

Positionspapier aus der ARL 111

BEGRENZUNG DER FLÄCHENNEUINANSPRUCHNAHME IN BAYERN

AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Positionspapier aus der ARL 111

BEGRENZUNG DER FLÄCHENNEUINANSPRUCHNAHME IN BAYERN

Hannover 2018

Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Vereinfachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Geschäftsstelle der ARL:
Prof. Dr. Andreas Klee, klee@arl-net.de

Positionspapier aus der ARL 111

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)
Die Pdf-Version ist unter shop.arl-net.de frei verfügbar (Open Access.)
CC-Lizenz BY-ND 3.0 Deutschland

Verlag der ARL – Hannover 2018
Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Sprachliches Lektorat: H. Wegner
Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2018):
Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern.
Hannover. = Positionspapier aus der ARL 111.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01116>

ARL
Akademie für Raumforschung
und Landesplanung
Hohenzollernstraße 11
30161 Hannover
Tel. +49 511 34842-0
Fax +49 511 34842-41
arl@arl-net.de
www.arl-net.de

Dieses Positionspapier wurde von Mitgliedern der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) erarbeitet:

Prof. Dr. Christian Jacoby, Universität der Bundeswehr München, Neubiberg

Prof. Dr. Hubert Job, Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Prof. Dr. Martin Kment, Universität Augsburg

Prof. Dr. Manfred Miosga, Universität Bayreuth (federführend)

In Kooperation mit

Dr. Sabine Hafner und Dr. Nina Hehn, KlimaKom eG, Hummeltal

EXECUTIVE SUMMARY

In diesem „Positionspapier aus der ARL“ werden Vorschläge entwickelt und zur Diskussion gestellt, die dazu beitragen können, den anhaltend hohen ‚Flächenverbrauch‘ in Bayern – also den Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche – zu begrenzen. Eine wirksame Begrenzung ist erforderlich, weil Fläche, wie auch der Boden, eine endliche Ressource darstellt, und weil insbesondere naturnahe Flächen zurückgedrängt werden, was unter anderem Folgen für die Biodiversität und den Artenschutz hat. Zudem widerspricht die anhaltend hohe Flächenneuanspruchnahme in Bayern sowohl den Geboten des Baugesetzbuchs als auch den Zielsetzungen der Landesplanung und den Nachhaltigkeitszielen der Bundesregierung. Die bestehenden Instrumente der Raumordnung und Landesplanung sind jedoch offensichtlich nicht wirksam genug, um der Entwicklung gegenzusteuern.

Die Reduktion des ‚Flächenverbrauchs‘ erfordert einen ganzheitlichen Ansatz, der eine Reihe von Bausteinen umfassen sollte. Zunächst gilt es, die Instrumente der Innenentwicklung zu verbessern, beispielsweise durch eine Besteuerung brachliegender baureifer Grundstücke, um deren Hortung einzudämmen. Finanzielle Anreizsysteme zur Attraktivierung des Bauens im Innenbereich sowie verbesserte rechtliche Instrumente, z. B. beim kommunalen Vorkaufsrecht im Siedlungsbereich, sollten hinzukommen. Darüber hinaus wird für eine neue Kategorie „Landschaftliches Vorranggebiet zum Grundwasser-, Boden- und Biotopschutz/-verbund“ – im Sinne eines proaktiven raumordnerischen Ziels – plädiert. Schließlich wird das Instrument der Zuteilung von Flächenkontingenten an die Gemeinden im Sinne von Obergrenzen zur verbindlichen Regulierung der Flächenneuanspruchnahme vorgeschlagen. Die Zuteilung muss auf der Basis raumplanerischer, regional- und strukturpolitischer Kriterien erfolgen und sollte sich in diesem Sinne am Zentrale-Orte-System orientieren. Die Flächenkontingente sollten zudem in Dreijahresschritten kontinuierlich abgeschmolzen werden. Der Ansatz zielt darauf ab, die Flächenneuanspruchnahme bis spätestens Ende der 2030er Jahre auf eine „Netto-Null“ zu reduzieren und bis dahin eine Flächenkreislaufwirtschaft zu installieren.

BEGRENZUNG DER FLÄCHENNEUINANSPRUCHNAHME IN BAYERN

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
 - 2 Einleitung
 - 3 Die Flächenneuanspruchnahme in Bayern widerspricht den Zielen der Landesplanung
 - 4 Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme als langfristiges Ziel
 - 5 Bausteine für eine Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme
 - 5.1 Verbesserung der Instrumente der Innenentwicklung
 - 5.2 Neue Vorranggebiete für Landschaft und Landwirtschaft
 - 5.3 Zuweisung von Flächenkontingenten
 - 5.3.1 Zuteilung der Flächenkontingente auf der Basis raumplanerischer, regional- und strukturpolitischer Kriterien
 - 5.3.2 Flächenkreislaufwirtschaft
 - 6 Ausblick
- Literatur

1 Vorbemerkung

Freiraum ist ein wichtiges, nicht vermehrbares Gut. Gerade in Zeiten, in denen in Wirtschaft und Gesellschaft die Knappheit bezahlbaren Wohnraums vor allem in Ballungsräumen immer stärker kritisiert und von Politik und Medien die ‚Ausweisung von mehr Bauland‘ als pauschale Lösung immer öfter propagiert wird, ist es unabdingbar, das Ziel des Flächensparens umzusetzen. Dazu sind gerade jetzt räumlich differenzierte und planerisch fundierte Lösungsansätze für die konsequente Umsetzung des Flächensparziels zu entwickeln und zu implementieren, die zu einer effizienten Flächenkreislaufwirtschaft führen, ohne den nachweislichen Wohnraumbedarf in den wachsenden Regionen zu vernachlässigen.

Flächensparen ist auch ein wichtiges gesellschaftliches Anliegen. Dass in Bayern eine breite gesellschaftliche Sensibilisierung zum Thema „Flächensparen“ existiert, zeigt auch die breite Unterstützung des 2018 beantragten Volksbegehrens „Betonflut eindämmen. Damit Bayern Heimat bleibt“.

2 Einleitung

Als Flächenneuanspruchnahme wird der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche verstanden (SRU 2016: 241). Dieser Definition folgend werden in Deutschland täglich rund 62 Hektar als Siedlungs- und Verkehrsflächen neu ausgewiesen. Dies entspricht etwa 88 Fußballfeldern.¹ In Bayern beträgt der ‚Flächenverbrauch‘ 9,8 Hektar pro Tag, damit rund 14 Fußballfelder (Stand 2016).² Fläche ist wie auch der Boden eine endliche Ressource, mit der sparsam umgegangen werden muss, um die menschlichen Lebensgrundlagen nicht zu gefährden (vgl. Behnisch/Kretschmer/Meinel 2018).

1 <https://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/> (14.09.2018).

2 <http://www.stmuvm.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/daten.htm> (14.09.2018).

Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) hat sich wegen der zunehmenden Brisanz der Inanspruchnahme bislang un bebauter Flächen durch Siedlungen und Verkehrsinfrastruktur schon sehr früh mit den diesbezüglichen Rahmenbedingungen der räumlichen Planung beschäftigt (vgl. ARL 1987; ARL 1999). Seitdem der Nachhaltigkeitsrat in seinen Empfehlungen an die Bundesregierung vom Juni 2004 „Mehr Wert für die Fläche“ das 30-ha-Ziel für mehr „Nachhaltigkeit in Stadt und Land“ postuliert hat (Rat für nachhaltige Entwicklung 2004), wird dieses Thema immer wieder aufgegriffen und die Bedeutung einer wirksamen Flächenhaushaltspolitik betont: „Die Flächenhaushaltspolitik (FHP) ist ein unumgänglicher Weg zu haushälterischem Umgang mit der Ressource Fläche. Es geht ihr einerseits um eine drastische Begrenzung der Flächeninanspruchnahme (Mengenziel), andererseits um den Ausgleich und die Wiederherstellung ökologischer Funktionen (Qualitätsziel). So verstanden ist FHP sowohl Kreislauf- als auch Umbaupolitik“ (ARL 2004: 1). Neben der Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsflächen sind es zudem gleichzeitig ablaufende Prozesse der agrarischen Intensivierung, die den Erhalt der Kulturlandschaft und damit auch der gelebten regionalen Kultur gefährden: „Die Kulturlandschaft stellt nicht nur durch ihr attraktives Landschaftsbild, ihr soziales Umfeld und ihre identitätsstiftende Wirkung einen wichtigen weichen Standortfaktor dar, sondern ist auch die Grundlage für die touristische Inwertsetzung“ (ARL 2007: 8).

Das Problem der Freiflächeninanspruchnahme und die Suche nach wirksamen Gegenmaßnahmen sind also nicht neu, nichtsdestotrotz aber weiterhin sehr virulent. Das hat der im April 2018 in München abgehaltene Jahreskongress der ARL zum Thema „Flächenentwicklung im Widerstreit der Interessen“ gezeigt. Darüber hinaus ist die Aktualität des Themas auch im politischen Raum sehr hoch, wie die Initiative für ein Volksbegehren „Die Betonflut eindämmen. Damit Bayern Heimat bleibt“³ und die diesbezüglichen Diskussionen im Bayerischen Landtag (2018a) belegen. Daran anknüpfend erscheint eine Positionierung der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL zur aktuellen Diskussion um die Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen im Freistaat Bayern, was immer auch den Bodenschutz beinhaltet, dringend geboten. Dabei soll die Rolle der Raum- und Umweltplanung hervorgehoben und zugleich entlang einer räumlich differenzierten Analyse der Situation argumentiert werden. Der Schwerpunkt der Handlungsempfehlungen wird im Themenfeld der Raumordnung und Umweltplanung liegen. Weitere Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung und zur Anpassung des Steuerrechts oder des Baurechts werden nur angesprochen, aber nicht vertieft.

Bezugspunkte für die Argumentation sind erstens die gesetzlichen Aufträge zum sorgsamem Umgang mit Fläche in der Bau-, Umwelt-, Raumordnungs- und Landesplanungsgesetzgebung und zweitens die Zielsetzungen in den Vereinbarungen zum Bodenschutz und zur nachhaltigen Entwicklung, wie sie beispielsweise in den Nachhaltigkeitsstrategien von EU, Bund und Ländern niedergelegt sind. Dies folgt der Leitlinie des § 1 Abs. 2 ROG⁴ bzw. des Leitmaßstabs des Art. 5 Abs. 2 BayLPIG⁵, für eine nachhaltige Raumentwicklung zu sorgen. Darüber hinaus wird Bezug genommen auf die Verlautbarungen der einschlägigen wissenschaftlichen Sachverständigenräte (z. B. WBGU, SRU, Nachhaltigkeitsrat).

3 <https://betonflut-eindaemmen.de/> (14.09.2018).

4 Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl I, S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl I, S. 2808).

5 Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 25. Juni 2012 (GVBl, S. 254), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2015 (GVBl, S. 470).

3 Die Flächenneuanspruchnahme in Bayern widerspricht den Zielen der Landesplanung

Aus den bisher vorliegenden Analysen für den Freistaat Bayern geht hervor, dass sich der ‚Flächenverbrauch‘ in der Vergangenheit anhaltend auf einem hohen Niveau eingependelt und dabei räumlich deutlich unterschiedlich entwickelt hat (Bayerisches Landesamt für Umwelt 2017; Bayerisches Landesamt für Statistik 2018). Dabei hat sich der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche von der Einwohnerentwicklung entkoppelt: Die Siedlungs- und Verkehrsfläche steigt seit 1980 kontinuierlich schneller an als die Einwohnerzahl, zusätzlich steigt damit die Wohnflächenversorgung pro Kopf. Außerdem differenziert sich die Flächenneuanspruchnahme räumlich sehr stark: Gerade in Gemeinden in überwiegend strukturschwachen ländlichen Räumen und im Grenzland sowie in den sonstigen ländlichen Räumen ist die Flächenneuanspruchnahme pro Einwohner besonders hoch, während die diesbezügliche Flächeneffizienz in den Verdichtungsräumen deutlich besser ist. In den Verdichtungsräumen kommen die Kommunen etwa seit dem Jahr 2000 mit etwas mehr als vier Hektar pro Tag Flächenneuanspruchnahme aus und nehmen dabei den großen Teil des Bevölkerungswachstums und Arbeitsplatzwachstums auf. Die Flächenneuanspruchnahme ist insbesondere in den Kommunen besonders hoch gewesen, die in den letzten Jahren Einwohnerverluste zu verzeichnen hatten. Dies deutet darauf hin, dass gerade in Regionen mit Bevölkerungsrückgang seitens der Kommunen die Strategie verfolgt wird, mit der überdurchschnittlich hohen zusätzlichen Neuausweisung von Flächen für Wohnen und Gewerbe Schrumpfungsprozesse aufhalten zu wollen.

In den Jahren 2000 bis 2015 wurden in Bayern 43.248 ha für Wohnen (Gebäude- und Freifläche für Wohnen) und 9.681 ha für Gewerbe (Gebäude- und Freifläche für Industrie und Gewerbe) neu in Anspruch genommen. Für Verkehrsflächen waren es zwischen 2000 und 2013 17.571 ha.⁶ Dabei ist die Flächenneuanspruchnahme für Wohnen je nach Gemeindegröße und zentralörtlicher Funktionszuweisung sehr unterschiedlich. So wurden in den Jahren 2000 bis 2015 etwa 32 % der gesamten Wohnflächenneuausweisung in den Gemeinden mit weniger als 3.500 Einwohnern getätigt, während in diesen Gemeinden die Einwohnerzahl lediglich um knapp 10.000 wuchs. Hingegen haben die bayerischen Großstädte über 100.000 Einwohner (Oberzentren in den Verdichtungsräumen) im gleichen Zeitraum fast 350.000 neue Einwohner und damit über 56 % des gesamten Bevölkerungswachstums in Bayern aufgenommen. Dafür haben sie jedoch nur 2.334 ha zusätzliche Wohnfläche in Anspruch genommen (+11,59 %). Das entspricht einem Anteil von 5,4 % des gesamten Zuwachses an Wohnfläche. In den bayerischen Mittelzentren wird ein Bevölkerungszuwachs von 2,13 % (8,96 % des Gesamtzuwachses) erzielt, wobei eine Ausweitung der Wohnfläche um 18,72 % (8.140 ha zusätzlich oder 18,82 % der gesamten Flächenneuanspruchnahme in Bayern) stattfand.⁷

Hinsichtlich der gewerblichen Entwicklung gelingt in den Großstädten mit mehr als 100.000 Einwohnern eine deutliche Steigerung der Flächeneffizienz: Die Zahl der Arbeitsplätze, gemessen in der Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, konnte um knapp 250.000 gesteigert werden (30,53 % des gesamten Zuwachses an Arbeitsplätzen in Bayern), wobei die dafür notwendige Industrie- und Gewerbefläche sogar um 238 ha reduziert werden konnte. Industriebranchen und gewerbliche Konversionsflächen konnten in den Großstädten folglich sehr effizient genutzt und umgewandelt werden. Die Oberzentren unter 100.000 Einwohner, die insbesondere in den ländlichen Räumen eine bedeutende Funktion als regionale Arbeitsplatzschwerpunkte einnehmen sollen, weisen ebenfalls eine relativ gute Effizienz in der Flächennutzung auf. In den anderen Größenklassen zeigt sich hingegen eine differenzierte Bilanz. Die Gemeinden bis zu 3.500 Einwohner investieren knapp 32 % der gesamten bayerischen Flächenneuausweisung in Gewerbeflächen, um 8,69 % des Zuwachses an Arbeitsplätzen zu erreichen. Auch die bayerischen Mittelzentren benöti-

6 Nach neuer Erhebungsmethode wird für die Verkehrsflächen eine Neuanspruchnahme von 6.968 ha zwischen 2000 und 2015 ermittelt (zur Methode vgl. <http://www.stmuvm.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/verbrauchsbericht.htm>; 14.09.2018).

7 Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik.

gen überproportional viel Flächen: Um 19,67% des Arbeitsplatzzuwachses zu erreichen, stellen sie 28,25% der Flächenneuausweisungen bereit.⁸

Die Verkehrsfläche macht den zweitgrößten Anteil der neu in Anspruch genommenen Fläche in Bayern aus. Sie ist zwischen 2000 und 2013 um mehr als 17.000 ha angewachsen (Gewerbefläche +9.681 ha; Wohnfläche +43.248 ha, jeweils bis 2015). Die Umstellung der Messverfahren ab dem Jahr 2014 macht sich bei der Verkehrsfläche besonders bemerkbar. Sie wurde rechnerisch zwischen 2013 und 2015 um über 10.000 ha nach unten korrigiert, unter anderem weil das Straßenbegleitgrün nun als Freifläche berechnet wird. In der Verkehrsfläche zeigt sich die Flächenintensität der jeweiligen Siedlungsformen in den Gemeindegrößenklassen. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl benötigen die kleineren Kommunen mit ihren lockereren Siedlungsstrukturen überproportional viel Verkehrsfläche zur Erschließung ihrer Gemeinden. Die Gemeinden mit weniger als 6.500 Einwohnern, die im Jahr 2015 knapp ein Drittel der Bevölkerung repräsentieren, nehmen zwischen 2000 und 2013 58,82% der gesamten bayerischen Verkehrsfläche auf ihrem Gemeindegebiet neu in Anspruch.

Die anhaltend hohe Flächenneuinanspruchnahme und die mangelnde Effizienz der Flächennutzung widersprechen den Geboten des Baugesetzbuches ebenso wie den Zielsetzungen der Landesplanung: So spricht sich Bayern im Bayerischen Landesentwicklungsprogramm (LEP 3.3 G 3.3 (B); Bayerische Staatsregierung 2018: 48 f.) grundsätzlich gegen eine Zersiedelung der Landschaft aus, da diese die Funktionsfähigkeit der Freiräume einschränkt und wiederum Ansatzpunkte für eine weitere – unerwünschte – Besiedelung im Außenbereich bietet. Eine ungegliederte bandartige Siedlungsentwicklung soll wegen der nachteiligen Einflüsse auf Naturhaushalt und Landschaftsbild, der überwiegend ökonomischen Nachteile (z. B. Leitungslänge der technischen Infrastruktur) und im Hinblick auf den Erhalt eines intakten Wohnumfeldes vermieden werden. Daher soll sich eine zusätzliche Siedlungsentwicklung für Wohnen und Gewerbe auf Zentrale Orte konzentrieren. Insbesondere die Mittel- und Oberzentren sollen als Arbeitsmarkt- und Wohnsiedlungsschwerpunkte fungieren und ein zusätzliches Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum aufnehmen, das über eine organische Eigenentwicklung hinausgeht. Nicht-zentrale Orte sollen demnach von einem zusätzlichen überorganischen Wachstum freigehalten werden. Dabei sollen flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen angewendet werden. Die Landesplanung betont zudem, dass Baulandausweisungen kein geeignetes Instrument zur Bewältigung des demographischen Wandels sind (LEP 1.2.1 (B); Bayerische Staatsregierung 2018: 12).

Die Instrumente der Raumordnung und Landesplanung sind jedoch offensichtlich nicht wirksam genug, um einer solchen Entwicklung gegenzusteuern, obwohl die in Bayern mittlerweile fast flächendeckend eingesetzten Regionalmanagements als raumordnendes Instrument ebenso wie die Kooperationsformen im Rahmen der integrierten ländlichen Entwicklung das Thema „Flächenmanagement“ mit dem Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung umsetzen. So werden beispielsweise über Datenbanken zu Innenentwicklungspotenzialen, Onlineplattformen, Vermarktungsaktivitäten, Informationsveranstaltungen über Fördermöglichkeiten oder Innenentwicklungslotsen Strategien zur Innenentwicklung betont. Diese Maßnahmen werden über verschiedene Ressorts (Landesentwicklung, Landwirtschaft/LEADER) gefördert. Dennoch reichen diese Instrumente nicht aus, um den Grundsatz „Innen vor Außen“ flächendeckend und wirksam umzusetzen.

Die Gründe dafür liegen in den Rahmenbedingungen, innerhalb derer Kommunen handeln. Eine knappe Finanzausstattung setzt die Kommunen unter Druck, ihre eigenen Gestaltungsspielräume zur Steigerung der Einnahmen intensiv zu nutzen. In einer expansiven Strategie der Flächenbevorzugung und -bereitstellung wird eine der wenigen Möglichkeiten gesehen, die Situation innerhalb der eigenen Gestaltungsmöglichkeiten zu verbessern. Eine großzügige Ausweisung von Gewerbegebieten zielt auf Gewerbeansiedlungen, die wiederum zu Gewerbesteuererträgen führen sol-

⁸ Eigene Berechnungen auf Basis der Daten des Bayerischen Landesamtes für Statistik.

len. Attraktive Wohngebiete (z. B. für großzügige Einfamilienhäuser) sollen finanzkräftige Bevölkerungsschichten anziehen, die für höhere Einkommensteueranteile bei den Gemeindefinanzen sorgen. Diese Strategien haben jedoch zu einem intensiven und teilweise ruinösen Wettbewerb geführt und als Konsequenz droht die Entstehung von ‚Donut-Dörfern‘ mit ausgehöhlten funktionsgefährdeten Kernen mit zahlreichen Leerständen und neu ausgewiesenen Einfamilienhausgebieten ‚außen‘. Höhere spezifische Fixkosten und hohe Folgekosten, die sowohl von den Kommunen als auch der Bevölkerung getragen werden müssen, sind die Konsequenz.⁹ Dennoch sind Neuausweisungen in der Praxis häufig einfacher umzusetzen als komplexe Innenentwicklungsprojekte. Letztere sind personalkostenintensiv, bringen hohe zeitliche Anforderungen mit sich und erfordern spezifische Qualifikationen (z. B. Pflege einer Flächenmanagementdatenbank) (vgl. auch Ritzinger 2018).

Weitere Ursachen einer hohen Flächenneuanspruchnahme liegen auch in falschen Anreizen, wie sie etwa durch staatliche Maßnahmen gesetzt werden. Steuerbegünstigungen wie die Pendlerpauschale oder das nun wieder aufgelegte Programm zur Förderung von Wohneigentum (Baukindergeld) werden zu Recht als ‚Zersiedlungsprämien‘ kritisiert, die eine extensive Flächeninanspruchnahme insbesondere in den ländlichen Regionen in guter Erreichbarkeit zu den Zentren fördert.

Auch führen gesetzliche Regulierungen dazu, dass eine Reduktion der Flächeninanspruchnahme erschwert oder sogar konterkariert wird. Dies gilt beispielsweise für § 13b BauGB¹⁰, der eine Neuausweisung von Flächen im Außenbereich an den Ortsrändern erleichtert, von einer Umweltprüfung befreit und so dem Nachhaltigkeitsziel des Flächensparens zuwiderläuft (Jacoby 2016). Auch die Vorgaben in § 1a Abs. 2 BauGB in Bezug auf die vorrangige Innenentwicklung erscheinen für die Praxis der Bauleitplanung (immer noch) nicht stringent genug, um regelmäßig zu einem fundierten Nachweis vorhandener bzw. nicht vorhandener Innenentwicklungsmöglichkeiten zu führen. In der Folge werden mit pauschalen Verweisen auf die ‚Nichtverfügbarkeit‘ von Innenentwicklungspotenzialen die gesetzlichen Vorgaben und landesplanerischen Ziele des Flächensparens leicht ausgehebelt.

4 Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme als langfristiges Ziel

Die Flächenneuanspruchnahme ist trotz leichten Rückgängen in den letzten Jahren noch anhaltend zu hoch und widerspricht nicht nur den Zielen der Landesplanung. Sie ist weit entfernt von den Nachhaltigkeitszielen der EU, den Vorgaben der Bundesregierung oder der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) empfiehlt die Flächeninanspruchnahme bilanziell bis 2030 auf einen „Netto-Null-Verbrauch“ zu reduzieren (SRU 2016: 11). Er weist darauf hin, dass das von der Europäischen Kommission für 2050 gesetzte Ziel, „netto“ keine Flächen mehr in Anspruch zu nehmen, in Deutschland laut Beschluss des Bundesrats aus dem Jahr 2011 eigentlich schon wesentlich früher erreicht werden sollte, nämlich 2025, spätestens aber 2030 (SRU 2016: 268).

Die Reduktion des ‚Flächenverbrauchs‘ erfordert folglich einen ganzheitlichen Ansatz, der die Mechanismen der extensiven Flächeninanspruchnahme reflektiert und eine integrierte Strategie dagegen setzt. Dazu gehören die Berücksichtigung und kritische Reflexion der Triebkräfte der Flächenbedarfe, eine raumstrukturelle Differenzierung in der Analyse und Strategieentwicklung, eine Verbindung mit der Wiederbelebung der Landesentwicklungs- und der regionalen Strukturpolitik sowie eine Verbesserung der kommunalen Handlungsfähigkeit. Eine flächenpolitische Strategie sollte daher drei Bausteine enthalten: eine wirksame Begrenzung und Steuerung der Flächeninanspruchnahme, eine Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung und eine Mobilisierung von Bau-

9 Vgl. dazu auch den vom Bayerischen Landesamt für Umwelt propagierten Folgekostenschätzer 4.0 (<https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/folgekostenschaetzer/index.htm>; 14.09.2018).

10 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl I, S. 3634).

land und Gebäuden im Bestand (Bock/Preuß 2018: 22). Dazu müssen die Instrumente und die Kapazitäten für die Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale verbessert und vor allem zur Anwendung gebracht werden.

Allerdings benötigt die Verbesserung der Instrumente und Kapazitäten einen zeitlichen Vorlauf. Eine abrupte Reduktion der Flächeninanspruchnahme in kürzester Zeit auf einen deutlich reduzierten Wert bedeutet erhebliche Schwierigkeiten sowohl in der Akzeptanz als auch in der Umsetzbarkeit. Sinnvoll ist daher eine Abschmelzung der Flächeninanspruchnahme durch Zuweisung von schrittweise zu reduzierenden Kontingenten.

5 Bausteine für eine Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme

5.1 Verbesserung der Instrumente der Innenentwicklung

Entscheidend und kurzfristig erreichbar ist es, Anreize so zu ändern, dass Bauvorhaben vorrangig auf die Innenentwicklung gelenkt werden. Dazu müssen die Innenentwicklungspotenziale eigentumsrechtlich wesentlich leichter verfügbar gemacht werden. Nachfolgend werden entsprechende Vorschläge vorgestellt.

Bodensteuer einführen – Grundstückshortung eindämmen

Brachliegende Privatgrundstücke werden oft für eventuell bauwillige Kinder und Enkelkinder zurückgehalten. Für die Eigentümer ist das Brachliegen kein großer Verlust, da diese Grundstücke nicht ausreichend besteuert sind, um einen Bau- bzw. Nutzungsdruck zu erzeugen. Sinnvoll wäre dagegen die (Wieder-)Einführung der Grundsteuer C bzw. einer Bodensteuer, die Anreize zum Bauen schafft. Dazu hat sich auch der Bayerische Gemeindetag geäußert: „Um baureife, gehortete Grundstücke im Siedlungsbereich für die Bebauung zu aktivieren, könnte den Städten und Gemeinden das Recht eingeräumt werden, im Wege einer Satzung für Teile des Gemeindegebietes die Grundsteuer für entsprechende Baulücken durch erhöhte Hebesätze zu erhöhen (zoniertes Satzungsrecht)“ (Bayerischer Gemeindetag 2018: 16).¹¹

Vorgabe des Grundgesetzes „Eigentum verpflichtet“ ernst nehmen

Die meisten Gemeinden, die bereit sind, Flächenneuanspruchnahme durch Innenentwicklung zu vermeiden, stehen vor dem Problem der Grundstücksverfügbarkeit. Wenn keine Verkaufsbereitschaft besteht, ist der Zugriff auf die Grundstücke für die Innenentwicklung nicht möglich. Das heißt, eine wesentlich leichtere Mobilisierung von Baugrundstücken und Leerständen durch die Kommunen ist eine wichtige Voraussetzung, wenn Innenentwicklung und Flächensparen funktionieren sollen. Daher muss eine neue Ausgewogenheit zwischen dem Schutz des privaten Eigentums an Grund und Boden und dessen sozialer Bindung nach Art. 14 Abs. 2 GG für den Kontext der Raumplanung hergestellt werden. Durch den Auftrag des Bundesverfassungsgerichtes, die Grundsteuer zu reformieren, entsteht die Gelegenheit, das Steuersystem so zu reformieren, dass das Horten von Grundstücken, ohne sie zu bebauen, unattraktiver wird. In diesem Zusammenhang wird von Baujuristen gern auf das Baugebot als Instrument des Baugesetzbuchs (§ 176 BauGB) hingewiesen, wobei in § 175 Abs. 2 BauGB das Erfordernis eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung ausdrücklich als qualifiziertes Verwirklichungsinteresse genannt wird (vgl. Jarass/Kment 2017: 697 f.). Fakt ist aber, dass dieses Instrument von den Kommunen fast nie genutzt wird.

Finanzielle Anreizsysteme für Innenentwicklung

Grundsätzlich muss Innenentwicklung preisgünstiger sein als das Bauen im Neubaugebiet. Ohne den geeigneten wirtschaftlichen Rahmen, also die zielkonformen monetären Anreize, können Bauwillige keine rationalen Investitionsentscheidungen zugunsten der Innentwicklung treffen. Es be-

¹¹ Vgl. für Ergebnisse und Positionierungen zum Thema „Bodenwertzuwachsbesteuerung“ z. B. Leutner (1977), Josten (2000) und Schöpp (2014).

stehen bereits sehr positive Ansätze in zahlreichen Gemeinden, z. B. über kommunale Förderprogramme. Demnach erhalten Bauwillige beispielsweise eine Zulage von bis zu 10.000 Euro beim Bauen im Altort, gegebenenfalls plus Zulagen für Kind(er). Diese Ansätze sollten kurzfristig in ein landesweites Programm zur Förderung Bauwilliger in Altorten überführt werden. Ebenso ließen sich beispielsweise Instrumente wie Baukindergeld oder Eigenheimzulage konkret auf Innenentwicklungspotenziale spezifizieren oder so ausrichten, dass diese in Neubaugebieten von schrumpfenden Gemeinden im Verhältnis geringer ausfallen, um Bauwillige in die Innerorte zu lenken.

Innenentwicklung verbindlich machen

Die Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung und zur Schaffung der Kostentransparenz von Neubauprojekten müssen verpflichtend zur Anwendung kommen. Bis 2020 sollte in allen Kommunen in Bayern eine Erfassung und Bewertung der Innenentwicklungspotenziale vorliegen. Hierzu eignen sich die vom Landesamt für Umwelt entwickelte Flächenmanagementdatenbank bzw. der damit verbundene „Vitalitäts-Check“ (BLE 2017). Zudem sollte für Planungen zur Neuausweisung von Baugebieten zwingend ein strenger Nachweis von mangelnden Innenentwicklungsmöglichkeiten vorgesehen werden. Die Schaffung von Kostentransparenz zu möglichen Neuausweisungen, z. B. durch den Folgekostenschätzer 4.0, sollte ebenso verpflichtend sein. Verbindlich sollte auch der Nachweis eines aktiven Innenentwicklungsmanagements geführt werden, das zum Ziel hat, Innenentwicklungspotenziale systematisch zu mobilisieren. Für ein effektives Flächenmanagement ist ein regelmäßiger Abgleich von Flächenbedarf, Flächenangebot und Flächenpotenzialen notwendig, ebenso wie ein flexibles Instrumentarium, mit dessen Hilfe auf mögliche Veränderungen reagiert werden kann. Hierfür empfiehlt sich insbesondere die (Wieder-)Einführung einer Revisionspflicht für Flächennutzungspläne auf Bundesebene.

Umweltprüfung in Raumordnung und Bauleitplanung als Kontroll- und Optimierungsinstrument nutzen

Mit der Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie der EU von 2014¹² wurde unter anderem die „Fläche“ als weiteres, in der Umweltprüfung für Vorhaben zu untersuchendes Schutzgut definiert. Entsprechend wurde das Schutzgut „Fläche“ im Sinne des Flächensparziels auch in das Bundesraumordnungsgesetz und Baugesetzbuch aufgenommen. Damit sind bei der Aufstellung und Änderung von Raumordnungs- und Bauleitplänen im Rahmen von integrierten Umweltprüfungen die positiven und negativen Auswirkungen unter anderem auch auf die Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu untersuchen. Zudem ist bei der obligatorischen Prüfung von Alternativen entsprechend herauszuarbeiten, mit welchen planerischen Lösungsansätzen das Flächensparziel in welchem Umfang eingelöst werden kann. Das Instrument der Umweltprüfung sollte somit unbedingt genutzt werden – einerseits, um den Nachweis zu führen, dass die Flächenbedarfe fundiert ermittelt und dabei die Innenentwicklungspotenziale so weit wie möglich ausgeschöpft werden (Kontrollfunktion), andererseits, damit Möglichkeiten einer weiteren, flächeneffizienten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung im Rahmen der Alternativenprüfung identifiziert und für die planerische Abwägung dokumentiert werden (Optimierungsfunktion).

Unterstützung der Gemeinden durch die Landratsämter

Die Landratsämter sollen die Gemeinden bei Aufbau und Umsetzung eines aktiven Innenentwicklungsmanagements und bei Beratungs- und Vermarktungsaktivitäten inhaltlich und personell unterstützen, aber auch im Rahmen von Verfahren zur Genehmigung von Bauleitplänen ihrer vom Staat übertragenen Aufsichtspflicht gegenüber den Gemeinden bezüglich der Umsetzung der Flächensparbelange konsequenter als bisher nachkommen, z. B. durch Einfordern von fundierten Nachweisen fehlender Innenentwicklungspotenziale. Nur mit einer entsprechenden finanziellen und personellen Ausstattung der Kommunen und Landratsämter im Rahmen eines staatlichen Finanzierungs- und Fördertopfs „Innenentwicklung“ entfaltet eine nachhaltige und flächensparsame

¹² Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20. Juli 2017 (BGBl I, S. 2808); Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt vom 4. Mai 2017 (BGBl I, S. 1057).

Siedlungspolitik eine ausreichende Wirkung, um die Zielsetzung einer ‚Netto-Null-Kreislaufwirtschaft‘ bis 2035 zu erreichen.

Rechtliche und fiskalische Instrumente verbessern

Eine wesentliche Schwäche des Baurechts wird weniger in seinem möglichen Handlungsspielraum als vielmehr in seiner relativen Wirkungslosigkeit in der praktischen Anwendung gesehen (Bayerischer Gemeindetag 2018). An einigen Stellen wäre eine gesetzliche Nachbesserung in Hinblick auf Rechtsklarheit und Rechtssicherheit daher hilfreich. Dazu zählen beispielsweise eine Stärkung des kommunalen Vorkaufsrechts im Siedlungsbereich (§§ 24 ff. BauGB) und eine Entschärfung des Entschädigungsrechts (§ 42 BauGB) (vgl. auch Bayerischer Gemeindetag 2018: 7, 12). Ein weiteres wirksames Instrumentarium, um bereits beplante, aber unbebaute Flächen, sogenannte Enkelgrundstücke, zu mobilisieren, ist ein (abgestuftes) Verfahren zum Umgang mit nicht umgesetzten Inhalten in Bebauungsplänen. Nach einer Zwangsabgabe wegen der ausbleibenden Bebauung sollte spätestens nach zehn Jahren eine automatische Rückwidmung der Fläche erfolgen, sofern diese wieder einer sinnvollen, nicht-baulichen Außenbereichsnutzung zugeführt werden kann.

Kontraproduktive Regelungen stoppen

Zentral erscheint an dieser Stelle vor allem eine vollkommen klare und konsequente Zielrichtung des Gesetzgebers mit Signalwirkung an die Kommunen als Rechtsanwender. Dies würde es auch notwendig machen, potenziell kontraproduktive Regelungen wie beispielsweise § 13b BauGB (Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren), § 35 Abs. 4 S. 2 und 3 oder § 35 Abs. 6 BauGB (begünstigte Vorhaben im Außenbereich) im Sinne des Flächenschutzes kritisch zu überprüfen und gegebenenfalls sogar zu streichen. § 13b BauGB dürfte unionsrechtlich ohnehin problematisch sein, da die Vorschrift die Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung (SUP-RL)¹³ unnötig aushöhlt (vgl. Jacoby 2016; Grotefels 2018). Aus Anlass dieses neuen Paragraphen hat die UVP-Gesellschaft, unterstützt durch mehrere Umwelt- und Planerverbände, im September 2017 eine Beschwerde an die EU-Kommission wegen Verstoß der Baurechtsnovelle 2017 gegen die EU-Richtlinie 2001/42 (SUP-RL) gerichtet.¹⁴ Entsprechend gilt es auf Landesebene zu agieren. Beispielsweise müsste das sogenannte Anbindegebot im Landesentwicklungsprogramm (Bayerische Staatsregierung 2018: 48) wieder schärfer gefasst werden.

Kommunalfinanzen reformieren

Ein wesentlicher Druck zur exzessiven Flächeninanspruchnahme liegt im System der kommunalen Finanzausstattung begründet. Die Kommunen müssen finanziell und personell in die Lage versetzt werden, sich an der qualitätsvollen Bereitstellung von Infrastrukturen der Daseinsvorsorge zur Gewährleistung von Entwicklungschancen ihrer Bürger beteiligen zu können. Dazu ist in erster Linie die Grundausstattung der Kommunen zu verbessern (vgl. Miosga 2015).

5.2 Neue Vorranggebiete für Landschaft und Landwirtschaft

Zusätzlich zu einer konsequenten Ausweisung von Regionalen Grünzügen, die als Ziele der Raumordnung eine Besiedelung bzw. Zersiedelung wertvoller, großräumig zusammenhängender Freiräume verhindern, wird für eine neue, multifunktionale Kategorie „Landschaftliches Vorranggebiet zum Grundwasser-, Boden- und Biotopschutz/-verbund“ – im Sinne eines proaktiven raumordnerischen Ziels – plädiert (ARL 2016b: 2). Diese Vorranggebiete sollen sich insbesondere auf eine extensive Landbewirtschaftung zur Sicherung des Grundwasserkörpers, zum Erosionsschutz, zur Erholungsvorsorge, zur Klimaökologie, zum Biotop- und Artenschutz sowie nicht zuletzt zum Biotopverbund beziehen. Auf der Ebene des Landes sollten insbesondere bestimmte Kernflächen als „Landschaftliche Vorranggebiete“ festgelegt werden (z. B. militärische Konversionsflächen als

¹³ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (AB Nr. L 197 vom 21. Juni 2001, S. 30).

¹⁴ <https://www.uvp.de/de/alle-news-uvp-recht/964-eu-beschwerde-baugb> (10.10.2018).

künftige Nationalparks oder Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten). Für die explizite Festlegung als „Landschaftliches Vorranggebiet“ ist jedoch der Regionalplan geeignet, nicht zuletzt wegen der soliden Datenlage, die eine Letztabwägung als raumordnerisches Ziel erforderlich macht. Darüber hinaus sollte in den Regionalplänen unbedingt ein landwirtschaftlicher Fachbeitrag erarbeitet werden, der dazu dient, Vorranggebiete für Landwirtschaft festzulegen. In ihnen sind im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten großflächige Kompensationsmaßnahmen ausgeschlossen. Somit könnten Flächenkonkurrenzen zwischen der Landwirtschaft und dem Naturschutz im Sinne des § 15 Abs. 3 BNatSchG¹⁵ verringert werden. Des Weiteren würde damit die räumliche Steuerung großflächiger Kompensationsmaßnahmen in die „Landschaftlichen Vorranggebiete“ hinein unterstützt. Naturraumbezug zwischen Eingriff und Kompensation beachtende großräumige Lenkung von Kompensationsmaßnahmen in „Landschaftliche Vorranggebiete“ kann ferner dazu beitragen, Flächenkonkurrenzen zwischen Landwirtschaft und kompensationspflichtigen Vorhaben zu entschärfen (ARL 2016a: 20 ff.).

5.3 Zuweisung von Flächenkontingenten

Die fehlende Durchsetzungskraft der Flächensparziele hat auch zur Konsequenz, dass die flächensparwilligen Kommunen nicht geschützt werden vor übermäßigen Baugebietsausweisungen ihrer Nachbarkommunen. Neben der Verbesserung der Wirksamkeit der freiwilligen ‚weichen‘ und der ‚harten‘ rechtlichen Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung, der Flächeneffizienz und des sorgsamem Umgangs mit Flächenneuausweisungen ist die Zuteilung von Kontingenten im Sinne von Obergrenzen zur verbindlichen Regulierung der Flächenneuinanspruchnahme ein sinnvolles Instrumentarium. Die Zuweisung von Kontingenten bedeutet einen erheblichen Eingriff und muss dabei so erfolgen, dass die Kommunen ihre grundgesetzlich garantierte Selbstverwaltungshoheit ausfüllen können. „Gerade vor dem Hintergrund des staatlichen Schutzauftrags nach Art. 20a GG darf der Landesgesetzgeber zugunsten zukünftiger Generationen dem Schutz von Boden, Natur, Wasserhaushalt, Arten und Klima einen Vorzug vor der kommunalen Selbstverwaltung einräumen und den Gemeinden auch schmerzlichere Einbußen ihrer kommunalen Selbstverwaltungsgarantie grundsätzlich abverlangen. [...] Grundsätzlich ist damit eine absolute Flächenverbrauchsobergrenze verfassungsrechtlich rechtfertigungsfähig“ (Kment 2017: 54 f.).

Die Zuteilung von Flächenkontingenten ist die unabdingbare Voraussetzung für eine wirkungsvolle Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme – egal ob ein regulatorischer (Weg der klassischen Raumordnung) oder ein ökonomischer Ansatz verfolgt wird (Handel mit Flächenzertifikaten; vgl. z. B. Bovet/Bizer/Henger et al. 2013). Der erstgenannte Weg wird hier priorisiert (vgl. Miosga/Hafner/Hehn 2018: 22), indem entlang landesplanerischer, regional- und strukturpolitischer Überlegungen und unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation der Kommune im Bereich der Innenentwicklung agiert wird.

5.3.1 Zuteilung der Flächenkontingente auf der Basis raumplanerischer, regional- und strukturpolitischer Kriterien

Eine Zuweisung der Kontingente zur Flächenneuinanspruchnahme nach raumordnerischen sowie regional- und strukturpolitischen Gesichtspunkten erfordert grundsätzlich, dass derzeitige Regelungen der bayerischen Landesplanung dazu umfangreich reformiert werden müssten. Zudem müsste die Umsetzung aktueller Reformen wie die Aufweichung des Anbindegebots gestoppt werden. In der aktuellen Form leisten die Vorgaben des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms einer zusätzlichen und beschleunigten Flächenneuinanspruchnahme Vorschub und können keine Grundlage für eine wirksame Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme bieten. Dabei bietet

¹⁵ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009.

das Bundesraumordnungsgesetz einige Zielsetzungen und Instrumente, an die angeknüpft werden könnte. Diese sind beispielsweise folgende:

- > § 1 Abs. 2 ROG betont die nachhaltige Raumentwicklung und die ausgewogene Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen.
- > § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG betont die Innenentwicklung und spricht die Möglichkeit von verbindlichen Kontingenten sogar explizit an: „Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen [...] ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen“.
- > § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG gibt wichtige Hinweise: „Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten“. Das Bayerische Landesplanungsgesetz (Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 BayL-PlG) formuliert das nahezu wortgleich.

Zudem kennt die Raumordnung das Konzept der Funktionszuweisungen an Kommunen. Damit sind Vorgaben für die Entwicklung nicht-zentraler Orte möglich, die über eine Eigenentwicklung hinaus keine zusätzliche Entwicklung aufnehmen sollen. Auf dieser Basis erfolgt hier ein Vorschlag für die Zuweisung von Kontingenten.

Orientierung an Zentralen Orten

Zentrale Orte definieren sich über ihren Bedeutungsüberschuss und über ihre Versorgungsfunktion für die umliegenden Gemeinden in ihrem Verflechtungsbereich. Sie sind räumliche Schwerpunkte im Angebot an Arbeitsplätzen und Wohnsiedlungen. Sie sind das geeignete „räumliche Organisationsmittel“ (Brösse 1975: 63) für die Umsetzung des Leitziels einer nachhaltigen Raumentwicklung (vgl. Blotvogel 2002). Ein Netz leistungs- und funktionsfähiger Zentraler Orte ist ein wesentlicher Baustein zur Herstellung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. Enquete-Kommission 2018). Insbesondere Mittel- und Oberzentren zeichnen sich durch eine dichtere Bebauung und eine effizientere Flächennutzung als nicht-zentrale Orte aus. Sie sollen weiterhin eine überorganische Entwicklung aufnehmen und zu einer dezentral konzentrierten Siedlungsentwicklung beitragen. Daher sind sie bei der Zuteilung von Flächenkontingenten besonders zu berücksichtigen. Die im neuen Landesentwicklungsprogramm Bayern vorgenommenen inflationären Zuweisungen und Hochstufungen von Zentrale-Orte-Prädikaten gefährden nicht nur die Glaubwürdigkeit und Funktionsfähigkeit des Konzeptes, sie stehen auch dem Ziel einer Konzentration der Siedlungsentwicklung und damit dem sparsamen Umgang mit Fläche entgegen.

Schaffung grundzentraler Versorgungsverbände

Ebenso wie von der Enquete-Kommission (2018) empfohlen, sind auf der Ebene von Grundzentren grundzentrale Versorgungsverbände auszuweisen, die eine interkommunal abgestimmte Strategie der Gewährleistung einer qualitativ hochwertigen Grundversorgung erarbeiten und damit verbunden eine gemeinsame und abgestimmte Siedlungsentwicklungsplanung mit Schwerpunkten auf Innenentwicklung und sparsamen Umgang mit Flächen vorlegen sollen.

Primat der Innenentwicklung in nicht-zentralen Orten

Eine räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung impliziert, dass außerhalb der dafür vorgesehenen vorhandenen Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und außerhalb der Zentralen Orte keine verstärkte Siedlungsentwicklung stattfinden sollte. Dafür wurde in der Raumordnung und Landesplanung der Begriff der (organischen) Eigenentwicklung bzw. des Eigenbedarfs geprägt. Mit Eigenentwicklung/Eigenbedarf ist gemeint, dass vorhandene Gewerbebetriebe am Ort erhalten und ihnen angemessene Erweiterungsmöglichkeiten gegeben werden sollen. Hinsichtlich

der Wohnsiedlung soll der natürlichen Bevölkerungsentwicklung entsprechend ausreichend Wohnfläche bereitgestellt werden.

Im Landesentwicklungsprogramm und in den Regionalplänen sollte die Grundlage dafür geschaffen werden, dass eine raumplanerische Funktionszuweisung an die Gemeinden detailliert vorgenommen und die Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf die organische Eigenentwicklung für nicht-zentrale Orte wieder als verbindliches Ziel aufgenommen werden kann. Für Nachverdichtungsmaßnahmen im Bestand sind zudem angemessene Minstdichten anzulegen, damit ein effizienterer Umgang mit Flächen erzielt werden kann.

Gewerbliche Flächenentwicklung konzentrieren

In der Vergangenheit wurden auch in den nicht-zentralen Orten in einem überdurchschnittlichen Maße Gewerbeflächen ausgewiesen. Für die gewerbliche Flächenentwicklung empfiehlt sich jedoch, das Prinzip der Konzentration auf Zentrale Orte und auf bestehende Gewerbegebiete beizubehalten und wirksamer durchzusetzen. Eine zusätzliche gewerbliche Entwicklung wird aus unterschiedlichen Gründen (spezifische Flächenansprüche der Unternehmen, mangelnde Flächenentwicklungsmöglichkeiten) in den Zentralen Orten nicht immer möglich sein. Um einem solchen Flächenmangel und anderen strukturpolitischen Zielsetzungen Rechnung zu tragen, könnte in den ländlichen Regionen über die Einführung einer neuen Kategorie von „interkommunalen Versorgungs- und Entwicklungskernen“ nachgedacht werden, die an Orten ausgewiesen werden, die über eine ausreichende Infrastrukturausstattung (insbesondere Anschluss im Schienenpersonennahverkehr) verfügen (vgl. Boß/Miosga 2017).

Siedlungsentwicklung in prosperierenden Regionen stärker fokussieren

In den Regionen, für die eine wachsende Bevölkerung prognostiziert wird, ist der Grundsatz der Eigenentwicklung für nicht-zentrale Orte ebenfalls vorzusehen. Beispielsweise lag in der Planungsregion 14 (München) die Wachstumsrate der nicht-zentralen Orte und der Gemeinden ohne leistungsfähigen ÖPNV-Halt (also ohne geeignete infrastrukturelle Ausstattung) in der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts deutlich über der der Zentralen Orte. Etwa ein Drittel der Einwohnerzuwächse haben außerhalb der planerisch sinnvollen Orte stattgefunden. Ein erheblicher Teil der Verkehrsprobleme in der Region München resultiert aus dieser Form der Siedlungsentwicklung.

Anreize schaffen für die Rücknahme von Bauland

In den Räumen mit heute und in Zukunft stagnierender oder schrumpfender Bevölkerung sollen Anreize geschaffen werden, bestehendes Bauland zurückzunehmen und damit auf eine konsequente Innenentwicklung zu setzen. Die Einrichtung einer staatlichen Flächenbank mit einem ‚Kontosystem‘ könnte es Kommunen, die heute schon Bauland zurücknehmen, ermöglichen, dieses als ‚weiße Zertifikate‘ ‚gutgeschrieben‘ zu bekommen. Kommunen, die ‚weiße Zertifikate‘ einzahlen, erhalten dafür entweder vom Freistaat schon heute einen festzusetzenden Preis oder sie erhalten diese Summe, wenn durch berechnete Kommunen, die ab Ende der 2030er Jahre noch Flächen ausweisen wollen, diese Flächen erworben werden. Damit kann schon bald ein Anreiz geschaffen werden, Bauland zurückzunehmen und von einer konsequenten Innenentwicklungsstrategie zu profitieren.

5.3.2 Flächenkreislaufwirtschaft

Der Ansatz kontinuierlich abschmelzender Flächenkontingente sollte in Dreijahresschritten jeweils mit Durchschnittswerten als Obergrenze für die Flächenneuanspruchnahme umgesetzt werden. Diese Werte könnten beispielsweise im Landesentwicklungsprogramm verbindlich festgelegt und durch die Regionalpläne auf jede Kommune heruntergerechnet werden. Der Ansatz zielt darauf ab, die Flächenneuanspruchnahme bis spätestens Ende der 2030er Jahre auf eine Netto-Null zu re-

duzieren und bis dahin eine Flächenkreislaufwirtschaft zu installieren. In der Konsequenz bedeutet dies, die Kontingente so auszugestalten, dass sie in ‚Dreijahresschritten‘ im Landesentwicklungsprogramm festgelegt und schrittweise abgeschmolzen werden, damit sie spätestens nach 2035/2037 bei 0 enden. Damit würde in Bayern das mittlerweile einfach auf 2030 verschobene Ziel der Bundesregierung, den – für Bayern heruntergebrochenen Wert von 5 Hektar pro Tag – ‚Flächenverbrauch‘ zu reduzieren, schon früher erreichen, was aus Gründen der Nachhaltigkeit für unbedingt notwendig erachtet wird. Dazu sollten in den nächsten Jahren die rechtlichen und planerischen Voraussetzungen geschaffen werden. Insbesondere die Verbesserung der ‚harten‘ rechtlichen und der ‚weichen‘ Maßnahmen zum Ausbau und zur Verbesserung des Innenentwicklungsmanagements kann sehr schnell zu positiven Ergebnissen führen.

6 Ausblick

Für eine effektive Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme bedarf es einer Verbesserung der rechtlichen und instrumentellen Möglichkeiten für eine Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen (inklusive der Nachverdichtung im Bestand) sowie einer tiefgreifenden und wirksamen Verbesserung der kommunalen Finanzausstattung. Die Wirksamkeit wird verbessert, wenn diese kombiniert wird mit einer landes- und/oder bundesgesetzlichen Deckelung der zur Verfügung stehenden Flächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen. Die Zuteilungskriterien und Rahmenbedingungen für die handelnden Akteure, insbesondere für Kommunen, sind so zu gestalten, dass die verfassungsmäßigen Ziele und Prinzipien eingehalten und die Kommunen befähigt werden, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Flächen effektiv zu haushalten.

Sinnvollerweise sollte mit einem Moratorium begonnen werden, das die Neuausweisung von Baugebieten unter einen generellen Genehmigungsvorbehalt stellt (gilt nicht für bereits laufende Verfahren), bis entsprechende Regelungen auf den Weg gebracht worden sind. In Betracht kommt beispielsweise ein Ministerialerlass analog dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (WM 2017), welcher konkrete Vorgaben hinsichtlich einer Plausibilitätsprüfung von Bauflächenbedarfsnachweisen enthält.¹⁶ Bis 2020 sollen flächendeckend in Bayern die Innenentwicklungspotenziale erhoben und bewertet werden. Dazu kann das Verfahren des „Vitalitäts-Checks“ (BLE 2017) bayernweit zur Anwendung kommen bzw. es können ähnliche Analyse- und Monitoringtools im Rahmen von integrierten Stadtentwicklungskonzepten erarbeitet und eingesetzt werden. Neuausweisungen sollen nur dann genehmigt werden, wenn eine schlüssige, transparente und stichhaltige Begründung für das Planungsvorhaben vorliegt und auf der Basis eines aktiven und professionellen Innenentwicklungsmanagements der Nachweis erbracht wird, dass die auch landesplanerisch gerechtfertigten Ziele über Innenentwicklung nicht erreicht werden können. Selbstverständlich wäre darauf zu achten, den administrativen Aufwand gering zu halten. Parallel zu dem Moratorium wird ein System erarbeitet, das mit dem Ziel der Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft den Kommunen Flächenkontingente in abschmelzenden Dreijahresschritten zuweist. Für ‚weiße Zertifikate‘ wird eine Flächenbank eingerichtet. Dabei sollen nicht-zentrale Kommunen in demographischen Stagnations- und Schrumpfungsregionen schon bis 2025 an eine Flächenkreislaufwirtschaft herangeführt werden: Sie dürfen nur noch Flächen neu ausweisen, wenn sie ‚weiße Zertifikate‘ erwerben oder nachweisen können oder an anderer Stelle Bauland zurücknehmen (vorgezogene Netto-Null-Bilanz in nicht-zentralen Orten in demographischen Stagnations- und Schrumpfungsregionen). Nicht-zentrale Orte in den bisherigen demographischen Wachstumsregionen sollen bis spätestens 2030 an die Netto-Null-Bilanz herangeführt werden. Bis 2020 ist darüber hinaus durch die Landes- und Regionalplanung ein Vorschlag für die Ausweisung von interkommunalen grundzentralen Versorgungsverbänden vorzulegen und der Prozess der Erarbeitung eines abgestimmten Entwicklungs-, Siedlungsstruktur- und Flächenmanagementkonzeptes mit dem Ziel anzustoßen, dieses bis 2025 abzuschließen und bis 2030 eine ausgeglichene Flächenbilanz zu erreichen. Ebenfalls sollen in diesem Zeitraum im ländlichen Raum

16 Ein ähnliches Moratorium wurde in Schleswig-Holstein bezüglich der Windkraft eingeführt.

interkommunale Versorgungs- und Entwicklungskerne an Orten mit geeigneter Infrastruktur ausgewiesen werden (bis 2020) und eine abgestimmte Entwicklungs- und Flächenmanagementstrategie vorliegen (bis 2025). Diese Versorgungs- und Entwicklungskerne dienen der Stärkung der ländlichen Entwicklung und erhalten moderat abschmelzende Flächenkontingente, die Ende der 2030er Jahre in eine Flächenkreislaufwirtschaft münden. Die bisherigen Ausnahmetatbestände und Lockerungen des Anbindegebots im Landesentwicklungsprogramm werden zurückgenommen. Die Mittel- und Oberzentren sowie die Siedlungsschwerpunkte (Selbstversorgerorte) haben bereits heute die höchste Flächeneffizienz und eine hohe landes- und regionalplanerische Bedeutung. Insbesondere die Mittel- und Oberzentren sollen in ihrer Funktion als Versorgungs- und Arbeitsmarktzentren gestärkt werden. Sie erhalten ebenfalls abschmelzende Kontingente, die Ende der 2030er Jahre in eine Flächenkreislaufwirtschaft münden.

An dieser Stelle kann jedoch noch kein konkreter Zuteilungsschlüssel für die Zuweisung der Kontingente errechnet werden. Dieser sollte nach den ausgeführten Prinzipien im Zusammenspiel von Landesplanungsbehörden und regionalen Planungsverbänden erarbeitet werden.

Eine wirksame Reduktion der Flächenneuanspruchnahme erfordert einen integrierten Politikansatz, der räumlich differenziert wirkt, an den spezifischen Ursachen für die hohe Flächenanspruchnahme ansetzt und darauf abzielt, die Kultur eines sorglosen Umgangs mit Fläche zu überwinden. Sie muss spätestens bei einer stagnierenden Bevölkerungsentwicklung in eine Flächenkreislaufwirtschaft führen (Netto-Null-Bilanz). Dabei gilt es sowohl den Druck ‚von oben‘ durch gesetzliche Vorgaben an die Planungsträger zu erhöhen als auch diese ‚von unten‘ mittels geeigneter Instrumente zur Umsetzung zu motivieren und zu befähigen. Eine Verstärkung der (finanziellen) Anreize und Ausdehnung der Förderinstrumente zum Flächensparen, wie sie derzeit von der Bayerischen Staatsregierung primär verfolgt wird (Bayerischer Landtag 2018b; Bayerischer Landtag 2018c; Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr 2018), wird ohne stringenterer rechtliche und planerische Vorgaben alleine die Flächenneuanspruchnahme in Bayern kaum merklich stoppen und die gewünschte Qualität einer flächeneffizienten Siedlungsentwicklung nur wenig fördern.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1987): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 173.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 208.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2004): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 58.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2007): 10 Thesen zu Entwicklungen, Strukturen, Problemen und Lösungsstrategien peripherer, strukturschwacher Regionen in Bayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 72.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016a): Biotopverbund Nordwest – Der Beitrag der Raumordnung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 106.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016b): Großschutzgebiete, Biodiversität und räumliche Planung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 107.
- Bayerische Staatsregierung (2018): Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 01.09.2013, geändert am 01.03.2018. München.
- Bayerischer Gemeindetag (2018): Positionspapier „Minderung der Flächeninanspruchnahme“. München.
- Bayerischer Landtag (2018a): Expertenanhörung: Wirksame Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Bayern. Vorgangsmappe (Stand: 28.03.2018). München. = Drucksache 17/19971 vom 18.01.2018 und 17/21374 vom 22.03.2018.
<https://www.bayern.landtag.de/webangebot2/Vorgangsmappe?wp=17&typ=V&drsnr=19971#pagemode=bookmarks> (28.03.2018).
- Bayerischer Landtag (2018b): Anreizpaket zum Flächensparen. Vorgangsmappe. München. = Drucksache 17/20450 vom 30.01.2018 und 17/21326 vom 22.03.2018.
<https://www.bayern.landtag.de/webangebot2/Vorgangsmappe?wp=17&typ=V&drsnr=20450#pagemode=bookmarks> (28.03.2018).

- Bayerischer Landtag** (2018c): Antrag: Flächensparen in bayerische Förderprogramme integrieren. Vorgangsmappe für die Drucksache 17/22019. München.
<https://www.bayern.landtag.de/webangebot2/Vorgangsmappe?wp=17&typ=V&drsnr=22019#pagemode=bookmarks> (23.07.2018).
- Bayerisches Landesamt für Statistik** (2018): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in Bayern zum Stichtag 31. Dezember 2016. Fürth.
<https://www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/epaper.php?pid=43877&t=1> (24.09.2018).
- Bayerisches Landesamt für Umwelt** (2017): Satellitengestützte Erfassung der Bodenversiegelung in Bayern 2015. Augsburg.
<https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/versiegelung/index.htm> (24.08.2018).
- Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr** (2018): So werden in Bayern Flächen geschont. Eine Richtschnur im Wohnungs- und Städtebau. München.
http://www.verkehr.bayern.de/assets/stmi/med/aktuell/brosch%C3%BCre_fl%C3%A4chenschonen.pdf (21.09.2018).
- Behnisch, M.; Kretschmer, O.; Meinel, G.** (Hrsg.) (2018): Flächeninanspruchnahme in Deutschland. Auf dem Wege zu einem besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung. Heidelberg.
- BLE – Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung** (2017): Ländliche Entwicklung in Bayern. Planen mit System. Vitalitäts-Check zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden. München.
- Blotevogel, Hans H.** (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 217.
- Bock, S.; Preuß, T.** (2018): Flächensparen – Nicht ohne Kontingentierung. In: Nachrichten der ARL 48 (1), 21-24.
- Boß, D.; Miosga, M.** (2017): Bad Berneck im Fichtelgebirge, Gefrees, Himmelkron, Marktschorgast, Neuenmarkt, Wirsberg – Interkommunaler Versorgungs- und Entwicklungsschwerpunkt im ländlichen Raum. Vorschlag für stabilisierende Impulse im Raum mit besonderem Handlungsbedarf. Bayreuth (unveröffentlichtes Manuskript).
- Bovet, J.; Bizer, K.; Henger, R.; Ostertag, K.; Siedentop, S.** (2013): Handelbare Flächenzertifikate – vom akademischen Diskurs über einen Modellversuch in die Planungspraxis? In: Raumforschung und Raumordnung 71 (6), 497-505.
- Brösse, U.** (1975): Raumordnungspolitik. Berlin/New York.
- Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“** (2018): Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/19700 des Bayerischen Landtags. München.
- Grotefels, S.** (2018): Bebauungspläne nach § 13b BauGB versus Boden- und Flächenschutz? In: Umwelt- und Planungsrecht 38 (9), 321-330.
- Jacoby, C.** (2016): BauGB-Novelle untergräbt Nachhaltigkeitsziel des Flächensparens. In: UVP-Report 30 (4), 178-179.
- Jarass, H.; Kment, M.** (2017): Baugesetzbuch. München.
- Josten, R.** (2000): Die Bodenwertsteuer. Eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer. Stuttgart. = Neue Schriften des Deutschen Städtetages 78.
- Leutner, B.** (1977): Wirtschafts- und finanzpolitische Probleme einer Bodenwertzuwachsbesteuerung. Göttingen.
- Kment, M.** (2017): Rechtswissenschaftliches Gutachten „Verfassungsfragen zum Gesetzentwurf der Bayerischen Landtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (LT-Drucksache 17/16760)“. Augsburg.
- Miosga, M.** (2015): Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – nicht nur Aufgabe der Kommunen. Expertise im Auftrag des BayernForums der Friedrich-Ebert-Stiftung. München.
- Miosga, M.; Hafner, S.; Hehn, N.** (2018): Gutachten zur Begrenzung des Flächenverbrauchs in Bayern. Im Auftrag der SPD-Fraktion im Bayerischen Landtag. Bayreuth (unveröffentlichtes Manuskript).
- Rat für nachhaltige Entwicklung** (2004): Mehr Wert für die Fläche. Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Berlin.
- Ritzinger, A.** (2018): Flächensparen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Zur Rolle von Akteuren und Steuerungsinstrumenten in Dorferneuerungsprozessen. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 76 (5), 395-406.
- Schöpp, W. E.** (2014): Die Mehrwertabgabe als Steuerungsinstrument einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Kanton St. Gallen. Masterarbeit an der Universität Wien, Fakultät für Geowissenschaften, Geographie und Astronomie.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen** (2016): Umweltgutachten 2016. Impulse für eine integrative Umweltpolitik. Berlin.
- WM – Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg** (2017): Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB. Stuttgart.

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

shop.arl-net.de

Nr.

- 111 **Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern.**
Positionspapier aus der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der ARL. Hannover, 2018.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01116>
- 110 **Reurbanisierung in nordwestdeutschen Städten und Regionen. Befunde, Handlungsempfehlungen, Forschungsbedarf.**
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Reurbanisierung – Mythos oder Wirklichkeit am Beispiel von Städten und Regionen in Nordwestdeutschland“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL. Hannover, 2018.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01100>
- 109 **Ältere Einfamilienhausgebiete im Umbruch. Eine unterschätzte planerische Herausforderung: Zur Situation in Nordrhein-Westfalen.**
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Einfamilienhausgebiete der 50er und 60er Jahre“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2018.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01098>
- 108 **Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder.**
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensbedingungen“ der ARL. Hannover, 2016.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01086>
- 107 **Großschutzgebiete, Biodiversität und räumliche Planung.**
Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Biodiversität und nachhaltige Landnutzung in Großschutzgebieten“ der ARL. Hannover, 2016.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01079>
- 106 **Biotopverbund Nordwest – Der Beitrag der Raumordnung.**
Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Großräumige Kompensation und landesweiter Biotopverbund“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen/Hamburg/Niedersachsen/Schleswig-Holstein der ARL. Hannover, 2016.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01068>
- 105 **Migration und Raumentwicklung.**
Positionspapier aus dem Expertenworkshop „Migration und Raumentwicklung“ der ARL im März 2016. Hannover, 2016.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01058>
- 104 **Multilokale Lebensführung und räumliche Entwicklungen.**
Positionspapier aus dem Arbeitskreis „Multilokale Lebensführung und räumliche Entwicklungen“ der ARL. Hannover, 2016.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01043>
- 103 **Leitbilder und Handlungsstrategien der Raumentwicklung in Deutschland. Zweiter Entwurf der MKRO.**
Positionspapier aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis „Leitbilder der Raumentwicklung – II“ der ARL. Hannover, 2015.
URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-01036>



Die ARL ist Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Akademie für Raumforschung und Landesplanung · arl@arl-net.de · www.arl-net.de

ISSN 1611-9983