbarkeit der Durchführung und Auswertung sowie die einfache Erhebung von Inhalts- und Metadaten. Zudem ist bei der Durchführung der Befragung ein höherer Grad an Objektivität gegeben, da keine direkte Interaktion zwischen Befragten und Interviewer stattfindet. Bei der hier durchgeführten Onlineumfrage wurden sowohl quantitative Daten als auch qualitative Daten erhoben. Der gesamte Fragebogen ist in Anhang Teil III aufgeführt.

Die potenziellen Befragungsteilnehmer wurden auf unterschiedliche Weise angesprochen. Etwa 1000 Probanden wurden direkt per E-Mail angesprochen. Ihre Adressen wurden durch

eine intensive Internetrecherche im Rahmen des Desk-Research gesammelt. Weitere 8000 Probanden wurden über Hinweise in einem Newsletter (RNE, Agenda Transfer, DIALOGIK, Institut für Soziologie der Universität Stuttgart) oder einer Mailingliste (BUND, Umweltwissenschaften der Universität Lüneburg) auf die Befragung aufmerksam gemacht. Zusätzlich wurde auf die Befragung auf den Internetseiten des Rates hingewiesen. Bei der Auswahl der Probanden wurde darauf geachtet, dass sie mit dem Thema Flächeninanspruchnahme in Verbindung stehen. Insgesamt beteiligten sich 404 Personen an der Online-Befragung. Auf sogenannte Incentives (Gewinnspiel, Belohnung, etc.) wurde verzichtet. Nach Bosnjak (2003) ist eine Verringerung des Nonresponse durch einen solchen Anreiz nicht eindeutig nachweisbar. Auf Wunsch konnten die Probanden ihre Mailadresse hinterlassen, damit ihnen abschließend der Abschlussbericht des Projektes zugesandt wird.

Workshops

Zu den drei Workshops wurden jeweils etwa 20 Experten aus den Bereichen Wissenschaft, Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Bürgergesellschaft eingeladen. Die Auswahl der Teilnehmer basierte auf den Informationen des Desk-Research. Die Teilnehmer sollten Erfahrungen und Kompetenz zur Flächenthematik aus sehr verschiedenen Perspektiven einbringen. Die Mehrheit der Teilnehmer hatte eine repräsentative Funktion, was sie als mögliche Multiplikatoren des Ziel-30-ha prädestinierte.

Die Workshops verfolgten das Hauptziel, die Empfehlungen zum Ziel-30-ha des Rates vor allem in Bezug auf ihr Zielerreichungspotenzial, ihre gesellschaftliche Akzeptanz und die politische Umsetzbarkeit zu evaluieren. Ein weiteres Ziel war die Überprüfung, ob und inwieweit schon jetzt auf verschiedenen Akteursebenen Auswirkungen der Empfehlungen feststellbar sind. Daneben stellten sich unter anderem folgende spezielle Fragen aus der Sicht des Rates, die im Rahmen des Projektes beantwortet werden sollten:

Ist die Marke „Ziel-30-ha“ in der Fachöffentlichkeit zu einem Symbol für Zukunftsdiskussionen geworden?

- Ist die Empfehlung bei den wesentlichen kommunalpolitischen Akteuren „angekommen“?
- Ist das kommunale Flächenmanagement auf dem Weg vom Modell zum Allgemeingut?
- Ist die Idee eines „Zielmanagements“ zur Flächeninanspruchnahme auf allen Ebenen der räumlichen Planung aufgegriffen worden? Gibt es hierzu gute Beispiele?
- Wurde die Idee der „Planungswahrheit“ an konkreten Beispielen aufgegriffen?
- Ist dem Rat anzuraten, zusätzliche Maßnahmen des Bundes zu empfehlen? Welche könnten das sein?

Um diese Ziele zu erreichen, wurde ein Workshop-Konzept entworfen, das es ermöglichen sollte, über die reine Evaluierung hinaus den aktuell stattfindenden Fachdiskurs zu den möglichen Strategien, Maßnahmen und Instrumenten zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme und zur Erreichung des Ziel-30-ha zu dokumentieren.

Workshop 1 und 2

Bei den ersten beiden Workshops wurde die sozialwissenschaftliche Delphi-Methode angewandt. Die Grundidee eines „Experten-Delphi“ besteht darin, ein Meinungsbild von Experten zu einem Problem zu erheben, bei dem Lösungsansätze für die Zukunft gesucht werden. Das von der Rand Corporation in den USA in den 50er Jahren entwickelte Verfahren besteht aus anonymen, schriftlichen Befragungsrunden, wobei jeweils die

Ergebnisse der vorangegangenen Runde anonym in die nächste Runde Eingang finden. Das „Gruppen-Delphi“-Verfahren ist eine Weiterentwicklung dieses Konzeptes durch Renn und eine Gruppe von Sozialwissenschaftlern in den 90er Jahren (vorgestellt z.B. bei Renn & Webler, 1998). Das „Gruppen-Delphi“ mit Experten soll zur kognitiven Konsensfindung durch die offene Diskussion beitragen. Ziel dieses Vorgehens ist die Wahrnehmung von Meinungsverteilungen. Dabei geht es um die Wahrnehmung eines „echten“ inhaltlichen Konsenses zu einem Thema oder aber eines Konsenses über den Dissens. Wichtig ist, dass nicht der Kompromiss im Sinne einer mittleren Position zwischen zwei Extrempositionen, sondern der Konsens als inhaltliche Übereinstimmung gemeint ist. Der Gewinn eines solchen Konzeptes ist die Klarheit über vorhandene Meinungsverteilungen, seien es nun Übereinstimmungen oder Meinungsverschiedenheiten.

Bei den beiden Delphi-Workshops wurden jeweils 20 Personen für 1,5 Tage eingeladen. Am Ende jedes Workshops gab es über das Gruppen-Delphi hinausgehende Diskussionen und Gruppenarbeiten. Der Ablauf des Delphi-Verfahrens ist in Abbildung 4 dargestellt. Um sich einem Konsens anzunähern, werden mehrere Delphi-Runden in jeweils neuer Zusammensetzung der anwesenden Teilnehmer durchgeführt. So können Argumente, die im Plenum ausgetauscht wurden, in die Diskussion der neuen Kleingruppe aufgenommen werden. Bei der ersten Delphi-Runde waren die Experten in vier Kleingruppen aufgefordert, insgesamt 19 Aufgabenstellungen auf einer Skala von 1 bis 10 zu bewerten (s. Anhang V). Ein Teil dieser Aufgaben bestand in der Bewertung der einzelnen Maßnahmenbereiche der Empfehlungen des Rates, gegliedert nach der Bundestags-Drucksache BT 15/4100 vom 02.11.2004 (Deutscher Bundestag 2004) in Bezug auf ihr Zielerreichungspotenzial. Dieser Teil des „Thesenkatalogs“ repräsentiert das Evaluierungsziel am stärksten. Er beinhaltete aber für die Teilnehmer die Anforderung, sich teilweise mit dem Originaltext der Empfehlungen auseinanderzusetzen. Als Hilfestellung erhielten sie eine Kurzfassung der Empfehlungen (s. Abbildung 2). Ein anderer Teil des „Thesenkatalogs“ bestand aus teilweise überspitzt formulierten Thesen, die nach dem Grad der Zustimmung bzw. Ablehnung bewertet werden sollten. Die Zuspitzung beabsichtigte die Herbeiführung einer Diskussion unter den Teilnehmern, um möglichst viele Prämissen, Einschränkungen und generelle Rahmenbedingungen einer Delphi-Wertung in Erfahrung zu bringen. Anhang V gibt einen Überblick über die Thesenkataloge der Workshops 1 und 2 im Zusammenhang mit den Ergebnissen der Delphi-Runden.

Die Bewertungen der Experten wurden während und nach der ersten Delphi-Runde sukzessive ausgewertet und für die Präsentation im Plenum visualisiert. Die Thesen mit einem echten Konsens aller vier Gruppen wurden im Plenum nicht mehr erörtert. Es wurden lediglich die Thesen besprochen, bei denen sehr unterschiedliche Voten abgegeben worden waren. Dabei waren die Gruppensprecher der Gruppen mit den Extremvoten aufgefordert, die Argumentationsketten und Prämissen für ihr Votum offen zu legen. Anschließend konnten auch alle anderen Teilnehmer weitere, noch fehlende Aspekte hinzufügen. In der zweiten Delphi-Runde wurden nur noch die Thesen in neuer Gruppenzusammensetzung erörtert, bei denen ein inhaltlicher Dissens nach der Plenumsdiskussion bestehen blieb. Diese beiden Plenumsdiskussionen wurden jeweils als Tonaufnahme und durch zwei schriftliche Protokolle dokumentiert. Die Ergebnisauswertung basiert auf den festgehaltenen Bewertungen und auf der Dokumentation der Diskussionen.



Abbildung 4: Ablauf Delphi-Verfahren

Erfahrungen in Workshop 1 wurde in Workshop 2 bei einigen Aufgaben bzw. Thesen differenzierter gefragt.

Workshop 3

Ziel des Workshops war es erstens, die Umsetzbarkeit der in den Delphi-Workshops mit einem hohen Zielerreichungspotenzial eingeschätzten Maßnahmenbereiche näher zu untersuchen (s. Abbildung 8). Zweitens sollten diese Maßnahmenbereiche hinsichtlich ihrer fachlichen Ausgestaltung, ihrer Umsetzungspotenziale und der Möglichkeiten der adressatenbezogenen Vermittlung konkretisiert werden. Dabei sollten auch Chancen, Risiken und Hemmnisse einer Umsetzung identifiziert werden. Drittens sollte der Frage nachgegangen werden, wie eine verbesserte Kommunikation des Rates mit den Akteuren auf unterschiedlichen Planungsebenen stattfinden kann und wo der Rat selbst bei seinen Empfehlungen und bei seiner Informationsvermittlung Schwerpunkte setzen sollte.

In drei Kleingruppen wurden die Experten aufgefordert, jeweils drei Maßnahmenbereiche zu konkretisieren und hinsichtlich des Umsetzungspotenzials zu bewerten. Hierzu wurden sieben Fragen gestellt, um der Konkretisierung eine vergleichbare Struktur zu geben. Nach einer zweistündigen unmoderierten Kleingruppenphase wurden die Ergebnisse von den Gruppensprechern im Plenum präsentiert und anschließend diskutiert. Alle konkretisierten Empfehlungen wurden im Plenum mit der „Punktemethode“ nach den drei Kriterien „Wirksamkeit = Zielerreichungspotenzial“, „gesellschaftliche Akzeptanz“ und „politische Umsetzbarkeit“ bewertet. Jeder Teilnehmer hatte insgesamt 10 Punkte für jedes dieser drei Kriterien zu vergeben. Diese konnten entweder auf mehrere Maßnahmenbereiche verteilt werden oder auch kumuliert vergeben werden. Zum Abschluss des Workshops wurde die Frage im moderierten Plenum diskutiert, wie der Rat das Thema „Flächeninanspruchnahme“ weiter behandeln solle und wo Schwerpunkte gesetzt werden müssen.

3 ERGEBNISSE DER EMPIRISCHEN UNTERSUCHUNG

3.1 ANALYSE AKTUELLER PROGRAMME UND PROJEKTE

Seit der Publikation der Empfehlung des Rates Mitte 2004 sind bereits rechtliche Anpassungen geschehen, die die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beeinflussen können. Dazu gehören z.B. die Reform der Entfernungspauschale oder die Abschaffung der Eigenheimzulage. Am 9. November 2006 hat der Bundestag das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte beschlossen. Die damit verbundene Stärkung der Innenentwicklung soll zugleich einen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme leisten. Inwiefern die Empfehlungen des Rates in die laufenden Aktivitäten auf Bundes- und Länderebene eingeflossen sind, stellt die nachfolgende Auswertung des Desk-Research dar.

Für die Auswertung der laufenden Aktivitäten auf *Bundesebene* sind insbesondere die Forschungsprogramme des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) relevant, die sich auf verschiedenste Art und Weise mit der Thematik zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme beschäftigen. So sind beim BMVBS die Programme „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt), „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO), „Allgemeine Ressortforschung“ und „Aufbau Ost“ zu nennen. Daneben bearbeiten die Bund-Länder-Programme „Stadtumbau Ost“ und „Soziale Stadt“ Fragestellungen einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Als Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMVBS betreut das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) diese Forschungsprogramme. Im Aufgabenbereich des BMBF findet sich das Rahmenprogramm Forschung für die Nachhaltigkeit (FONA). Bei diesem Programm betreut der Projektträger Jülich den Förderschwerpunkt „Nachhaltiges Flächenmanagement“ und seit Anfang 2006 das BMBF-Verbundprojekt „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“. Der Projektträger Mobilität und Verkehr, Bauen und Wohnen (PT MVBW) betreut in FONA den Bereich Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert. Weitere Projekte auf Bundesebene beziehen sich auf Einzelmaßnahmen im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, des Umweltbundesamtes sowie des Bundesamtes für Naturschutz, die vorwiegend als Umweltbildungsmaßnahmen im Themenbereich Flächeninanspruchnahme und Bodenbewusstsein wirken.

Es sind wenige Programme bekannt, die direkt auf *Länderebene* angesiedelt sind. Eines ist das seit 2001 laufende „Förderprogramm für Städtische Entwicklung und Brachflächenrevitalisierung in Sachsen“, gefördert durch Mittel des Europäischen Fonds. Neben den wenigen Programmen wurden auch auf Länderebene Modellprojekte und Modellvorhaben initiiert, die die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme anstreben. Beispielhaft sei das „Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials (MELAP)“ in Baden-Württemberg genannt. Ein weiteres Beispiel ist das Projekt „Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung - LAG 21“ in Nordrhein-Westfalen, in dem nachhaltige Stadt- und Flächenentwicklung in vier Modellkommunen mit unterschiedlicher Größe und unterschiedlichem Profil erprobt werden soll, um eine Übertragung auf andere Kommunen und Gebietskörperschaften Nordrhein-Westfalens zu ermöglichen. Im Saarland findet derzeit das „Modellvorhaben zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch innerörtliche Entwicklung (MELanIE)“ statt.

Daneben gibt es zahlreiche Forschungsprojekte, die die Thematik Reduktion der Flächeninanspruchnahme im Fokus haben und Bezug nehmen zum quantitativen Reduktionsziel 30 ha, zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung oder explizit zu den Empfehlungen des Rates. Eine Auswahl der Vorhaben ist im Anhang I zusammengetragen. Nachfolgend werden die Aktivitäten vorgestellt. Wie im methodischen Teil näher erläutert, wurden die Programme auf ihren inhaltlichen Bezug zu den einzelnen Maßnahmenbereichen der Empfehlungen des Rates hin untersucht. Eine Gliederung erfolgt in Anlehnung an die Bundestagsdrucksache BT 15/4100 (Deutscher Bundestag 2004) (siehe Abbildung 2).

3.1.1 Neue Leitbilder für Stadt und Land [A]

„Bunter und schwieriger ist die Stadt heute im Vergleich zu vor 20 Jahren – Nachhaltigkeit wird sie in Zukunft auch attraktiver machen“ (RNE 2004, S. 10)

Aktivitäten, die im Zusammenhang mit der Empfehlung Ziel-30-ha stehen, beschäftigen sich mit den einzelnen Aspekten der Empfehlungen des Rates in unterschiedlich starkem Ausmaß. So wird deutlich, dass sich die meisten Programme und Projekte mit der *Leitbilddiskussion* für die städtische und ländliche Zukunft beschäftigen. Forschungsfelder wie „Stadtquartiere im Umbruch“, „Stadtumbau West“ (beides ExWoSt) oder „Innovative Projekte zur Raumentwicklung (MORO)“ erarbeiten städtebauliche Entwicklungskonzepte für Rückbaustrategien oder praktische Handlungsansätze für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung vor dem Hintergrund des wirtschaftsstrukturellen Wandels und veränderter demographischer Entwicklungen. Ein weiteres Beispiel auf Landesebene ist die nachhaltige Entwicklung einer funktionsfähigen und identitätsstiftenden Ortsmitte (MELAP in Baden-Württemberg).

Innovative Wohnformen zu fördern und den *sozialen Zusammenhalt* in der Gesellschaft zu stärken, die durch eine Überalterung bzw. „Unterjüngung“ geprägt ist, wird in vielen Aktivitäten angestrebt. Nur in wenigen Fällen jedoch wird die daraus resultierende reduzierte Flächeninanspruchnahme direkt gefordert. In das Forschungsfeld „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“ (MORO) fällt auch der Themenschwerpunkt „Infrastruktur und demographischer Wandel“, welcher mit seinen sechs Modellvorhaben nicht konkret die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme benennt. Dennoch beinhalten die Projekte indirekt Ziele wie „sozialer Zusammenhalt“ oder „Neustrukturierung von Infrastrukturen zur langfristigen Sicherung von Grund und Boden“.

„Ein aktives Flächenmanagement belohnt den sparsamen Umgang mit Fläche mit einem Mehr an kommunalpolitischer Gestaltungskompetenz und städtischer Qualität“ (RNE 2004, S. 13).

Die Einführung eines kommunalen *Flächenmanagements* (Begriffserläuterung siehe Anhang II) wurde in vielen Projekten gefördert, so z.B. im „Modellvorhaben der Raumordnung - Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart (MORO-Resim)“, das 2005 abgeschlossen wurde. Es verfolgte unter anderem die Umsetzung, Begleitung und Koordinierung des Flächenmanagements in der Region Stuttgart. Schrumpfungsprozesse, ein immenses Flächenüberangebot und die fehlende Verfügbarkeit vieler Brachflächen für den Flächenkreislauf sind zentrale Herausforderungen bei der Einrichtung eines „Regionalen Flächenmanagementsystems in der Wirtschaftsregion

Chemnitz-Zwickau“ (MORO) in Sachsen. Im Projekt „Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung - LAG 21“ wird Flächenmanagement als Prozess begriffen, an dem alle relevanten Akteure im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung beteiligt werden sollten. In den Bundesländern Baden-Württemberg und Bayern wurden Arbeitshilfen zum kommunalen Flächen(ressourcen)-Management herausgegeben (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen 2003, LfU 2003). Das BMBF hat ein Internetportal mit einer Datenbank zum Flächenmanagement eingerichtet (VEGAS 2006), um die Auswertung und Zusammenstellung von FuE-Ergebnissen aus dem Bereich Flächenrecycling/Flächenmanagement für die Praxis bereit zu stellen.

Kooperationen, sei es im Sinne von kommunalen Kooperationen der Akteure oder im Sinne der Bürgerbeteiligung, werden in den meisten Projekten angestrebt. Stellvertretend sei das Projekt „Aktivierungsstrategien zur Inwertsetzung städtebaulicher Brachenpotenziale“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS) genannt, in dem Kooperationskonstellationen von Akteuren zur Begünstigung einer Brachflächenreaktivierung erprobt werden. So werden Kooperationen innerhalb der Kommune wie auch interkommunale Kooperationen gefördert. Ein vom Umweltbundesamt (UBA) beauftragtes Forschungsprojekt prüft Erfahrungen mit interkommunaler Kooperation daraufhin, welchen Beitrag sie zur Durchsetzung des Zieles der in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung formulierten Reduktion weiterer Flächeninanspruchnahme leisten kann (BBR 2006).

3.1.2 Zielmanagement [B]

„Mit der Vorgabe dass, (nicht welche!) quantifizierte Flächenziele zu formulieren sind, wird eine stärkere Verbindlichkeit von Zielen erreicht“ (RNE 2004, S. 18).

Verbindliche und quantifizierte Ziele zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme fanden in den untersuchten Aktivitäten keinen Eingang. Der Rat sieht das Ziel-30-ha mehr als ein qualitatives Ziel, weniger als ein quantitatives im Sinne einer Zuteilungsökonomie (RNE 2004, S. 18). Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen rechnet das Reduktionsziel 30 ha auf den Anteil des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen um (ILS NRW 2006). Als Umrechnungsschlüssel wird der Anteil Nordrhein-Westfalens an der bundesdeutschen Siedlungs- und Verkehrsfläche gewählt, der bei 16,2% liegt. Damit ergibt sich ein Orientierungswert in einer Größenordnung von 5 ha pro Tag für Nordrhein-Westfalen. Ebenso nennt das Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt (TMLNU 2006) das Ziel-30-ha in seiner Flächenhaushaltspolitik und gibt für das Bundesland einen Wert von 1 Hektar pro Tag an.

Flächenausweisungskontingente werden in verschiedensten Forschungsvorhaben diskutiert. Hierzu wurde beispielhaft ein Modell in Baden-Württemberg im Projekt „Handelbare Flächenausweisungskontingente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs“ entwickelt (Land Baden-Württemberg 2006).

3.1.3 Planungswahrheit und Flächenrecycling [C]

„Das Recycling von industriellen, militärischen und urbanen Brachflächen ist eine bereits an vielen Beispielen erfolgreich durchgeführte Strategie zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme und zur Revitalisierung von Städten“ (RNE 2004, S. 19).

Das Brachflächenrecycling ist Gegenstand von Forschung und Entwicklung in verschiedenen Projekten. Im Projekt „Flächenrecycling in suburbanen Räumen“ (Aufbau Ost, Programm des BMVBS) wird nach akteursorientierten Handlungsstrategien und Finanzierungsmöglichkeiten für Brachflächen außerhalb zentraler Lagen in Ostdeutschland gesucht. Erwähnenswert ist ebenso das Projekt „Fläche im Kreis“ (FLIK) des BMVBS. Im Mittelpunkt dieses Forschungsfelds von ExWoSt stehen Planspiele in fünf Regionen, in denen verschiedene Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor gemeinsam Strategien einer *Flächenkreislaufwirtschaft* erproben und auswerten. Gleichfalls regt REFINA mit seinem Schwerpunktbereich II zu Analysen, Methoden und Bewertungsansätzen für ein nachhaltiges Flächenmanagement und Flächenrecycling an. In diesem Zusammenhang sei auch das deutsch-amerikanische Projekt SMART genannt, das für „Site-specific Management Approaches and Redevelopment Tools“ steht. Dabei wurde ein internetbasiertes Entscheidungsinstrument entwickelt, das den an der Flächenrevitalisierung beteiligten Akteuren hilft, Szenarien einer künftigen Wiedernutzung zu erarbeiten und zu prüfen. Weiterhin ist auf das vom Umweltforschungszentrum Leipzig eigenfinanzierte Forschungsprojekt zur Verbesserung rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für eine lokale und regionale Flächenkreislaufwirtschaft hinzuweisen. Erwähnenswert ist auch der bereits seit 1979 existierende Grundstücksfonds zur Wiedernutzung von Gewerbeflächen in Nordrhein-Westfalen. Die nordrhein-westfälische Landesregierung hat bereits 1996 ausdrücklich festgelegt, dass die Förderung von gewerblichen Bauflächen mit Landesmitteln unter konsequenter Anwendung des Vorrangs einer Brachflächenentwicklung zu erfolgen hat.

Auf spezielle Strategien, wie sie vom Rat empfohlen werden, um eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme herbeizuführen (*Einführung der Kosten- und Planungswahrheit, Verbesserung der Eingriffs-/Ausgleichsregelung, Poolbildungen*) wird in den Umsetzungsprojekten kaum eingegangen. Ausnahme ist das Projekt „Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung“ (Aufbau Ost). Dieser Ansatz zur Steigerung der Effizienz von Infrastrukturinvestitionen zielt auf die verbesserte Koordination kommunaler Bauleitplanungen durch die Regionalplanung ab.

In den vergangenen Jahren beschäftigten sich mehrere Forschungsvorhaben mit raumplanerischen Instrumenten und ihrer Wirkung auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Dazu gehören die beiden vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) in Auftrag gegebenen Projekte „Beiträge der flächendeckenden Landschaftsplanung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ und „Naturschutzfachliches Flächenmanagement als Beitrag für eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik, Methoden und Instrumente des Naturschutzes“. Sie stellen darüber hinaus einen direkten Bezug zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung her.

3.1.4 Steuern und Subventionen [D] / Zusätzliche Maßnahmen des Bundes [E]

„Ökonomisch wirkende Maßnahmen des Bundes wie etwa Subventionen oder Förderprogramme haben eine hohe Bedeutung, denn mit ihnen werden Erwartungen und Motivationen für gesellschaftliches Handeln ausgedrückt und verstärkt“ (RNE 2004, S. 22).

Das Zielerreichungspotenzial von ökonomischen Steuerungsinstrumenten wurde von der Fachöffentlichkeit in der Onlineumfrage sehr hoch eingeschätzt (siehe Anhang IV). Dennoch wird deutlich, dass gerade ökonomische Instrumente bisher kaum Gegenstand von Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sind. Zumindest werden in der Ausschreibung des Forschungsfeldes „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“ (MORO des BMVBS) Empfehlungen für Änderungen gesetzlicher und finanzieller Rahmenbedingungen als Forschungsziele genannt. Die bewilligten Projekte beschäftigen sich jedoch nicht mit diesen Themenstellungen.

Reine Forschungsprojekte beschäftigen sich umso intensiver mit diesem Bereich. So untersucht ein Forschungsprojekt des Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle (UFZ) die „Verbesserung rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen für eine lokale und regionale Flächenkreislaufwirtschaft“. Das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) hat in einem Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung den Entwurf des Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte untersucht (Difu 2006).

3.1.5 Empfehlungen für das Projekt zum kontinuierlichen Dialog Fläche [F]

„Vielmehr liegt die Verantwortung für die Inanspruchnahme von Flächen bei einer Vielzahl hoheitlicher und gesellschaftlicher Akteure (...)“ (RNE 2004, S. 26).

Um die Vielfalt der unterschiedlichen Akteure des „Flächenverbrauchs“ zu erreichen, wurden mehrere Dialogveranstaltungen durch den Rat initiiert. Diese sollen möglichst fortgeführt werden und um Best-Practice-Beispiele ergänzt werden. Es wird angestrebt, den gezielten *Dialog* auf allen Ebenen zu stärken.

Diese kommunikativen Kategorien werden in den meisten Aktivitäten berücksichtigt, z.B. durch einzelne öffentliche Veranstaltungen, Runde Tische oder Projektwerkstätten. Daneben werden Wettbewerbe und Fachtagungen zum Thema durchgeführt. Das bereits erwähnte Projekt „Flächenrecycling in suburbanen Räumen (Aufbau Ost)“ erarbeitet *Best-Practice-Fallstudien* für Brachflächen außerhalb zentraler Lagen. 2006 wurde erstmals der „Flächenrecyclingpreis Baden-Württemberg“ ausgelobt, der Projekte auszeichnet, bei denen eine intelligente Wiedernutzung von Brachflächen erreicht wurde.

3.1.6 Verbesserung der Informationsgrundlagen und des Problembewusstseins [G]

„Ergänzend zum zweidimensionalen Quadratmeter Fläche, muss der dreidimensionale „Kubikmeter Boden“ mit seinen Lebens- und Stoffkreisläufen beachtet werden.“ (RNE 2004, S. 28).

Zur Verbesserung der Informationsgrundlagen hat der Rat empfohlen, *Statistiken* zur Flächennutzung den Fragestellungen des Ziel-30-ha anzupassen. Die Analyse der Aktivitäten zeigt, dass insbesondere bei der Vorbereitung aktiver Flächenmanagementsysteme Flächenerhebungen und -bewertungen durchgeführt werden. In mehreren Projekten wird angestrebt, das Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung darzustellen. Ein Beispiel hierfür ist der „Nachhaltigkeitsbarometer Fläche“, der im Rahmen der allgemeinen Ressortforschung des BMVBS als Indikator für eine Bewertung der qualitativen Veränderung der Flächeninanspruchnahme entwickelt wird. Im „Digitalen Umweltatlas“ von Berlin werden seit 1990 Flächen mit gesamtstädtisch bedeutsamen Veränderungspotenzialen erfasst und im Internet zur Verfügung gestellt. Ebenso zielt das REFINA-Projekt „Entwicklung und Erprobung semiautomatischer und automatischer Verfahren zur Erfassung und Bewertung von Siedlungs- und Verkehrsflächen durch Fernerkundung und Technologietransfer“ auf eine schnelle und kostengünstige Nutzung von Fernerkundungsdaten in der Stadt- und Regionalplanung ab.

Ziel des REFINA-Projekts „KommInform (Kommunikations- und Informationsinstrument für ein nachhaltiges Flächenmanagement in Kommunen)“ ist es, ein übergeordnetes Planungs- und Steuerungsinstrument für ein nachhaltiges Flächenmanagement in Kommunen zu etablieren. Hierfür werden Nachhaltigkeitsindikatoren mit Hilfe von Geographischen Informationssystemen (GIS) visualisiert, um die Ergebnisse so zu kommunizieren, wie sie in Gemeinderatssitzungen oder Bürgerbeteiligungsverfahren benötigt werden.

Themen der *Bewusstseinsbildung* werden in den Programmen und Förderschwerpunkten nur am Rande behandelt. Sicher nicht zuletzt deshalb ist in REFINA der Schwerpunktbereich III für die Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationsstrukturen vorbehalten. Das REFINA-Projekt „Gläserne Konversion“ hat sich zum Ziel gesetzt, den Bewusstseinsbildungsprozess für ein nachhaltiges Flächenmanagement im ländlichen Raum durch ein partizipatives Bewertungs- und Entscheidungsverfahren zu verbessern. Der fachlich interessierten Bevölkerung das Schutzgut Boden als endliche Ressource und dreidimensionaler Lebensraum näher zu bringen ist das Ziel verschiedener Internetportale (z.B. www.bodenwelten.de). Der Wissenschaftsladen Bonn stellt interaktives Lernmaterial für den schulischen und außerschulischen Bereich zur Verfügung (Wissenschaftsladen Bonn 2006). Die Wanderausstellung „Land unter“ des Niedersächsischen Landesamtes für Bodenforschung beschäftigt sich mit dem Problem der Flächeninanspruchnahme und der damit verbundenen Bodenversiegelung.

3.1.7 Umsetzung

Ein Großteil der untersuchten Programme und Projekte ist noch nicht abgeschlossen. Innerhalb des Förderschwerpunktes REFINA, dessen Projekte erst im Laufe des Jahres 2006 gestartet sind, liegen noch keine Ergebnisse vor. Sehr konkrete Umsetzungsergebnisse liefert das „Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials“ (MELAP) in Baden-Württemberg, in dem innerhalb von zwei Jahren 105 neue Wohneinheiten und somit 14% des zuvor ermittelten innerörtlichen

Potenzials aktiviert werden konnte. Ein weiteres Beispiel ist das „Flächen-Bündnis“ in Baden-Württemberg. Der Ministerrat der baden-württembergischen Landesregierung hat am 19.10.2004 beschlossen, dass „mit Fördermitteln des Landes im Bereich der Städtebauförderung, der Wohnbauförderung, des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum und der Altlasten [...] insbesondere der Innenentwicklung Rechnung getragen werden“ solle (Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg 2004).

In mehreren Projekten wurden Leitfäden erarbeitet, die derzeit in ausgewählten Modellkommunen umgesetzt werden (z.B. „Nachhaltigkeitsorientierte Integration flächenpolitischer „ökonomischer“ Steuerungsinstrumente in das Raumplanungs- und Finanzsystem von Baden-Württemberg – Regionalverband Rhein-Neckar-Odenwald“ MORO). Die Einrichtung von Kompetenzzentren wie zum Beispiel die „Flächenagentur“ in der Region Friesland-Wittmund–Wilhelmshaven ist ebenfalls eine umgesetzte Maßnahme mit flächenbezogener Zielrichtung. Sie übernimmt die Aufgaben der Ermittlung und Betreuung von Kompensationsflächen.

Neben den wenigen quantifizierten Erfolgen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sind jedoch mehrere Hinweise auf Umsetzungen auf der kommunikativen und kooperativen Ebene erreicht worden. Als Beispiel sei hier ein Zitat aus MORO-Resim (ISL 2006) aufgeführt: „Das Forschungsvorhaben hat maßgeblich dazu beigetragen, die Diskussion innerhalb der Region zu Fragen der zukünftigen Entwicklung, insbesondere der Flächeninanspruchnahme, zu initiieren und zu intensivieren. Dabei wurden naturgemäß auch gegensätzliche Positionen zwischen der Regionalplanung und den Kommunen ausgetauscht. Festzustellen bleibt jedoch, dass neben einer Vertiefung des gegenseitigen Verständnisses bei allen Beteiligten auch neue Kooperationen zwischen den Kommunen und der Regionalplanung sowie der Kommunen untereinander angeregt werden konnten.“

Ein Großteil der genannten Projekte stellt gezielt Informationen zur Verfügung. In einem Fall wird eine eigene Internetseite realisiert, um den Informationsaustausch zu gewährleisten wie z.B. im ExWoSt-Projekt „Fläche im Kreis (FLIK)“. In diesem Zusammenhang ist auch die Datenbank „Flächenmanagement“ (VEGAS 2006) zu erwähnen, die Ausarbeitungen zum Themengebiet Flächenmanagement/Flächenrecycling im Internet zur Verfügung stellt. Weiterhin werden in Form von Sachstands- und Werkstattberichten, Fachtagungen oder eigenen Schriftenreihen die Ergebnisse veröffentlicht. Beispiele hierfür sind die FLIK-Konferenz „Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft“ oder die REFINA-Schriftenreihe.

In Einzelfällen ist die Rückkopplung zum politischen Diskurs angegeben. So werden im „Nachhaltigkeitsbarometer Fläche“ (Allgemeine Ressortforschung des BMVBS) die Ergebnisse an die interministerielle Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“ transferiert.

3.1.8 Bezug zum Rat und zur Nachhaltigkeitsstrategie

In den Programmen und Projekten werden die unterschiedlichsten Forschungs- und Aktionsfelder bearbeitet, die das Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme betreffen. Viele Aktivitäten (Projekte und Programme) haben jedoch keinen direkten Bezug zum Ziel-30-ha, wie z.B. das Forschungsprogramm „Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert“ oder „Mobilität und Verkehr“, die beide beim Projektträger Mobilität und Verkehr, Bauen und Wohnen (PT MVBW) angesiedelt sind. Die in den Programmen

bearbeiteten Aktivitäten wirken sich aber indirekt auf die Flächeninanspruchnahme aus, wie z.B. das Projekt „Mobilität besser verstehen“. Hier wird untersucht, inwiefern Wohnstandortentscheidungen mit der daraus resultierenden Mobilität zusammenhängen. Gleiches gilt für die BMVBS-Programme „Soziale Stadt“ oder „Stadtumbau Ost“, die sich mit der Verbesserung der Attraktivität von Stadtteilen oder Kommunen beschäftigen.

Ein konkreter Bezug zum Rat, zum quantitativen Ziel-30-ha und zur Nachhaltigkeitsstrategie ist auf Programmebene lediglich explizit im Rahmenprogramm „Forschung für die Nachhaltigkeit (FONA)“ erwähnt. Der hier angesiedelte Förderschwerpunkt REFINA wurde im Hinblick auf das Reduktionsziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie eingerichtet und verfolgt das Ziel, interdisziplinäre Planungs- und Managementkonzepte für die Verminderung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement zu entwickeln und umzusetzen. Die ersten Projekte wurden im Januar 2006 begonnen. In den Internetdarstellungen der Projekte wird jedoch das Ziel-30-ha nicht immer konkret benannt.

Auf Länderebene bezieht sich unter anderem der Nachhaltigkeitsbeirat des Landes Baden-Württemberg in seinem Sondergutachten folgendermaßen auf den Rat: „Der Rat für Nachhaltige Entwicklung forderte im Jahr 2001 die Erreichung eines Nullwachstums bis spätestens 2050. Zur Umsetzung des Ziels der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie läuft derzeit beim RNE ein Dialogprozess...“ (Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg 2004). Ähnlich werden im „Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung - LAG 21“ die Aktivitäten des Rates benannt: „Im Jahr 2004 hat der Rat für Nachhaltige Entwicklung (RNE) nach einer Dialogphase mit zahlreichen Experten die Zielsetzung unterbreitet, den täglichen Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren, um eine zukunftsfähige und langfristig tragbare Flächeninanspruchnahme zu gewährleisten.“ (Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. 2006). Andere Beispiele finden sich bei MORO-Resim (Verband Region Stuttgart 2006): „Der Bund hat bereits 1997 Eckwerte für eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie formuliert und gefordert, bis 2020 die tägliche Flächeneinanspruchnahme von damals rund 120 ha pro Tag auf 30 ha pro Tag zu reduzieren“ und im Projekt „Wohnqualitäten Mittelthüringen – Neue Strategien und Allianzen im regionalen Umbauprozess“: „Hinzu kommt das quantitative Handlungsziel der Bundesregierung im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie – die Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/Tag“ (Thüringer Landesverwaltungsamt 2006).

Eine ganze Reihe von Institutionen beschäftigt sich darüber hinaus mit der Thematik der Flächeninanspruchnahme in Form von Stellungnahmen, Gutachten und Informationen im Internet. Neben dem Rat setzt sich auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) mit dem Thema auseinander. In seinem Umweltgutachten 2004 gibt der SRU zu bedenken, dass das anspruchsvolle Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie, bis zum Jahr 2020 die tägliche Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag zu senken, mit dem gegenwärtigen Instrumentarium nicht zu erreichen sei.

Ebenso bearbeitet die „Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Entwicklung“ (BLAG NE) das Thema im Rahmen der Erarbeitung von 24 Kernindikatoren für die nachhaltige Entwicklung. Hierbei wird unter anderem der Indikator „Flächenverbrauch“ aufgenommen, bei dem einerseits die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen (in ha pro Tag) sowie andererseits der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Landesfläche (in %) erfasst werden.

Das Umweltbundesamt (UBA) stellt ausführliche Informationen auf seiner Internetseite zur Verfügung. Hier ist das Hintergrundpapier mit dem Titel „Flächenverbrauch, ein Umweltproblem mit wirtschaftlichen Folgen“ vom Juli 2004 zu nennen. Zur Unterstützung des UBA im Bodenschutz wurde im Dezember die "Kommission Bodenschutz" berufen. Sie soll den Schutz des Bodens stärker in das Bewusstsein der Bevölkerung bringen und der Umweltpolitik Impulse für künftige Strategien im Bodenschutz geben.

Von den einschlägigen NGOs wurden ausführliche Informationen zum Themenfeld im Internet zur Verfügung gestellt. Stellvertretend sei hier auf das gemeinsame Positionspapier der Umwelt- und Naturschutzverbände zum Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme verwiesen, in dem 15 Verbände ihre Meinung und Vorstellungen darstellen. Auf der Grundlage des Positionspapiers wurde der Leitfaden „Aktiv für Landschaft und Gemeinde“ erarbeitet, der sich an die kommunalpolitischen Akteure wendet (BUND et al. 2006). So werden einerseits Ursachen und Hintergründe des „Landschaftsverbrauchs“ erläutert sowie andererseits Instrumente und Handlungspositionen dargestellt.

Zuletzt sei auf das Boden-Bündnis „European Land and Soil Alliance (ELSA) e.V.“ hingewiesen. ELSA ist ein Zusammenschluss von Städten und Gemeinden in Europa, die sich zum Ziel gesetzt haben, sich aktiv für einen nachhaltigen Umgang mit Böden einzusetzen. Darüber hinaus wirken sie mit an gemeinsamen Aktivitäten im Bereich des Bodenschutzes und der Raumentwicklung.

Zusammenfassung Analyse aktueller Programme und Projekte

Die Auswertung des Desk-Researchs zeigt, dass die Empfehlungen des Rates (2004) in die laufenden Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene eingeflossen sind. Dabei wird deutlich, dass zahlreiche Forschungs- und Entwicklungsprogramme auf Bundesebene die Empfehlungen bereits erproben. Auf Länderebene sind dagegen deutlich weniger Aktivitäten angesiedelt. Auffällig ist generell, dass der Bezug zum Rat für Nachhaltige Entwicklung nur bei den wenigsten Aktivitäten genannt wird. Häufiger wird ein Bezug zum Ziel-30-ha der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hergestellt. Die meisten der untersuchten Aktivitäten beschäftigen sich direkt oder indirekt mit der Leitbilddiskussion für die städtische und ländliche Zukunft. Themen wie Infrastruktur oder demographischer Wandel gehören dabei zu den Aspekten, die im Zusammenhang mit neuen Leitbildern näher untersucht werden. Verbindliche und quantifizierte Ziele zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wurden in den untersuchten Programmen nicht explizit thematisiert. Jedoch rechnen sich Länder wie Nordrhein-Westfalen oder Thüringen ihren Anteil am Ziel-30-ha aus. Kommunales Flächenmanagement, Brachflächenrecycling oder Flächenkreislaufwirtschaft sind Managementstrategien, die in zahlreichen Projekten gefördert werden. Mögliche Maßnahmen des Bundes wie z.B. Reformen bestehender Steuern oder Gesetzesänderungen werden vor allem in reinen Forschungsprojekten behandelt. Zahlreiche öffentliche Veranstaltungen, Best-Practice-Beispiele oder Veröffentlichungen sind ein Hinweis darauf, dass ein „Dialog Fläche“ auf vielen Ebenen stattfindet. Einige der Aktivitäten zielen auf eine Verbesserung der statistischen Informationsgrundlagen oder die Entwicklung von Indikatoren ab, was eine wichtige Grundlage für eine gezielte Bewusstseinsbildung darstellt. Neben dem Rat beschäftigt sich eine Reihe von Institutionen mit der Thematik der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und stellt Informationen im Internet zur Verfügung.

3.2 ONLINEUMFRAGE UND DELPHI-WORKSHOPS

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Onlineumfrage und der beiden Delphi-Workshops dargestellt. Während die Workshops Aufschluss geben über die Meinungsverteilung der eingeladenen Experten zu den Empfehlungen „Mehr Wert für die Fläche“ liefert die Onlineumfrage insbesondere in Bezug auf den Bekanntheitsgrad bestimmter Instrumente in der Fachöffentlichkeit wertvolle Zusatzinformationen. Onlinebefragung und Delphi-Workshops sind in den Anhängen III, IV und V genauer dokumentiert.

3.2.1 Neue Leitbilder für Stadt und Land [A]

Abstrakte Leitbilder haben für das Gros der Experten wenig Potenzial zur Zielerreichung. Tenor der Workshop-Äußerungen war, dass die *Leitbilddiskussion* - verstanden als demokratischer, integrativer und nicht auf die Fachdiskurse begrenzter, partizipativer Prozess – als Voraussetzung für einen Bewusstseinswandel geführt werden muss und zwar insbesondere auf kommunaler Ebene. Notwendig ist darüber hinaus aus der Sicht der Experten die *möglichst hohe Verbindlichkeit und Konkretisierung von Leitbildern* durch Leitziele und daraus abgeleitete Maßnahmen. Ein großer Teil der Experten forderte, dass bei der Diskussion um das Ziel-30-ha die *qualitativen Aspekte* dieses Ziels (Qualität der in Anspruch genommenen Flächen/Böden, Wohn- und Lebensqualität der Städte und Dörfer usw.) viel deutlicher als solche herausgestellt müssen.

Neben anderen Inhalten spricht der Rat in seinen Empfehlungen das *kommunale Flächenmanagement* als einen sehr konkreten Aspekt von neuen Leitbildern an. Die Experten waren sich darüber einig, dass ein kommunales Flächenmanagement ein sehr sinnvolles und notwendiges Instrument ist. Ein kleiner Teil der Workshop-Teilnehmer war der Meinung, dass man ein aktives Flächenmanagement für die Kommunen verpflichtend einführen könne. Zu einem aktiven Flächenmanagement gehört nach Ansicht vieler Experten der Flächenan- und -verkauf durch die Gemeinden und das Zugehen auf Eigentümer und Investoren. Die meisten waren der Auffassung, dass dies eine freiwillig zu betreibende Aktivität einer Kommune bleiben müsse. Einige Experten wiesen darauf hin, dass das Baugesetzbuch schon sehr deutliche Vorgaben mache, sodass ein kommunales Flächenmanagement – zumindest in Form von Baulandkatastern - unumgänglich sei.

Nur 35,4% der Befragten der Onlineumfrage kennen ein Konzept für ein kommunales Flächenmanagement. Diejenigen, denen ein solches Konzept bekannt ist, schätzen es als einen wirkungsvollen Ansatz zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme ein. Projekte kommunaler Kooperationen, wie sie ebenfalls vom Rat für Nachhaltige Entwicklung als Elemente neuer Leitbilder beschrieben werden, sind nur 28% der Befragten bekannt.

3.2.2 Zielmanagement [B]

34% der insgesamt 404 Befragten glauben, dass das quantitative Ziel-30-ha bis 2020 nicht erreichbar sei (49% glauben, dass es erreichbar sei, 12% antworteten mit „weiß nicht / keine Angabe“, 5% haben die Frage nicht beantwortet). 81% von insgesamt 215 Befragten, die diese Frage beantwortet haben, sind überzeugt davon, dass ein quantitatives Ziel grundsätzlich sinnvoll ist (vgl. Anhang IV, Frage 14a und 14b). Ein quantitatives Ziel bei der Flächeninanspruchnahme fand die breite Zustimmung der Workshop-Experten. Dabei wurde

die regionale Planungsebene mit der Möglichkeit quantifizierter Zielvorgaben zum Flächensparen in jeder Kommune in den Regionalplänen und nicht die Bundesebene als die entscheidende Planungsebene angesehen. Etwa zwei Drittel der Befragten sprachen sich für ein wirkungsvolles Zielmanagement auf der kommunalen und regionalen Ebene aus. Einer *bundesweiten quantitativen Zielvorgabe* wurde in den Experten-Workshops jedoch zumindest eine politische Symbol- und Signalwirkung zugebilligt. Darüber hinaus bewerteten die Experten ein Zielmanagement mit verbindlichen und quantifizierten Zielen auf allen räumlichen Ebenen einhellig als ein Maßnahmenfeld mit einem hohen Zielerreichungspotenzial.

Nach Einschätzung der Experten von Workshop 1 verfügt die *Regionalplanung* bisher nicht über ausreichend differenzierte und zielorientierte Instrumente, um den Flächenverbrauch auf 30 ha pro Tag zu reduzieren und eine vorrangige Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen sicher zu stellen. Bei Workshop 2 kam es zu einer sehr differenzierten Erörterung. Nach Einschätzung eines Teilnehmers sei durch das derzeit geltende Raumordnungsgesetz ein ausreichendes Regularium für die regionale Planungsebene vorhanden, sodass man von einem „eklatanten Vollzugsdefizit“ sprechen müsse. Einigkeit bestand unter den Experten darüber, dass durch die Planungsgesetzgebung prinzipiell vorhandene Möglichkeiten auf der regionalen Ebene bisher nicht umgesetzt werden. Die Experten teilten auch übereinstimmend die Meinung, dass der kommunale Handlungsspielraum durch die Raumordnungsplanung eingeschränkt werden solle. Allerdings lässt sich an den Diskussionen in den Workshops auch erkennen, dass nur wenige der Auffassung sind, dass man ein *kommunales Flächenmanagement* verpflichtend machen könne (vgl. 3.2.1). Aus diesen Ergebnissen lassen sich die regionale und die kommunale Planungsebene als die entscheidenden Adressaten für das Zielmanagement zum Ziel-30-ha ableiten.

3.2.3 Planungswahrheit und Flächenrecycling [C]

Dieser Themenbereich stellt eine besonders umfangreiche Zusammenfassung unterschiedlichster Aspekte, basierend auf der Gliederung der Bundestagsdrucksache BT 15/4100 vom 02.11.2004, dar (siehe Kapitel 2.1). Dazu gehören die folgenden Bereiche:

1. Planungswahrheit bzw. Kosten- und Planungswahrheit,
2. Eingriffs-/Ausgleichsregelung,
3. Management-Instrumente (Flächenpools, Ökokonten, Flächenzertifikate, kommunales Flächenmanagement),
4. Flächenkreislaufwirtschaft, Brachflächenrecycling.

Die Mehrzahl der Experten von Workshop 1 sah den gesamten Maßnahmenbereich „Planungswahrheit und Flächenrecycling“ als Bereich mit hohem Zielerreichungspotenzial an. In Workshop 2 wurde differenziert nach dem Zielerreichungspotenzial der 4 Bereiche gefragt:

I. Kosten- und Planungswahrheit

Nur für etwa die Hälfte der Befragten der Onlineumfrage ist die Idee der Planungswahrheit ein Begriff. Mehrere Befragte gaben an, die Idee der Kosteninternalisierung zu kennen, jedoch den Begriff Planungswahrheit noch nicht gehört zu haben. In beiden Workshops gab es zu diesem Thema „Kosten- und Planungswahrheit“ vor allem deshalb Diskussionen, weil auch hier das Begriffsverständnis sehr unterschiedlich war. Der Rat (RNE 2004, S. 18) definiert „Kosten- und Planungswahrheit“ folgendermaßen: zum einen versteht er darunter

die „durch Infrastrukturmaßnahmen ausgelösten, langfristigen investiven und sozialen Kosten“, zum anderen spricht er davon, dass „Preise die ökologische und soziale Wahrheit sprechen sollten“. Aus der Sicht des Rates sollten einerseits die langfristig anfallenden Kosten der verkehrlichen und technischen Infrastruktur (dazu zählen „Straße, Ab- und Frischwasser, Strom“, RNE 2004, S. 25, wobei auch an Folgekosten zu denken ist) und die Kosten der sozialen Infrastruktur (dazu gehören nach RNE 2004, S. 25 der öffentliche Personennahverkehr, Kinderbetreuung und kommunale Ladenversorgung) sowie andererseits ökologische Aspekte in die Kostenkalkulation für eine Flächeninanspruchnahme einbezogen werden. Diese Idee wurde in beiden Workshops als ein wichtiges Prinzip angesehen, um das Ziel-30-ha zu erreichen. In Workshop 2 gab es die Tendenz, dieses Prinzip als Kostenwahrheit zu bezeichnen, mit der Begründung, dass der Begriff Planungswahrheit auch andere Aspekte umfassen könne als nur die Berücksichtigung von Kosten. Weitergehend wurde gefordert, über die Betrachtung der Kosten hinausgehend, allgemein die Wirtschaftlichkeit der Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Akteursperspektiven transparenter zu gestalten. So kann eine Flächeninanspruchnahme je nach Akteursperspektive einen wirtschaftlich sehr vorteilhaften Prozess darstellen, auch wenn sie aus stadtwirtschaftlicher Perspektive negativ zu bilanzieren ist.

II. Eingriffs-/Ausgleichsregelung

Die Eingriffs-/Ausgleichsregelung im Bundesnaturschutzgesetz, die zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft in ihrer Neufassung auch die Möglichkeit der Einrichtung von Kompensationsflächenpools und Ökokonten einräumt, wurde von der Mehrzahl der Experten von Workshop 2 als ein eher taugliches Instrument zur Erreichung des Ziel-30-ha eingeschätzt. Die Begründung lautete, dass sie prinzipiell die Neuinanspruchnahme von Flächen erschwere. Eine Teilgruppe stimmte speziell dem Aspekt zu, dass die stärkere *Berücksichtigung des Schutzgutes Boden* in der Eingriffs-/Ausgleichsregelung ein hohes Zielerreichungspotenzial habe. Allerdings wurde auch eingewandt, dass Eingriffe in das Schutzgut Boden in vielen Fällen nicht durch Entsiegelung an anderer Stelle, sondern durch Aufwertung von Böden kompensiert werde, sodass auch kein Beitrag zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme geleistet werde. Unklar war in der Diskussion noch, inwieweit sich die geplanten Änderungen des Baugesetzbuchs (BauGB), und zwar insbesondere §13a BauGB ab 2007 auf die Anwendung der Eingriffs-/Ausgleichsregelung und damit auf das Flächensparziel in Zukunft auswirken werden.

III. Management-Instrumente

Eine Durchsetzung von Management-Instrumenten in der Flächenhaushaltspolitik (kommunales Flächenmanagement, Flächenpools, Flächenzertifikate, Ökokonten) wurde von den Experten von Workshop 2 als Maßnahme mit einem eher hohen Zielerreichungspotenzial angesehen. Es müsse jedoch die Betonung auf „Durchsetzung“ liegen. Ein kleiner Teil der Expertenrunde von Workshop 1 hielt *Flächenpools und Ökokonten* für weniger zielführend in Bezug auf das Ziel-30-ha. Workshop 2 zeigt, dass die Experten unter Flächenpools unterschiedliche Instrumente vor Augen haben, nämlich interkommunale Gewerbeflächenpools auf der einen Seite und Kompensationsflächenpools auf der anderen Seite. Deshalb kommt es auch zu einem scheinbaren Dissens in der Bewertung. Der Einführung interkommunaler Gewerbeflächenpools mit vorrangiger Nutzung von Brachflächen im Innenbereich wurde ein eher hohes Zielerreichungspotenzial zugestimmt, während Kompensationsflächenpools mit einem eher geringen Zielerreichungspotenzial eingestuft werden. Ökokonten wurden kontrovers diskutiert, das Gros der Gruppe hielt jedoch Ökokonten für eine Maßnahme mit einem eher geringen

Zielerreichungspotenzial, weil sie nicht zum „Flächensparen“ anregen würden. Ein Teil der Gruppe gab an, Positiv-Beispiele von Ökokonten in der Praxis zu kennen, bei denen ein guter Abwägungsprozess mit einer Vermeidung von Eingriffen stattfände, sodass auch hier ein hohes Zielerreichungspotenzial vorhanden sei. „Management-Instrumente“ wurden von 22 Befragten der Onlineumfrage als zusätzliche, im Fragebogen nicht enthaltene Maßnahmen zur Zielerreichung vorgeschlagen. Als Beispiele wurden vor allem regionale Gewerbeflächenpools und Flächenzertifikate genannt. Auch bei der Frage nach zielführenden ökonomischen Instrumenten dachte ein Teil der Befragten an Management-Instrumente. Auf die Frage, welche ökonomischen Instrumente sich am besten zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme eignen, gaben 102 Befragte „Poolbildungen“ (entweder ohne weitere Spezifizierung oder Gewerbeflächenpools), „Zertifikathandel“ und „Ökokonten“ an. Dies deutet ähnlich wie bei der Thematik Planungswahrheit auf die Unsicherheiten in der Fachöffentlichkeit in Bezug auf Begriffsdefinitionen und gleichzeitig auf die Notwendigkeit einer klar definierten Fachsprache im zukünftigen Diskurs hin.

IV. Brachflächenrecycling und Flächenkreislaufwirtschaft

Das Brachflächenrecycling wurde von den Experten beider Workshops übereinstimmend als Instrument mit hohem Zielerreichungspotenzial eingestuft. Weil es aufgrund der großen Übereinstimmung keinerlei Plenumsdiskussionen gab, führte erst Workshop 3 (siehe Kapitel 3.3) zu weiteren Hinweisen zu diesem Themenbereich. Zwei Drittel der Teilnehmer der Onlineumfrage gaben an, eine Initiative oder ein Projekt zum Brachflächenrecycling zu kennen.

3.2.4 Steuern und Subventionen [D]

Die Experten der beiden Workshops waren sich tendenziell einig, dass Steuern und Subventionen zumindest theoretisch ein hohes Zielerreichungspotenzial haben. Wenn die bisherige Steuerpolitik zu einem anhaltenden Flächenverbrauch beitrage, dann sei es auch eine logische Konsequenz anzunehmen, dass eine Steuerreform, die die Flächeninanspruchnahme berücksichtige, eine entscheidende Steuerungswirkung übernehmen könne. Einwände waren, dass eine Reform aufgrund der Komplexität des Steuersystems eine Berücksichtigung des Flächensparziels unwahrscheinlich mache, sodass man auch das Zielerreichungspotenzial anzweifeln könne. Ein weiterer Hinweis war, dass einerseits einzelne Steuern und Subventionen zu einem *Gesamtkonzept für das Ziel-30-ha* gebündelt werden sollten, dass aber andererseits die Gefahr bestünde, Steuern mit ganz unterschiedlichen Zielen zu überfrachten. Subventionen, die auf eine *Stärkung der Innenentwicklung* abzielen, wurden bei entsprechender finanzieller Ausstattung und Zielgenauigkeit der Förderprogramme von einem Teil der Gruppe als sehr zielführend angesehen.

Steuerliche Maßnahmen

Der Rat nennt unter diesem Oberbegriff die Grundsteuer, die Grunderwerbssteuer und die kommunale Finanzverfassung (RNE 2004, S. 22). In Bezug auf eine grundlegende Reform der kommunalen Finanzsysteme ergab sich folgendes Bild: Die Experten des Workshops 1 waren überwiegend der Meinung, dass eine solche Reform eine der wichtigsten Maßnahmen zur Erreichung des Ziel-30-ha sei. Die Teilnehmer von Workshop 2 hielten diese Maßnahme zwar für eine entscheidende Stellschraube, hatten aber einige Bedenken hinsichtlich der Umsetzung. Eine Reform müsse sehr komplexe Zusammenhänge berücksichtigen, was ihre Umsetzung und eine flächenbezogene Wirkung eher unwahrscheinlich mache. Eine andere Sichtweise war, dass eine solche Reform möglich,

jedoch schwierig, aber auch wirkungsvoll wäre. Die Mehrheit der Befragten der Onlineumfrage sah das derzeitige kommunale Finanzsystem als einen die Flächenneuanspruchnahme verstärkenden Faktor an.

Der Rat schlägt die *Reform der Grundsteuer und die Reform bzw. die Abschaffung der Grunderwerbssteuer* (RNE, 2004, S. 23) vor. Weniger als die Hälfte der Befragten (45,8%) der Onlineumfrage glaubt, dass eine Reform der Grundsteuer einen Einfluss auf die Reduktion der Flächeninanspruchnahme haben könne. 18,5% der Befragten denken, dass diese Maßnahme gar keinen Einfluss auf die Reduktion der Flächeninanspruchnahme ausüben könne oder stellen diesen Einfluss in Frage. Bei der Abschaffung der Grunderwerbsteuer sind dies sogar 23,5%. 17,3% finden diese Maßnahme sogar kontraproduktiv. Auffallend war auch, dass ein Viertel der Befragten keine Meinung zum Zielerreichungspotenzial dieser Maßnahmen hatte.

Die Teilnehmer der beiden Workshops hielten eine zur Stärkung der innerörtlichen Potenziale geeignete Reform der *Grundsteuer* mit einer Einbindung aller zuständigen politischen Ressorts überwiegend für eine Maßnahme mit einem eher hohen Zielerreichungspotenzial und mit einer eher geringen Wahrscheinlichkeit der politischen Umsetzung. Für die Experten war entscheidend, dass die Grundsteuerreform mit dem Ziel der Stärkung der innerörtlichen Potenziale verbunden sein muss. Sie sollte eine Baulandsteuer sein, bei der Inanspruchnahme unbebauter Fläche und damit verbundene Versiegelung höher besteuert werden. Ein Teil der Reform sollte auch ein Mindestwert für die Hebesätze der Kommunen sein. Die Teilnehmer von Workshop 2 kamen zu der Auffassung, dass eine Reform der Grundsteuer in eine Gesamtsteuerreform eingebettet sein müsse. Aufgrund der angenommenen Komplexität einer sich auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auswirkenden Gesamtsteuerreform wurde die politische Umsetzbarkeit als eher niedrig eingestuft. Eine von mehreren Teilnehmern vertretene und dieser Auffassung widersprechende Meinung war, dass eine entsprechende Reform nur einen kleineren Teil der Bevölkerung betreffe, sodass die gesellschaftliche Akzeptanz und damit auch die politische Umsetzbarkeit dieser Maßnahme nicht zu gering eingeschätzt werden sollten. Die Diskussion einer Reform oder sogar Abschaffung der *Grunderwerbssteuer*, wie vom Rat vorgeschlagen, verlief kontrovers. Die Teilnehmer waren sich jedoch darin einig, dass es um eine Reform möglichst im Zusammenhang mit der Grundsteuerreform und nicht um eine Abschaffung gehen müsse. Das Zielerreichungspotenzial wurde unterschiedlich eingeschätzt. Von den Skeptikern wurde argumentiert, dass die Wirksamkeit vor allem deshalb eingeschränkt sei, weil es sich nur um eine einmalige Abgabe handele.

Subventionen

Zum Thema Subventionen nennt der Rat (RNE 2004, S. 24) verschiedene Instrumente, u.a. auch die Städtebauförderung und die Regionalförderung. Direkt gefragt danach, ob die Innenentwicklungspotenziale der Städte und Gemeinden ohne finanzielle Anreize nicht vollständig ausgeschöpft werden können, ergab sich unter den Workshop-Teilnehmern ein sehr breites Meinungsbild. Während die Teilnehmer von Workshop 1 dieser These mit hoher Übereinstimmung zustimmten, ergab sich in Workshop 2 eine angeregte Diskussion und ein deutlicher Dissens. Eine Gruppe war der Auffassung, dass nicht nur die finanziellen Anreize, sondern auch andere Anreize die Innenentwicklung stärken können. Andere waren der Meinung, dass man der These, wenn man sie wörtlich nimmt, nur zustimmen kann, d.h. dass finanzielle Anreize als ergänzende Maßnahmen zur vollständigen Ausschöpfung der Innenentwicklungspotenziale als erforderlich angesehen werden. Hierzu wurden folgende

Beispielfälle genannt: Beseitigung von Altlasten, Abbruch von Gebäuden, Sanierung denkmalgeschützter Gebäude. Andere wiederum sahen finanzielle Anreize nicht als ausschlaggebend an. Der Einsatz von Fördermitteln des Bundes und der Länder zur Erreichung des Ziel-30-ha bis 2020 wurde ebenfalls kontrovers diskutiert. Ein verstärkter Einsatz wurde in Workshop 1 als eher nicht erforderlich angesehen, dafür aber ein gezielter Einsatz bestehender Förderungen. Im Vergleich mit anderen Instrumenten wurde dieser Maßnahme eine eher geringe Wirkung unterstellt und keine Schlüsselposition bei der Problemlösung eingeräumt. Daneben wurde die Erreichbarkeit des Ziels bis 2020 auch mit einer Förderung durch Bund und Länder angezweifelt.

Da der Rat in seinen Empfehlungen speziell die *Eigenheimzulage* und die *Entfernungspauschale* als Subventionen des Bundes als flächenwirksame Instrumente anspricht, wurden diese in die Evaluierung einbezogen. Der Abschaffung der Eigenheimzulage wurde von den Experten beider Workshops keine entscheidende, langfristige Auswirkung auf die Erreichung des Ziel-30-ha beigemessen. Allerdings wurde auf die politische Symbolwirkung hingewiesen. Die Abschaffung der Entfernungspauschale wurde sehr kontrovers diskutiert. In beiden Workshops zeigte sich eine Veränderung von Delphi-Runde 1 zu Delphi-Runde 2. Während das Zielerreichungspotenzial weiterhin unterschiedlich hoch eingeschätzt wurde, bestand am Ende ein Konsens darüber, dass die politische Umsetzung eher wahrscheinlich sei. Als Gründe für diese Einschätzung wurden einerseits die unabhängig vom Flächensparziel geplanten Einsparungen bei Subventionen und andererseits das Argument angeführt, dass ein erster Schritt in Richtung einer Abschaffung durch die 20km-Grenze schon jetzt vollzogen sei. Die gesellschaftliche Akzeptanz wurde in beiden Workshops als eher gering eingestuft. Ein hohes Zielerreichungspotenzial wurde von denjenigen unterstellt, die auf eine politische Signalwirkung hoffen. Ein niedriges erwarteten diejenigen, die in Frage stellen, dass eine Abschaffung zur Verlegung des Wohnortes in die Nähe des Arbeitsplatzes führen wird. Es wurden Befürchtungen laut, dass eine Abschaffung soziale Unterschiede verschärfen könnte, weil das Wohnen im ländlichen Raum teurer wird, jedoch kein relevanter Beitrag zum Flächensparziel geleistet werden wird. Eine messbare Wirkung einer Abschaffung wurde in Frage gestellt, weil der Anstieg der Treibstoffkosten in Zukunft die mögliche Abschaffung der Entfernungspauschale in ihrer Wirkung überlagern könnte. In diesem Zusammenhang wurde auch von Workshop-Teilnehmern deutlich gemacht, dass es sehr wichtig sei, die einzelnen Maßnahmen in ihrer zeitlichen Dimension und Wirkung und ihrer Wechselwirkung mit anderen Maßnahmen zu untersuchen.

Die Onlineumfrage ergab ein ähnlich zwiespältiges Bild. Mehr als ein Drittel der Befragten sehen in der Abschaffung der Entfernungspauschale sowie der Eigenheimzulage Instrumente mit Zielerreichungspotenzial. Ein weiteres Drittel ist der Auffassung, dass diese Maßnahmen nur einen geringen Einfluss auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme haben. Fast 14,6% der Befragten stellen den Einfluss einer Abschaffung der Eigenheimzulage in Frage, 17,6% den Einfluss einer Abschaffung der Entfernungspauschale.

3.2.5 Zusätzliche Maßnahmen des Bundes [E]

Die vom Rat (RNE, 2004, S. 24) angesprochenen „zusätzlichen Maßnahmen des Bundes“ sind vor allem der „Einbezug der sozialen Schattenkosten in das Erschließungsrecht und die Grundstückswertermittlung“, die Einführung einer Neuerschließungsabgabe, die Erweiterung baurechtlicher Maßnahmen wie z.B. die Einführung einer zeitlichen Befristung von Baugenehmigungen, indem „Bauherren [...] bei der Gewährung von Baurechten zum

Rückbau ihrer Bauten nach der Nutzung verpflichtet werden [sollten]“ (RNE, 2004, S. 26). Im Thesenkatalog für die beiden Workshops wurde nach dem Zielerreichungspotenzial des Einbezugs der sozialen Schattenkosten in das Erschließungsrecht und einer zeitlichen Befristung von Baugenehmigungen im Sinne des Rates gefragt.

59% der Befragten der Online-Umfrage waren der Meinung, dass der „Einbezug der sozialen Schattenkosten in das Erschließungsrecht“ einen hohen Einfluss auf eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme haben könnte (vgl. Anhang V, Frage 24, S. 26). Die Teilnehmer von Workshop 1 hielten eine solche Maßnahme für zielführend. Allerdings bestand beim Begriff „soziale Schattenkosten“ eine gewisse Begriffsunsicherheit bei den Experten. Wie schon in Kapitel 3.2.3 im Zusammenhang mit der Idee der Kosten- und Planungswahrheit beschrieben, versteht der Rat darunter die Investitions- und Folgekosten für soziale Infrastruktur. Die Experten des Workshops 1 begründeten ein hohes Zielerreichungspotenzial dieser Maßnahme unter anderem damit, dass sie gut kommunizierbar sei. Es wurde jedoch auch darauf hingewiesen, dass dies insbesondere für Kommunen mit hoher Nachfrage nach Flächen ein eher durchsetzbares Instrument sei. Einige waren der Auffassung, dass Kommunen dies aufgrund finanzieller Engpässe im Rahmen städtebaulicher Verträge schon vielfach praktizierten. Sie waren der Meinung, dass das Baugesetzbuch schon die entscheidenden Möglichkeiten eröffne, die nur umgesetzt werden müssten. Allerdings wurde in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass nur die technischen Infrastrukturinvestitions- und Folgekosten, aber nicht die „sozialen Schattenkosten“ in die Wirtschaftlichkeitsüberlegungen einbezogen werden könnten. Dies verdeutlicht die Unsicherheit bei der Verwendung des Begriffs. In Workshop 2 entwickelte sich eine Diskussion über die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten der Bundesebene, da gemeindliche Erschließungsmaßnahmen nicht mehr nach BauGB, sondern nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) abgerechnet würden. Einwände gegen diese Position waren, dass der Bund durch seine Vorgaben zu einem *Bewusstseinswandel*, z.B. vor dem Hintergrund des Themas „demographischer Wandel“ beitragen könne. Alle bisher noch nicht berücksichtigten Schattenkosten sollten im BauGB verankert werden. Die Einführung einer *zeitlichen Befristung von Baugenehmigungen*, d.h. die Erteilung einer Baugenehmigung mit Rückbauverpflichtung nach Nutzungsaufgabe wurde von den Experten als zielführend angesehen.

3.2.6 Empfehlungen für das Projekt zum kontinuierlichen Dialog Fläche [F]

Ein Großteil der Befragten der Onlineumfrage ist der Meinung, dass der Sachverhalt der hohen Flächenneuanspruchnahme „nie“ oder „eher selten“ in den Massenmedien thematisiert wird. Um das Problem griffig darstellen zu können, eigne sich nach Meinung fast der Hälfte der Befragten der Begriff „Flächenverbrauch“ am besten.

Der *kontinuierliche Dialog Fläche des Rates für Nachhaltige Entwicklung* wurde von den Workshop-Teilnehmern hinsichtlich des Zielerreichungspotenzials hoch bewertet. Die Experten waren nicht der Meinung, dass die Empfehlungen des Rates schon bei den relevanten Akteuren angekommen seien. Es wurde insbesondere auf die Bedeutung des Dialoges mit und auf der kommunalen Ebene hingewiesen und auf die Bedeutung von *Best-Practice-Wettbewerben*. Als entscheidend wurde auch angesehen, dass dieser Dialog über die Fachkreise hinaus in Wirtschaft, der breiten Öffentlichkeit, der Politik und in den Medien geführt werde.

3.2.7 Verbesserung der Informationsgrundlagen und des Problembewusstseins [G]

Eine Verbesserung der statistischen Informationsgrundlagen zur Flächennutzung wurde als sinnvolles Instrument zu einem *verbesserten Monitoring* im Hinblick auf die Erreichung des Ziel-30-ha angesehen. Als problematisch wurde betrachtet, dass dieses zahlenbasierte Monitoring auch politisch in der Weise instrumentalisiert werden könne, das Problem der Flächeninanspruchnahme als weniger dringend darzustellen. Fast zwei Drittel der Befragten der Onlineumfrage halten eine exaktere statistische Erfassung der Flächennutzung für hilfreich bis sehr hilfreich.

Die Onlineumfrage ergab auch, dass ein wichtiger Maßnahmenbereich zur Erreichung des Ziel-30-ha eine verstärkte *Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit* sowie eine deutlich stärkere Aufklärung der Bevölkerung über die Problematik der Flächeninanspruchnahme sei. Dabei wurde auch eine stärkere Berücksichtigung von NGOs und betroffenen Bürgern bei der Flächenausweisung gefordert. Auch eine größere Transparenz in der Bauleitplanung mit einer Information darüber, wie die Anregungen der Bürger aus dem Beteiligungsverfahren in die Planungen eingehen, wurde angemahnt.

Die Forderung des Rates zu einer Vertiefung des *Problembewusstseins zum Thema Boden* wurde von den Workshopteilnehmern zwar unterstützt, jedoch bestanden Zweifel daran, dass diese Bemühungen zu einer Verhaltensänderung in der breiten Bevölkerung beitragen können. Eine positive Formulierung der Bemühungen zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme z.B. in Anlehnung an das baden-württembergische Programm „Flächen gewinnen“ wurde als empfehlenswert angesehen.

Eine These des Thesenkatalogs lautete: „Es muss in der Bevölkerung und bei kommunalen Akteuren eine Sensibilität für die Tatsache geschaffen werden, dass wertvolle *Ackerböden* vor der Versiegelung geschützt werden müssen.“ Generell waren sich die Experten darüber einig, dass ein vertieftes Bodenbewusstsein in der Gesellschaft erforderlich sei. Es bestand jedoch eine unterschiedliche Auffassung zum Umgang mit dem Schutzgut Boden. Einige befürchteten ein Ausspielen verschiedener Schutzgüter gegeneinander. Andere waren der Meinung, dass Böden unabhängig von ihrer landwirtschaftlichen Bodengüte und vom Erfüllungsgrad der Bodenfunktionen vor Versiegelung geschützt werden müssen.

Die Workshopteilnehmer waren der Auffassung, dass das Thema Reduktion der Flächeninanspruchnahme zwar in der *Ausbildung von planungsrelevanten Fachdisziplinen* in unterschiedlichem Ausmaß eine Rolle spiele, aber darüber hinaus in der Ausbildung weiterer, ebenfalls flächenrelevanter Berufsgruppen (z.B. Immobilienwirtschaft) bisher nicht ausreichend zur Sprache komme. Darüber hinaus bestanden Zweifel darüber, dass der Empfehlungstext des Rates in der Ausbildung einschlägiger Berufsgruppen bisher eine Rolle spielt.

3.2.8 Zusätzliche Maßnahmen [H]

Im Rahmen der Onlineumfrage konnten zusätzliche Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme vorgeschlagen werden. Die meisten Vorschläge zielten dabei auf die Reform oder die Einführung von Gesetzen, Steuern und Subventionen (60 Nennungen). Hier wurden z.B. eine Neuflächensteuer, die Beschränkung der Städtebauförderung auf Innenstädte oder die Einführung einer Rückbaupflicht genannt. Auch Management-Instrumente wie regionale Flächenpools (ganz allgemein oder als Gewerbeflächenpool) und handelbare Flächenzertifikate wurden hier erwähnt. Ein weiteres wichtiges, mehrfach

genanntes Themenfeld war die bauliche Verdichtung und Förderung im Bestand (19 Nennungen). Daneben muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass 67% der Befragten *ökonomische Instrumente* für sinnvoll halten, wobei beim Stichwort ökonomische Instrumente häufig Flächenzertifikate und Poolbildungen genannt wurden (siehe Kapitel 3.2.4).

Die Experten wurden deshalb in beiden Workshops dazu aufgefordert, das Zielerreichungspotenzial, die gesellschaftliche Akzeptanz und die Wahrscheinlichkeit der politischen Umsetzung der ökonomischen Steuerungsinstrumente Flächenzertifikate und Versiegelungsabgabe zu bewerten. Dabei wurde den Flächenzertifikaten von einem Teil der Workshopteilnehmer vom Grundsatz her ein hohes Zielerreichungspotenzial unterstellt, weil damit ein bundesweites Ziel-30-ha insofern zu 100% erreicht werden könne, da einzelne Gemeinden nur dann mehr verbrauchen dürften als ihnen zugeteilt wurde, wenn andere eine äquivalente Menge einsparen. Einwände waren unter anderem, dass der Zuteilungsmodus von Zertifikaten ein Problem darstelle, dass ein sehr komplexes System ausgearbeitet werden müsse und dass sich die Debatte bisher auf die Fachkreise beschränke und bei Kommunalvertretern auf wenig Akzeptanz stoße. Ein weiteres Gegenargument war, dass eine möglichst optimale Reduktion der Flächeninanspruchnahme und ein Bewusstseinswandel möglicherweise durch ein Zertifikate-System sogar verhindert werden könne, weil der Blick vom ideellen Ziel des Flächensparens durch die vorhandenen Kontingente abgelenkt werden würde. In Bezug auf die gesellschaftliche Akzeptanz und die Wahrscheinlichkeit der politischen Umsetzung war eine durchweg pessimistische Sichtweise feststellbar. Die Teilnehmer beider Workshops waren sich einig, dass große, vor allem rechtliche Hürden zu überwinden wären. Auf der kommunalen Ebene werde eine Gefährdung der kommunalen Planungshoheit befürchtet. Außerdem sei die Komplexität des Instrumentes den Planungsträgern schwer vermittelbar.

Das Zielerreichungspotenzial einer *Versiegelungsabgabe* wurde sehr kontrovers diskutiert. Ein Teil der Experten war der Meinung, dass sie wirkungsvoll sein könnte, ein anderer Teil war skeptisch, unter anderem weil sie sich nicht wesentlich auf die Reduktion der Flächeninanspruchnahme insgesamt, sondern nur auf den Grad der Versiegelung auswirken könne. Die Teilnehmer wiesen darauf hin, dass es auf die zielgerichtete Ausgestaltung und Konkretisierung einer solchen Umweltabgabe ankomme. In Workshop 1 wurde die Vorstellung geäußert, dass eine regional erhobene *Flächennutzungssteuer* ein hohes Zielerreichungspotenzial haben könne, wenn diese auch regional umgelegt und in das Recycling von Brachflächen investiert werde. Ein anderer Hinweis war die Überlegung zu einer *Baulandausweisungsumlage*. Das vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung in Tübingen entwickelte Konzept einer "Baulandausweisungsumlage" sieht für Baugebietsausweisungen Umlagezahlungen der Kommunen an die Bundes- bzw. Landesebene vor. Dies soll die Kommunen veranlassen, weniger auf städtebauliche Außenentwicklung und mehr auf die steuerfrei gestellte Innenentwicklung zu setzen. Sowohl Flächennutzungssteuer als auch Baulandausweisungsumlage zielen darauf ab, Innenentwicklungsvorhaben finanziell zu unterstützen.



Abbildung 5: Kleingruppenarbeit...

...und Plenumsdiskussion im Workshop 1

3.2.9 Diskussionen zum Abschluss der Delphi-Workshops

In den Workshops 1 und 2 fanden im Anschluss an die Delphi-Runden Gruppenarbeiten und offene Diskussionen statt. Im Workshop 1 waren die Diskussionsthemen „Kommunikation“ und „qualitative Aspekte des Ziel-30-ha“, im Workshop 2 „Priorisierung und Konkretisierung von Maßnahmen zur Erreichung des Ziel-30-ha“ und „Empfehlungen an den Rat im Hinblick auf seine zukünftigen Aktivitäten zum Ziel-30-ha“. Diese vier Themenkomplexe kristallisierten sich in den Plenumsdiskussionen der Delphi-Runden als besonders relevant heraus und konnten in Kleingruppenarbeiten vertieft werden.

Workshop 1: Kommunikation

Die Fragestellung zur Kommunikation in der Kleingruppe lautete: „Wie können die vorgeschlagenen Empfehlungen des Rates effektiver kommuniziert werden?“. Die Zusammenfassung der Ergebnisse gliedert sich in drei Teile: 1. Allgemeine Hinweise, 2. Kommunikation mit der Bevölkerung, 3. Kommunikation mit und in den Kommunen.

Allgemeine Hinweise

Als grundlegend in der Vermittlung des Themas „Flächeninanspruchnahme“ wurde eine *zielgruppenspezifische Kommunikation* gefordert. Nur so könnten die betroffenen Akteursgruppen angesprochen und effektiv erreicht werden. Zu beachten sei hierbei eine Komplexitätsreduktion, die je nach Adressat unterschiedlich sein müsse. Besonders bei Menschen, die nicht fachlich in die Debatte involviert sind, sei eine einfache und mit Beispielen versehene Darstellung des Themas unumgänglich. Um Klarheit in der Kommunikation herbeizuführen, sollten vom Rat *keine gebündelten Aussagen* getroffen werden, die von den Workshopteilnehmern auch als „Containervorschläge“ bezeichnet wurden. Explizit ist in diesem Zusammenhang zu nennen, dass das Vermischen der qualitativen und der quantitativen Ebene des Ziel-30-ha für die Kommunikation nicht förderlich sei. Die Kommunikation auf Bundesebene sollte *zentrale politische Handlungsfelder als Vehikel nutzen* und das Problem der Flächeninanspruchnahme „draufsatteln“. Außerdem sollten, ähnlich wie bei der PISA-Studie, gesellschaftliche Defizite behoben und das Thema mit einer wissenschaftlichen Begleitung verbreitet werden.

Kommunikation mit der Bevölkerung

Insbesondere in der Kommunikation mit der Bevölkerung wurde die Bezeichnung Ziel-30-ha als nicht wirkungsvoll eingeschätzt, da die meisten Menschen dazu keinen persönlichen Bezug herstellen könnten. Als „Vehikel“ zum Transport des Themas „Reduktion des Flächenverbrauchs“, das in der Bevölkerung besser verstanden werde, sollte zum Beispiel

der Begriff „Lebensqualität“ verwendet werden und damit im Vordergrund stehen. Als weiterer Punkt wurde der Mehrwert einer lagespezifischen Kommunikation herausgestellt, da jede Kommune andere Probleme zu bewältigen habe. Über eine Imagekampagne sollten positive Bilder des „Schöner Wohnen“ in der Stadt gefördert werden, um dem Traum vieler Bürger vom Wohnen „auf der grünen Wiese“ etwas Adäquates entgegenzusetzen. Neben der *Positivkampagne* sollte eine Debatte in Gang gebracht werden, die die *ökonomischen und sozialen Auswirkungen des Leerstands, großer Einzugsbereiche und langer Wege klar benennt* und bei der Lösungsvorschläge mit der Bevölkerung erarbeitet werden. Hier spiele auch die Generationengerechtigkeit und die Frage der Verantwortung jedes einzelnen Bürgers für kommende Generationen eine zentrale Rolle. Als zentrale Forderung wurde die Implementierung der Thematik Flächeninanspruchnahme in einschlägige Ausbildungen gesehen. Eine interdisziplinäre Betrachtung sei hier unumgänglich. Im Zuge des Bologna-Prozesses bestünde eine aktuelle Möglichkeit, *neue Lerninhalte und Schwerpunkte in Studiengänge* einzubringen. Informelle Bildung im Flächenbereich könne auch über Wanderausstellungen, Filme (z.B. „Ende im Gelände“), Naturerfahrungsräume als alternative Brachflächennutzung und durch eine anschauliche visuelle Darstellung (z.B. über Luftbilder) stattfinden. Als zentral wurde außerdem genannt, Kooperationen mit Multiplikatoren wie z.B. Immobilienberatern einzugehen, um diese für das Thema Flächeninanspruchnahme zu sensibilisieren.

Kommunikation mit und in Kommunen

Eine *qualitative Leitbilddiskussion* sollte aus der Sicht der Experten auf kommunaler Ebene initiiert werden und Bürger in einem partizipativen Prozess beteiligen. So könnten die Wünsche der Bürger direkt in die Kommunalpolitik einfließen. In der Kommunikation zwischen Bund und Kommunen sollten finanziellen Argumente stärker in die Diskussion um die Flächeninanspruchnahme einbezogen werden. Kommunen müssten zu einer langfristigeren räumlichen Planung und damit auch Haushaltsplanung veranlasst werden. Dafür sollten auch die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen werden, z.B. durch eine Stärkung der regionalen (Finanz-)Kreisläufe. Die finanzielle und juristische Beratung der Kommunen (z.B. Kosten-Nutzen-Analyse, Anwendung des Baurechtes) könnte über die Einrichtung einer Kompetenzstelle für Innenentwicklung erreicht werden. Als zielführend zur Erreichung des Ziel-30-ha wurden *Allianzen und Kooperationen* mit anderen Kommunen, Bausparkassen, Wohnungseigentümern, Banken und weiteren Akteuren gesehen. Zusammenschlüsse und Austausch in kommunalen Foren könne die Identifikation von Regionen fördern. Außerdem wurden die Kommunikation und die Aufbereitung von Best-Practice-Beispielen in Datenbanken und die Ausschreibung von Wettbewerben als sehr zielführend erachtet.

Workshop 1: Qualitative Aspekte des Ziel-30-ha

Eine zweite Kleingruppe hat sich mit der qualitativen Dimension des Ziel-30-ha auseinandergesetzt. Öffentliche Gelder sollten nur noch für eine qualitativ hochwertige und nachhaltige Innenentwicklung ausgegeben werden. Bei der Art der Neunutzung und der Verdichtung müssten dringend Prioritäten gesetzt werden, damit Flächen wie z.B. Parkanlagen im Innenstadtbereich nicht bebaut werden. Das Brachflächenrecycling müsse somit eine „qualifizierte Verdichtung“ sein. Für die Bewertung der Flächen seien Qualitätskriterien zu erarbeiten. Für eine Bedarfsberechnung seien verbindliche und einheitliche Erfassungs- und Prognosekriterien eine unumgängliche Voraussetzung. Des Weiteren müssten Richtlinien für Erfassung, Bewertung und Entwicklungsoptionen von Innenentwicklungsflächen entworfen werden. Um diese Ziele zu unterstützen, wurde vorgeschlagen, eine Kompetenzstelle für Innenentwicklung einzurichten, die eine

lebensstiladäquate Wohnberatung durchführt. Ein weitere relevanter Aspekt war die explizite Berücksichtigung des ländlichen Raumes und von schrumpfenden Regionen.



Abbildung 6: Kleingruppenarbeit...



... und Plenumsdiskussion im Workshop 2

Workshop 2: Priorisierung von Maßnahmen zur Erreichung des Ziel-30-ha

Die folgenden Maßnahmen sollten nach Meinung der Arbeitsgruppe Priorität haben und durch den Rat in seinen Empfehlungen konkreter ausgestaltet und definiert werden. Als zentral wurde erachtet, dass eine *intensive und offene Leitbilddiskussion* über *(Lebens-) Qualität* geführt werde. Fragen wie: „Wie wollen wir mit unseren Böden oder mit dem Thema Mobilität umgehen?“ sollten diskutiert werden. In einem *kontinuierlichen Informations- und Partizipationsprozess* müsse das quantitative Ziel-30-ha qualitativ ausgestaltet werden.

Ein weiterer wichtiger Ansatz sei die *Stärkung der Regionalplanung*. In diesem Zusammenhang spielten das Raumordnungsgesetz, verbindliche quantitative Flächensparziele und Vorgaben in den Regionalplänen (vorbereitet durch die Landesplanung) sowie interkommunale Kooperationen eine zentrale Rolle. Diese Maßnahmen sollten möglichst in den nächsten fünf Jahren umgesetzt und danach immer wieder überprüft werden.

Als konkretes Instrument wurde ein *aktives Flächenmanagement auf kommunaler Ebene* als wichtig angesehen. Es sollte das kommunale Handeln fördern, die Kommunikation nach außen stärken und eine Erfassung der Entwicklungspotenziale im Innenbereich unterstützen. Es sollte ein aktives Bemühen beinhalten, Investoren zu werben und Eigentümer zum Flächensparen zu motivieren. Die Anwendung des Instruments wurde als Daueraufgabe angesehen. *Finanzielle Anreize für die Innenentwicklung* als positive Förderung (z.B. Senken der Grunderwerbssteuer im Innenbereich, Städtebauförderung) sowie Sanktionen und Restriktionen im Siedlungs- und Verkehrsbereich wurden ebenfalls als zentrale Daueraufgabe zur Erreichung des Ziel-30-ha gesehen.

Außerdem wurde eine Reform der Kommunalfinanzen, bei der die Flächeninanspruchnahme mitberücksichtigt wird, als weitere wichtige Maßnahme empfohlen. Diese sollte in den nächsten fünf Jahren umgesetzt werden, da von den Experten vermutet wurde, dass sonst die Auswirkungen auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu geringfügig sein könnten. Der Einbezug infrastruktureller, ökonomischer, sozialer und ökologischer Folgekosten bei der Ausweisung von Bauland sollte ebenfalls berücksichtigt werden.



Abbildung 7: Im Workshop diskutierte Maßnahmen in zeitlicher Abfolge - Beispielhafte Veranschaulichung einer Kleingruppendiskussion zur Leitbildentwicklung.

3.2.10 Workshop 2: Empfehlungen der Experten an den Rat

In der Diskussion um die wichtigsten Empfehlungen an den Rat in Bezug auf seinen Umgang mit der Thematik wurden fünf zentrale Punkte genannt: Piorisierung und Konkretisierung der Empfehlungen, Transfer der Ziellogik auf die kommunale und regionale Ebene, Förderung von Netzwerken, Koordination und Kooperation auf EU-Ebene, Berücksichtigung regionaler Disparitäten.

Der Rat solle eine *Priorisierung und Konkretisierung* der Empfehlungen vornehmen. Gesetze sollten vom Rat geprüft, aber es sollten keine konkreten Vorlagen erarbeitet werden. Die Experten sehen es als Aufgabe des Rates, an den Normenkontrollrat heranzutreten und ihn um Unterstützung zu bitten. Bei den Empfehlungen, bei denen es um die Änderung von Gesetzen geht oder bei denen rechtliche Regelungen tangiert werden, sollte der Rat den Normen-Kontrollrat um die Überprüfung der Verfassungskonformität oder die mögliche Verletzung anderer bestehender gesetzlicher Regelungen bitten. Auch in der Politik wird mehr Präsenz des Rates erwartet.

Das Ziel-30-ha ist bislang eine Zielvorgabe auf Bundesebene ohne definierte Verbindlichkeit. Um das Ziel effektiv umzusetzen, sollte ein *Transfer der Ziellogik auf die kommunale und regionale Ebene stattfinden*. Die unteren Planungsebenen könnten über Anschubfinanzierungen in Modellvorhaben und Wettbewerben zum Flächensparen motiviert werden. Die Durchführung von Veranstaltungsreihen zur „Aufklärung über das Flächenproblem“ wird als Aufgabe der Bundesebene angesehen.

Dem Rat wurde empfohlen, *Netzwerke* zu fördern, und dabei insbesondere den Kontakt zu und zwischen den Bundesländern in Bezug auf das Flächenthema zu stärken. Auch eine Vernetzung zwischen kommunalen Partnern und Spitzenverbänden wurde als wichtig angesehen. Da die Problematik der Flächeninanspruchnahme nicht an den Grenzen Halt mache und auch im Ausland Lösungsansätze entwickelt wurden und werden, sollten gute *Ansätze aus dem Ausland* diskutiert und gegebenenfalls übernommen werden. Eine *Koordination und Kooperation auf EU-Ebene* wurde als hilfreich für eine gemeinsame Problembewältigung angesehen. Hier sollte der Rat aktiv werden und stärker mit der EU zusammenarbeiten. In der Diskussion um die Flächeninanspruchnahme dürften keine einheitlichen bundesweiten Lösungen durchgesetzt werden. *Regionale Disparitäten* seien zu berücksichtigen, denn es könnten nur regional und lokal angepasste Lösungsvorschläge

greifen. Als Beispiel wurde angeführt, dass Regionen mit Siedlungsrückgang in anderer Weise betroffen seien als Regionen, die ein Siedlungswachstum verzeichnen.

Zusammenfassung Kapitel 3.2

Folgende Maßnahmen wurden aufgrund der Ergebnisse der Online-Umfrage und der beiden Delphi-Workshops als Maßnahmen mit hohem Zielerreichungspotenzial bewertet:

- Leitbilddiskussion mit einer Ableitung konkreter Maßnahmen und Zielmanagement insbesondere auf kommunaler und regionaler Planungsebene
- Aktives kommunales Flächenmanagement
- Regionale Kooperationen
- Brachflächenrecycling und Flächenkreislaufwirtschaft
- Öffentlichkeitsarbeit mit einer Hervorhebung der positiven qualitativen Aspekte einer verstärkten Innenentwicklung

Folgende wichtigste Empfehlungen haben die Experten dem Rat gegeben:

- Entwicklung einer Gesamtstrategie zur Erreichung des Ziel-30-ha mit einer Priorisierung und Konkretisierung besonders vielversprechender Maßnahmen
- Intensivierung des Dialogs Fläche insbesondere mit der politischen Ebene und mit der kommunalen Ebene

3.3 ABSCHLUSSWORKSHOP

Während die ersten beiden Experten-Workshops insbesondere auf das Zielerreichungspotenzial von Instrumenten und möglichen Maßnahmen eingingen, wurden die Experten des Abschlussworkshops gebeten, ausgewählte Maßnahmenbereiche zu konkretisieren und dem Rat Hinweise zur Verbesserung seiner Empfehlungen geben. Zu diesem Zweck wurden 9 Maßnahmenbereiche ausgewählt, die aus der Sicht der Teilnehmer von Workshop 1 und 2 ein hohes Zielerreichungspotenzial aufweisen.

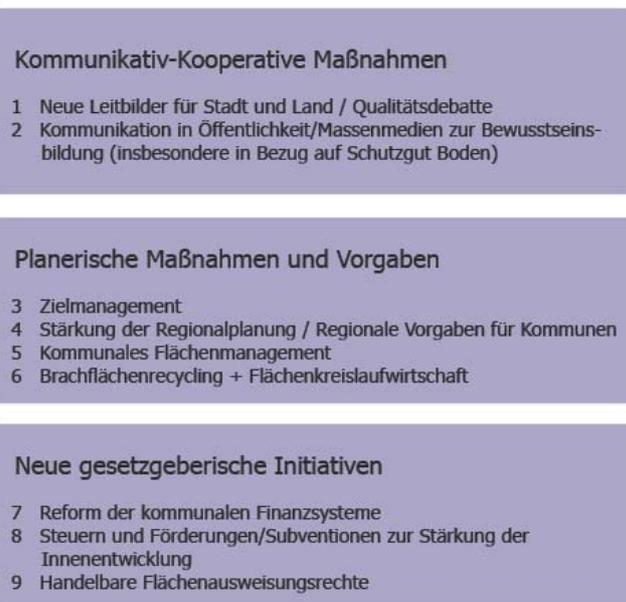


Abbildung 8: Neun Maßnahmenbereiche zur Konkretisierung und Bewertung in Workshop 3

Drei Expertengruppen (siehe Kapitel 2.2) beschäftigten sich in Workshop 3 mit jeweils drei dieser neun Maßnahmenbereiche (siehe Abbildung 8). Sie hatten die Aufgabe, diese Maßnahmenfelder hinsichtlich des Inhalts, der Umsetzungsebene, der der Art der Umsetzung und des Umsetzungszeitraumes zu konkretisieren. Weiterhin sollten Hindernisse benannt und eine mögliche Kommunikationsstrategie aufgezeigt werden sowie die Umsetzungswahrscheinlichkeit eingeschätzt werden. In den folgenden Kapiteln werden die Präsentationen der drei Arbeitsgruppen zusammen mit den Punktwertungen aller Workshop-Teilnehmer (s. Kapitel 2.2) dokumentiert.

3.3.1 Neue Leitbilder für Stadt und Land [A]

Innerhalb der Expertengruppe wurde deutlich, dass eine *zielorientierte Strategie* zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme Inhalt neuer Leitbilder sein muss. Eine solche gesamträumliche Strategie sollte die *Flächenkreislaufwirtschaft* sein. Durch integrierte Handlungskonzepte einer Flächenkreislaufwirtschaft basierend auf Anreizsystemen und der Festlegung quantitativer Ziele könnte langfristig die Flächeninanspruchnahme reduziert werden. Diese Strategie sollte im Raumordnungsgesetz (ROG) Verankerung finden. Der regionalen Planungsebene sollte die Leitbildentwicklung im ROG als Aufgabe neu zugewiesen werden. Dem Bund würde die Koordinierung zufallen, den Ländern die Steuerung.

Die Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft basiert nach Darstellung der Expertengruppe auf *Kooperation und Selbstverpflichtung*. Wenn allerdings eine freiwillige Kooperation zwischen den Kommunen in der Region nicht erfolgreich Lösungen schaffen könne, sollte durch den Bund eine *Kooperationsverpflichtung* erzielt werden. Die Akzeptanz wurde als hoch, die Wahrscheinlichkeit der Umsetzung als sehr hoch eingeschätzt. Die entsprechende Änderung des Raumordnungsgesetzes wurde als umsetzbar erachtet.

3.3.2 Kommunikation in Öffentlichkeit / Massenmedien [G]

In Bezug auf diesen Themenbereich wurde von den Experten eine stärkere Konkretisierung der Empfehlungen des Rates gefordert. Der Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung und der Vermittlung und Entwicklung positiver Leitbilder wurde eine sehr große Umsetzungswahrscheinlichkeit zugesprochen. Das Thema Boden als endliche Ressource sollte nach Expertenansicht verstärkt in *Schulen* behandelt werden. Gute Multiplikatoren in Sachen Kommunikation in der Öffentlichkeit seien *Journalisten*, welche über Workshops geschult werden könnten. Kritisch wurde die „negative“ Vermittlung des Themas Flächenverbrauch diskutiert. Komplexe und schwer kommunizierbare Wirkungsgefüge der Flächeninanspruchnahme scheinen hauptverantwortlich für eine mangelnde Betroffenheit in der Bevölkerung. Positivaspekte des Flächensparens, z.B. mehr *Lebensqualität* im städtischen Kontext, seien zu berücksichtigen. Die Experten schlugen dem Rat vor, eine *Positivliste mit 5-10 Gründen* zum Flächensparen für Kommunen und den einzelnen Bürger zu formulieren. Es wurde der Vorschlag gemacht, als positiven Anreiz ein Zertifikat zu verleihen, das Kommunen mit geprüftem Flächenmanagement auszeichnet. Eine Umsetzung des Maßnahmenfeldes „Kommunikation“ in dieser Weise wurde als eher schwierig angesehen, die gesellschaftliche Akzeptanz und die Wirksamkeit wurden jedoch als hoch eingestuft.

3.3.3 Zielmanagement [B]

Zur Konkretisierung des Zielmanagements hat die Experten-Arbeitsgruppe Vorschläge auf zwei Ebenen erarbeitet. Erstens sollten *konkrete quantifizierte Ziele bis zur Ebene der Regionalplanung* vereinbart werden, wobei die Verantwortung der Umsetzung in den Händen der Planungsregionen liegen sollte. Zweitens wurde eine *„Diskussion qualitativer Vorgaben in Form von Leitbildern und Korridoren“* gefordert, die in einem partizipativen Grundsatzbeschluss auf regionaler Ebene münden sollte. Die Experten betonten, dass das Ziel-30-ha auch für eine qualitative Richtung stehe und nicht nur ein quantitatives Ziel darstelle. Als verantwortlich für die Herbeiführung eines Grundsatzbeschlusses wurden die Kommunen gesehen. Aufgrund der hohen Dringlichkeit des Problems müssten beide Schritte sofort angestoßen und kontinuierlich umgesetzt werden.

Um das Zielmanagement besser operationalisieren zu können, sollten Zielkataloge mit maximal 10 Hauptzielen entwickelt werden, die dann auf kommunaler Ebene ausgestaltet werden sollen. Zudem müsse ein *Controlling* stattfinden, bei dem finanzielle Konsequenzen oder andere Sanktionen folgen, um die Verbindlichkeit des Zielkatalogs zu erhöhen. Der Rat sollte einen Beitrag leisten, indem er die *Koordinierungsfunktion* übernimmt. Ein Vorschlag an den Rat war die Einrichtung einer Länderplattform, auf der sich die Länder über die besten bisher umgesetzten Beispiele austauschen können. Diese sollten für die Kommunen aufbereitet und an sie weitervermittelt werden. Außerdem sollte der Rat eine *verstärkte Vernetzung* der bestehenden Initiativen zur Förderung der Innenentwicklung koordinieren. Die rechtliche Umsetzbarkeit wurde durch die Teilnehmer des Workshops als relativ hoch, die politische hingegen als relativ gering eingestuft, da ein konkreter Quantifizierungsrahmen als kaum durchsetzbar eingeschätzt wurde. In der Gesamtbewertung und im Vergleich mit den anderen im Abschlussworkshop diskutierten Empfehlungen wurde die Umsetzbarkeit des Zielmanagements als sehr gering eingestuft.

3.3.4 Stärkung der Regionalplanung [A]

Die Regionalplanung sollte aus der Sicht der Arbeitsgruppe stärker mit operativen Aufgaben ausgestattet werden. Insbesondere für die Bewältigung des Themas Flächenrecycling sollten von der Bundes- und Länderebene Rahmen gesetzt werden, die durch die Region mit Inhalten gefüllt werden. Der Grundsatz hierfür sei schon im ROG enthalten. Durch eine verstärkte Aufgabenzuteilung an die Regionen könnten das „Kirchturmdenken“ und konkurrierende Flächenausweisungen der Kommunen eingedämmt werden. Die Experten wiesen darauf hin, dass die hohe Wirksamkeit dieser Maßnahme im Kontrast zur fehlenden Akzeptanz durch die Gemeinden steht, die ihre Planungshoheit eingeschränkt sehen. Es wurde darauf hingewiesen, dass die regionale Ebene durch die kürzlich abgeschlossene Föderalismusreform weiter geschwächt wurde. Aus diesem Grund müsste die bevorstehende Novellierung des ROG dazu genutzt werden, im Sinne einer Stärkung der Regionalplanung Einfluss zu nehmen. Die Umsetzbarkeit wurde von den Workshopteilnehmern im Vergleich zu den anderen diskutierten Maßnahmen als mittelmäßig bewertet.

3.3.5 Kommunales Flächenmanagement [A]

Als Basis für ein kommunales Flächenmanagement müsse aus der Sicht der Arbeitsgruppe eine *Gesamtflächenbilanzierung* mit Brachflächen und Baulücken durchgeführt werden. Gefordert seien die Gemeinden, die sich mit Nachbargemeinden abstimmen sollten. Die Regionalplanung sollte einen quantitativen Rahmen vorgeben und koordinierend tätig werden. Um das Flächenmanagement vom reinen Flächenkataster zu einem aktiven Instrument mit Weitblick für potenzielle Nutzungen zu machen, wurde Kooperation innerhalb einer Kommune als wichtiger Faktor genannt. Zusätzlich spielen *Kooperationen* zwischen Kommunen insbesondere bei interkommunalen Gewerbegebieten und Flächenpools eine Rolle. Es sollte aber auch über die Möglichkeit *interkommunaler Wohngebiete* nachgedacht werden. Eine rechtliche Verbindlichkeit sollte die Kommune herstellen, indem sie sich zu einer kommunalen Selbstverpflichtung durch einen Ratsbeschluss und eine Satzung entscheidet. Danach sollte im Rahmen der Bauleitplanung die konkrete Umsetzung stattfinden.



Abbildung 9: Kleingruppenarbeit...



... und Arbeitspause im Workshop 3

Hemmnisse lägen im Kostenaufwand, der insbesondere für kleinere Kommunen als beträchtlich eingeschätzt wurde. Aber auch Kommunikationsprobleme wurden als Hemmnis eingeschätzt, weil es sich hier um die Bewältigung einer Querschnittsaufgabe in den Kommunen handele. Bei der Frage nach der Art der allgemeinen Umsetzung des Flächenmanagements in Kommunen dachte die Arbeitsgruppe einerseits an die

Verankerung im Baugesetzbuch (BauGB) bei der nächsten Novellierung, andererseits aber auch an Anreizprogramme der Länder, die zur Stärkung der Innenentwicklung konkrete Hilfestellung anbieten sollen. Eine Kommunikationsstrategie zur stärkeren Verbreitung des Instrumentes auf kommunaler Ebene sollte zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden ausgearbeitet werden. Dabei sei an die Einbindung des Flächenmanagements in Themen wie demographischer Wandel und Infrastruktur der Zukunft zu denken. Zusammen mit den Spitzenverbänden sollte auch die Praktikabilität dieses Instrumentariums überprüft und laufend verbessert werden. Das kommunale Flächenmanagement wurde - wie auch in den vorangegangenen Workshops - als ein sehr wirkungsvolles Instrument mit sehr hoher Akzeptanz und mittlerer Umsetzungswahrscheinlichkeit bewertet.

3.3.6 Brachflächenrecycling und Flächenkreislaufwirtschaft [C]

Das Brachflächenrecycling wurde vor dem Hintergrund einer Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft diskutiert. Die Flächenkreislaufwirtschaft umfasste für die Kleingruppe die Berücksichtigung jeder neuen Nutzungsoption einer vorher genutzten Fläche. Neben Nachverdichtung und baulichen Nutzung sollten auch temporäre Nutzungen und Renaturierungen grundsätzlich in Betracht gezogen und gefördert werden. Als problematisch innerhalb eines Systems der Flächenkreislaufwirtschaft wurden die sogenannten „B-Flächen“ und „C-Flächen“ angesehen. B-Flächen sind nach Preuß & Ferber (2005) „Entwicklungsflächen“, die erst durch öffentliche Anschubfinanzierung oder durch „Public Privat Partnership“-Projekte realisierbar seien, C-Flächen sind „Reserveflächen“, deren „eigendynamische Wiedernutzung kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten“ sei. Verantwortlich für die konsequente Umsetzung der Strategie einer Flächenkreislaufwirtschaft sollten in erster Linie die Kommunen und Regionen sein.

Brachflächenkataster könnten nach Meinung der Arbeitsgruppe eine strategische und steuernde Rolle einnehmen. Mit Fondslösungen könnten finanzielle Hemmnisse überwunden werden. Aufgrund ihrer Symbolkraft und wirtschaftlichen Machbarkeit wurde die Flächenkreislaufwirtschaft mit einer sehr hohen Umsetzbarkeit bewertet. Um die Chancen und Vorteile in den Vordergrund zu stellen wurde eine Imagekampagne vorgeschlagen, die innerstädtische Gebäude z.B. auch für ältere Menschen attraktiv darstellt und Renaturierungen positiv belegt. Die Experten schlugen in diesem Zusammenhang vor, das Thema Flächeninanspruchnahme mit dem Thema „demographischer Wandel“ zu verknüpfen. Der Rat sei in der Verantwortung, hier ein Zeichen zu setzen und Bewusstseinsbildung für Altstandorte zu fördern. Vorbehalte und Hemmnisse wurden in ökonomischen Einschränkungen und Unklarheiten gesehen (Abrissgebote, Rückbauverpflichtung, Haftpflichtversicherung). Im Vergleich zu anderen Maßnahmenfeldern und Strategien wurden Brachflächenrecycling und insbesondere der integrierte Strategieansatz einer Flächenkreislaufwirtschaft mit relativ hoher Wirksamkeit, Akzeptanz und Umsetzbarkeit eingeschätzt.

3.3.7 Reform der kommunalen Finanzsysteme [D]

Unter dieser Überschrift hat eine Expertengruppe die Empfehlung im Hinblick auf den kommunalen Finanzausgleich, die Grundsteuer und die Grunderwerbssteuer konkretisiert. Im Folgenden wird nur die Diskussion zum kommunalen Finanzausgleich dokumentiert. Die Diskussionsergebnisse zu Grundsteuer und Grunderwerbssteuer werden zusammenfassend im Maßnahmenfeld „Steuern und Subventionen“ präsentiert (s. Abschnitt 3.3.8). Die Expertengruppe unterbreitete den Vorschlag, die *Revitalisierung und Renaturierung von*

Brachflächen im Rahmen des *kommunalen Finanzausgleichs* zu finanzieren. Als Anschubfinanzierung könnten nach Annahme der Experten Einnahmen aus Beiträgen bei Neuausweisungen dienen. Diese sollten dann in einen Fonds einfließen, der bauliche und nichtbauliche Nachnutzung fördern soll. Die im Projekt „Fläche im Kreis“ entwickelte Neuausweisungsumlage zur Verteuerung der Neuausweisungen und Stärkung der Innenentwicklung wurde zur weiteren Erprobung vorgeschlagen. Die Umsetzung wurde als komplex eingestuft, da viele Ministerien daran beteiligt sein müssen. Der Rat könnte seinen Beitrag durch Lobby- und Überzeugungsarbeit leisten.

3.3.8 Steuern und Subventionen zur Stärkung der Innenentwicklung [D]

Aus dem Themenfeld „Steuern und Subventionen zur Stärkung der Innenentwicklung“ wurden in der Expertengruppe die Grundsteuer und die Grunderwerbssteuer vertiefend behandelt. Die Reform der *Grundsteuer* wurde als „eine Maßnahme von vielen“ angesehen. Es sei damit zu rechnen, dass eine Reform der Grundsteuer aus anderen Gründen ohnehin durchgesetzt werde. Bei der Umsetzung sei jedoch die Beachtung und der Einbezug sozialer und ökologischer Aspekte zentral. So müssten bei der Ausgestaltung die Innenentwicklung begünstigt, der Bodenwert mit eingebracht und Umweltkosten in der Steuer abgebildet werden. In diesem Zusammenhang würden die Neubewertung der Flächen, die Höhe der Hebesätze sowie deren räumliche Differenzierung als relevante Stellschrauben gesehen. Die Neugestaltung der Grundsteuer müsse auf Bundesebene verantwortet werden. Hemmnisse wurden in der mangelnden Akzeptanz der Reform und in den unterschiedlichen Sichtweisen zur Ausgestaltung gesehen und daher wurde auch die Umsetzbarkeit kontrovers diskutiert. Die Experten schlugen dem Rat vor, sich in Kooperation mit den Spitzenverbänden in die Diskussion einzubringen und Interessen wirksam zu positionieren. Im Vergleich mit weiteren Maßnahmen, die im Workshop 3 diskutiert wurden, wurde eine reformierte Grundsteuer in ihrer Wirksamkeit als gering, in ihrer Akzeptanz und Umsetzbarkeit als sehr gering eingeschätzt.

Grundsätzlich wurde eine Abschaffung der *Grunderwerbssteuer* als sinnvoll erachtet. Allerdings müssten hier Einschränkungen, Vorgaben und Hemmnisse in der konkreten Umsetzung beachtet werden. Es wurde eine einheitliche Rahmenregelung auf europäischer Ebene als notwendig angesehen, die auf Bundes- und Länderebene verantwortet wird. Die konkrete Umsetzung sollte bei den Ländern liegen und möglichst sofort in Ländergesetzen verankert werden. Die Wahrscheinlichkeit der politischen und rechtlichen Umsetzbarkeit wurde jedoch als sehr gering eingeschätzt, da die Abschaffung der Grunderwerbssteuer den Verlust einer wichtigen Einnahmequelle für die Länder darstelle. Die Möglichkeiten, dieses Instrument zur Reduzierung der Flächeinanspruchnahme einzusetzen, wurden als gering bis nicht vorhanden eingestuft.

3.3.9 Handelbare Flächenausweisungsrechte [C]

Handelbare Flächenausweisungsrechte oder verkürzt auch Flächenzertifikate genannt, wurden mit einer hohen Wirksamkeit bewertet. Allerdings sei dieses Instrument nicht durchsetzbar, da umfangreiche Änderungen struktureller und gesetzlicher Rahmenbedingungen die Voraussetzung seien. In der Kleingruppenphase wurde dies als nicht diskutabel bewertet, da bereits bei der Primärzuteilung Strukturen und juristische Hemmnisse sehr hoch seien. Die quantifizierte Bemessung und Verteilung unter den Bundesländern erschien den Experten der Arbeitsgruppe konsensual nicht lösbar.

3.3.10 Abschließende Bewertung und Zusammenfassung

Am Ende wurden die Teilnehmer gebeten, auf einer Tafel jeweils zehn Punkte für Wirksamkeit (=Zielerreichungspotenzial) eines Maßnahmenbereiches, gesellschaftliche Akzeptanz und politische Umsetzbarkeit zu vergeben, um einen visuellen Eindruck über die zehn wesentlichen Empfehlungen zu erhalten (s. Abbildung 10).

Zusammenfassung Abschlussworkshop

1. Eine Reihe von Instrumenten wurde als wirksam eingestuft. Die wirksamsten Maßnahmen sollten jedoch nicht als einzelne Elemente nebeneinander gestellt werden, sondern gebündelt in eine zielführende Gesamtstrategie einfließen.

2. Kooperationen unter den verschiedenen Akteuren der Flächeninanspruchnahme könnten die Potenziale des Flächensparens stärker ausschöpfen. Dazu gehören sowohl Kooperation in Gemeinden als auch Kooperationen zwischen Gemeinden. Ansätze zu einem aktiven kommunalen Flächenmanagement und die Strategie der Flächenkreislaufwirtschaft sollten von politischer Seite gezielt gefördert werden.

3. Noch vor einer starken Strategie und kooperationswilligen Partnern steht die gezielte Vermittlung des Themas in der Öffentlichkeit. Dazu gehört unter anderem auch die Gewinnung der kommunalen Spitzenverbände für das qualitative und quantitative Ziel-30-ha.

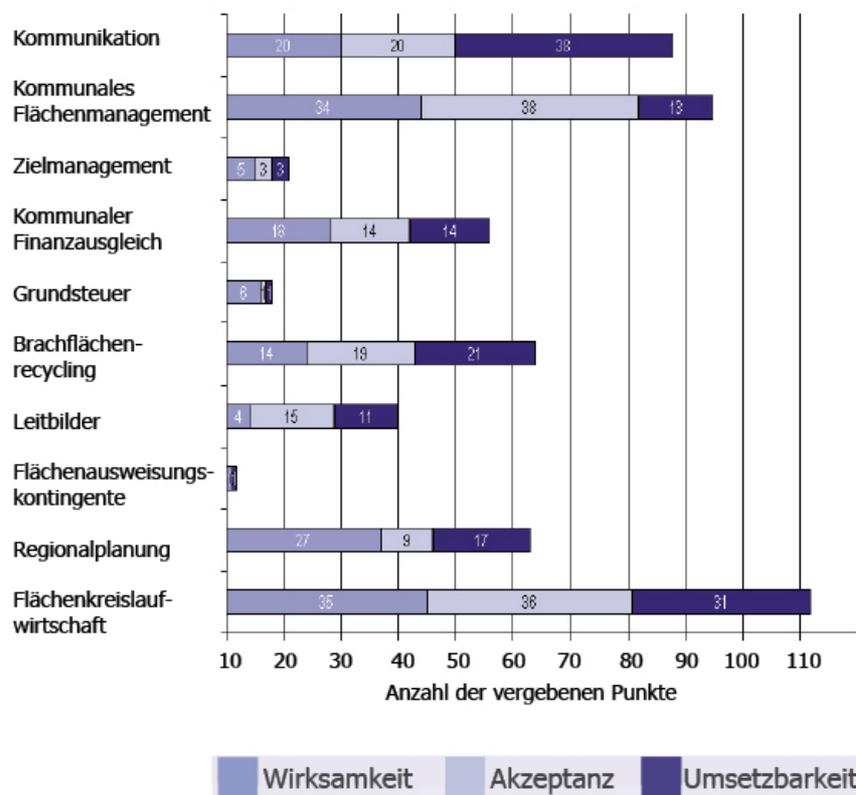


Abbildung 10: Bewertung der diskutierten Empfehlungen durch die Workshopteilnehmer (jeder der 20 Teilnehmer hatte jeweils insgesamt 10 Punkte für Wirksamkeit, für Akzeptanz und Umsetzbarkeit zu vergeben).

4 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das Projektkonzept mit Desk-Research, Onlineumfrage und drei Experten-Workshops hat sich als geeignet erwiesen, die Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung zu evaluieren. Über die Evaluation hinaus hat der Experten-Diskurs in den drei Workshops zu weiterführenden Hinweisen und Empfehlungen an den Rat für die zukünftige Behandlung der Thematik „Ziel-30-ha“ geführt. Insbesondere der Einsatz der Delphi-Methode hat dazu beigetragen, die Meinungen und Standpunkte zu möglichen Maßnahmen und Instrumenten kennenzulernen und zu dokumentieren. So war es möglich, die eher erfolgversprechenden Handlungsoptionen für die Zukunft und die umstrittenen Themen, bei denen möglicherweise weiterer Untersuchungs- und Entwicklungsbedarf besteht, gezielt herauszuarbeiten. Auf dieser Basis ist eine Aktualisierung und Konkretisierung der Empfehlungen des Rates nun möglich.

Das Ziel-30-ha als politisches Ziel der Bundesregierung ist nach den Ergebnissen dieser Untersuchung bisher nur bei einem Teil der Fachöffentlichkeit angekommen. Es bestehen bei einer Reihe von Experten Zweifel an der Sinnfälligkeit eines quantitativen Ziels. Bei anderen Experten wird zwar das Ziel nicht in Frage gestellt, aber die Erreichbarkeit dieses Ziels bis zum Jahre 2020 angezweifelt. Der Rat wird daher aufgefordert, die qualitativen Aspekte (Bodenqualität, Umweltqualität, Lebensqualität, Wohnqualität usw.) und die politische Programmatik des Ziels deutlicher herauszuarbeiten und an Fachleute, Politik und Öffentlichkeit zu vermitteln.

Die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme wird derzeit in einer Vielzahl von Programmen und Projekten auf Bundes-, Länder- und regionaler Ebene thematisiert. Dabei wird in den untersuchten Modellvorhaben und Forschungsprojekten teilweise ein direkter inhaltlicher Bezug zum Ziel-30-ha, zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung oder zu den Rats-Empfehlungen hergestellt. Der Rat hat 2004 mit fünf Veranstaltungen einen Dialogprozess unter dem Titel „Dialog Fläche“ angeregt, dessen Ergebnisse in seine Empfehlungen eingeflossen sind. Das Rahmenprogramm FONA und dabei insbesondere der Förderschwerpunkt REFINA beziehen sich explizit auf das Reduktionsziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, wobei der Rat bei REFINA als Gutachter auftritt.

Bei einigen der im Rahmen des Desk-Research analysierten Programmen ist das Thema „Reduktion der Flächeninanspruchnahme“ nur ein Teilaspekt. Bei anderen werden gezielt ausgewählte Strategien und Instrumente untersucht, erprobt und weiterentwickelt. Darunter sind auch solche Instrumente und Maßnahmen, die vom Rat empfohlen wurden. Zu den Themen, die in den untersuchten Modellvorhaben hauptsächlich im Fokus stehen, gehören die Stärkung der Innenentwicklung, die Regionalentwicklung mit verschiedensten Teilaspekten, das kommunale Flächenmanagement und die Flächenkreislaufwirtschaft. Bewusstseinsbildung und Leitbilddiskussion sind in all diesen Initiativen direkt oder indirekt ein Thema. Der gesamte Bereich der ökonomischen Instrumente wird derzeit allenfalls in einzelnen Forschungsprojekten oder im Gesamtzusammenhang umfassender angelegter Programme eingebunden.

Dieser Status quo spiegelt sich auch in der durchgeführten Onlineumfrage, an der 404 Personen der Fachöffentlichkeit teilgenommen haben und in den drei Experten-Workshops mit insgesamt 60 Experten wieder. Brachflächenrecycling, Flächenkreislaufwirtschaft, interkommunale Kooperation und kommunales Flächenmanagement gehören aus Expertensicht zu den zentralen Strategien und Managementansätzen, die erfolgversprechend sind, wenn sie intelligent kombiniert werden. In Anerkennung der

bestehenden kommunalen Planungshoheit ist gerade das kommunale Flächenmanagement mit einer Stärkung der Innenentwicklung und dem kommunal initiierten und gesteuerten Brachflächenrecycling der zurzeit vielleicht am ehesten greifbare und umsetzbare Lösungsansatz. Da der Kostenaufwand der Kommunen zur Implementierung dieses Managementkonzeptes als größtes Hemmnis bei der Umsetzung dargestellt wird, wäre überlegenswert, inwieweit bestehende Subventionen als positive Anreize in die Förderung des kommunalen Flächenmanagements umgelenkt werden könnten. Die Untersuchungen zeigen auch, dass das kommunale Flächenmanagement noch nicht vom Modell zu einem fertigen, tatsächlich in den Kommunen angewandten Instrument geworden ist. An dieser Stelle wird die Notwendigkeit der Weiterführung des „Dialog Fläche“ mit den kommunalen Spitzenverbänden und weiteren Kommunalvertretern deutlich.

Beim Thema interkommunale Kooperation wird die relative Schwäche der regionalen Planungsebene offensichtlich. Die Regionalplanung wird von den Experten als entscheidend für die Umsetzung eines notwendigen Zielmanagements zum Ziel-30-ha und einer regionalen Flächenkreislaufwirtschaft angesehen. Die Idee eines Zielmanagements hat sich noch nicht auf den verschiedenen Planungsebenen durchgesetzt. Der Rat sollte genau überprüfen, ob und in welcher Weise eine Stärkung der regionalen Planungsebene bei der bevorstehenden Novellierung des Raumordnungsgesetzes Eingang finden kann. Dies erscheint als umso dringlicher, als durch die jüngste Föderalismusreform die regionale Ebene eine weitere Schwächung erfahren hat. An diesem Themenkomplex „Kommunale Planungshoheit versus Stärkung der Regionalplanung“ lässt sich die Grundsatzfrage „Bottom-up oder Top-Down-Ansatz“ bei der Entwicklung von Lösungsansätzen erkennen. Einerseits erscheinen bestimmte ordnungsrechtliche Rahmenbedingungen dringend erforderlich, andererseits besteht auch die Einsicht, dass ohne Bewusstseinsbildung, partizipative Leitbildentwicklung und freiwillige Selbstverpflichtung in den Kommunen kein durchschlagender Erfolg erzielt werden kann. In Bezug auf die regionale Ebene ist auch die Beachtung regionaler Disparitäten mit grundsätzlichen Unterschieden zwischen Wachstumsregionen und schrumpfenden Regionen und den jeweils unterschiedlichen Problemlagen für die weitere Ausarbeitung der Empfehlungen essentiell. Hier ist auch raumwissenschaftlicher Untersuchungsbedarf zur Fundierung von Lösungsansätzen deutlich erkennbar. Am Beispiel Raumordnungsgesetz wurde die Frage eines möglichen Vollzugsdefizits in Bezug auf die regionale Planungsebene diskutiert, was die grundsätzliche Schwäche abwägungsfähiger rechtlicher Vorgaben in Bezug auf die Umsetzung verdeutlicht.

In Bezug auf ökonomische Instrumente ist aus der Onlineumfrage und den Workshops eine grundsätzlich positive Einschätzung bezüglich des Zielerreichungspotenzials erkennbar. Bei näherer Betrachtung werden dann aber insbesondere steuerliche Maßnahmen sehr kontrovers diskutiert. Handelbare Flächenausweisungsrechte werden trotz Zielgenauigkeit als kaum durchsetzbar angesehen. Diese skeptische Haltung wird hauptsächlich an der Komplexität der Instrumente, der notwendigen rechtlichen Regelungen und der mangelnden gesellschaftlichen Akzeptanz festgemacht. Ein Zielerreichungspotenzial wird positiven finanziellen Anreizen in Form von Subventionen für die Stärkung der Innenentwicklung unterstellt, insbesondere wenn sie mit einem integrierten Strategieansatz wie dem kommunalen Flächenmanagement und der Flächenkreislaufwirtschaft verbunden werden. Die Idee der „Kosten- und Planungswahrheit“ ist noch weit davon entfernt, in eine Umsetzung zu münden. An dieser Stelle ist Wissensvermittlung und Überzeugungsarbeit durch den Rat gefragt. Es scheint nicht empfehlenswert zu sein, der Bundesebene die „zusätzliche Maßnahme Einbezug der sozialen Schattenkosten in das Erschließungsrecht“ ohne intensive Vorarbeiten anzuraten. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der Regelungen

der Kommunalabgabengesetze, die den Gemeinden bereits die Erhebung von Erschließungsbeiträgen über das im BauGB festgelegte Maß hinaus ermöglichen. Vorher sind umfassende Untersuchungen zu wirtschaftlichen Aspekten der Baulandentwicklung durchzuführen und es müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen in Abstimmung zwischen Bund und Ländern genau geprüft werden.

Die Empfehlungen des Rates gehen grundsätzlich in die richtige Richtung. Sie sind jedoch einerseits weiter konkretisierungsbedürftig und müssten andererseits aus der Sicht der Experten in ein zielgerichtetes Gesamtkonzept eingebunden werden. Der Rat sollte überprüfen, ob er der Bundesregierung eine in sich abgestimmte Gesamtstrategie bis zum Jahr 2020 empfehlen will und kann. In diesem Fall wäre es anzuraten, Maßnahmen mit zwar theoretisch hohem Zielerreichungspotenzial, aber schwieriger politischer Umsetzbarkeit zunächst aus der weiteren Betrachtung auszuklammern. Es sollten dann solche Maßnahmen politisch weiterverfolgt werden, die schon sehr weit entwickelt sind und die keine grundlegenden Änderungen bestehender Normen (Gesetze, Planwerke) erforderlich machen und die vor allem auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung von Regionen und Kommunen beruhen. Außerdem wurde von den Experten auch die Notwendigkeit der empirischen Untersuchung der Wirkung von ergriffenen Maßnahmen und ihren Wechselwirkungen mit anderen Maßnahmen zum Ausdruck gebracht. Gleichzeitig sollte der Rat alle Gelegenheiten wahrnehmen, um in den laufenden und geplanten Gesetzesvorhaben und in den aktuellen politischen Diskussionen das Flächenthema zielgerichtet zu platzieren. Die Weiterführung der Leitbilddiskussion und die Kommunikation mit dem Ziel der Überzeugungsarbeit auf allen gesellschaftlichen Ebenen und auf allen Planungsebenen bis hin zur kommunalen Ebene gehört damit aus der Sicht der Fachöffentlichkeit weiterhin zu den Kernaufgaben des Rates. Auch aus Gründen der verbesserten Öffentlichkeitsarbeit ist eine Verknüpfung des Flächenthemas mit Aspekten der zukünftigen Lebensqualität und guten ökonomischen Gründen zum Flächensparen vor dem Hintergrund tiefgreifender gesellschaftlicher und auch globaler Veränderungen im weiteren Diskurs erfolgversprechend.

Tabelle 1: Zusammenfassung der Untersuchung

Empfehlungen des Rates	Desk-Research	Onlineumfrage & Delphi-Workshops	Abschlussworkshop
Neue Leitbilder für Stadt und Land [A]	<ul style="list-style-type: none"> - Ein Großteil der untersuchten Aktivitäten beschäftigen sich mit der Leitbilddiskussion für die städtische und ländliche Zukunft. Dabei spielt insbesondere das kommunale Flächenmanagement eine wichtige Rolle. - Die Integration von Themen wie Infrastruktur oder demographischer Wandel in die Flächendiskussion trägt indirekt zu einer langfristigen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bei. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Leitbilddiskussion als partizipativer Prozess ist Voraussetzung für einen Bewusstseinswandel. - Die qualitativen Aspekte sollen in der Diskussion viel stärker herausgestellt und in Verbindung mit dem quantitativen Ziel verfolgt werden. - Ein kommunales Flächenmanagement ist ein sehr wichtiges Instrument und sollte Inhalt neuer Leitbilder sein. 	<ul style="list-style-type: none"> - Inhalt neuer Leitbilder muss eine zielorientierte und gesamträumliche Strategie wie die Flächenkreislaufwirtschaft sein. - Diese Strategie sollte im ROG Verankerung finden, aber im Grunde auf Kooperation und Selbstverpflichtung basieren. - Die Stärkung der Regionalplanung wurde im Vergleich zu den anderen Maßnahmen als eher schwierig umsetzbar bewertet. - Kommunales Flächenmanagement und Kooperationen zwischen Kommunen sollten ebenfalls Inhalt neuer Leitbilder sein.
Zielmanagement [B]	<ul style="list-style-type: none"> - Die Analyse der untersuchten Aktivitäten zeigt, dass quantifizierte Ziele zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bisher kaum eine Rolle spielen. - Nordrhein-Westfalen und Thüringen quantifizieren ihren Anteil am Ziel-30-ha. 	<ul style="list-style-type: none"> - Zielmanagement mit verbindlichen und quantifizierten Zielvorgaben ist vor allem auf der kommunalen und regionalen Ebene notwendig. 	<ul style="list-style-type: none"> - Es sollten konkrete quantifizierte Ziele bis zur Ebene der Regionalplanung vereinbart werden. Neben der quantitativen Festlegung wird eine Diskussion von qualitativen Vorgaben in Form von Leitbildern als unumgänglich angesehen. - Der Rat sollte eine Koordinierungsfunktion zur verstärkten Vernetzung aller wichtigen Akteure übernehmen.

Empfehlungen des Rates	Desk-Research	Onlineumfrage & Delphi-Workshops	Abschlussworkshop
Steuern und Subventionen [D]	<ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen des Bundes, wie z.B. Reformen bestehender Steuern oder Gesetzesänderungen, werden vorzugsweise in reinen Forschungsprojekten behandelt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Eine allgemeine Steuerreform, die die Flächeninanspruchnahme berücksichtigt, könnte eine entscheidende Steuerungswirkung übernehmen. Die Umsetzbarkeit ist aber aufgrund der Komplexität eher unwahrscheinlich. Besser sollten einzelne Steuern und Subventionen zu einem Gesamtkonzept für das Ziel-30-ha gebündelt werden. - Eine Reform der Grundsteuer sollte das Ziel der Stärkung der Innenentwicklung haben. - Der Einsatz von Fördermitteln sollte sich auf eine gezielte Förderung der Innenentwicklung richten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs wird eine Finanzierung der Revitalisierung und Renaturierung von Brachflächen vorgeschlagen. - Die Reform der Grundsteuer wird im Vergleich mit anderen Maßnahmen als wenig wirksam für das Ziel-30-ha angesehen. - Die Abschaffung der Grunderwerbssteuer wird als sinnvoll erachtet, jedoch als schwer durchsetzbar angesehen.
Zusätzliche Maßnahmen des Bundes [E]		<ul style="list-style-type: none"> - Der Einbezug sozialer Schattenkosten wurde aufgrund des missverständlichen Begriffs kontrovers diskutiert. Die Erteilung einer Baugenehmigung mit Rückbauverpflichtung wurde als zielführende Maßnahmen bewertet. 	

Empfehlungen des Rates	Desk-Research	Onlineumfrage & Delphi-Workshops	Abschlussworkshop
Verbesserung der statistischen Informationsgrundlagen und des Verständnisses [G]	<ul style="list-style-type: none"> - Einige der untersuchten Aktivitäten zielen auf die Verbesserung der statistischen Informationsgrundlagen oder die Entwicklung von Indikatoren ab. - Neben dem Rat beschäftigt sich eine Reihe von Institutionen mit der Thematik der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und stellt Informationen im Internet zur Verfügung. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die statistische Erfassung sollte für ein fundiertes Monitoring verbessert werden. - Die Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit in der Bevölkerung sollte verstärkt werden. - Flächeninanspruchnahme spielt bislang nur in der Ausbildung planungsrelevanter Disziplinen eine Rolle und sollte auf weitere Berufsgruppen ausgeweitet werden. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bewusstseinsbildung sollte noch mehr in Lehrplänen der allgemeinen Schulbildung Eingang finden. - Kommunikation über Massenmedien und Einbindung von Journalisten wird empfohlen. - Positive Vermittlung des Themas über Schlagworte wie „Lebensqualität“ und einer Positivliste wird als sinnvoll erachtet.
Zusätzliche Empfehlungen [H]	<ul style="list-style-type: none"> - Auf Bundesebene und Länderebene werden die Empfehlungen in zahlreichen Programmen bereits erprobt und umgesetzt. - Ein Bezug zum Rat für Nachhaltige Entwicklung wird nur bei den wenigsten Aktivitäten genannt. Häufiger wird ein Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hergestellt. - Die wenigsten Aktivitäten weisen bereits jetzt konkrete Umsetzungsergebnisse vor. - Die Empfehlungen wurden unterschiedlich stark berücksichtigt: Schwerpunkte liegen in den Bereichen: A Neue Leitbilder, C Flächenrecycling, F Dialog Fläche, G Information. 	<ul style="list-style-type: none"> - Die Debatte über Flächenzertifikate beschränkt sich bisher nur auf Fachkreise. Diese Steuerungsinstrumente werden kontrovers diskutiert und sind aufgrund ihrer Komplexität nur schwer einzuführen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Flächenzertifikate wurden als gesellschaftlich wenig akzeptiert und politisch kaum durchsetzbar eingestuft.

5 LITERATURVERZEICHNIS

- BOSNJAK, M. (2003):** Web-basierte Fragebogenuntersuchungen – Methodische Möglichkeiten, aktuelle Themen und Erweiterungen. In: Sozialwissenschaftliche Tagungsberichte, Band 7: Online-Erhebungen. Hrsg.: Informationszentrum Sozialwissenschaften der Arbeitsgemeinschaft Sozialwissenschaftlicher Institute e.V. Bonn.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (HRSG.) (2006):** Umweltbewusstsein in Deutschland 2006. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Berlin.
- BUNDESREGIERUNG (2004):** Perspektiven für Deutschland – unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. 240 S., Berlin.
- BUNDESREGIERUNG (2002):** Perspektiven für Deutschland – unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. 53 S., Berlin.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (2004):** Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung Fortschrittsbericht 2004 Deutscher Bundestag Drucksache 15/4100. Berlin.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (DIFU) (2006):** BauGB-Novelle 2006 im Praxistest; Berlin.
- INSTITUT FÜR LANDES- UND STADTENTWICKLUNGSFORSCHUNG UND BAUWESEN DES LANDES NRW (HRSG.) (2006):** ILS Trends – Entwicklungen in Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- LANGE, ECKART & HEHL-LANGE, SIGRID (2006):** Integrating 3-D-Visualisation in Landscape Design and Environmental Planning. In: GAIA15/3.
- RAT FÜR NACHHALTIGE ENTWICKLUNG (HRSG.) (RNE) (2004):** Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Texte Nr.11. Berlin.
- PREUSS, T. & U. FERBER (2005):** Flächenkreislaufwirtschaft: neue strategische, planerische und instrumentelle Ansätze zur Mobilisierung von Brachflächen. in: Besecke, A., Hänsch, R. & M. Pinetzki (Hrsg.): Das Flächensparbuch. Institut für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin – Diskussionsbeiträge Heft 56 : 177 – 185. Berlin.
- RENN & WEBLER (1998):** Der kooperative Diskurs - theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten. - in: Renn, O. et al. (Hrsg.): Abfallpolitik im kooperativen Diskurs - Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau : 3 - 103. Zürich.
- UMWELTBUNDESAMT (UBA) (2004):** Hintergrundpapier: Flächenverbrauch, ein Umweltproblem mit wirtschaftlichen Folgen. Berlin.
- WEBLER, T., LEVINE, D., RAKEL, H. & O. RENN (1991):** A novel approach to reducing uncertainty - the group delphi. - Technological forecasting and social change 39 : 253 - 263. Amsterdam.

INTERNETQUELLEN

THÜRINGER MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, NATURSCHUTZ UND UMWELT (TMNLU) (2006):

<http://www.thueringen.de/de/tmlnu/themen/flaechenhaushalt/content.html>. (Zugriff 19.09.2006).

WISSENSCHAFTSLADEN BONN (2006):

<http://www.flaechennutzung.nrw.de/fnvnrw3/ressources/>. (Zugriff 21.09.2006)

NACHHALTIGKEITSBEIRAT BADEN-WÜRTTEMBERG (2006):

<http://www.nachhaltigkeitsbeirat-bw.de>. (Zugriff 25.09.2006)

LANDESARBEITSGEMEINSCHAFT AGENDA 21 NRW EV (2006):

http://www.lag21.de/de/lag_21_nrw_ev/projekte/flaechenmanagement.php. (Zugriff 25.09.2006)

STATISTISCHES BUNDESAMT (2006):

<http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2006/p4920112.htm> (Zugriff 23.11.2006)

VERBAND REGION STUTTGART (2006):

<http://www.region-stuttgart.org/vrs/main.jsp?navid=330>. (Zugriff 25.09.2006)

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BDA	Bund deutscher Architekten
BDLA	Bund deutscher Landschaftsarchitekten
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BLAG NE	Bund / Länder-Arbeitsgemeinschaft Nachhaltige Entwicklung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMU	Bundesministerium für Umwelt
BMVBS	Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung
BT	Bundestagsdrucksache
Difu	Deutsche Institut für Urbanistik
ELR	Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (Baden-Württemberg)
ELSA	European Land and Soil Alliance e. V.
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
FLIK	Fläche im Kreis
FONA	Forschung für Nachhaltigkeit
FuE	Forschung und Entwicklung
GIS	Geographische Informationssysteme
ha	Hektar
IÖR	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung
KAG	Kommunalabgabengesetz
KommInform	Kommunikations- und Informationsinstrument für ein nachhaltiges Flächenmanagement in Kommunen
LAG 21	Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21
MELanIE	Modellvorhaben zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch innerörtliche Entwicklung
MELAP	Modellprojekt zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MORO-Resim	Modellvorhaben der Raumordnung Nachhaltiges regionales Siedlungsflächenmanagement in der Region Stuttgart
NGO	Nichtregierungsorganisation
PT MVBW	Projektträger Mobilität und Verkehr, Bauen und Wohnen
REFINA	Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
RNE	Rat für Nachhaltige Entwicklung
ROG	Raumordnungsgesetz
SMART	Site-specific Management Approaches and Re-development Tools
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
UBA	Umweltbundesamt
UFZ	Umweltforschungszentrum Leipzig
U.S. EPA	U.S. Environmental Protection Agency

ANHANG

- I Desk-Research
- II Begriffserläuterungen zu den Empfehlungen des RNE „Ziel-30-ha“
- III Fragebogen Onlineumfrage
- IV Ergebnisse Onlineumfrage
- V Fragenkatalog Delphi
- VI Teilnehmerliste der drei Expertenworkshops