

Siedlungsflächenentwicklung

Ruth Rohr-Zänker und Wolfgang Müller, StadtRegion, Büro für Raumanalysen und Beratung, Hannover

Übersicht

1. Einführung	1
2. Ausgangssituation	2
3. Herausforderungen für Kommunen	7
4. Empfehlungen für Städte und Gemeinden	8
Literatur	16

1. Einführung

Im Zuge der demographischen Entwicklung haben sich die Rahmenbedingungen für die Siedlungsflächenentwicklung und die kommunale Infrastrukturversorgung in den letzten Jahren grundlegend geändert. Damit ist ein Überdenken des bisher gültigen Entwicklungsmodells, das auf Wachstum zielte, notwendig geworden. Für viele Städte und Gemeinden geht es nicht mehr um die Steuerung des Bevölkerungswachstums, sondern um die Steuerung von Nicht-Wachstum. Auch in Kommunen, die mittelfristig noch mit einem Bevölkerungswachstum rechnen können, schwächt sich die Entwicklungsdynamik ab und schreitet die Alterung der Bevölkerung voran, so dass selbst dort eine rückläufige Nachfrage nach Wohnbauland und eine sinkende Auslastung von Infrastruktureinrichtungen absehbar sind.

Die meisten Kommunen sind aber nicht nur mit einer nachlassenden demographischen Dynamik, sondern auch mit abnehmender finanzieller Handlungsfähigkeit konfrontiert. Damit werden die Kosten für umfangreiche Siedlungsflächenenerweiterungen zu einer schweren Hypothek, die zukünftige Gestaltungsoptionen verringert und sie daran hindert, den Herausforderungen einer zukunftsfähigen Stadt- und Ortsentwicklung gerecht zu werden.

Neben der demographischen Entwicklung und den engen finanziellen Spielräumen der Kommunen gibt es weitere schwerwiegende Gründe für eine Neuausrichtung der Siedlungsflächenpolitik. Spätestens mit der Zielsetzung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2004, den Flächenverbrauch für Siedlung und Verkehr bis 2020 auf 30 ha/Tag zu reduzieren, wurde in Deutschland eine breite Diskussion über die negativen ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen eines weitgehend ungebremsten Flächenverbrauchs angestoßen. Durch die angestrebte Energiewende hat die Forderung nach einer Verringerung der Siedlungsflächenerweiterung in jüngster Zeit zusätzliche Unterstützung von der Landwirtschaft erfahren. Ihre Vertreter beklagen die steigende Flächenkonkurrenz durch die weiter wachsenden Ansprüche für Wohnen, Verkehr und Gewerbe, die hohe Nachfrage nach Flächen für den Anbau von Energiepflanzen und für neue Energietrassen, die zu einer erheblichen Verteuerung landwirtschaftlicher Nutzflächen geführt haben

Die Herausforderung, mit Boden behutsamer umzugehen, betrifft also nicht nur Kommunen mit stagnierenden oder rückläufigen Einwohnerzahlen, sondern auch wachsende und wirtschaftsdynamische Räume. Flächensparen sollte daher überall zu einem vorrangigen kommunalpolitischen Ziel erhoben werden.

2. Ausgangssituation

2.1. Flächenentwicklung

Die Siedlungsfläche in Deutschland dehnt sich kontinuierlich aus, meist auf Kosten der landwirtschaftlichen Nutzfläche. In den Jahren 2009 bis 2012 wurden deutschlandweit jeden Tag durchschnittlich 74 Hektar Boden in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt.

Auch wenn dieser aktuelle Wert deutlich unterhalb der 130 Hektar liegt, die noch zu Beginn des Jahrhunderts täglich in Anspruch genommen wurden, und somit dem von der Bundesregierung für 2030 anvisierten Ziel von 30 ha/Tag schon sehr viel näher gekommen ist, kann die verlangsamte Siedlungsflächenausdehnung nicht auf eine konsequente Umorientierung der kommunalen Flächenpolitik zurückgeführt werden. Sie ist vielmehr Ergebnis demographischer, konjunktureller und wirtschaftsstruktureller Entwicklungen und einer entsprechend gedämpften Nachfrage auf den Baulandmärkten. Insbesondere in suburbanen und ländlichen Räumen ist die Nachfrage nach Wohnbauland und in altindustriellen und wirtschaftsschwachen Regionen die Nachfrage nach Gewerbeflächen stark gesunken.

Allerdings haben der jüngste Konjunkturschub, die erhöhten Zuwanderungszahlen und der nach der Finanzmarktkrise eingesetzte Boom auf den Wohneigentumsmärkten die Nachfrage nach Bauland wieder ansteigen lassen; vermutlich wird daher auch das Bauen auf der „Grünen Wiese“ wieder anziehen. Wie weit die alten Muster der expansiven Flächenentwicklung fortleben, werden also erst die nächsten Jahre zeigen.

Der größte Treiber des Flächenverbrauchs ist die Wohnungsnachfrage, zumal die Entwicklung neuer Wohngebiete weitere Flächenbedarfe für Verkehr und Versorgung nach sich zieht. Aber auch neue Gebiete für Gewerbe und Industrie haben einen erheblichen Anteil an der Siedlungsflächenausdehnung.

Dabei ist die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht nur das Ergebnis von Bevölkerungs- und Arbeitsplatzwachstum, sondern auch auf die vorherrschende Form kommunaler Flächenpolitik zurückzuführen. Über Jahrzehnte gehörte die flächige Ausweisung von Wohn- und Gewerbegebieten am Ortsrand oder im Außenbereich zur Routine in den Kommunen. Dabei war der Flächenverbrauch keineswegs dort am größten, wo die Bevölkerung und die Wirtschaft am stärksten gewachsen sind, sondern in ländlichen und suburbanen Räumen, wo traditionell wenig verdichtet gebaut wird und es vermeintlich ausreichend viele Erweiterungsflächen gibt. Selbst in wirtschaftlich und demographisch stagnierenden und schrumpfenden Städten und Gemeinden werden weiterhin großflächig Außenentwicklungen für Wohn- und Gewerbegebiete sowie die damit verbundenen Erweiterungen der Verkehrsinfrastruktur betrieben. In den Groß- und Kernstädten dagegen war die Zunahme der Siedlungsfläche geringer; allerdings schrumpften dort die verbliebenen Freiflächen im Innenbereich am stärksten.

Wichtigster Akteur des Siedlungsflächenwachstums sind die Kommunen. Erst wenn sie Planungsrechte schaffen, können Wohnungswirtschaft und gewerbliche Wirtschaft neue Siedlungsgebiete entwickeln. Dabei orientiert sich die kommunale Politik in ihrer Ausweisungspraxis häufig weniger an der Nachfrage und absehbaren Bedarfen als vielmehr an der Erwartung, dass ein umfangreiches und vielfältiges Angebot von Wohn- und Gewerbeflächen neue Bewohner und Betriebe anlockt und zur Erhöhung bzw. Stabilisierung der Steuereinnahmen und zur besseren Auslastung der Infrastrukturen führt. In den letzten Jahren wurde die Erschließung neuer Baugebiete gerade in vielen schrumpfenden Städten und Gemeinden explizit als Instrument gegen Einwohnerverluste eingesetzt.

Im Nullsummen-Spiel der Ansiedlungskonkurrenz zwischen Städten und Gemeinden wird durch dieses Angebotsverhalten auf regionaler und überregionaler Ebene, oft aber auch in den Kommunen selbst, zwangsläufig ein Überangebot von Flächen für Wohnen und Gewerbe geschaffen. Dieses Überangebot stärkt die Nachfrageseite und erschwert die Nutzung von Flächenreserven und Verdichtungspotenzialen. Denn Investoren bevorzugen häufig die „grüne Wiese“ gegenüber dem Bauen im Bestand, weil sie, soweit von den Kommunen erschlossen, kostengünstiger zu bebauen und mit weniger Auflagen und Restriktionen zu nutzen ist. Die kommunale Angebotspolitik unterstützt diese Präferenzen und schränkt dadurch ihre eigenen Handlungsmöglichkeiten und ihre Planungsflexibilität ein. Obwohl also der Umfang der Industrie- und Gewerbebrachen, aufgelassenen Post- und Bahnflächen sowie Militärbrachen in den vergangenen zwei Jahrzehnten vielerorts stark zugenommen hat, werden die Möglichkeiten des Flächenrecycling nicht zuletzt aufgrund des Überangebots an Bauflächen in Rand- und Außenbereichen bei weitem nicht genutzt.

Die Rahmenbedingungen für die weitere Siedlungsflächenentwicklung unterscheiden sich regional und werden in erster Linie durch die demographische und wirtschaftliche Dynamik bestimmt. Mittelfristig werden sich die regionalen Disparitäten weiter verstärken und dazu führen, dass der Druck, in größerem Umfang Erweiterungsflächen für zusätzliche Wohnungen, Betriebe und Versorgungseinrichtungen zu entwickeln, weitgehend auf die wirtschaftsdynamischen Regionen beschränkt sein wird.

Gleichwohl wird es in allen Städten und Gemeinden auch weiterhin Flächenbedarfe durch neue und zusätzliche Nutzungen geben; aber sie müssen nicht zwangsläufig zur Ausdehnung der Siedlungsfläche führen. Zum einen gibt es vielerorts Brachflächen und Reserveflächen innerhalb des Siedlungsbereichs, die für neue Nutzungen in Anspruch genommen werden könnten. Zum anderen lassen sich die

Zusatzbedarfe insbesondere in den schrumpfenden Städten und Gemeinden in hohem Maße im Siedlungsbestand befriedigen.

Siedlungsfläche für Wohnen

Der Zuwachs an Siedlungsfläche, die zum Wohnen genutzt wird, liegt jeweils deutlich über dem Einwohnerzuwachs. Ursache dieser Entwicklung ist in erster Linie der ständig steigende individuelle Verbrauch von Wohnfläche, der sowohl auf die steigenden Ansprüche an die Wohnungsgröße als auch die große Zunahme der Ein- und Zweipersonenhaushalte zurückzuführen ist. Allein zwischen 1998 und 2013 hat sich die Wohnfläche pro Kopf von durchschnittlich 39 qm auf 45 qm erhöht; in den frühen 1980er Jahren lag sie in der alten Bundesrepublik noch bei gut 30 qm.

Besonders stark ist die Entkopplung von Bevölkerungsentwicklung und Flächenentwicklung in ländlichen und suburbanen Räumen ausgefallen. Dort wurde die Siedlungsfläche über Jahrzehnte hinweg in meist extensiver Form für neue Einfamilienhäuser und Wohnfolgeeinrichtungen erweitert. Vielerorts wurden auch deutlich mehr Baugebiete entwickelt als nachgefragt, so dass diese Kommunen nun über umfangreiche Reserven in Form von Baulücken und erschlossenen, aber nicht genutzten Bauflächen verfügen.

In den größeren Städten dagegen wird Boden durch höhere Bebauungsdichten deutlich intensiver genutzt; allerdings wurden in den letzten zwei Jahrzehnten auch dort in großem Umfang Einfamilienhausgebiete entwickelt.

Es ist absehbar, dass sich die Siedlungsfläche für Wohnzwecke weiter ausdehnt. Die fortschreitende Haushaltsverkleinerung lässt die Zahl der Haushalte auch zukünftig überproportional ansteigen, so dass selbst in Regionen mit stabiler oder leicht rückläufiger Einwohnerentwicklung die Wohnungsnachfrage mittelfristig noch zunehmen wird.

Allerdings wächst die Zahl der Kommunen, in denen die Einwohnerverluste so hoch sind, dass auch die Zahl der Haushalte und damit der Wohnungsbedarf sinken. Diese Entwicklung konzentriert sich vor allem auf die strukturschwachen und ländlich-peripheren Regionen. Dagegen ist für die Kernstädte und ihr verdichtetes Umland auch zukünftig ein überproportionales Bevölkerungs- und Haushaltswachstum zu erwarten.

Schon in den vergangenen Jahren hat das Wohnen im Grünen an Zuspruch verloren, während zentrale Standorte und integrierte Ortslagen mit wohnungsnaher Infrastrukturversorgung und Anbindung an einen leistungsfähigen ÖPNV als Wohnstandorte attraktiver geworden sind. Die stark rückläufige Zahl junger Familien wird die Nachfrage nach Bauland auf der ‚Grünen Wiese‘ weiter dämpfen, und nur noch in Regionen mit hohem Nachfrageüberhang werden sich größere Außenentwicklungen gut vermarkten lassen. Stattdessen wird sich die Nachfrage durch die Zunahme kleiner Haushalte noch stärker auf zentrale Wohnstandorte und Wohnungen in integrierten Lagen richten. Die steigende Sensibilität der Bürger gegenüber Mobilitätswängen und Mobilitätskosten wird diese Entwicklung verstärken.

Siedlungsfläche für Gewerbe

Die 1990er Jahre und der Beginn des neuen Jahrhunderts waren durch überdimensionierte Ausweisungen von Gewerbe- und Industrieflächen gekennzeichnet. Da zudem durch Schrumpfungsprozesse und Auflassung großer Betriebe und gewerblicher Nutzungen sowie durch die Aufgabe von Post- und Bahnstandorten umfangreiche Brachflächen entstanden, gibt es heute in vielen Kommunen erhebliche Überangebote von Gewerbe- und Industrieflächen.

Die Zunahme der Gewerbe- und Industrieflächen ist, ähnlich wie beim Wohnbau, nur locker mit der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung verknüpft. Zwar ist der Flächenverbrauch in wirtschaftsdynamischen Regionen größer als in schrumpfenden, aber ein stabiler Zusammenhang mit der Entwicklung der Arbeitsplätze besteht nicht; auch in stagnierenden und wirtschaftsschwachen Regionen steigt bis heute der Flächenverbrauch für gewerbliche Nutzungen.

Diese Tendenzen sind zum Teil sicherlich auf das Gewicht von Investoreninteressen und die Routine großzügiger Flächeninanspruchnahme zurückzuführen. Sie sind aber auch eine Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels, durch den sich neue Flächenbedarfe und veränderte Standortanforderungen ergaben. Vor allem das Wachstum flächenextensiver Branchen, insbesondere der Logistik, wie auch das steigende Transportaufkommen und die neuen Vermarktungskonzepte von Groß-, Einzel- und Fachhandel mit ihren ausgedehnten Lager- und Verteilungsflächen sowie ihren großen Ausstellungsflächen und Autostellplätzen haben zu umfangreichen Siedlungsflächenerweiterungen im Außenbereich geführt. Aber auch Verlagerungen von Betrieben des klassischen sekundären Sektors, die durch die Ausdehnung des Dienstleistungssektors von zentralen Standorten verdrängt wurden, an ihren alten Standorten keine Erweiterungsflächen vorfanden oder diesen aufgrund neuer Standortanforderungen aufgaben, haben zur Nachfrage nach neuen Bauflächen beigetragen.

Die zukünftige Nachfrage nach Gewerbeflächen ist durch gegenläufige Impulse gekennzeichnet; sie werden sich aufgrund der jeweiligen Wirtschafts- und Branchenstruktur, Wirtschaftsdynamik und des vorhandenen Gewerbeflächenangebots lokal allerdings sehr unterschiedlich ausprägen.

Grundsätzlich ist infolge des weiteren Wachstums flächenextensiver Branchen eine hohe Nachfrage nach großen Gewerbeflächen im Außenbereich der Verdichtungsräume und entlang der überregionalen Verkehrsadern sowie im verkehrsgünstigen Randbereich der Städte und Gemeinden zu erwarten.

Gleichzeitig führt der Strukturwandel aber zu Standortanforderungen, die eher bremsend auf die Siedlungsflächenentwicklung wirken. So dämpft die wachsende Bedeutung des Dienstleistungsbereichs, der einen erheblich geringeren Flächenbedarf pro Arbeitsplatz hat als das produzierende Gewerbe, die Nachfrage nach Gewerbeflächen. Zudem verringern sich durch technologische Neuerungen in der Industrie und dem produzierenden und verarbeitenden Gewerbe sowohl der Flächenbedarf pro Arbeitsplatz als auch die betrieblichen Emissionen, so dass zunehmend viele Betriebe für benachbarte Nutzungen weniger störend und damit Mischungsfähiger werden. Diese Entwicklung erleichtert auch die Zusammenarbeit vor- und nachgelagerter Unternehmen im Rahmen von Produktionsketten und Produktionsclustern und ermöglicht ihre Integration in vorhandene Siedlungsstrukturen, wodurch die Nachfrage nach zusätzlichen Gewerbeflächen auf der "Grünen Wiese" abnimmt. Einen ähnlichen Effekt werden die Standortentscheidungen von Handelsbetrieben auslösen. Durch die wachsende Bedeutung

wohnungsnaher Versorgung und kurzer Wege bei der Wohnstandortwahl der Bürger orientiert sich der Einzelhandel wieder stärker auf zentrale Ortslagen, so dass sich seine Nachfrage nach großen Flächen im Außenbereich abschwächt.

Diese Veränderungen in den betrieblichen Standortpräferenzen bieten den Kommunen gute Möglichkeiten, die Nachfrage nach Gewerbeflächen auf Flächenreserven und Brachflächen zu lenken und damit Siedlungserweiterungen zu minimieren.

2.2. Folgen der Siedlungsflächenausdehnung

Die Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche hat tiefgreifende ökologische, ökonomische und soziale Folgen.

Die Flächeninanspruchnahme vollzieht sich überwiegend auf Kosten landwirtschaftlicher Flächen und fruchtbarer Böden. Sie werden in Zukunft weder für den Nahrungs- und Futtermittelanbau noch für die Produktion nachwachsender Rohstoffe oder für den Naturschutz zur Verfügung stehen. Gleichzeitig werden Ökosystemleistungen, wie Klimaregulierung, Grundwasserneubildung, Pufferleistungen von Böden und Pflanzen beeinträchtigt und die Kulturlandschaft überformt. Zudem führt das steigende Verkehrsaufkommen, das eine zwangsläufige Folge von Entwicklungen im Außenbereich ist, zu weiteren Belastungen der natürlichen Umwelt und gefährdet durch die Zerschneidung von Freiräumen die biologische Vielfalt.

Die Siedlungsflächenausdehnung führt aber nicht nur zu einem quantitativen Verlust von Freiflächen und landwirtschaftlichen Nutzflächen; sondern hat auch negative Folgen für die wirtschaftliche Situation der Kommunen und die Lebensqualität ihrer Bürger.

Die Entwicklung neuer Baugebiete ist grundsätzlich mit hohen Kosten für die Erschließungs-Infrastrukturen verbunden. Das betrifft sowohl die innere Erschließung mit Straßen, Kanalisation, Gas, Strom und Telekommunikation wie auch die Anbindung der Gebiete an die vorhandenen Netze. Zwar erfolgt die Entwicklung von Baugebieten in den meisten Städten und Gemeinden mit der Erwartung, dass die neuen Bewohner und neu angesiedelten Betriebe und Arbeitsplätze dem kommunalen Haushalt einen Einnahmezuwachs beschere, der die Kosten ausgleicht und im günstigen Fall sogar übersteigt. Tatsächlich aber fallen die fiskalischen Effekte kommunaler Flächenpolitik häufig negativ aus, d.h. die Erwartungen auf Einnahmesteigerungen sind überzogen und die Kosten und Folgekosten für die Erschließung neuer Baugebiete werden unterschätzt. Besonders hohe Belastungen entstehen den Kommunen, wenn die Neubaugebiete nur sehr langsam besiedelt oder nur teilgenutzt werden.

Da die Besiedlung von Neubaugebieten zudem die Tendenz rückläufiger Nutzerdichte in Bestandsgebieten verstärkt, werden gleichzeitig die Auslastung und Kosteneffizienz vorhandener Infrastrukturen geschwächt. Die Erschließung von Neubaugebieten wirkt somit doppelt negativ auf den kommunalen Haushalt: Entdichtung führt zu Ausgaben-Remanenzen nicht ausgelasteter Infrastrukturen, der Neubau zu Kosten und Folgekosten.

In wachstumsschwachen Kommunen kann die Außenentwicklung darüber hinaus zur Abwertung und Gefährdung des Siedlungsbestands beitragen. Vielerorts geht bauliche Entwicklung am Ortsrand einher mit der Vernachlässigung der älteren Siedlungskerne, Wohnquartiere und Gewerbegebiete und

begünstigt dadurch den Funktionsverlust der Zentren, die Zunahme von Leerständen und den Wertverlust des Immobilienbestands.

3. Herausforderungen für Kommunen

Das Ziel kommunaler Politik und Planung muss es sein, Flächen für Wohnen und Gewerbe "bedarfsgerecht" anzubieten. Das bedeutet, dass Flächen in weder zu großem noch zu geringem Umfang an attraktiven Standorten und in der gesuchten Qualität bereit gehalten und dass dabei die Bedarfe unterschiedlicher Zielgruppen berücksichtigt werden. Gleichzeitig ist es die Aufgabe der Kommunen, die Wohn- und Lebensqualität ihrer Bürger zu erhalten, die Robustheit der Siedlungsstrukturen langfristig zu sichern und eine wirtschaftlich tragfähige Versorgung mit Infrastrukturen bereitzustellen.

Dies erfordert angesichts der durch die demographische Entwicklung beschränkten Wachstumserwartungen und der ökologischen und klimatischen Belastungen durch die Zersiedelung von Landschafts- und Naturräumen die Sicherung kompakter Siedlungsstrukturen und einen sparsamen Umgang mit der Ressource Boden.

Es steht außer Frage, dass sich aus diesen beiden Zielsetzungen politische und sachliche Konflikte ergeben und ihre Realisierung die Kommunen vor große Herausforderungen stellt. In der Tat ist es häufig schwer, die Verringerung des Flächenverbrauchs mit der Schaffung von Wohnraum und der Sicherung von Arbeitsplätzen zu vereinbaren. Dieses Dilemma trifft insbesondere die vielen Kommunen, in denen die Nachfrage nach Wohnungen mittelfristig weiterhin steigen wird, das Ende des Haushaltswachstums und ein sinkender Wohnungsbedarf aber absehbar sind.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Kommunen ihre Entscheidungen trotz großer Unsicherheiten über die weitere Entwicklung treffen müssen. Während sich aber die zukünftigen Wohnraumbedarfe mit Hilfe von Haushaltsprognosen und Untersuchungen zu Nachfragepräferenzen der Wohnungssuchenden in etwa beziffern lassen, ist es ungleich schwerer, den zukünftigen Flächenbedarfen gewerblicher Nutzer abzuschätzen: Die wirtschaftliche Entwicklung unterliegt, anders als die demographische, starken Schwankungen, die Standort- und Flächenanforderungen einzelner Betriebe und Branchen sind sehr unterschiedlich und die zukünftigen Nutzer zum Zeitpunkt von Gebietsentwicklungen selten bekannt.

Aber trotz dieser Probleme müssen die Städte und Gemeinden das Flächensparen zum übergeordneten Ziel der kommunalen Siedlungspolitik machen und der Sicherung und Aufwertung des Siedlungsbestands Vorrang vor der weiteren Ausdehnung des Siedlungsraums einräumen.

Für eine solche Umorientierung auf Bestandssicherung und Bestandsaufwertung spricht auch die wachsende Attraktivität zentraler und integrierter Standorte für Wohnen und Gewerbe. Städte und Gemeinden können sich zukünftig weniger durch die Entwicklung neuer Baugebiete profilieren. Wenn sie in der interkommunalen Konkurrenz um Einwohner und Arbeitsplätze mithalten wollen, müssen sie für eine hohe Gestaltungs- und Ausstattungsqualität von Wohn-, Misch- und Gewerbegebieten sorgen.

Städte und Gemeinden sollten ihre Planungshoheit folglich konsequent zum Flächensparen und zur Innenentwicklung nutzen. Politisch und öffentlich durchsetzbar ist die Abkehr von der Angebotsplanung

und von den Routinen großzügiger Flächeninanspruchnahme aber nur, wenn die kommunalen Entscheidungsträger die Folgen der demographischen Veränderungen anerkennen, sich von der Sicht befreien, dass die Zukunftsperspektive unvermeidlich an Wachstum und Flächenexpansion hängt und dass der Verzicht auf weitere Außenentwicklungen ihre Entwicklungsmöglichkeiten hemmt.

4. Empfehlungen für Städte und Gemeinden

Die lokale und regionale Siedlungsflächenentwicklung wird stark von den Bedingungen vor Ort geformt. Damit unterscheiden sich die Herausforderungen und die Handlungsspielräume zwischen Städten und Gemeinden und jede Kommune muss ihr Vorgehen an die jeweilige Realität anpassen muss. Dennoch gibt es grundlegende Anforderungen an die kommunale Siedlungsflächenentwicklung. Für eine integrierte nachhaltigkeitsorientierte Siedlungsflächenpolitik sollten daher folgende Handlungsbereiche im Vordergrund stehen.

4.1. Flächensparen zu einem vorrangigen kommunalpolitischen Ziel erheben und konsequent verfolgen

Der wichtigste Treiber für den Flächenverbrauch ist und bleibt die Ausweisungspolitik von Städten und Gemeinden. Die Eindämmung weiterer Siedlungsflächenausdehnungen kann folglich nur dann gelingen, wenn die Kommunalpolitik das Flächensparen zu einem vorrangigen Entwicklungsziel macht. Dafür müssen sich möglichst alle kommunalen Entscheidungsträger und Akteure auf das Leitziel einer bedarfsorientierten und ressourcenschonenden Bodennutzung und Flächenentwicklung verständigen und die Bestandsorientierung und bedarfsgerechte Gewerbe- und Wohnflächenplanung in den Vordergrund ihres Handelns stellen.

Sowohl die Verdichtung von Siedlungsbeständen als auch die Zurückhaltung bei der Entwicklung neuer Baugebiete kann in Konflikt treten mit den Wohnpräferenzen privater Haushalte und den Wirtschaftsinteressen von Investoren. Um in der Öffentlichkeit die notwendige Unterstützung und Akzeptanz für eine strategische Neuausrichtung in der Siedlungsflächenpolitik zu erlangen, muss sie für die Herausforderungen einer nachhaltigen Flächenentwicklung sensibilisiert und in die Entwicklung und Umsetzung zielgerichteter Handlungskonzepte einbezogen werden. Daher ist bei Entscheidungen zur Flächennutzung und Flächenentwicklung von vornherein auf Transparenz und politische Legitimität zu achten.

4.2. Kommunales Siedlungsflächenkonzept entwickeln

Entscheidungen zur Flächenentwicklung und Flächennutzung dürfen nicht länger aus der Perspektive eines Einzelfalls getroffen werden; sie müssen sich in übergeordnete kommunalpolitische Leitbilder und Zielsetzungen einfügen. Das setzt ein kommunales Siedlungsflächenkonzept voraus, das absehbare Entwicklungen berücksichtigt und selbst wiederum auf ein längerfristig ausgerichtetes integriertes kommunales Entwicklungskonzept gestützt ist.

Mit aufeinander abgestimmten Entwicklungs- und Siedlungsflächenkonzepten kann den Anforderungen am besten entsprochen werden, Wirtschaftlichkeit und Demographie-Festigkeit zum Grundsatz der weiteren Siedlungsflächenentwicklung und Infrastrukturversorgung zu machen und querschnittsorientiert vorzugehen, also neben städtebaulichen Entwicklungsoptionen auch Ziele in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Verkehr sowie Natur- und Landschaftsschutz zu berücksichtigen.

Ein solches Siedlungsflächenkonzept stellt qualitative statt quantitative Entwicklungsziele in den Vordergrund. Es darf aber nicht in Stein gegossen sein, sondern muss flexible Anpassungs- und Gestaltungsoptionen vorsehen und fortlaufend an den Ergebnissen von Raubeobachtungen und Prognosen gespiegelt werden.

Um sich ausreichenden Rückhalt in der Bevölkerung und ausreichende Unterstützung von den lokalen Akteuren zu sichern, sollte das Siedlungsflächenkonzept unter Mitwirkung von Kommunalpolitik, Öffentlichkeit und Wirtschaft erarbeitet werden.

4.3. Innenentwicklung priorisieren

Flächensparen heißt, die weitere Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche zu reduzieren. Um dieses Ziel zu erreichen, muss die Gewerbeflächenplanung und Wohnflächenplanung konsequent auf die Innenentwicklung konzentriert werden.

Angesichts der durch die demographische Entwicklung beschränkten Wachstumserwartungen sowie der in vielen Städten und Gemeinden vorhandenen Flächenreserven, der extensiven Nutzung von Gewerbegebieten und der Potenziale wiedernutzbarer Brachflächen ist die Umorientierung der kommunalen Flächenpolitik auf die Innenentwicklung eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Orts- bzw. Stadtentwicklung.

Innenentwicklung bedeutet in erster Linie, Neubau auf Reserve- und Brachflächen zu konzentrieren und gleichzeitig die Siedlungsbestände umzubauen, zu sanieren und zu modernisieren. Sie schließt aber auch Rückbau und Entdichtung des Baubestands sowie Aufwertung und ggf. Erweiterung von Freiflächen ein. Innenentwicklung bedeutet folglich nicht, jede Freifläche zu bebauen und jede Möglichkeit der Verdichtung zu nutzen. Vielmehr geht es darum, bestehende Siedlungsgebiete zu entwickeln und zu qualifizieren, um sie an sich ändernde Anforderungen und Bedarfe von Bewohnern und Betrieben anzupassen und damit integrierte Standorte und Ortslagen langfristig zu sichern.

Neben wirtschaftlichen und ökologischen Gründen sprechen auch Wohnpräferenzen vieler Haushalte und Standortpräferenzen vieler Betriebe dafür, die bauliche Entwicklung auf integrierte Standorte zu konzentrieren. Die Nachfrage nach Wohnungen richtet sich zunehmend auf Lagen mit guter Infrastrukturversorgung und guter Anbindung an den Nahverkehr, und auch von Betrieben werden diese Lagen wegen ihrer Erreichbarkeit für Arbeitskräfte und Kunden häufig positiv bewertet.

Potenziale zum Flächenrecycling lassen sich häufig besonders gut für gewerbliche Nutzungen aktivieren. Dies gilt vor allem für größere gewerbliche Brachflächen und Konversionsflächen des Militärs und der Bahn in innerörtlichen Lagen. Diese Standorte sind häufig für Kleingewerbe und verbrauchernahes Handwerk geeignet; durch ihre Nachnutzung oder als Vorhalteflächen können sie

eine wichtige Rolle bei der Bestandssicherung gewerblicher Betriebe spielen und dadurch die Ortskerne stärken.

Allerdings lassen sich nicht alle Wachstumsimpulse und alle Bedarfe für Wohn- und Gewerbeflächen mit der Innenentwicklung auffangen. Vor allem die wachstumsdynamischen Städte und Gemeinden werden auch in Zukunft neue Wohn- und Gewerbegebiete entwickeln müssen. Die Siedlungsfläche sollte aber nur erweitert werden, wenn der Bedarf dafür mit belastbaren Bevölkerungs- und Arbeitsplatzprognosen sowie Erhebungen zu den Flächenpotenzialen begründet werden kann. Neue Wohn- wie Gewerbeflächen sind bevorzugt an geeignete Siedlungseinheiten anzubinden bzw. in diese zu integrieren, Standorte außerhalb des Siedlungszusammenhangs i.d.R. nicht mehr zu erschließen

Außenentwicklungen für Wohnen und verträgliches Gewerbe dürfen nur im Ausnahmefall und auf der Grundlage einer Abschätzung der Folgekosten und einer gesicherten längerfristigen Finanzierung möglich sein. Wird die tradierte flächenhafte Siedlungsgebietsausweisung fortgesetzt, konterkariert dies die Ziele der Innenentwicklung, weil Anreize zu Umnutzungen, Nachnutzungen und Wiedernutzungen von Baulücken, Leerständen und Brachen im Siedlungsbestand geschwächt werden.

Ausnahmen bilden natürlich die Ansiedlung oder Verlagerung von Gewerbe- und Industriebetrieben mit besonderen Standortanforderungen, wie z.B. hohem Flächenbedarf und direkter Anbindung an überregionale Verkehrswege, mit hohen Emissionen und geringer Verträglichkeit mit anderen Nutzungen. Aber auch für diese Fälle sollte der sparsame Umgang mit Boden selbstverständlich sein.

4.4. Kompakte und gemischte Siedlungsstrukturen sichern und entwickeln

Die Planungstradition der Nutzungstrennung hat in der Vergangenheit als Treiber für die Ausdehnung von Siedlungs- und Verkehrsfläche gewirkt; sie widerspricht dem Ziel einer flächensparenden Siedlungsweise. Statt dieser Planungstradition weiter zu folgen, müssen Städte und Gemeinden ihre kompakten und gemischten Siedlungsbereiche sichern und gleichzeitig versuchen, homogene Siedlungsstrukturen mit ergänzenden Nutzungen anzureichern.

Kompakte und nutzungsgemischte Siedlungsstrukturen dagegen sind nicht nur flächensparend. Sie generieren auch deutlich weniger Emissionen und sind robuster und längerfristig kostengünstiger zu erhalten als zerstreute Siedlungsstrukturen geringer Dichte und homogener Nutzung. Zudem wächst die Attraktivität zentraler und gemischter Lagen sowohl für Bewohner als auch für Betriebe, denn Nähe und Mischung von Arbeits-, Wohn-, Versorgungs- und Freizeitnutzungen erfüllen Standortwünsche unterschiedlicher Nutzergruppen.

In der Bevölkerung haben Alterung und die Zunahme kleiner Haushalte, aber auch das steigende berufliche Engagement von Frauen zu einer wachsenden Wertschätzung wohnungsnaher Versorgung und vielfältiger Angebote für außerhäusliche Aktivitäten geführt. Gleichzeitig werden integrierte Standorte für viele Betriebe attraktiver. Mit der wachsenden Bedeutung des tertiären Sektor und mit Veränderungen in den Produktionsprozessen (kleiner, flexibler, emissionsärmer) hat die Mischungsfähigkeit zugenommen und insbesondere Dienstleister, aber auch kleine Betriebe des verarbeitenden Gewerbes sowie zahlreiche Unternehmen des Handels erkennen die Nähe von Wohnen und Arbeiten als Standortvorteil.

Durch die Nähe von Wohnen, Arbeiten und Versorgen können Verkehre vermieden werden und Wege in höherem Maße fußläufig, per Fahrrad oder durch den Öffentlichen Verkehr erfolgen. Angesichts der steigenden Sensibilität gegenüber Mobilitätswängen führt ihre Reduzierung zu Vorteilen im Wettbewerb um Neubürger und ansiedlungswillige Unternehmen. Zudem werden mit der Herausforderung, die postfossile Mobilität auszubauen, „räumliche Nähe“ und „kurze Wege“ auch für die integrierte Raum- und Verkehrsplanung immer wichtiger.

Ähnliches gilt für die Effizienz von Infrastrukturleistungen. Eine flächensparsame verdichtete Siedlungsentwicklung begrenzt die Tragfähigkeitsverluste technischer Infrastruktursysteme, die durch den Rückgang von Einwohnern und die Verkleinerung von Haushalten entstehen.

Ein weiterer Vorteil von Mischgebieten liegt in ihrer größeren Resilienz, d.h. ihrer Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit. Im Vergleich zu homogen genutzten Gebieten sind sie weniger gefährdet durch strukturelle Veränderungen, weil sie immer nur in Teilen betroffen sind und Gefährdungen daher leichter auffangen und flexibler auf sie reagieren können.

Städte und Gemeinden sind also gefordert, kompakte und gemischte Siedlungsbereiche zu sichern und auszubauen. In einem ersten Schritt sollten sie das Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe durch planerische Vorgaben erleichtern und damit die Nachfrage nach Flächen im Außenbereich verringern. Gleichzeitig müssen sie die Gefährdung von Mischgebieten und integrierten Ortslagen durch die Entwicklung von Bauland in Außenlagen verhindern. Dazu gehört die Überprüfung und ggf. die Rückwidmung von planungsrechtlich gesicherten Bauflächen im Außenbereich.

4.5. Über Baulandentwicklungen stärker nach Kostengesichtspunkten entscheiden

Die Lage und Dichte eines Siedlungsgebietes hat nicht nur einen entscheidenden Einfluss auf den Flächenverbrauch, sondern auch auf die Höhe der Kosten für die Bereitstellung, den Betrieb und die Unterhaltung von technischen Infrastrukturen sowie auf den Energieverbrauch und die Emissionen durch den motorisierten Individualverkehr.

Angesichts sinkender Bevölkerungsdichten – als Ergebnis der Haushaltsverkleinerung in den Bestandsgebieten – wird die Auslastung technischer Netzinfrastrukturen weiter sinken. Damit verringert sich ihre Effizienz und steigen die Kosten für ihren Unterhalt. Dieser Prozess findet überall statt, es sei denn, die Bestandsgebiete werden verdichtet oder mit zusätzlichen Nutzungen angereichert, so dass ihre Infrastrukturen intensiver genutzt und ggf. sogar besser ausgelastet werden. Wenn aber die Siedlungsfläche erweitert und das Netz der technischen Infrastrukturen damit zwangsläufig vergrößert wird, entstehen dem kommunalen Haushalt zusätzliche Kosten.

Bisher werden Entscheidungen zur Siedlungsflächenentwicklung meist ohne ausreichende Berücksichtigung der kurz- und langfristig anfallenden Lasten für die kommunalen Haushalte und für die Gebühren zahlenden Bürger getroffen. Würden Kostenwahrheit und Kostentransparenz aber von vornherein in die Planung neuer Baugebiete integriert, hätten kostensparende Alternativen zur Siedlungsflächenerweiterung vermutlich eine größere Chance auf Realisierung. Künftig sollten Kostengesichtspunkte daher von vornherein in die Flächenplanung einbezogen und stärker gewichtet werden. Ein einfaches Instrument sind standardisierte Rechner, die im Internet zur Verfügung stehen,

und mit denen sich die Kosten alternativer Lagen und unterschiedlicher Typen von Baugebieten im Voraus abschätzen lassen.

Als Standardregel für eine kostengünstige Siedlungsentwicklung gilt, Wachstumsdruck möglichst auf integrierte und längerfristig tragfähige Standort zu lenken und Außenentwicklungen geringer Dichte zu vermeiden.

In dynamisch wachsenden Städten und Gemeinden, deren Innenpotenziale für eine bedarfsorientierte Flächenentwicklung nicht ausreichen, sollten Neuentwicklungen räumlich konzentriert werden und sich an den vorhandenen Netzinfrastrukturen orientieren. Um die Gefahr einer Übererschließung zu minimieren und flexibel auf die Nachfrageentwicklung und, im Fall von Gewerbegebieten, auch auf spezielle betriebliche Anforderungen reagieren zu können, sollten die Neubaugebiete zielgruppenspezifisch, zeitlich gestaffelt und kleinteilig entwickelt werden.

In ländlichen Räumen dagegen ist eine stärkere Verdichtung anzustreben und die Flächenererschließung auf den Kernsiedlungsraum zu beschränken. Auf die Entwicklung von Siedlungen mit geringer Siedlungsdichte sowie auf kleinteilige bauliche Erweiterungen in ländlichen Ortsteilen und Splittersiedlungen sollte grundsätzlich verzichtet werden.

Die Forderung nach größerer Kostenwahrheit und Kostentransparenz in der Siedlungsflächenpolitik darf aber nicht zu Lasten der städtebaulichen Qualität gehen. Eine nachhaltige Stadt- und Ortsentwicklung verlangt auch eine hohe Gestaltqualität. Das gilt nicht nur für Wohn-, sondern ebenso für Gewerbegebiete; ihre Einbindung in das Orts- und Landschaftsbild, die Ausgestaltung der Gebäude und Freiflächen sind ein nicht zu vernachlässigender Standortfaktor und gestalterisch attraktive Gewerbegebiete bringen Städten und Gemeinden im interkommunalen Wettbewerb durchaus Vorteile.

4.6. Bestandsorientierte Ortsentwicklung

Grundsätzlich sollte die Sicherung und Profilierung des Siedlungsbestands im Vordergrund der kommunalen Politik stehen. Tatsächlich ist aber vielerorts ein Funktions- und Attraktivitätsverlust in Siedlungskernen, in etablierten Wohn- und Gewerbegebieten zu beobachten.

Häufig führt die Entwicklung von Neubaugebieten dazu, dass Investitionen und die Nachfrage nach neuen Qualitäten auf Außenbereiche gelenkt werden. Insbesondere bei geringer Wachstumsdynamik kann ein Mangel an Impulsen für die Modernisierung, Erneuerung und Qualifizierung in den Bestandsgebieten dazu führen, dass Anpassungs- und Aufwertungsaktivitäten unterlassen werden, so dass die Standortqualität abnimmt, der Wert von Immobilien sinkt, die Nutzung von Brachen und Baulücken erschwert wird und Leerstände zunehmen.

Um solchen Entwicklungen entgegen zu wirken, müssen Städte und Gemeinden ihre Ressourcen auf die Siedlungskerne und Ortsinnenbereiche konzentrieren, statt sie für die Entwicklung neuer Baugebiete einzusetzen. Dabei sollten sie berücksichtigen, dass die Zentren und nicht die Ränder die identitätsbildenden Orte und Aushängeschilder der Kommune sind und dass die städtebaulichen und architektonischen Qualitäten zu den wichtigsten lokalen Standortfaktoren gehören.

Es gilt also, vor beabsichtigten Siedlungsflächenerweiterungen zu überprüfen, wie die Bestandsgebiete dadurch beeinträchtigt werden und ob ihr Anpassungspotenzial dadurch geschwächt wird. Vor allem in

schrumpfenden Städten und Gemeinden kann die Aufwertung und Profilierung der Siedlungskerne meist nur dann gelingen, wenn Siedlungsflächenerweiterungen an den Ortsrändern und im Außenbereich vollständig unterlassen werden. Andernfalls lassen sich private Investitionen nur schwer auf Bestandsgebiete lenken.

Die Qualifizierung von Bestandsgebieten setzt Vorleistungen der öffentlichen Hand voraus, u.a. die Aufwertung ihrer öffentlichen Räume, Kauf und Abriss von Schrott-Immobilien, Planungssicherheit für gewerbliche Nutzer sowie Abbau von Wohn- und Gewerbeflächenüberhängen. In stark schrumpfenden Regionen sollten parallel zur Konzentration auf den Kernbereich auch Maßnahmen zum Rückbau untergenutzter und unattraktiver Bestände in Rand- und Außenlagen in Betracht gezogen werden. Um die erwarteten Wirkungen zu erreichen, ist eine intensive Abstimmungen mit Investoren und Eigentümern unerlässlich.

Eine weitere Herausforderung für die bestandsorientierte Ortsentwicklung liegt in der Sicherung gewerblicher Nutzungen und ansässiger Betriebe sowie der Verhinderung von Fehlnutzungen in Gewerbegebieten. Verlagerungen produzierender und verarbeitender Betriebe sind nicht immer auf ihre Unverträglichkeit mit anderen Nutzern, sondern häufig auf die Flächenkonkurrenz innerhalb der Kommune zurückzuführen. Um Gewerbebetrieben eine Entwicklungsperspektive am Standort zu geben, müssen sie vor konkurrierenden Nutzungen, z.B. den großflächigen Einzelhandel, und vor heranrückender Wohnbebauung geschützt werden. Damit ließe sich der Druck auf die Entwicklung neuer Gewerbeflächen in Außenlage verringern. Der großflächige Einzelhandel wiederum muss auf zentrumsnahe, integrierte Standorte gelenkt und aus Gewerbegebieten heraus gehalten werden.

4.7. Reduzierung des Flächenverbrauchs nachhaltig gestalten

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist nicht das einzige Ziel der Siedlungsentwicklung. Flächensparen ist ein Teilziel neben weiteren, mit denen eine nachhaltigere Kommunalentwicklung erreicht werden soll – wie soziale und wirtschaftliche Entwicklung, Sicherung und Verbesserung der Stadtökologie, Sicherung und Aufwertung der Gestalt- und städtebaulichen Qualität.

Bei Entscheidungen über Flächenentwicklungen und Flächennutzungen ist daher in jedem Fall abzuwägen, welche Art der Nutzung den größten Gewinn bzw. den geringsten Verlust für eine nachhaltige Entwicklung der Stadt oder Gemeinde hervorrufen wird.

Flächen mit einem hohen umweltfunktionalen Potenzial sollten von einer Bebauung ausgeschlossen werden, auch wenn sie im Innenbereich liegen. Ebenso sollten Freiflächen und Baulücken mit einer hohen sozialen oder stadtgestalterischen Bedeutung gegenüber einer baulichen Nutzung geschützt werden.

Selbst die Nachnutzung einer Brachfläche wird nicht in jedem Fall ökologisch, sozial und wirtschaftlich sinnvoll sein. Der Entscheidung für eine bauliche Nutzung sollte daher eine sorgfältige Bewertung vorausgehen, in der die Wirkungen der vorgesehenen Nutzung abgeschätzt werden und die u.a. seine Vornutzung, die angrenzenden Nutzungen, die Bedeutung des Standorts für die Stadtökologie und seine Einbindung in die örtlichen Infrastrukturnetze berücksichtigt.

Im Einzelfall kann als Ergebnis dieser Bewertung sogar die Neuinanspruchnahme einer Freifläche für eine bauliche Nutzung ökologisch, sozial und wirtschaftlich nachhaltiger sein als die Wiedernutzung einer Brache oder das Schließen einer Baulücke.

4.8. Flächenmanagement aufbauen

Ein aktives und leistungsfähiges Flächenmanagement, mit dem Flächenpotenziale erfasst und aktiviert werden, ist eine Grundvoraussetzung für erfolgreiches Flächensparen und die Stärkung der Innenentwicklung.

Dafür müssen die Städte und Gemeinden nicht nur ein Baulandmonitoring aufbauen und pflegen, in dem sie die Flächenpotenziale, wie Baulücken, Brachflächen, Leerstände, untergenutzte erschlossene Flächen, ggf. auch innerörtliche Hofstellen erfassen, und zusammen mit den für ihre Aktivierung notwendigen Flächenmerkmalen dokumentieren. Sie müssen auch Verfahren entwickeln, mit denen sie den Flächen eine ihren Eigenschaften entsprechende Nutzungsart zuführen, um sie im Sinne einer nachhaltigen und tragfähigen Entwicklung zu aktivieren oder wieder zu nutzen. Das setzt eine Gesamtbewertung der infrage stehenden Flächen voraus, die auch ökologische und städtebauliche Kriterien berücksichtigt.

Die Sicherung und Profilierung bestehender Gewerbegebiete wird im Rahmen des kommunalen Flächenmanagements bislang vernachlässigt, sie gehört aber zu den besonderen Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung. Da sich Standortanforderungen von Betrieben schon in relativ kurzen Zeiträumen stark verändern können, setzt dies sehr viel mehr Flexibilität sowie Umbau- und Anpassungsmöglichkeiten voraus als es für Wohngebiete üblich ist. Insbesondere in Städten und Gemeinden mit einem Überangebot von Gewerbeflächen kann mit der Angebotsplanung nicht gesteuert und die Nachfrage kaum auf Standorte gelenkt werden, die für die Stadtentwicklung relevant sind. In diesen Kommunen kommt einem Flächenmanagement als Steuerungsinstrument für die Gewerbeansiedlung und Gewerbeentwicklung eine besondere Bedeutung zu.

Zum Flächenmanagement gehört aber nicht nur die Aktivierung von Bauland- und Nachnutzungspotenzialen im Innenbereich, sondern auch überzogene, nicht mobilisierbare und an falschen Standorten befindliche Reserveflächen bzw. Siedlungsflächenüberhänge zurückzustufen und Darstellungen von Bauland für Wohnen oder Gewerbe in Flächennutzungsplänen zurückzunehmen.

Flächenmanagement verlangt einen hohen Aufwand. Es umfasst neben der Erfassung und Bewertung von Flächenpotenzialen im Bestand und der Entwicklung von Möglichkeiten für Nachnutzungen und Umbau aufgelassener Gewerbeflächen und Gebäude auch die Ansprache und Beratung von Eigentümern und potenziellen Investoren, die Entwicklung von Vermarktungs- und Kommunikationsstrategien und eine intensive Öffentlichkeitsarbeit. Erfahrungen aus zahlreichen Städten und Gemeinden zeigen aber, dass sich der Aufwand lohnt. Die Baulandpotenziale im Innenbereich sind größer und lassen sich in höherem Maße aktivieren als allgemein angenommen. Mit einem konsequenten Vorgehen können Hindernisse für die Innenentwicklung, wie Blockaden durch Eigentümer, Einsprüche der Nachbarnutzer, Auflagen des Denkmalschutzes etc. zumindest teilweise überwunden und beachtliche Erfolge erzielt werden.

4.9. Regionale Abstimmung ausbauen

Der Baulandmarkt orientiert sich nicht an den Zuständigkeitsgrenzen von Politik und Verwaltung. Die strikte Orientierung auf Innenentwicklung und haushälterische Flächenentwicklung einer einzelnen Kommune kann zu Ausweichreaktionen führen, so dass sich die Flächennachfrage in angrenzende Kommunen verlagert. Zur Vermeidung ruinöser Wettbewerbe sollten kommunale Strategien zur flächensparenden Siedlungsentwicklung daher auf regionaler Ebene abgestimmt und möglichst verbindliche, langfristig orientierte Abkommen mit Nachbargemeinden getroffen werden.

Während es aber für den Wohnungsbau und die Ansiedlung von Einzelhandel häufig ausreicht, sich interkommunal abzustimmen und davon abzusehen, Kaufkraft und Einwohner aus Nachbargemeinden weg zu locken, verlangt die Entwicklung nachfragegerechter regional oder überregional bedeutsamer Gewerbeflächen sowie die Ansiedlung flächenextensiver Großvorhaben häufig eine intensivere interkommunale Kooperation.

Bislang führt die interkommunale Konkurrenz um die Schaffung von Arbeitsplätzen häufig zur Entwicklung von Gewerbeflächen an Standorten, die im regionalen Maßstab nicht optimal sind und vom Markt dauerhaft nicht angenommen werden. Dagegen kann die Kooperation zwischen Städten und Gemeinden bei der Ausweisung und Vermarktung von Gewerbegebieten diesen Wettbewerb reduzieren und die Tendenz zu einem Überangebot von Flächen reduzieren.

Ein Gewerbegebiet mehrerer Kommunen an einem optimalen Standort stärkt die regionale Wettbewerbsfähigkeit und nutzt lokale Ressourcen effektiver als mehrere untergenutzte Flächen, deren Erschließung und Unterhaltung mit hohen Kosten verbunden ist. Das rechtliche Instrumentarium für eine interkommunale Zusammenarbeit ist vorhanden und in der Praxis gibt es erfolgreiche Beispiele für Organisationsformen und Regeln zur Aufteilung der Kosten und Erträge.

Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): „Aus der Kostenfalle hin zu mehr Kostenwahrheit – Kosten und Folgekosten von Siedlungen und Infrastrukturen“. Positionspaper Nr. 76, Hannover 2008

Bock, Stephanie u.a. (Hrsg.): „Nachhaltiges Flächenmanagement - in der Praxis erfolgreich kommunizieren“. Beiträge aus der REFINA-Forschung, Band IV. Berlin 2009

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR): „Trends der Siedlungsflächenentwicklung“. BBSR-Analysen Kompakt 09/2012, Bonn 2012

Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz, Arbeitsgruppe Gewerbeflächenentwicklung: „Thesenpapier zu einer zukunftsfähigen Gewerbeflächenentwicklung“. München 15.10.2004 (online: www.bauministerkonferenz.de/Dokumente/4234818.pdf)

Finkel, Michael u.a.: „Ganzheitliche Evaluation von Nutzungsstrategien für Brachflächen“. In: Flächen- und Standortbewertung für nachhaltiges Flächenmanagement, Hrsg. Frerichs, Stefan u.a. Beiträge aus der REFINA-Forschung, Band V. Berlin 2010, S. 97 - 109

Muschel, Bernd u.a.: „Integrierte und konsensorientierte Flächenbewertung für eine nachhaltige Regionalentwicklung. In: Flächen- und Standortbewertung für nachhaltiges Flächenmanagement“. Hrsg. Frerichs, Stefan u.a. Beiträge aus der REFINA-Forschung, Band V. Berlin 2010, S.189 - 198

Rat für Nachhaltige Entwicklung: „Mehr Wert für die Fläche: Das-Ziel-30-ha für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung“. Berlin 2004

Rohr-Zänker, Ruth: „Flächenmanagement-Konzepte im Einsatz - Erfassung von Flächenpotenzialen in niedersächsischen Städten und Gemeinden“, Hannover 2012 (online: http://www.stadtregion.net/fileadmin/downloads/2012_Flaechenmanagement_Nds.pdf)

Rohr-Zänker, Ruth; Müller, Wolfgang: „Auswirkungen von Siedlungsentwicklung und demographischem Wandel auf Auslastung und Kosten von Infrastrukturen“. Hrsg. Forum zur Stadt- und Regionalplanung im erweiterten Wirtschaftsraum Hannover, Hannover 2010

Schiller, Georg u.a.: „Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung“. Hrsg. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau 2009 (online: http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/mysql_medien.php?anfrage=Kennnummer&Suchwort=3858)

Siedentop, Stefan u.a.: „Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen“. Hrsg. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Reihe: Forschungen, Heft 139, Berlin 2009

Statistisches Bundesamt: „Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2012“. Fachserie 3, Reihe 5.1; Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Wiesbaden 2013

Verband Region Stuttgart / Ökonsult: „Neubaugebiete und demographische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen der Region Stuttgart“. Stuttgart o.J.

Einen Kostenrechner, der online nutzbar sind, gibt es u.a. von Gertz, Gutsche und Rümenapp (siehe www.was-kostet-mein-Baugebiet.de)