

Niedersächsisches Ministerium  
für Umwelt und Klimaschutz

Kommission der Niedersächsischen Landesregierung  
6. Regierungskommission  
Energie und Ressourceneffizienz

## Abschlussbericht des Arbeitskreises „Flächenverbrauch und Bodenschutz“



**Niedersachsen**

# Inhaltsverzeichnis

	Seite
Zusammenfassung und Empfehlungen	
1. Einleitung	3
2. Aufgaben und Ziele	4
3. Vorgehensweise	4
3.1 Nationale Umsetzung der Europäischen Bodenrahmenrichtlinie	4
3.2 Reduzierung des Flächenverbrauchs	5
4. Ausgangslage und Entwicklungstrends	
4.1 Flächenverbrauch	5
4.1.1 Bundesweiter Trend	
4.1.2 Flächenverbrauch in Niedersachsen (Status quo)	
4.1.3 Verursacher des Flächenverbrauchs in Niedersachsen	
4.2 Demografische Entwicklung	6
4.2.1 Bevölkerungsprognose 2030	
4.2.2 Haushaltsprognose	
4.2.3 Wohnungsbedarfsprognose	
4.3 Wohnbaulandsituation in Niedersachsen - Umfrage 2010	8
4.3.1 Wohnbauland - Neuausweisungen	
4.3.2 Gemeinden ohne Neuausweisungen von Wohnbauland	
4.3.3 Wohnbauland-Reserven	
4.3.4 Abbau der Reserveflächen	
4.3.5 Regionale Unterschiede der Reserve-Intensität als Ergebnis langjährig vorherrschender Siedlungsflächenpolitik	
4.3.6 Bauflächenmanagement und Innenentwicklung	
4.4 Der Vorrat innerörtlicher Brachflächen für gewerbliche Nutzungen	10
5. Flächenverbrauch	
5.1 Ursachen	11
5.2 Folgen des Flächenverbrauchs	12
5.3 Argumente für die Reduzierung des Flächenverbrauchs	12
6. Instrumente und Handlungsempfehlungen	
6.1 Empfehlungen zu Flächeninformationen	13
6.2 Empfehlungen zu Förderprogrammen	13
6.3 Empfehlungen zu Planung und Kooperation	14
6.4 Empfehlungen zum Flächenrecycling	15
6.5 Empfehlungen zur Kommunikation	16
6.6 Empfehlungen zu ökonomischen Instrumenten	17

7. Realisierte Projekte	19
7.1 Auftaktveranstaltung „Flächen sparen – Land bewahren“	19
7.2 Internetportal „Zukunft Fläche“	19
8. Empfehlungen an das Land für kurzfristig umsetzbare Maßnahmen	20
9. Anhänge	22
9.1 Vorträge von Mitgliedern des Arbeitskreises und externen Experten und Expertinnen	22
9.2 Übersicht über die Förderprogramme des Landes	23
9.3 Bericht zur Optimierung der Förderprogramme (Stand: 06.08.2010)	29
9.4 Literatur	33
9.5 Mitgliederverzeichnis	34

# Zusammenfassung und Empfehlungen

Der Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke bewegt sich in Niedersachsen nach wie vor auf hohem Niveau und geht vor allem zu Lasten der landwirtschaftlich genutzten Flächen. Auf der anderen Seite ist in verschiedenen Regionen Niedersachsens ein Bevölkerungsrückgang schon jetzt spürbar. Gemäß der letzten Bevölkerungsprognose wird die Einwohnerzahl bis 2030 landesweit insgesamt um ca. 9 Prozent sinken.

Vor diesem Hintergrund kommt der Stärkung der Innenentwicklung und der Nutzung der Baulandreserven und Brachenpotenziale eine immer größere Bedeutung zu. Aufgabe des Arbeitskreises Flächenverbrauch und Bodenschutz war es daher, Strategien zur Reduzierung des Flächenverbrauchs zu entwickeln und Empfehlungen an das Land und andere Akteure abzugeben.

Die Reduzierung des Flächenverbrauchs ist ein komplexes Ziel, das viele Akteure anspricht und betrifft. Zur Umsetzung des Ziels ist daher ein Bündel an verschiedenen Maßnahmen des Landes sowie anderer öffentlicher und privater Akteure erforderlich. Basierend auf einer Vielzahl von Projekterfahrungen der letzten Jahre nicht nur in Niedersachsen, sondern auch in anderen Bundesländern, haben sich Maßnahmen zu folgenden Handlungsfeldern als sinnvoll und zielführend herausgestellt:

- Flächeninformationen
- Förderinstrumente
- Planerische/ kooperative Instrumente
- Kommunikation
- Flächenrecycling
- Ökonomische Instrumente.

Für diese Handlungsfelder wurden sowohl rechtliche Maßnahmen, wie z. B. verbindliche Vorgaben im Bau- und Raumordnungsrecht, Einführung von handelbaren\*) Flächenausweisungsrechten und Modifikationen der Grundsteuer diskutiert als auch freiwillige und unterstützende Maßnahmen, wie z. B. Erhöhung des Umsetzungsgrades und der Wirksamkeit vorhandener Planungsinstrumente, zielgerichtete finanzielle Unterstützung durch das Land und kommunikative Strategien.

Einvernehmliche Empfehlungen konnten insbesondere im Bereich dieser freiwilligen und unterstützenden Leistungen verabschiedet werden.

Insbesondere aus dem Handlungsfeld „Kommunikation“ sind Empfehlungen des Arbeitskreises vom Land schon aufgegriffen und umgesetzt worden:

- Die Veranstaltung „Flächen sparen – Land bewahren“ unter Federführung der betroffenen Ministerien und der AG der kommunalen Spitzenverbände am 06.12.2010 in Hannover zeigte Möglichkeiten zur Stärkung der Innenentwicklung auf.
- Informationen zu Argumenten, Fakten, Instrumenten und gelungenen Beispielen für eine Flächen schonende Siedlungsplanung und -entwicklung wurden im Rahmen des Internetauftritts des Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz der einer Web-Adresse: [www.zukunftflaeche.niedersachsen.de](http://www.zukunftflaeche.niedersachsen.de) erstmalig zusammengefasst.

## 1. Einleitung

Die Niedersächsische Landesregierung hat im August 2007 die Einrichtung der 6. Regierungskommission „Energie- und Ressourceneffizienz“ beschlossen. Damit wurde die als sehr erfolgreich bewertete Arbeit der bisherigen fünf Regierungskommissionen fortgeführt.

Aufgabe der 6. Regierungskommission war es, die Niedersächsische Landesregierung hinsichtlich ihrer Strategien zum Thema „Energie- und Ressourceneffizienz“ zu beraten und Empfehlungen an Politik und Wirtschaft abzugeben. Sie sollte die Praxiserfahrung der niedersächsischen Wirtschaft zu konkreten Problem- und Fragestellungen in den europäischen Wettbewerb um die Lösung von Umweltproblemen einbringen. Im Mittelpunkt stand dabei die nachhaltige Stärkung der des Standortes Niedersachsen und in diesem Zusammenhang die Unterstützung der den Standort prägenden kleinen und mittleren Unternehmen.

Die 6. Regierungskommission hat zur Umsetzung ihres Auftrages fünf Arbeitskreise zu folgenden Themenfeldern eingerichtet:

- Europäische Chemikalienpolitik
- Elektrogeräte und Produktverantwortung
- Emissionsrechtelandel
- Flächenverbrauch und Bodenschutz
- Energie- und Ressourceneffizienz

Weiterhin hat sich die Regierungskommission mit dem strategischen Thema „Weiterentwicklung der Produktverantwortung“ befasst.

Die besondere Aufgabenstellung erforderte einen breiten gesellschaftlichen Konsens. In der Kommission sowie in den Arbeitskreisen waren die folgenden Gruppierungen vertreten:

- Wirtschaft (Industrie, Handel, Handwerk, Wirtschaftsverbände)
- Gewerkschaften
- Wissenschaft
- Umweltverbände
- Kommunale Spitzenverbände
- Verwaltung (Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsische Ministerien, Landwirtschaftskammer, Umweltbundesamt u. a.)
- Stiftungen (Deutsche Bundesstiftung Umwelt).

Die Ergebnisse und Empfehlungen der 6. Regierungskommission wurden in Abschlussberichten der einzelnen Arbeitskreise sowie in einem Gesamtabschlussbericht dokumentiert.

\* Im Sinne von Handel mit Flächenzertifikaten

## 2. Aufgaben und Ziele

Der Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke bewegt sich in Niedersachsen nach wie vor auf hohem Niveau und geht vor allem zu Lasten der landwirtschaftlich genutzten Flächen. Aufgabe des Arbeitskreises Flächenverbrauch und Bodenschutz war es daher, Strategien zur Reduzierung des Flächenverbrauchs zu entwickeln und Empfehlungen an das Land und andere Akteure abzugeben.

Folgende Themen sollten behandelt werden:

- Bestandsaufnahme der bestehenden Instrumente und Handlungsebenen,
- Prüfung der Wirksamkeit der Instrumente,
- Entwicklung neuer Initiativen, insbesondere praktischer Hilfen, Informationen und andere Unterstützungsleistungen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs.

Darüber hinaus sollte der Arbeitskreis nach Verabschiedung der EG-Bodenrahmenrichtlinie ihre nationale und niedersächsische Umsetzung begleiten. Schon im Rahmen der 5. Regierungskommission hat sich der Arbeitskreis „Bodenschutzstrategie der EU“ mit dem Entwurf der EG-Bodenrahmenrichtlinie befasst. Da die Richtlinie sich gegenwärtig immer noch in der Diskussion befindet, hat der Arbeitskreis schwerpunktmäßig das Thema „Reduzierung des Flächenverbrauchs“ bearbeitet.

## 3. Vorgehensweise

### 3.1 Nationale Umsetzung der Europäischen Bodenrahmenrichtlinie

Die EU-Kommission hatte am 22.09.2006 einen Vorschlag für eine EG-Bodenrahmenrichtlinie veröffentlicht. Im November 2006 sind die Beratungen zur EG-Bodenrahmenrichtlinie innerhalb der Ratsarbeitsgruppe Umwelt beim Rat der EU aufgenommen worden. Im Dezember 2007 wurde dem Rat der EU-Umweltminister ein Kompromissvorschlag vorgelegt. Dieser Kompromissvorschlag ist unter anderem durch Deutschland (neben Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und Frankreich) unter Hinweis auf das Subsidiaritätsprinzip und des zusätzlichen Verwaltungsaufwands abgelehnt worden.

Der Vorschlag der EU-Kommission für eine EG-Bodenrahmenrichtlinie ist letztmalig am 15.03.2010 unter spanischer Ratspräsidentschaft im Rat der EU-Umweltminister verhandelt worden. Die o. g. Länder haben den spanischen Kompromissvorschlag erneut abgelehnt.

Die Mitglieder des Arbeitskreises (vgl. Kap. 9.5) haben vereinbart, den weiteren Beratungsprozess zur Bodenrahmenrichtlinie aufmerksam zu verfolgen und wenn erkennbar ist, dass die Mehrheit der Mitgliedsstaaten den Vorschlag einer Richtlinie befürwortet, auch eine Position zum Richtlinienentwurf im Arbeitskreis zu erarbeiten. Allerdings hat die belgische Ratspräsidentschaft die Beratungen auch im 2. Halbjahr 2010 nicht wieder aufgenommen, so dass nach wie vor nicht absehbar ist, ob und wann die Richtlinie verabschiedet wird.

### 3.2 Reduzierung des Flächenverbrauchs

Zur weiteren Konkretisierung des Arbeitsprogramms wurden die Mitglieder des Arbeitskreises zunächst gebeten, Statements vorzubereiten, mit denen ihre Erwartungen an die Arbeit im Arbeitskreis und ihre Vorstellung zu den inhaltlichen Schwerpunkten umrissen werden sollten. Darüber hinaus wurden zur Unterstützung der Meinungsbildung Vorträge von Arbeitskreismitgliedern und externen Experten eingebracht (vgl. Kap. 9.1). Es wurden mehrere Unterarbeitsgruppen gebildet, die einzelne Themen gezielt bearbeitet haben:

- Aktivierung von Innenbereichsflächen versus Ausweisung neuer Baugebiete unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit,
- Innenentwicklung für den Bereich Gewerbe (z. B. KMU, Einzelhandel und Handwerk),
- Innenentwicklung für den Bereich Wohnen,
- Nutzbare Förderinstrumente (EG, Bund, Land),
- Kommunikationswege zum Thema Flächenverbrauch und Flächenmanagement in Niedersachsen.

Zur Reduzierung des Flächenverbrauchs ist eine Vielzahl von Instrumenten vorhanden. Im Rahmen eines Werkvertrags durch Studenten der Ostfalia Hochschule, betreut durch das Institut für Angewandte Abfallwirtschaft und Stoffstrommanagement Suderburg (IFAAS), wurde eine Literaturrecherche zu diesen Instrumenten durchgeführt und Gespräche und Interviews zum Thema mit relevanten Akteuren geführt.

# 4. Ausgangslage und Entwicklungstrends

## 4.1 Flächenverbrauch

### 4.1.1 Bundesweiter Trend

Gemäß der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung soll bis zum Jahr 2020 bundesweit die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr auf 30 ha pro Tag reduziert werden. Im Jahr 2000 lag sie noch bei 130 Hektar pro Tag. Um

in einem stetigen Prozess das 30 Hektar Ziel zu erreichen, müsste der Flächenverbrauch bundesweit bis zum Jahr 2010 auf 80 Hektar pro Tag zurückgehen.

Der Flächenverbrauch sank bundesweit im letzten Jahrzehnt kontinuierlich und erreichte in den Einzeljahren 2007 und 2008 Werte von rund 95 Hektar pro Tag. Dieser Rückgang ist im Wesentlichen ökonomisch und demographisch bedingt. Eine nur verhalten wachsende Wirtschaft zieht weniger Arbeitskräfte aus dem Ausland an und die Geburtenrate ist seit Jahrzehnten sehr niedrig. Beides führt dazu, dass die Bevölkerung bundesweit stagniert und in vielen Regionen schrumpft.

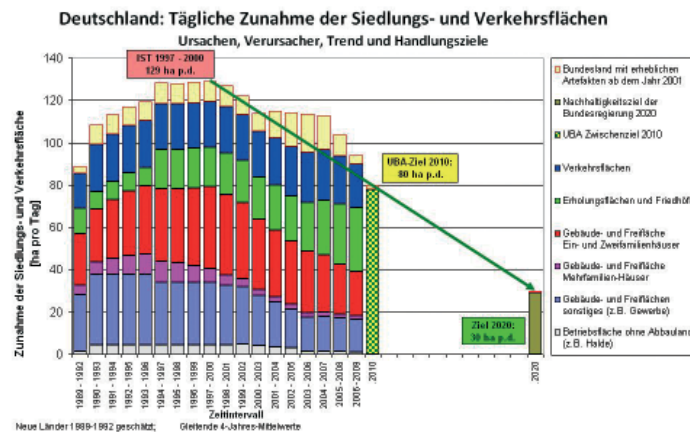


Abb. 1: Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland, gleitende Vier-Jahres-Mittelwerte; Datenquelle: Destatis (Statistik der Flächennutzung und Statistik der Wohnungsfertstellungen), Berechnung und Darstellung: Umweltbundesamt

Im Krisenjahr 2009 ist die Flächeninanspruchnahme sogar auf 78 Hektar pro Tag eingebrochen. Auch der Vier-Jahres-Mittelwert zeigt sinkende Tendenzen und erreichte zuletzt für den Zeitintervall von 2006 bis 2009 einen Wert 94 Hektar pro Tag (s. Abb. 1). Zur Einhaltung des 30 Hektar Ziels im Jahr 2020 reicht dieser Trend aber nicht aus. Denn mit anspringender Konjunktur, dürfte auch der Flächenverbrauch wieder an Fahrt gewinnen.

### 4.1.2 Flächenverbrauch in Niedersachsen (Status quo)

Wie die nachstehende Abb. 2 zeigt, wurden in Niedersachsen in den vier Jahren von 2006 bis 2009 im Mittel noch 10,3 ha pro Tag neu in Anspruch genommen und dabei zur Hälfte neu versiegelt. Die Flächeninanspruchnahme vollzieht sich überwiegend auf Kosten landwirtschaftlicher Flächen und fruchtbarer Böden, die dann in Zukunft für die Optionen „Nahrungs und Futtermittelanbau“, „Produktion nachwachsender Rohstoffe“, „Ökolandbau“ oder

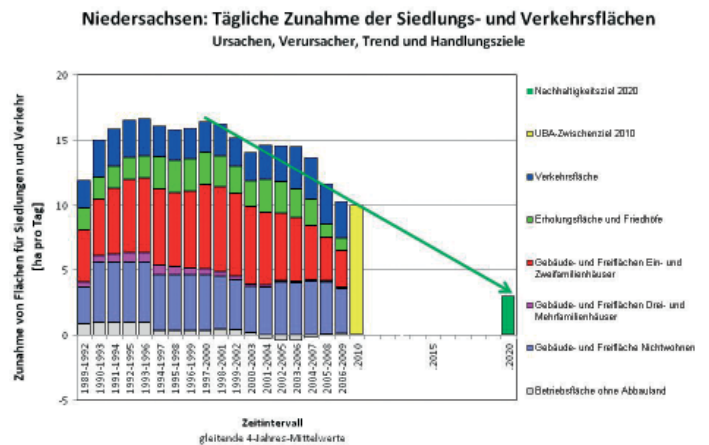


Abb. 2: Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Niedersachsen, gleitende 4-Jahres-Mittelwerte; Datenquelle: Destatis (Statistik der Flächennutzung und Statistik der Wohnungsfertstellungen), Berechnung und Darstellung: Umweltbundesamt

„Naturschutz“ verloren gehen. Seit der Jahrtausendwende ist die Flächeninanspruchnahme zwar um ein Drittel gefallen, für eine nachhaltige Entwicklung ist jedoch ein deutlich sparsamerer Umgang mit der Ressource „Fläche und fruchtbare Böden“ erforderlich, zumal auch in Niedersachsen in vielen Regionen die Bevölkerung stagniert oder abnimmt. Einer abnehmenden Anzahl von Menschen und auch Haushalten steht ein wachsender Bestand an Gebäuden und Infrastrukturen gegenüber, die Flächen in Anspruch nehmen, zudem Betriebsenergie benötigen und gewartet und instand gehalten werden müssen.

### 4.1.3 Verursacher des Flächenverbrauchs in Niedersachsen

Im Land Niedersachsen benötigten neu errichtete Wohngebäude im Mittel der vier Jahre von 2006 bis 2009 Tag für Tag 2,9 Hektar neue Siedlungsfläche, also knapp ein Drittel der gesamten Flächeninanspruchnahme. Dies summierte sich pro Jahr auf insgesamt 10,6 km<sup>2</sup>. Davon entfiel der Löwenanteil, nämlich 2,5 Hektar täglich (insgesamt 9,2 km<sup>2</sup> pro Jahr), auf den Bau von 10.500 Einfamilienhäusern pro Jahr.

Hingegen benötigte – mit insgesamt 0,4 km<sup>2</sup> – der Geschosswohnungsbau täglich im Mittel nur noch 0,1 Hektar für rund 3.250 Wohnungen in 470 Gebäuden pro Jahr. Die restliche Flächeninanspruchnahme von 0,3 Hektar täglich und insgesamt 1,1 km<sup>2</sup> im Jahr entfiel auf den Bau von rund 1.920 Wohnungen in 960 Zweifamilienhäusern.



Gegenüber dem Maximum der Wohnungsbautätigkeit zur Jahrtausendwende ist die Flächeninanspruchnahme durch Wohnungsbau im Mittel um 58 Prozent zurückgegangen. Erholungsflächen (Grünflächen, Sportanlagen, Campingplätze) sowie Friedhöfe nahmen zuletzt um weniger als 1 Hektar pro Tag zu. Gegenüber der Jahrtausendwende ist dies ein Rückgang um 62 Prozent.

Gewerbe und Betriebsflächen ohne Abbau land wuchsen von 2006 bis 2009 täglich um 3,5 Hektar und überflügelten damit zum zweiten Mal in Folge den Wohnungsbau. Gegenüber dem Maximum des Ausbaus gewerblicher Flächen in den 1990er Jahren beträgt der Rückgang 37 Prozent.

Nahezu konstant war das Wachstum der Verkehrsflächen mit zuletzt 2,8 Hektar pro Tag. Der Flächenverbrauch durch Verkehrsinfrastruktur hat somit inzwischen die gleiche Bedeutung erlangt wie der Wohnungsbau. Im Trend ist beim Verkehrswegebau vom letzten flachen Gipfel um 2005 bis heute ein Rückgang um 12 Prozent zu verzeichnen.

Der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und die Neuerschließung von Gewerbeflächen auf der „Grünen Wiese“ sind somit ebenso kritisch im Hinblick auf ihre Notwendigkeit zu hinterfragen, wie der Wohnungsbau.

## 4.2 Demografische Entwicklung

Im Rahmen der Wohnungsmarktbeobachtung des Landes Niedersachsen hat die NBank für den Bericht „Wohnungsmarktbeobachtung 2010/11 – Integrierte Entwicklung von Wohnstandorten und Regionen – Perspektive 2030“ die Erarbeitung einer Bevölkerungs-, Haushalts- und Wohnungsbedarfsprognose beim zu NIW\* und die Interpretation der Wohnbaulandumfrage beim Büro StadtRegion in Auftrag gegeben. Der ausführliche Bericht ist im März 2011 erschienen. Die Gliederungspunkte 4.2. und 4.3. stellen zusammengefasste Auszüge des Berichts dar.

### 4.2.1 Bevölkerungsprognose 2030

Die Einwohnerzahl in Niedersachsen wird bis zum Jahr 2030 um ca. 704.000 Personen oder neun Prozent sinken. Hierbei wird ein jährlicher Wanderungsgewinn von etwa 4.300 Personen für Niedersachsen angenommen, der nicht ausreicht, die Einwohnerzahl in Niedersachsen konstant zu halten. Die Wanderungsgewinne müssten einerseits nicht nur ein weitaus höheres Niveau erreichen, um die Bevölkerungszahl zu stabilisieren, sondern andererseits wird der Bevölkerungsrückgang durch die Altersstruktur der Zu- und Fortzüge zusätzlich beschleunigt.

Aufgrund der gesellschaftlichen Alterung nimmt die Zahl der Sterbefälle immer weiter zu und die Geburtenzahlen gehen zurück. Bis auf den Landkreis Vechta sehen sich erstmals alle kreisfreien Städte und Landkreise mit der Tatsache konfrontiert, dass ihre Einwohnerzahlen spätestens bis zum Ende des Prognosezeitraums 2030 fallen werden. Insgesamt dürfen nur weniger als ein Prozent aller niedersächsischen Kommunen noch auf weiter leicht steigende Einwohnerzahlen hoffen.

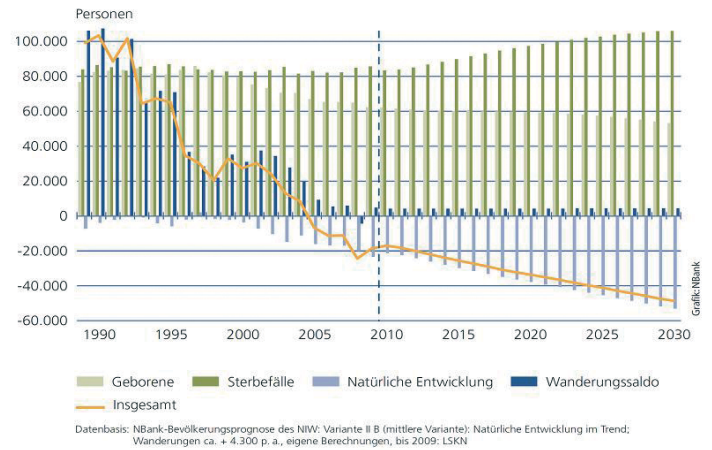
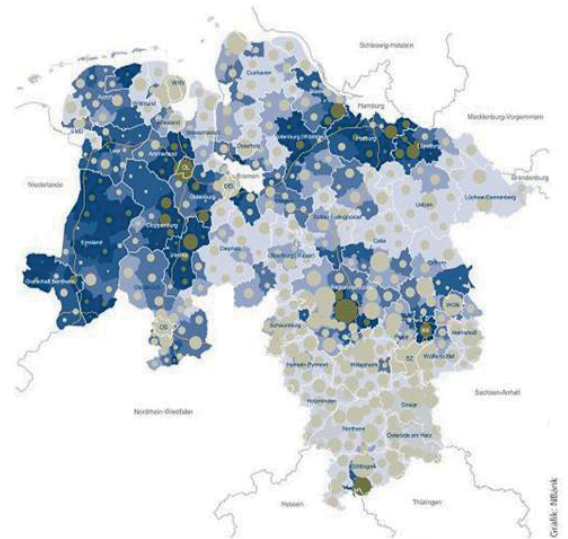


Abb. 3: Komponenten der Bevölkerungsentwicklung 1989-2030

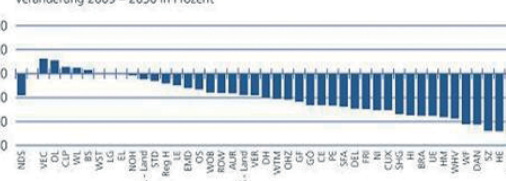
Bereits in den kommenden zehn Jahren wird die für die Familiengründung und den Immobilienerwerb relevante Altersgruppe der 30-45 Jährigen viel schwächer besetzt sein als heute. Gleichzeitig wird die Gruppe der 60 bis unter 75 Jährigen sehr stark anwachsen, die besonders zur Bildung kleiner Haushalte beiträgt. Insgesamt reicht die Bandbreite der Bevölkerungsentwicklung bis 2030 unter den niedersächsischen Stadt und Landkreisen von Zuwächsen in Höhe von sechs Prozent im Landkreis Vechta bis zu Bevölkerungsrückgängen um 27 Prozent im Landkreis Holzminden.



Veränderung der Einwohnerzahlen vom 31.12.2009 zum 31.12.2030



Veränderung 2009 – 2030 in Prozent



Datenbasis: NBank-Bevölkerungsprognose des NIW, Variante II B (mittlere Variante); Natürliche Entwicklung im Trend; Wanderungen ca. + 4.300 p. a., eigene Berechnungen, bis 2009: LSKN

Abb. 4: Bevölkerungsprognose 2009-2030

\* Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V

## 4.2.2 Haushaltsprognose

Die Zahl der Haushalte in Niedersachsen wird bis zum Jahr 2017 von derzeit 3,83 auf ca. 3,89 Mio. ansteigen. Danach geht die Haushaltszahl auf 3,76 Mio. im Jahr 2030 zurück. Von 2009 bis 2030 sinkt die Haushaltszahl insgesamt um 1,9 Prozent. Die Perspektive 2030 deckt erstmalig den flächendeckend langfristig wirkenden Trend zurückgehender Haushaltszahlen auf. Spätestens gegen Ende des Prognosezeitraums sind in den allermeisten Kommunen die Zeiten des Wachstums vorbei.

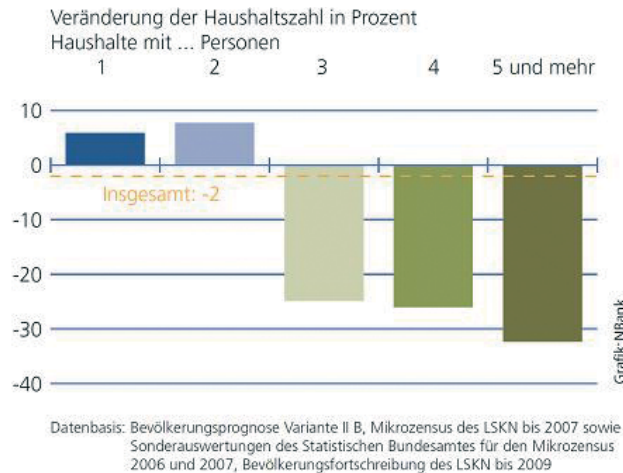


Abb. 5: Haushalte nach Haushaltsgrößenklassen 2009 bis 2030 (NBank-Bevölkerungsprognose des NIW)

Die Entwicklung der Haushaltszahlen in Niedersachsen wird auch zukünftig weiter durch den anhaltenden Singularisierungstrend und den Rückgang größerer Haushalte mit mehr als drei Personen geprägt sein.

In Niedersachsen stellen Ein- und Zweipersonenhaushalte insgesamt knapp 74 Prozent der Haushalte. Dabei sind insbesondere bei den Einpersonenhaushalten deutliche Unterschiede zwischen kreisfreien Städten und Landkreisen zu beobachten. So beträgt im Jahr 2009 der Anteil der Einpersonenhaushalte in der Stadt Hannover 55 Prozent, während er im Landkreis Cloppenburg bei etwa 30 Prozent liegt. Demgegenüber weisen ländliche Regionen mit vergleichsweise hohen Geborenenraten und einer entsprechend jüngeren Altersstruktur gegenüber städtisch geprägten Regionen vergleichsweise hohe Anteile an Vier bzw. Fünf- und Mehrpersonenhaushalten auf. Dreipersonenhaushalte sind dagegen relativ gleichgewichtig vertreten; lediglich in den größeren Städten ist der Anteil der Dreipersonenhaushalte geringer.

Innerhalb Niedersachsens gibt es entsprechend der regionalen Unterschiede bei der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung erhebliche Gegensätze in der erwarteten Haushaltsentwicklung. So ist im Landkreis Vechta bis 2030 von einem Anstieg der Haushaltszahl um knapp 18 Prozent auszugehen, während im Landkreis Goslar mit Rückgängen von etwa 21 Prozent zu rechnen ist. Daher wird es zukünftig je nach räumlicher Lage sowohl Wohnungsneubedarfe als auch Wohnungsüberhänge in Niedersachsen geben.

## 4.2.3 Wohnungsbedarfsprognose

Die Summe der Wohnungsneubedarfe bis 2030 in den noch wachsenden Gemeinden in Niedersachsen beträgt ohne gemeindeübergreifenden Ausgleich 265.000 Wohneinheiten. Ihnen stehen Wohnungsüberhänge in Höhe von insgesamt 156.000 Einheiten in schrumpfenden Kommunen gegenüber. Durch die hierbei erfolgte Berücksichtigung der zu erwartenden Wohnungsabgänge weisen Regionen mit wachsenden Haushaltszahlen hohe Neubedarfe an Wohnungen auf, während in Regionen mit schrumpfenden Haushalten der erwartete Überhang durch Wohnungsabriss- und -umnutzungen reduziert wird. In Einzelfällen, wie z. B. in der Stadt Emden, kann trotz eines prognostizierten Haushaltsrückgangs bis 2030 bei Berücksichtigung von Wohnungsabgängen noch mit Neubedarfen gerechnet werden.

Der von der Haushaltsentwicklung abgeleitete quantitative Wohnungsbedarf insgesamt spiegelt nicht die spezifischen Wohnwünsche der Haushalte wider. Bei der Bestimmung von Nachfragepotenzialen wird daher neben Eigentumswünschen der Haushalte auch der Gebäudetyp berücksichtigt. Bereits im Ausgangsjahr 2009 gab es in Niedersachsen anderthalb mal so viele Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern wie in Mehrfamilienhäusern. Das Nachfragepotenzial nach Mietwohnungen und Wohneigentum ist im Landesdurchschnitt jedoch nahezu ausgeglichen.

Bis zum Jahr 2030 ist aufgrund der Veränderungen der Haushaltszahl und -struktur mit einem leichten Anstieg der Nachfrage nach Mietwohnungen und einem Rückgang des Nachfragepotenzials nach Ein- und Zweifamilienhäusern zu rechnen.

Insgesamt ist für Niedersachsen bis zum Jahr 2030 (ohne gemeindespezifische Saldierung der Minder bzw. Neubedarfe nach Gebäudetypen) mit einem Neubedarf von 121.000 Wohneinheiten in Ein- und Zweifamilienhäusern und 151.000 Wohnungen in Mehrfamilienhäusern auszugehen. Mit 118.000 Einheiten droht fast ebenso vielen Ein- und Zweifamilienhauswohnungen andernorts Leerstand, bei den Geschosswohnungen zeigt die Prognose 44.000 Überhänge an.

Wie auch in der Gesamtbetrachtung der Wohnungszahl sind die regionalen Unterschiede bei den vorausgerechneten Wohnungsbedarfen und -überhängen nach Gebäudetypen ausgesprochen groß. Während z. B. im Landkreis Goslar Überhänge bei den Ein- und Zweifamilienhäusern von gut 23 Prozent des heutigen Wohnungsbestandes zu erwarten sind, wird für den Landkreis Vechta bei diesem Gebäudetyp mit zusätzlichen Neubedarfen in Höhe von 22 Prozent des Wohnungsbestandes gerechnet. Daneben zeigen sich ausgeprägte Stadt-Land-Unterschiede bei der Zusammensetzung der Neubedarfe und Überhänge, die auch in der Darstellung der Wohnungsnachfragepotenziale der Haushalte erkennbar sind.



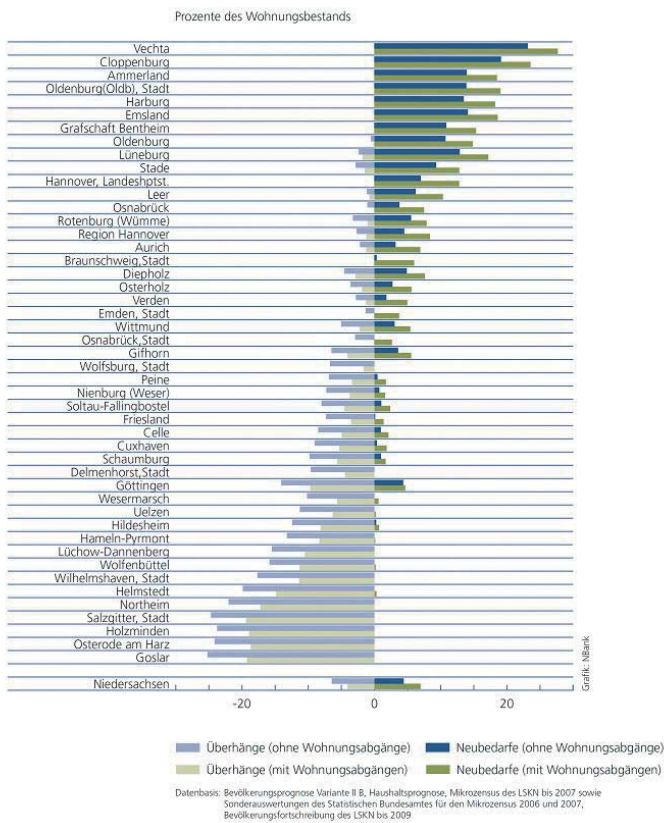


Abb. 6: Anteil Wohnungsneubedarfe und -überhänge bis 2030 am Wohnungsbestand 2009; Vergleich: Ein- und Zwei- gegenüber Mehrfamilienhäusern (NBank-Bevölkerungsprognose des NIW)

## 4.3 Wohnbaulandsituation in Niedersachsen Umfrage 2010

### 4.3.1 Wohnbauland Neuausweisungen

Die niedersächsischen Städte und Gemeinden werden im Abstand von zwei Jahren von der NBank detailliert nach ihren Neuausweisungen und Reserven von Wohnbauland befragt. Die Baulandumfrage 2010 ist die zehnte in Folge; der Erhebungszeitraum umfasst die Jahre 2008 und 2009.



Abb. 7: Neuausweisungen von Wohnbauland in Niedersachsen 1992-2009 (NBank 2010)

In den Jahren 2008/2009 wurden in Niedersachsen knapp 1.200 Hektar Wohnbaufläche für 16.900 Wohnungen neu ausgewiesen. Damit lag der Umfang der Flächenausweisungen um ein Drittel unter dem seinerzeit schon geringen Niveau von 2006 und 2007. 94 Prozent der Fläche und 81 Prozent der geplanten Wohnungen waren für den Familienheimbau vorgesehen. Aktuell hat sich die mittlere Grundstücksgröße bei 700 m<sup>2</sup> Bruttowohnbauland je Wohneinheit stabilisiert (800 m<sup>2</sup> für Familienheime und 250 m<sup>2</sup> für Geschosswohnungen). Die Ausweisungintensität ist grundsätzlich mit Ausnahmen in einzelnen Städten in den bevölkerungsdynamischen Regionen am höchsten und in den stagnierenden bzw. schrumpfenden Landesteilen am geringsten. Die Abstände zwischen „relativ hoher“ und „relativ geringer Ausweisungintensität“ haben sich im Zeitablauf erheblich verringert. Auch in den traditionellen Wachstumsregionen wurden die Neuausweisungen stark zurückgefahren.

### 4.3.2 Gemeinden ohne Neuausweisungen von Wohnbauland

45 Prozent der Städte und Gemeinden haben in den Jahren 2008/2009 gar kein Wohnbauland ausgewiesen. Etwa die Hälfte dieser 189 Kommunen sind kleine Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, aber es befinden sich auch 20 Städte und Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern darunter. 80 dieser 189 Städte und Gemeinden haben auch in den vorangegangenen Jahren 2006/2007 kein Bauland ausgewiesen.

Für etwa 90 Prozent des neuen Wohnbaulands wurden Freiflächen in Anspruch genommen, für 10 Prozent wurden ehemalige Brachflächen genutzt. Etwa die Hälfte dieser 120 Hektar umgewidmeter Brachflächen liegen in den Städten Braunschweig (20 Hektar) und Lüneburg (13 Hektar) sowie in den Gemeinden Ganderskeese (16 Hektar) im Landkreis Oldenburg und Achim (13 Hektar) im Landkreis Verden.

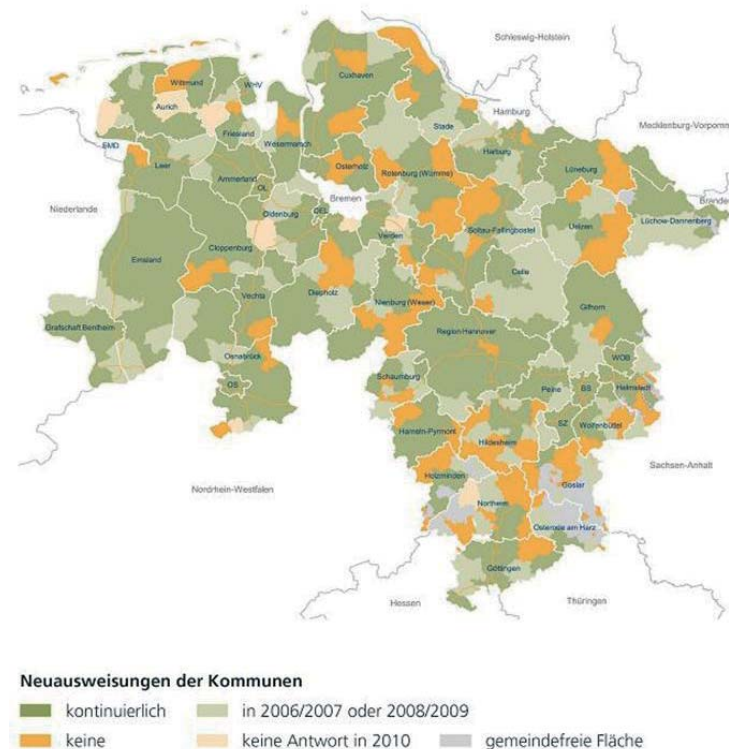


Abb. 8: Neuausweisungen von Wohnbauland in Gemeinden seit 2005 (NBank, 2010)

### 4.3.3 Wohnbauland Reserven

Zu Beginn des Jahres 2010 beliefen sich die Wohnbaulandreserven in Niedersachsen auf gut 6.600 Hektar für fast 107.000 Wohnungen. Etwa 15 Prozent der Fläche und 12 Prozent der Wohnungen (975 Hektar für 13.000 Wohneinheiten) stammen aus Neuausweisungen der vorangegangenen zwei Jahre.

Mehr als 20 Prozent der gesamten Reserveflächen befinden sich in der Region Hannover (fast 450 Hektar, davon ein gutes Drittel in der Landeshauptstadt), der Stadt Oldenburg und in den Landkreisen Cuxhaven und Emsland (je 300 Hektar). Einen geringen Beitrag mit weniger als 30 Hektar leisten der Landkreis Wittmund sowie Braunschweig und Emden. Die Hälfte aller Landkreise und kreisfreien Städte verfügt über Reserven zwischen 100 und 200 Hektar.

Da 2008 und 2009 geringfügig mehr Fläche bebaut als neu ausgewiesen wurde, schmolzen die Flächenreserven minimal um etwa 3 Prozent ab. 2008 und 2009 wurden in Niedersachsen knapp 1.450 Hektar Bruttowohnbauland für den Wohnungsneubau in Anspruch genommen; das sind 25 Prozent weniger als 2006/2007. Wie bei den Neuausweisungen waren 94 Prozent der Reserveflächen für den Bau von Familienheimen vorgesehen. Die geringen Reserven für den Geschosswohnungsbau befinden sich zu 40 Prozent in der Region Hannover und der Stadt Oldenburg. Nach wie vor liegt nur etwa ein Viertel der gesamten Reserveflächen für den Wohnungsbau in bebauten Ortsteilen bzw. in Baulücken. Brachflächen werden kaum für Wohnzwecke recycelt.

### 4.3.4 Abbau der Reserveflächen

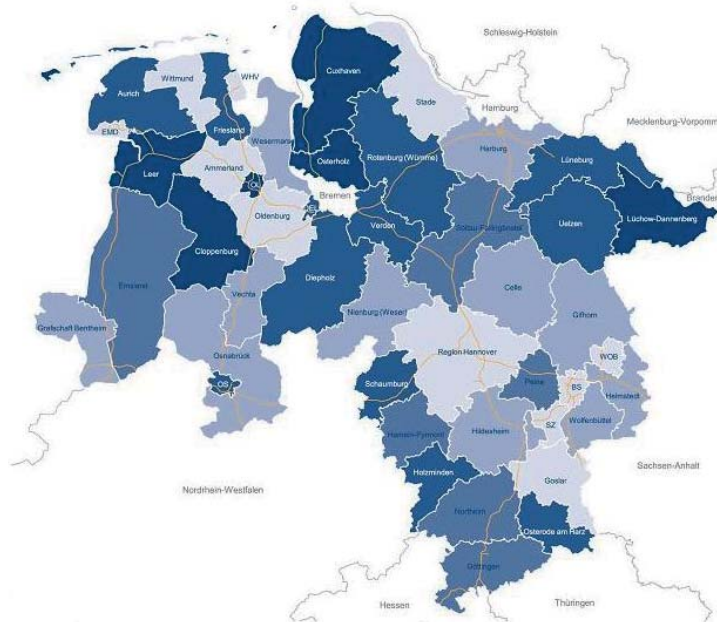
Die Reserveflächen befinden sich zu drei Viertel im Geltungsbereich von Bebauungsplänen nach § 30 BauGB und zu einem Viertel innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile bzw. sind Baulücken ohne Bebauungsplan nach § 30 BauGB. Der von den Kommunen gemeldete Umfang der Flächen hat sich in den letzten sechs Jahren nur wenig verändert. Wie weit der schleppende Abbau der Reserveflächen darauf zurückzuführen ist, dass die Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden zu wenig forciert wird, und wie weit die Flächen aufgrund von Eigentümerinteressen dem Markt gar nicht zur Verfügung stehen, muss in den Standorten untersucht werden.

Eine deutliche Veränderung zeigt sich allerdings bei der Verwendung des beschleunigten Verfahrens zur Aufstellung von Bebauungsplänen (§ 13a BauGB). Unter den Flächen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen liegt ihr Anteil mit 275 Hektar für knapp 6.000 Wohnungen bei mittlerweile sechs Prozent. Vor zwei Jahren hatte er die Einprozentmarke noch nicht erreicht.

### 4.3.5 Regionale Unterschiede der Reserve-Intensität als Ergebnis langjährig vorherrschender Siedlungsflächenpolitik

Landesweit belaufen sich die Reserveflächen auf 8,5 Hektar je 10.000 Einwohner. Die meisten kreisfreien Städte sowie die Landeshauptstadt Hannover liegen deutlich darunter; einige Landkreise sowie die Stadt Oldenburg dagegen um mehr als das Doppelte darüber. Die Ursachen für die großen Unterschiede in der Reserve-Intensität liegen vor allem in der jeweils vorherrschenden Siedlungsflächenpolitik der 1990er Jahre. In Regionen mit einer lokal sehr offensiven Angebotsplanung wurden in der Vergangenheit häufig große Reservepotenziale angehäuft. Mit der stark nachlassenden Nachfrage nach Bauland lassen sich viele dieser Flächen nur schwer vermarkten, so dass der große Reservereicht kaum abgebaut wird.

Eine ganz andere Siedlungsflächenpolitik herrscht offenbar schon seit vielen Jahren in den Landkreisen Ammerland, Oldenburg und Stade vor; trotz eines relativ dynamischen Baulandmarkts sind die dortigen Städte und Gemeinden zurückhaltend mit Neuausweisungen; durch dieses Verhalten haben sie ihre vergleichsweise geringen Reserven in den letzten zwei Jahren weiter abgebaut.



**Reserven Ende 2009 in Hektar je 10.000 Einwohner**

unter 6    6 bis 8    8 bis 10    10 bis 15    über 15

Niedersachsen: 8,5    Landeshauptstadt Hannover: 2,9

Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2010, LSKN  
Kartenbasis: GfK GeoMarketing

Abb. 9: Wohnbaulandreserven Ende 2009 (NBANK, 2010)

### 4.3.6 Bauflächenmanagement und Innenentwicklung

Bisher setzen sich relativ wenige aber eine wachsende Anzahl von Städten und Gemeinden in Niedersachsen offensiv mit den Anforderungen an eine zukunftsfähige Siedlungsflächenpolitik auseinander. 60 Städte und Gemeinden betreiben ein Bauflächenmanagement, weitere sechs bereiten entsprechende Instrumente vor. In zwei Dritteln dieser 66 Kommunen kommt dabei ein flächendeckendes System zur Erfassung der Baulücken zum Einsatz. In der Summe sind die Aktivitäten unzureichend; fast 85 Prozent aller Städte und Gemeinden praktizieren überhaupt keine Form von Flächenmanagement und nur 10 Prozent setzen Instrumente ein, die ihnen ein umfassendes Bild über ihre Baulandreserven und Potenziale liefern können. Andererseits ist die Zahl der Städte und Gemeinden, die überhaupt eine Form von Flächenmanagement betreiben, gegenüber 2007 um ein Drittel gestiegen. Gut 10 Prozent der Städte und Gemeinden sind an Projekten bzw. Programmen beteiligt, zu deren Zielsetzung eine nachhaltige Siedlungsflächenpolitik gehört, und knapp 20 Prozent haben Maßnahmen zur Innenentwicklung umgesetzt. Dabei geht es schwerpunktmäßig um Nachverdichtungen und um die Entwicklung von Wohnbauland in zentralen Lagen bzw. innerhalb des Siedlungskörpers.

### 4.4 Der Vorrat innerörtlicher Brachflächen für gewerbliche Nutzungen

Neben bereits fertig erschlossenem, aber noch nicht genutztem Bauland stellen Brachflächen, d. h. gewerbliche Flächen, die schon einmal baulich genutzt waren, aber inzwischen – aus welchen Gründen auch immer – aus der Nutzung gefallen sind, das wichtigste Potenzial für künftige Entwicklungen dar, wenn nicht immer neues Ackerland in Wohn- oder Gewerbeflächen umgewandelt werden soll. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass Kommunen Flächenmanagement betreiben und sich in einem ersten Schritt Klarheit über vorhandene Brachflächen verschaffen und im zweiten Schritt ihre neue Nutzung vorbereiten. Wie bereits in Abschnitt 4.3.6 erwähnt, betreiben derzeit nur 15 Prozent der Kommunen in Niedersachsen überhaupt eine Form von Flächenmanagement. Abb. 10 basiert auf den Angaben der Städte und Gemeinden zum Anteil der wiedernutzbaren Brachflächen am Gesamtbestand der Gebäude und Freiflächen im Rahmen einer Umfrage, die das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung im Jahr 2006 durchgeführt hat.

Im Vergleich zu den übrigen Bundesländern zeigt diese Grafik für Niedersachsen das bundesweit niedrigste Wiedernutzungspotenzial an. Es stellt sich die Frage, ob es in Niedersachsen tatsächlich so wenig nutzbare Brachen gibt, oder ob die niedersächsischen Städte und Gemeinden sich bislang noch zu wenig mit der Wiedernutzung von Brachflächen befasst haben, und stattdessen nur die Neuausweisung von Bauland im Fokus hatten.

Angesichts der oben bereits erwähnten Tatsache, dass erst 15 Prozent der niedersächsischen Kommunen Flächenmanagement betreiben, scheint es auch im Lichte dieser Befunde angezeigt, dass sich die niedersächsischen Städte und Gemeinden künftig eine gründlichere Übersicht über Innenentwicklungspotenziale und Baulandreserven verschaffen, bevor sie neues Bauland ausweisen.

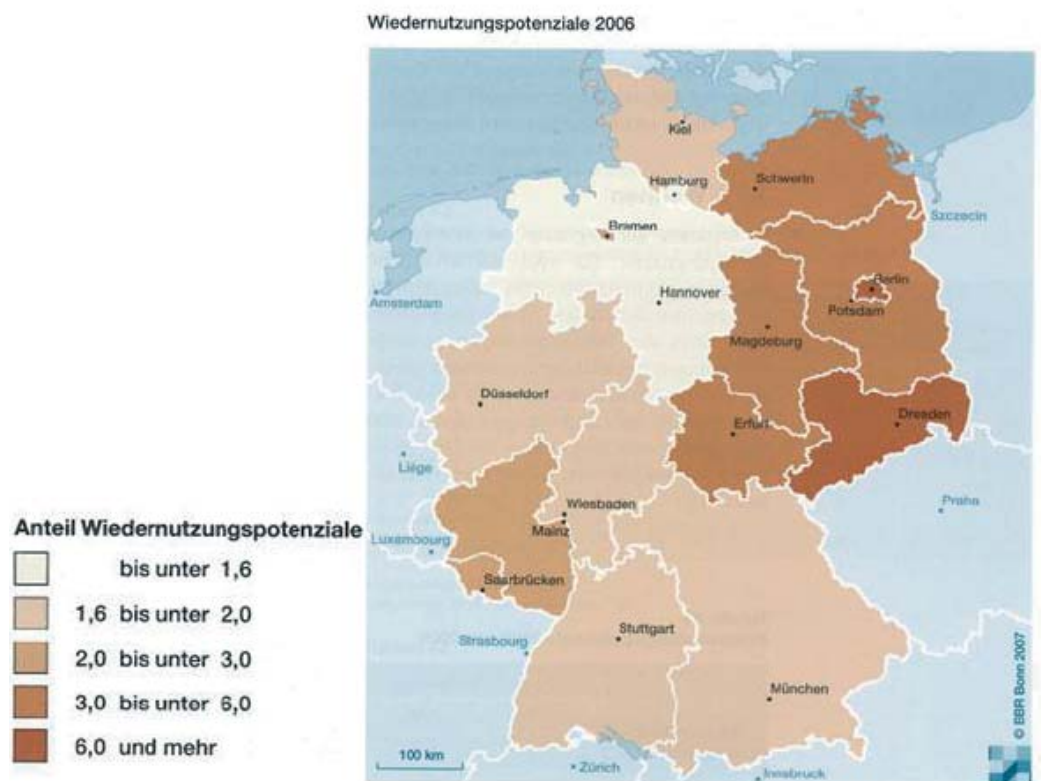


Abb. 10: Wiedernutzungspotenziale an der Gebäude- und Freifläche 2006 in Prozent; Quelle: BBR 2006



# 5. Flächenverbrauch

## 5.1 Ursachen

Trotz rückläufiger Tendenz liefert der anhaltend hohe Flächenverbrauch in Niedersachsen bislang noch keinen ausreichenden Beitrag, um das Flächensparziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu erreichen. Auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und einer insgesamt schrumpfenden Bevölkerung wächst der Bestand an Gebäuden und flächenbeanspruchenden Infrastrukturen in Niedersachsen. Den oftmals in der Praxis schon angewandten Maßnahmen stehen immer wieder Probleme in den Kommunen gegenüber, die einem ressourcenschonenden Umgang mit Fläche entgegenwirken.

Ursächlich dafür sind insbesondere:

- Eine weiterhin hohe Nachfrage nach neuen Wohngebäuden mit einer eindeutigen Ausrichtung auf den flächenintensiven Bau von Einfamilienhäusern. Dabei treten die Vorteile des Wohnens in zentralen Lagen (z. B. Nähe zu Versorgungseinrichtungen) häufig in den Hintergrund. Zu nennen ist des Weiteren die Vergabep Praxis von Banken und Kreditinstituten, die potenziellen Bauherren einen kreditfinanzierten Neubau eher ermöglicht als die schwer kalkulierbare Sanierung eines Altbaus .
- Die Veränderung von Lebensstilen in der Bevölkerung:
  - Bezogen auf die jüngere Generation fällt insbesondere ins Gewicht, dass viele Menschen keine oder erst spät Familien gründen. Dies führt kurz- und mittelfristig zu einer deutlichen Zunahme von kleineren Haushalten, welche pro Kopf mehr Wohnfläche benötigen<sup>1</sup> und darüber hinaus zu einer zusätzlichen Nachfrage nach geeigneten Wohnraumangeboten.
  - Bezogen auf die ältere Generation ist zu beobachten, dass Senioren auch dann in ihrem vertrauten Umfeld verbleiben, wenn die Kinder bereits ausgezogen und das Haus resp. die Wohnung für den eigenen Bedarf zu groß geworden ist (Empty-Nest-Problematik). In Verbindung mit dem wachsenden Anteil älterer Menschen hat dies entscheidenden Anteil an der wachsenden Pro-Kopf-Flächeninanspruchnahme.
- Höhere Kosten für Bauträger und Bauherren beim Umbau und der Sanierung im Bestand, z. T. verursacht durch fehlendes Know-how über kostengünstige Modernisierungs- und Sanierungstechniken.
- Interkommunale Konkurrenz als treibender Motor von Baulandausweisungen für Wohnen und Gewerbe über den absehbaren Bedarf hinaus, um im Wettbewerb, um eine abnehmende Zahl Zuzugswilliger zu konkurrieren. Zwar ist die Neuausweisung von Bauland in den letzten Jahren insgesamt zurückgegangen, vorhandene Baulandreserven wurden dabei aber nur selten zurückgenommen.
- Die Vernachlässigung der Innenentwicklungspotenziale durch Städte und Gemeinden aufgrund erheblicher Baulandüberhänge in verschiedenen Teilräumen Niedersachsens.
- Die dem Baulandüberhang geschuldeten niedrigen Baulandpreise, die eine Nutzung bzw. Wiedernutzung von älteren Wohngebäuden, Althofstellen und von Brachflächen erschweren.
- Bei den kommunalen Akteuren bestehen häufig Informationsdefizite
  - über nutzbare Baulücken, Brachflächen und Nachverdichtungspotenziale im Innenbereich,
  - über den Flächenbedarf hinsichtlich der zu erwartenden Haushalts- und Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft,
  - sowie über die langfristigen Kosten einer Flächenentwicklung (die Herstellungskosten und die Unterhaltungskosten von Infrastrukturen) und den daraus zu erwartenden langfristigen Nutzen (in Form von Steuer(mehr)einnahmen und weiteren regionalökonomischen Effekten).
- Höhere Kosten bzw. Kostenrisiken bei der Revitalisierung altlastenverdächtigter Gewerbebrachen. Zudem kommen für eine gewerbliche Entwicklung im Innenbereich nicht alle Branchen in Frage, sondern vorrangig „nicht“ und „nicht wesentlich störendes Gewerbe“. In Bereichen mit angrenzender Wohnnutzung sind andernfalls schwer lösbare Emissionskonflikte (bspw. Lärmkonflikte zwischen Wohn- und gewerblichen Nutzungen) zu erwarten.
- Wandel von Einzelhandelsstrukturen mit der Tendenz zu größeren Einzelhandelsimmobilien und einer Abwanderung aus den Zentren in die Ortsrandlagen.
- Unzureichende regionale Abstimmung, insbesondere fehlende regionale Siedlungs- und Gewerbekonzeptionen.
- Nicht hinreichende Ausrichtung und Ausstattung von Förderprogrammen auf das Ziel der flächensparenden Entwicklung und der Sanierung/ Ertüchtigung oder den Rückbau bestehender Gebäude und Infrastrukturen.
- Auch unabgestimmte Ressortpolitik wirkt als Hemmnis einer flächensparenden Entwicklung, wenn Flächensparziele nicht ressortübergreifend formuliert sind.
- Ein (noch) geringes Bewusstsein bei Planern, Ingenieuren und Bauberufen für die neuen Aufgaben der Innenentwicklung und der Aufwertung von Bestandsgebäuden.
- Eine fehlende gesetzliche Verpflichtung von Kommunen durch das BauGB, Innenentwicklungskataster zu erarbeiten und Folgekosten vor der Erschließung von neuem Bauland zu betrachten.
- Nicht hinreichende Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf das System der Zentralen Orte.
- Bisher geringe Anforderungen an die Darlegung der Erforderlichkeit bei der Ausweisung neuer Baugebiete.

<sup>1</sup> Auch Einpersonenhaushalte benötigen eine eigene Küche, ein eigenes Bad, sowie Flur und Nebengelass.

## 5.2 Folgen des Flächenverbrauchs

Nicht nur die Ursachen des Flächenverbrauchs sind vielfältig, auch seine Auswirkungen und Folgen sind von großer Komplexität geprägt. Zu den gravierenden ökologischen Folgen gehören die Bodenverluste und -beeinträchtigungen, da der Boden durch die Versiegelung irreversibel zerstört wird. Neben den ökologischen Folgen ist der Flächenverbrauch aber auch an der Entstehung negativer ökonomischer und städtebaulicher Entwicklungen beteiligt.

Zu den ökologischen Folgen gehören insbesondere

- Bodenversiegelung und Verlust von Freiräumen,
- baubedingte sowie aus Kompensationspflichten resultierende Verluste landwirtschaftlicher Flächen,
- Verschärfung von Hochwasserereignissen,
- Verlust von Arten und Gefährdung der biologischen Vielfalt durch Landschaftszersiedelung und -zerschneidung,
- Beeinflussung und Verluste von Ökosystemleistungen (z. B. Klimaregulierung, Grundwasserneubildung, Pufferleistung von Böden und Pflanzen),
- Zunahme des Verkehrsaufkommens durch Verlagerung des Wohnens an periphere Lagen (z. B. Zunahme der Wegelängen im Berufs- und Versorgungsverkehr).

Zu den städtebauliche Folgen gehören insbesondere

- Verstärkung des Trends zu „perforierten“ Städten und Gemeinden,
- Erschwerung der Anpassung der freiwerdenden Immobilienbestände an gegenwärtige und künftige Wohnraumanforderungen,
- erhebliche Wohnungsleerstände mit Schwerpunkt in Schrumpfungsräumen. So geht die NBank davon aus, dass in Regionen mit Wohnungsüberhängen in der Summe jedes Jahr zusätzlich ca. 8.000 Wohnungen auf den Markt kommen, die nicht mehr gebraucht werden,
- Unternutzung und Verfall bestehender Bausubstanz und Infrastrukturen.

Zu den ökonomischen Folgen gehören insbesondere

- übermäßige Investitionen in den Neubau, die Leerstand und Wertverlust des Immobilienbestandes begünstigen. Sie erschweren darüber hinaus die Nachnutzung/ Umnutzung vorhandener Immobilien,
- dauerhafte Finanzlasten für Kommunen, die als Zwischenerwerber für nicht marktfähige Wohn- und Gewerbegebiete tätig geworden sind,
- abnehmende bauliche Dichte, die den technischen Erschließungsaufwand eines baulich genutzten Gebietes sowie die damit verbundenen infrastrukturellen Folgekosten erhöht.

## 5.3 Argumente für die Reduzierung des Flächenverbrauchs

Wesentliche Argumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs beziehen sich auf den demographischen Wandel, auf das Erfordernis zum sparsamen Umgang mit landwirtschaftlicher Nutzfläche und ökologischen Freiräumen, auf die Sicherung und Gestaltung zukunftsfähiger Raum- und Siedlungsstrukturen und schließlich zunehmend auf die ökonomischen Implikationen der Flächeninanspruchnahme.

- Demographischer Wandel: Insbesondere in schrumpfenden Regionen begünstigt ein sparsamer Umgang mit Grund und Boden die Nachnutzung von Gebäuden, wirkt Leerständen entgegen und trägt sowohl zur Werterhaltung des Immobilienvermögens als auch zum Erhalt des baukulturellen Erbes und der Eigenart der Siedlungsräume in Niedersachsen bei.
- Sicherung und Gestaltung zukunftsfähiger Raum- und Siedlungsstrukturen:
  - Zur Erhaltung der Versorgungssicherheit und der Lebensqualität ist es angesichts sinkender Bevölkerungsdichte und einer alternden Bevölkerung unumgänglich, auf den Erhalt resp. die Entwicklung kompakter Siedlungsstrukturen hinzuwirken, da die Kostengunst für Infrastrukturangebote in der Regel in direktem Zusammenhang mit der Siedlungsdichte steht. Dies gilt z. B. für Schulen, Kindergärten, medizinische Versorgung, Schwimmbäder oder auch ÖPNV-Angebote.
  - Kompakte Siedlungsstrukturen erleichtern den Übergang in ein Zeitalter, in dem nicht mehr unbegrenzt auf fossile Energieträger zurückgegriffen werden kann, u. a. durch Reduzierung der Mobilitätsanforderungen und verbesserte Einsatzmöglichkeiten von KWK. Regionen der kurzen Wege werden angesichts wachsender Kraftstoffpreise bereits heute und in zunehmendem Maße zu einem Vorteil im Wettbewerb um Neubürger und ansiedlungswillige Unternehmen.
- Landwirtschaftliche Produktionsflächen und unversiegelte Böden sind endliche und sich stetig verknappende Ressourcen. Im Gefolge der Förderung erneuerbarer Energien hat sich der Nutzungsdruck auf die landwirtschaftlichen Flächen erheblich verschärft. Da baubedingte Flächenverluste nur bedingt reversibel sind, sind hier besonders hohe Maßstäbe an eine effiziente Flächennutzung anzulegen und Strategien der Innenentwicklung, der Gebäudenachnutzung und der Brachflächenrevitalisierung in den Vordergrund zu stellen.
- Eine sparsame Inanspruchnahme von Flächen trägt direkt zum Erhalt von Freiräumen für den Naturschutz und für die Erholung bei.
- Die Entwicklung von nicht marktfähigen Bauflächen führt zu dauerhaften Infrastrukturfolgekosten zu Lasten der öffentlichen Hand. Ein Überhang an gewerblichen Bauflächen konterkariert zudem Bemühungen, Gewerbebranchen einer Wiedernutzung zuzuführen.

## 6. Instrumente und Handlungsempfehlungen

Die Reduzierung des Flächenverbrauchs ist ein komplexes Ziel, das viele Akteure anspricht und betrifft. Zur Umsetzung des Ziels ist daher ein Bündel an verschiedenen Maßnahmen des Landes sowie anderer öffentlicher und privater Akteure erforderlich. Basierend auf einer Vielzahl von Projekterfahrungen der letzten Jahre nicht nur in Niedersachsen, sondern auch in anderen Bundesländern, haben sich Maßnahmen zu folgenden Handlungsfeldern als sinnvoll und zielführend herausgestellt:

- Flächeninformationen
- Förderprogramme
- Planerische/kooperative Instrumente
- Kommunikation
- Ökonomische Instrumente.

Auf dieser Grundlage wurden sowohl rechtliche Maßnahmen, wie z. B. verbindliche Vorgaben im Bau- und Raumordnungsrecht, Einführung von handelbaren Flächenausweisungsrechten und Modifikationen der Grundsteuer diskutiert, als auch freiwillige und unterstützende Maßnahmen, wie z. B. Erhöhung des Umsetzungsgrades und der Wirksamkeit vorhandener Planungsinstrumente, zielgerichtete finanzielle Unterstützung durch das Land und kommunikative Strategien. Einvernehmliche Empfehlungen konnten insbesondere im Bereich dieser freiwilligen und unterstützenden Leistungen verabschiedet werden. Diese einvernehmlichen Empfehlungen zu den einzelnen Handlungsfeldern sind im Folgenden dargestellt.

### 6.1 Empfehlungen zu Flächeninformationen

Für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung sind belastbare Informationen über vorhandene Flächenreserven im Bestand eine fundamentale und unerlässliche Voraussetzung. Dies beinhaltet insbesondere die vollständige Erfassung vorrangig innerörtlicher Entwicklungspotenziale, ihre Berücksichtigung bei Planungsmaßnahmen und ihre kontinuierliche Fortschreibung.

Dem Land wird daher empfohlen,

- in seinen Förderprogrammen eine klar fokussierte Zuwendungsmöglichkeit aufzunehmen, um die Städte und Gemeinden bei der Erfassung des Bestandes an Flächenreserven sowie der Erhebung zusätzlicher Informationen für die Erstellung von Entwicklungs- und Planungskonzepten zu unterstützen (z. B. Daten von Bodenverunreinigungen und zur Bevölkerungs-, Gewerbe-, Verkehrs-, Freizeitentwicklung) sowie
- den Sachaufwand für orientierende Untersuchungen bei altlastverdächtigen Flächen zu erstatten. In den meisten Fällen führt diese Untersuchung zu der Erkenntnis, dass eine Nachnutzung ohne unzumutbaren Aufwand realisierbar ist.

Den Städten und Gemeinden wird empfohlen,

- die Baulandpotenziale des tatsächlich bebauten Bereichs (Brachflächen, Baulücken, Althofstellen, wenig genutzte Grundstücke, ggf. Leerstände) flächendeckend zu erfassen,
- ein digitales Flächeninformationssystem aufzubauen und fortzuschreiben, in dem die für ein Flächeninformationssystem benötigten Informationen zusammengeführt werden.

### 6.2 Empfehlungen zu Förderprogrammen

Ohne entsprechende öffentliche Förderung ist das Ziel, den Flächenverbrauch zu reduzieren, nicht zu erreichen. In einer Arbeitsgruppe, in der neben den betroffenen Ressorts (MS, ML, MW und MU) auch die Kommunen und die Umweltverbände vertreten waren, wurden die Förderprogramme des Landes hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Flächenverbrauch bewertet. Eine Gesamtschau der untersuchten Programme enthält Kap 9.2. Obwohl viele der geprüften Programme nicht explizit zur Reduzierung des Flächenverbrauchs konzipiert wurden, bestehen doch etliche Potenziale, eine Innenentwicklung von Ortschaften zu unterstützen. Dies gilt zum Teil bereits nach der gegenwärtigen Regelungslage; durch einige Anpassungen könnten die Förderangebote allerdings noch wesentlich besser auf das Ziel des Flächensparens ausgerichtet werden.

Der Arbeitskreis empfiehlt grundsätzlich, die staatliche Förderung von Brachflächensanierungen und auf die Innenentwicklung gerichtete Stadt- und Dorfentwicklungen aufrechtzuerhalten bzw. finanziell besser auszustatten. Zur Optimierung der Programme wird darüber hinaus empfohlen, die Förderangebote in Teilen zu modifizieren:

- Bessere Zuwendungsmöglichkeiten zur Erfassung des Bestandes an Flächenreserven,
- Erstattung des Sachaufwands für orientierende Untersuchungen im Bereich der altlastverdächtigen Flächen,
- Subventionierung von notwendigen Kosten für Abbruch und Umsiedlungsmaßnahmen, die zur Verminderung des Flächenverbrauchs führen,
- Sicherstellung der Chancengleichheit für Brachflächenstandorte gegenüber Bauflächen auf der „grünen Wiese“,
- Erhöhung des Förderanteils für Brachflächenrecycling auf einheitlich 75 Prozent,
- Vereinfachung der Fördermöglichkeiten zugunsten des Grundeigentümers, insbesondere bei öffentlichem Eigentum,
- Förderung der Erstellung von konkreten Nachnutzungskonzepten,
- Städtebauliche Fördermöglichkeiten zur Unterstützung privater Eigentümergemeinschaften,
- Förderung von Stadtumbaumaßnahmen nach §171 a ff BauGB,
- Besondere Berücksichtigung von Investitionen zum Umbau bestehender landwirtschaftlicher Altgebäude
- Förderung von Bodensanierungen durch Agrarförderung,
- Geförderte Vorhaben sollen die strukturellen Vorgaben der Raumordnung beachten.

Der vollständige Bericht zur Optimierung der Förderprogramme ist in Kapitel 9.3 aufgeführt.



## 6.3 Empfehlungen zu Planung und Kooperation

Die Kommunen treffen in der Stadtentwicklung und in der Bauleitplanung die wesentlichen Entscheidungen über die Flächen-nutzung auf ihrem Gebiet. Daher ist es besonders wichtig, die Kommunen zu informieren und sie bei ihrer Strategie der Stärkung der Innenentwicklung zu unterstützen. Eine nachhaltige Reduzierung des Flächenverbrauchs setzt daher ein Zusammenwirken des Landes mit den Städten, Gemeinden und Landkreisen voraus. Die Empfehlungen des Arbeitskreises beziehen sich im Wesentlichen auf folgende Aspekte:

- Unterstützungsleistungen des Landes für die Kommunen hinsichtlich Datenbereitstellung und IT-gestützter Tools zur Datenerfassung auf verschiedenen Ebenen (z. B. Demografie, Infrastrukturfolgekosten, Erfassung der Potenziale), um die Informationsgrundlagen für planungsrelevante Entscheidungen zur Siedlungsentwicklung zu vervollständigen,
- Stärkung der Steuerungswirkung der Regionalplanung durch die Träger der Regionalplanung im Hinblick auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs und die Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen, und
- Hinweis an die Städte und Gemeinden, wie im Rahmen der Siedlungsentwicklung die Innenpotenziale besser zu nutzen sind.

Im Einzelnen wird empfohlen:

### 1. Maßnahmen des Landes zur Unterstützung der Kommunen

Dem Land wird empfohlen, die Kommunen in ihren Bestrebungen die Innenentwicklung zu stärken und folgendermaßen zu unterstützen:

- bei der Erhebung, Analyse und Bewertung ihrer Entwicklungspotenziale, durch Bereitstellung von statistischen Daten auf der Ebene der Landkreise über
  - die voraussichtliche Eigenentwicklung der Bevölkerung (gemeindescharf),
  - die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung in Landkreisen und kreisfreien Städten unter Berücksichtigung von überregionalen Wanderungsbewegungen,
  - Wohnungsmarktentwicklungen (auch gemeindebezogen) und
  - durch Unterstützung der Kommunen bei der Diskussion über die Schlussfolgerungen für die künftige Siedlungsentwicklung sowie bei der Gründung regionaler Zweckbündnisse,
- bei der Auswahl geeigneter IT-gestützter Tools
  - zur Erfassung von Brachflächen, ungenutzten Baugrundstücken und von Leerständen im Siedlungsbestand,
  - zur Berechnung der Kosten und Nutzen der Siedlungs- und Gewerbeentwicklung ggf. in Zusammenarbeit und im Erfahrungsaustausch mit anderen Ländern und unter Nutzung der Erfahrungen mit der Anwendung durch kommunale Praktiker, z. B. im Rahmen von REFINA,
  - und durch kostenlose Bereitstellung geeigneter IT-gestützter Tools und Unterstützung bei der Anwendung.

Dem Land wird des Weiteren empfohlen,

- die Träger der Regionalplanung zu beauftragen, regionale Konzepte und Ziele
  - für den noch erforderlichen Wohnungsbau in Wachstumsregionen,
  - für erforderliche Siedlungsumbaumaßnahmen in stagnierenden und schrumpfenden Regionen,
  - für den erforderlichen Gewerbeflächenbedarf aus Neubaugebieten und zu revitalisierenden Brachflächen resultierend aus der gesamtwirtschaftlichen und sektorspezifischen Entwicklung der Wirtschaft,
  - auf der Basis des Zentrale-Orte-Systems und der Ziele der Landesraumordnung sowie unter Berücksichtigung der zu erwartenden demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung zu formulieren,
- den Kommunen zu empfehlen, vor der Entwicklung neuer Baugebiete eine valide, regional abgestimmte Prognose über die Bevölkerungsentwicklung, eine Bestandsaufnahme über die Innenentwicklungspotenziale sowie eine Folgekostenrechnung für Infrastrukturen zu erstellen,
- bei Rückbaumaßnahmen für Infrastrukturen oder bei der entschädigungslosen Rücknahme nicht verwirklichter Baugebiete zu beraten.

### 2. Aktivitäten der Träger der Regionalplanung

Den Trägern der Regionalplanung wird empfohlen,

- zusammen mit den Städten und Gemeinden Potenziale und Maßnahmen für eine flächensparende und nachhaltige Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung der Möglichkeiten, die sich im Bestand ergeben, zu ermitteln und diese zur Grundlage für abgestimmte Ziel- und Planungskonzepte zu machen,
- stärker auf Bedarfsnachweise in der Bauleitplanung zu achten,
- die Kostentransparenz in der Planung zu erhöhen und die Folgekosten von Infrastruktur zu berücksichtigen,
- regionale Grundsatzbeschlüsse zur vorrangigen Innenentwicklung herbeizuführen,
- interkommunale Zusammenarbeit und die Bildung von Flächenpools zu fördern,
- Vorschläge für regionale Einzelhandels- und Gewerbeflächenkonzepte zu erstellen,
- Vorgaben zur Konzentration der Wohnbauflächenentwicklung und gewerblicher Bauflächenentwicklung auf die zentralen Orte zu machen und Flächenentwicklung im Übrigen auf den Eigenbedarf zu beschränken, der sich aus Größe, Struktur und Ausstattung ergibt,
- festzulegen, dass neue Bauflächen auf eine Bedienung durch öffentliche Verkehre auszurichten sind,
- darauf hinzuwirken, Entwicklungen so zu gestalten, dass sie durch Optimierung der bisherigen Nutzung, durch Steigerung der Nutzungsintensität und -mischung an Standorten und auf Flächen sowie durch Steigerung der Auslastung von vorhandener Infrastruktur keinen Flächenanspruch auslösen.

### 3. Aktivitäten der Städte und Gemeinden

Den Städten und Gemeinden wird empfohlen,

- ortsteilbezogene Bestandsaufnahmen, Analysen und Bewertungen durchzuführen
  - von freien Flächen (Brachflächen, Baulücken, Althofstellen, wenig genutzten Grundstücken),
  - von sich abzeichnender demographischer Entwicklungen,
  - von Leerständen,
  - der Wohnungsmarktentwicklungen,
  - von Gewerbeflächenbedarfen aus der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sowie Bedarfen der lokalen Wirtschaft, Bestands- und Revitalisierungspotenziale für die gewerbliche Entwicklung,
- Mengenziele, sowie qualitative Entwicklungsziele (auch ortsteilbezogen) im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung, sowie Zeitpläne für die Umsetzung von Entwicklungszielen zu erarbeiten,
- planerische Konzepte zur Förderung der Innenentwicklung zu erstellen (u. a. Definition von Entwicklungsschwerpunkten, Handlungsstrategien und zielgruppenbezogene Profilbildung),
- Flächenrecycling zu fördern (Beratungsangebote, eigene Projektvorschläge),
- bei der Erschließung von Neubaugebieten die Kosten für Planung, Erschließung und den Betrieb der Infrastruktur auf der Grundlage von Kostenrechnern zu ermitteln,
- mit benachbarten Kommunen interkommunal zusammenzuarbeiten, um die Siedlungsentwicklung für alle Beteiligten ökonomisch und ökologisch zu optimieren.

Einige Empfehlungen aus dem Handlungsfeld „Planung und Kooperation“ konnten nicht einvernehmlich verabschiedet werden.

Die Empfehlungen

- an das Land,
    - Kriterien und Maßstäbe zur Erfüllung des bundesweiten 30-ha-Ziels der Bundesregierung zu etablieren, wie für überregionale Planungen, sowie für Planungen der Landkreise sowie Städte und Kommunen das 30-ha-Ziel heruntergebrochen werden kann,
    - die Träger der Regionalplanung zu beauftragen, auf der Grundlage dieser Kriterien und Maßstäbe unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten,
- in Anlehnung an das 30-ha-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, angepasste Flächensparziele als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen und
- an die Träger der Regionalplanung,
    - im Benehmen mit den Städten und Gemeinden Flächensparziele festzulegen, sowie
    - eine gezielte Begrenzungsstrategie in Form von bedarfsgerechten Mengenzielen und Nutzungsprioritäten in der räumlichen Planung zu verfolgen,

wurden von der Mehrheit des Arbeitskreises zwar unterstützt, konnten seitens des Städte- und Gemeindebundes jedoch nicht mitgetragen werden.

## 6.4 Empfehlungen zum Flächenrecycling

Das Flächenrecycling von industriellen, gewerblichen und militärischen Brachflächen ist eine bereits an vielen Beispielen erfolgreich durchgeführte Maßnahme zur Verminderung des Flächenverbrauchs und zur Erhaltung lebendiger Ortsmitten. Allerdings zeigt sich eine Diskrepanz zwischen den bestehenden innerörtlichen Potenzialen an Brachflächen und deren begrenzter Nutzung, denn das Flächenrecycling ist bei einem bestehenden Altlastenverdacht generell mit einem höheren Aufwand verbunden als die Bereitstellung von Bauland auf der „grünen Wiese“. Grundlegend ist daher ein Verständnis, wonach die Ressource „Fläche“ begrenzt und eine „Kreislaufwirtschaft“ unverzichtbar ist.

Da die Kosten für eine Bodensanierung und Abfallentsorgung, sofern sie erforderlich wird, beträchtlich sein können, stellt der gesteigerte Aufwand für die Vermeidung von Altlastenproblemen sowie für effiziente Planung und Projektmanagement grundsätzlich eine sinnvolle Investition dar.

Der Arbeitskreis hat daher insbesondere Empfehlungen erarbeitet wie

- Altlastenprobleme grundsätzlich vermieden werden können,
- das Planungs- und Prozessmanagement zur Wiedernutzung der Brachflächen verbessert werden kann und
- die nach einer Sanierung einer Fläche verbleibenden Risiken für Investoren minimiert werden können.

Zur Optimierung des Flächenrecyclings wird im Einzelnen empfohlen:

- Bei der Überwachung von aktiven Gewerbebetrieben sollte konsequent darauf hingewirkt werden, Fehlentwicklungen zu verhindern. Damit wird das Risiko vermindert, dass die Beseitigung von Altlasten später der öffentlichen Hand zur Last fällt. Hierbei besitzen auch eigenverantwortliche Maßnahmen der Anlagenbetreiber eine erhebliche Bedeutung.
- Bei nicht genutzten, im Verfall begriffenen Anlagen ist zu prüfen, ob durch eine Beseitigungsanordnung gemäß § 54 NBauO oder ein Rückbaugesuch nach § 179 BauGB das Risiko vermindert werden kann, dass sie später der öffentlichen Hand zur Last fallen.
- Es sollten verstärkt integrierte Stadtentwicklungskonzepte erarbeitet werden, die die Stadtentwicklung mit der Untersuchung und Sanierung belasteter Brachflächen verknüpfen. Auf diese Weise werden städtebauliche und umweltrelevante Aspekte frühzeitig miteinander verzahnt und der oft langwierige Prozess des Flächenrecyclings effektiv strukturiert.
- Das Projekt- und Prozessmanagement bei Flächenrecyclingvorhaben seitens der zuständigen Behörden sollte verbessert werden. Dazu sollten verstärkt Fachkräfte mit Spezialkenntnissen zum Management von Brachflächen und zur Konzeption von Nachnutzungskonzepten in der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden. Sie sollen die Arbeit privater Ingenieurbüros nicht einschränken, sondern als Sachverwalter des Zieles „Flächenrecycling“ innerhalb der Verwaltung die Bearbeitung konkreter Projekte initiieren, koordinieren und begleiten.
- Es sollte angestrebt werden, die Untersuchungs- und ggf. Sanierungsmaßnahmen nach dem Bodenschutzrecht bereits so weit wie möglich durchzuführen, auch wenn noch keine konkrete Nachfrage eines Nachnutzers besteht. Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen ein Verantwortlicher zur Durchführung

dieser Maßnahmen verpflichtet und im Stande ist. Hierzu ist gemäß § 4 Abs. 4 BBodSchG eine Klärung der zulässigen Nutzung durch die Gemeinde erforderlich. Fehlt es an einem solventen Verantwortlichen, sollte zumindest die Kontamination näher untersucht und es sollten planerische Vorüberlegungen angestellt werden, damit im Falle eines konkreten Nutzungsinteresses eine Informations- und Handlungsbasis existiert.

- Die Möglichkeiten zum Einsatz von Flächenfonds zur Mobilisierung von Brachflächen und zur wirtschaftlichen Risikostreuung sollten fortentwickelt und besser genutzt werden, u. a. gemäß der JESSICA-Initiative der EU\*
- Die nach einer Sanierung verbleibenden Risiken für den Flächenerwerber sollten durch geeignete Absicherungen aufgefangen werden. Hierfür kommt teilweise eine Erklärung der Bodenschutzbehörde über die Erfüllung der Sanierungspflicht, eine Verbindlichkeitserklärung nach § 13 Abs. 6 BBodSchG oder eine entsprechende Vereinbarung in Betracht. Falls nach Sicherungsmaßnahmen auf einem Grundstück relevante Kontaminationen verbleiben, die (nur) bestimmte Nachnutzungen erlauben, kann ein nachvollziehbares Interesse von Investoren bestehen, sich gegen eine spätere Zusatzhaftung bei neuen Erkenntnissen finanziell abzusichern. Hierzu sollte eine interessengerechte Risikoaufteilung zwischen Investoren und öffentlicher Hand angestrebt werden. Versicherungsunternehmen sollten angeregt werden, geeignete Produkte zur Absicherung der Investoren anzubieten.

## 6.5 Empfehlungen zur Kommunikation

Eine Kommunikationsstrategie, die sich gezielt an die Akteure richtet, die auf lokaler und regionaler Ebene für flächenwirksame Entscheidungen zuständig sind, sich aber auch an die breite Öffentlichkeit wendet, ist ein zentraler Baustein zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Im Mittelpunkt steht dabei eine Informationskampagne, die zum einen die positiven Effekte der Innenentwicklung verdeutlicht, zum anderen einen intensiven Erfahrungsaustausch aller Beteiligten ermöglicht.

Nach Auffassung des Arbeitskreises sollte eine Kommunikationsstrategie folgende Bausteine enthalten:

### 1. Maßnahmen des Landes

- **Flächensparen ist Chefsache**  
Die Landesregierung und die relevanten Ministerien sollten in der Öffentlichkeit und gegenüber den Kommunen deutlich machen, dass sie hinter dem Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung stehen.
- **Interministerieller Koordinierungskreis „Zukunft Fläche“**  
Wie bei allen Querschnittsthemen laufen viele Initiativen und Projekte parallel und werden von den Ressorts getrennt initiiert und gesteuert. Der AK Flächenverbrauch- und Bodenschutz hat zurzeit eine wichtige Funktion als Informationsbörse, in der diese Informationen zusammenlaufen und ausgetauscht werden. Nach Beendigung der 6. Regierungskommission fehlt dieses Kommunikationsforum.

Es sollte ein Koordinierungskreis „Zukunft Fläche“ eingerichtet werden, in dem die im Arbeitskreis „Flächenverbrauch und Bodenschutz“ beteiligten Ressorts zusammenarbeiten. Aufgabe des Koordinierungskreises ist es, das zukünftige weitere Vorgehen abzustimmen und auf diese Weise die verschiedenen Zuständigkeiten optimal miteinander zu verzahnen.

Darüber hinaus wird der AK Flächenverbrauch und Bodenschutz eine breite Palette von Strategien und Maßnahmen empfehlen, deren Umsetzung auch von einer zentralen Anlaufstelle des Landes gesteuert werden sollte. Es wird daher empfohlen, nach Beendigung der 6. Regierungskommission, einen interministeriellen Koordinierungskreis einzurichten. Aufgaben des Koordinierungskreises sollten sein,

- die Abstimmung und Betreuung der ressortübergreifenden Aktivitäten des Landes zum Thema Reduzierung des Flächenverbrauchs, mit dem Ziel, diese zu vernetzen und zu verknüpfen,
- die Betreuung einer zentralen Internet gestützten Informationsplattform, die sich mit konkreten Informationen vornehmlich an die Kommunen, aber auch an die interessierte (Fach)Öffentlichkeit richtet,
- als Ansprechpartner für Kommunen zu den Möglichkeiten der Einwerbung von Fördermitteln zur Reduzierung des Flächenverbrauchs zu dienen,
- die Initiierung eines Aktionsbündnisses, in dem die unterschiedlichen Akteure des Landes eingebunden sind. Aufgabe der Allianz ist, als außen wahrnehmbarer Rahmen (Label) für einzelne Aktionen zu dienen und die durchgeführten Maßnahmen zu evaluieren.

### • Informationskampagne zum Thema

Dem Land wird empfohlen, eine Informationskampagne zu entwickeln, bei der wichtige Akteure und Multiplikatoren gezielt einbezogen werden. Die zu entwickelnde Informationskampagne sollte insbesondere folgende Bausteine enthalten, die von unterschiedlichen Akteuren zu entwickeln und umzusetzen sind:

- Basis sollte eine konsistente Begründung sein, die von allen öffentlichen Akteuren und insbesondere der Landesregierung mitgetragen wird, weshalb es gleichermaßen aus
  - ökologischen (z. B. Wasser, Boden, Verkehr, Energie, Klima, Biodiversität),
  - sozialen (sozialer Zusammenhalt, Werterhalt von Immobilien für die Altersversorgung, Mobilität Nichtmotorisierter, Beschäftigungseffekte der Bestandssanierung),
  - ökonomischen (Infrastrukturkosten, Leerstände, Mietausfälle, Immobilienwertverluste, geringere Energiekosten, Material- und Kostenersparnis),
  - städtebaulichen (Erhalt/ Aufwertung des Ortsbildes)
 Gründen dringend notwendig ist, Flächen zu sparen.
- Entwicklung eines im Internet zugänglichen Indikators zum Flächenverbrauch in Niedersachsen (Daten zum Flächenverbrauch, Daten zum demographischen Wandel, Checklisten, Leitfäden etc.)
- Entwicklung von zielgruppenspezifischen Informationsmaterialien zu den Möglichkeiten einer flächensparenden Siedlungsentwicklung (z. B. Aufzeigen des Mehrwerts an Lebensqualität bei Siedlungsentwicklung im Innenbereich für Kommunen und Bauherren, Information über langfristige Kosten von Siedlungsentwicklung im Außenbereich für

\* Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas

Kommunen und Bauherren, rechtliche Rahmenbedingungen, Wanderausstellung zum Thema Flächenverbrauch, etc.),

- Durchführung von Fachtagungen und regionalen Workshops,
- Unterstützung von Fortbildungsmaßnahmen für Planer, Ingenieure und Bauberufe für die neue Aufgabe der Innenentwicklung und der Aufwertung von Bestandsgebäuden,
- Initiieren von Ideenwettbewerben und Modellvorhaben, um Vorschläge für innovative Problemlösungen zu generieren und die Anwendung zu erproben, z. B.
  - Leben im Dorf, Leben mitten drin,
  - Neues Leben in alten Scheunen,
  - Platz da – Stadt für Kinder,
  - Mach's besser, altes Haus,und Kommunikation guter Beispiele landesweit,
- Unterstützung und Vernetzung der regionalen Akteure mit gemeinsamen (regionsübergreifenden) Problemen, z. B. durch aktiven Erfahrungsaustausch und Zusammenarbeit/ Abstimmung mit den Nachbargemeinden.

## 2. lokale und regionale Maßnahmen

Das Land Niedersachsen befürwortet und unterstützt Maßnahmen auf der lokalen und regionalen Ebene. Maßnahmen aller gesellschaftlichen Gruppen können sein:

- Darstellung der regionalen Entwicklung bzgl. Flächenverbrauch, demographischem Wandel etc.; Beiträge zur Bewusstseinsbildung bei den Kommunen
- Unterstützung der Gemeinden durch die Regionalplanung, z. B. bei der Durchführung der nachstehenden Aktivitäten
- Gezielte Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen durch die Gemeinde und
  - gezielte Ansprache von Grundeigentümern einerseits und potenziellen Investoren andererseits sowie
  - ggf. öffentlichkeitswirksame Bekanntmachung und Vermarktung von entwicklungsfähigen Flächen in Abstimmung mit den Eigentümern,
- Entwicklung von auf die lokale Situation zugeschnittenen Informationskampagnen für die breite Öffentlichkeit (z. B. in Schulen)
- Organisation eines überregionalen Informations- und Erfahrungsaustauschs zwischen den gesellschaftlichen Gruppen zu folgenden Themen:
  - Darstellung von bereits vorhandenen „guten Beispielen“,
  - Gewährleistung des Transfers von Expertenwissen und der Verknüpfung von Wissenschaft und Praxis,
  - Möglichkeiten und Vorteile der (Wieder-)Nutzung innerörtlicher Baukörper und Flächenressourcen hinsichtlich der Nutzung/ Nutzbarkeit vorhandener und neuer Infrastrukturen, z. B. von Nahwärmenetzen in Kombination mit Blockheizkraftwerke und Bioenergienutzung,
  - Entwicklung eines sinnvollen Verhältnisses zwischen Verdichtung im Zusammenhang der bebauten Ortslagen und der Erhaltung (und Entwicklung) innerörtlicher/ innerstädtischer Freiräume zur Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität,
  - Möglichkeiten der ökologischen Verbesserung und der Attraktivitätssteigerung innerörtlicher Wohnquartiere (Werbung für das „Wohnen in der grünen Stadt“ – anstatt auf der grünen Wiese; Grünflächen, Innenhöfe, Fassadenbegrünung usw.).

- Vorteile der Erhaltung von Erholungs- und Erlebnisräumen in un bebauter Landschaft in unmittelbarer Nähe der Siedlungen/ an den Siedlungsrandern,
- Attraktivität und Funktionalität sanierter Bausubstanz (einschließlich der Möglichkeiten der energetischen Sanierung und der Verwendung baubiologisch unbedenklicher Baustoffe in diesem Kontext) und
- Werbung für die Funktionen und den Wert unversiegelter Böden in der Bauleitplanung.

## 6.6 Empfehlungen zu ökonomischen Instrumenten

Eine der wesentlichen Ursachen des Flächenverbrauchs ist die Tendenz, neue Bauprojekte eher in der Peripherie von Städten oder in Randbereichen von städtischen oder ländlichen Regionen anzusiedeln als in den Siedlungskernen. Es ist oft wesentlich einfacher für eine Gemeinde, neue Bauflächen „auf der grünen Wiese“ zu planen, als die Nachnutzung von Brachflächen oder das Schließen von Baulücken zu forcieren. Neben den Bestrebungen Flächennutzungen zu entmischen, spielen dabei wahrscheinlich die Grundstückspreise eine erhebliche Rolle. Daher könnte es sinnvoll sein, mit Preismechanismen die Nachfrage nach Flächen zu beeinflussen. Da zu den neuen ökonomischen Instrumenten noch keine praktischen Erfahrungen vorliegen, beziehen sich die Empfehlungen des Arbeitskreises ausschließlich darauf, bestimmte ökonomische Instrumente zu untersuchen und zu erproben. Es soll geklärt werden, ob diese Instrumente Lenkungswirkungen entfalten können; gleichzeitig ist zu ermitteln, inwieweit evtl. negative Effekte für die Wirtschaft auftreten und wie diese ggf. vermieden werden können.

### 1. Grundsteuerreform

Die Besteuerung von Grund und Boden könnte Ansatzpunkte dafür bieten, wirtschaftliche Anreize für flächensparendes Bauen und verstärkte Bestandsnutzung zu schaffen.

Die Struktur der Grundsteuer stammt noch aus den 1930er Jahren und es ist allgemein akzeptiert, dass sie reformbedürftig ist. Die der Steuerbemessung zugrundeliegenden Einheitswerte liegen zum Teil weit unter den tatsächlichen Verkehrswerten und streuen so stark, dass sich immer wieder Bewertungsdifferenzen zwischen eigentlich gleichwertigen Objekten ergeben. Insbesondere besteht der Reformdruck aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts von 1995, dass die Nutzung von Einheitswerten bei der Erbschafts- und Vermögenssteuer wegen der nicht hinnehmbaren Verstöße gegen das Prinzip der Gleichmäßigkeit der Besteuerung für verfassungswidrig erklärte.

Aus Umweltsicht ist zu kritisieren, dass keine steuerlichen Anreize zur Minderung des Flächenverbrauchs bestehen und sogar flächenintensive Siedlungsformen begünstigt werden. Mit der Reform der Grundsteuer sollte daher die Chance genutzt werden, auch zu einer nachhaltigen Flächennutzung in Deutschland beizutragen, ohne die Steuerbelastung in der Summe zu erhöhen (Aufkommensneutralität).

Allerdings wird die Reformdiskussion zur Grundsteuer schon sehr lange geführt und ist bisher noch zu keinem konkreten Ergebnis gekommen.

Der Arbeitskreis empfiehlt daher dem Bund und dem Land, zunächst den bestehenden Dissens zur Grundsteuerreform zu analysieren und auszuwerten. Dabei sollten auch die Vor- und Nachteile einer Änderung der Grundsteuer zur Mobilisierung bestehenden Baulands sowie unerwünschten Nebenwirkungen auf die Wirtschaft geprüft werden.

## 2. Einführung eines zonierte kommunalen Satzungsrechts bei der Grundsteuer

Zoniertes Satzungsrecht könnte für bestimmte abgegrenzte Gebiete einen geringeren Steuersatz von der Grundsteuer festlegen, um eine Ansiedlung innerhalb bestimmter Gebiete zu fördern. Durch die Ermächtigung zu differenzierten Hebesätzen können Kommunen mehr Spielraum bei der Steuererhebung erhalten. Wenn dadurch bei Investoren ein Anreiz entsteht, auf Innenbereichsflächen an Stelle von Flächen auf der „Grünen Wiese“ zu investieren, kann das zonierte Satzungsrecht lokal das Prinzip „Innen vor Außen“ unterstützen.

Bislang fehlt es an praktischen Erkenntnissen der Steuerfähigkeit und Berechnungsmodellen für Kommunen, welche kurzfristigen Steuerausfälle sie hinnehmen müssen, um langfristig brachliegende Innenstadtbereiche einer neuen Nutzung zuführen zu können. Der Arbeitskreis begrüßt die im Koalitionsvertrag aufgezeigten Überlegungen der Bundesregierung zu einem zonierte Satzungsrecht und es wird dem Bund empfohlen, gemeinsam mit den Ländern dazu ein Pilotprojekt zu veranlassen.

## 3. Handelbare Flächenausweisungsrechte

Bei einem System mit handelbaren Flächenausweisungsrechten könnte eine konkrete Obergrenze – z. B. die Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums auf 30 ha pro Tag – zu den volkswirtschaftlich geringsten Kosten erreicht werden. Ausweisungsrechte würden ausgegeben und zum Handel mit den Kommunen freigegeben. Durch den Handel würden diejenigen Einsparpotenziale identifiziert, die am günstigsten sind, während gleichzeitig jede Kommune ihren individuellen Ausweisungsumfang entwickeln dürfte, da zur Anfangsausstattung von Ausweisungsrechten jederzeit weitere Rechte auf dem freien Markt hinzugekauft werden können. Es entstünde ein Marktpreis, der durch die Nachfrage bestimmt wird. Dieser Preis würde das Kostenverhältnis zwischen Innen- und Außenentwicklung zugunsten der Innenentwicklung verändern. Auf diese Weise könnte eine treffsichere Reduzierung des Flächenverbrauchs erreicht werden, bei gleichzeitig großer Flexibilität der Gemeinden, denn die Gemeinden können weiterhin flexibel ihre gewünschten Entwicklungsmöglichkeiten im Rahmen der geltenden Pläne umsetzen. Risiken für die Kommunen könnten sich durch Transaktionskosten ergeben. Darüber hinaus darf der Handelsraum nicht zu eng begrenzt sein, da es sonst zu einer zu geringen Nachfrage kommen kann.

Wissenschaftliche Erkenntnisse zum Betrieb eines derartigen Handels liegen inzwischen ausreichend vor, daher sollten zunächst praktische Erfahrungen gesammelt werden.

Der Arbeitskreis unterstützt die Absicht der Koalitionsparteien auf Bundesebene, einen Modellversuch zu initiieren, in dem Kommunen auf freiwilliger Basis ein überregionales Handelssystem für die Flächennutzung zu erproben. In diesem Zusammenhang sollen auch unerwünschte Nebenwirkungen auf Industrie- und Gewerbestandorte erforscht werden. Auf der Grundlage der Erkenntnisse und Erfahrungen des REFINA-Projekts DoRiF<sup>2</sup> sollte geprüft werden, ob dieser Modellversuch in Niedersachsen stattfinden kann.

---

<sup>2</sup> REFINA-Vorhaben „Designoptionen und Implementation von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion (DoRiF)“, [www.refina-dorif.de/](http://www.refina-dorif.de/).



## 7. Realisierte Projekte

Insbesondere aus dem Handlungsfeld „Kommunikation“ sind Empfehlungen des Arbeitskreises vom Land schon aufgegriffen und umgesetzt worden.

### 7.1 Auftaktveranstaltung „Flächen sparen – Land bewahren“

Die Veranstaltung „Flächen sparen – Land bewahren“ am 06.12.2010 in Hannover wurde unter Federführung des Niedersächsischen Umweltministeriums gemeinsam mit dem Landwirtschaftsministerium, dem Sozialministerium und der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände durchgeführt. Die Veranstaltung zeigte Möglichkeiten zur Stärkung der Innenentwicklung auf. Weitere Themen waren die künftige Entwicklung des Wohnungsmarkts, die Konzepte zur qualitativen Innenentwicklung und ihre Kostenvorteile sowie gelungene Beispiele für die Nutzung von Leerständen und Brachflächen.

„Flächensparen ist Chefsache“: Die Veranstalter der Tagung haben vor zahlreichen Teilnehmern aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Verbänden deutlich gemacht, dass die Reduzierung des Flächenverbrauchs zu den wichtigen Themen der politischen Agenda gehört.



Abb. 11: Flächen sparen – Land bewahren“

### 7.2 Internetportal „Zukunft Fläche“

Zu den wesentlichen Bausteinen einer Kommunikationsstrategie gehört eine umfassende Information über Möglichkeiten und Strategien für eine flächen schonende Siedlungsentwicklung. Im Rahmen des Internetauftritts des Umweltministeriums wurde das Internetportal „Zukunft Fläche Niedersachsen“ erarbeitet. Die neu erstellte Internetplattform erfasst Informationen zum Thema Flächenverbrauch erstmals unter einer Web-Adresse: [www.zukunftflaeche.niedersachsen.de](http://www.zukunftflaeche.niedersachsen.de).

Die Internetplattform bietet Informationen zu Argumenten, Fakten, Instrumenten und gelungenen Beispielen für eine flächenschonende Siedlungsplanung und -entwicklung.



Abb. 12: Internetportal „Zukunft Fläche“



## 8. Empfehlungen an das Land für kurzfristig umsetzbare Maßnahmen

Da es Aufgabe der Regierungskommission ist, insbesondere die Landesregierung zu beraten, werden im Folgenden die Empfehlungen benannt, die das Land in einem ersten Schritt schon kurzfristig und ohne größeren Abstimmungsbedarf mit Dritten in eigener Zuständigkeit umsetzen kann. Grundsätzlich sollten die weiteren Maßnahmen des Landes insbesondere darauf ausgerichtet sein, die eigenen Aktivitäten optimaler miteinander zu verzahnen und die Kommunen dabei zu unterstützen, ihre Entwicklungspotenziale im Innenbereich besser zu nutzen.

Schwerpunkte sollten sein:

- die Tätigkeiten des Landes ressortübergreifend zu koordinieren,
- die finanziellen Anreize zum Flächensparen zu optimieren,
- Bodenverunreinigungen zu vermeiden,
- die Kommunen zu unterstützen, Werkzeuge für die planerischen Entscheidungen zu verbessern und
- den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Kommunen zu erleichtern.

### **Ressortübergreifende Zusammenarbeit koordinieren**

Angesichts der Dauerhaftigkeit und des Querschnittscharakters des Flächensparens ist es sinnvoll, die einzelnen Aktivitäten des Landes stärker zu verknüpfen. Das Thema betrifft die Tätigkeiten mehrerer Ressorts der Landesregierung. Viele Initiativen und Projekte laufen zurzeit parallel und werden von den Ressorts getrennt initiiert und z. T. unabgestimmt gesteuert. Der Arbeitskreis Flächenverbrauch und Bodenschutz besitzt zurzeit eine wichtige Funktion als Informationsbörse, in der diese Informationen zusammenlaufen und ausgetauscht werden. Nach Beendigung der 6. Regierungskommission fehlt dieses Kommunikationsforum. Es sollte daher ein Koordinierungskreis „Zukunft Fläche“ eingerichtet werden, in dem die im Arbeitskreis „Flächenverbrauch und Bodenschutz“ beteiligten Ressorts zusammenarbeiten. Aufgabe des Koordinierungskreises soll sein, in Form einer Art Monitoring das zukünftige weitere Vorgehen abzustimmen und auf diese Weise die verschiedenen Aktivitäten und Zuständigkeiten optimal miteinander zu verzahnen (vgl. Kap. 6.5).

### **Förderprogramme erhalten, optimieren und ausbauen**

Die staatliche Förderung von Brachflächenanierungen und auf die Innenentwicklung gerichtete Stadt- und Dorfentwicklungen sollte aufrechterhalten bzw. finanziell besser ausgestattet werden. Die Städtebauförderung ist für die kommunale Praxis im Flächenrecycling und in der Qualifizierung von Bestandsimmobilien das wichtigste Instrument. Mit den für das aktuelle Förderjahr 2011 beschlossenen Kürzungen um bis zu 70 Prozent (je nach Programm) werden die Möglichkeiten, die Kommunen in dem Bereich zu aktivieren, extrem beschnitten.

Verschiedene Förderprogramme des Landes tragen schon jetzt dazu bei, die Innenentwicklung zu stärken bzw. Wiedernutzung von Flächen zu beschleunigen (vgl. Kap. 6.2). Allerdings könnten durch gezielte Anpassungen die Förderangebote noch wesentlich effektiver auf das Ziel des Flächensparens ausgerichtet werden. Die vom Arbeitskreis vorgeschlagenen Optimierungsmöglichkeiten sollten geprüft und die Förderprogramme entsprechend modifiziert werden. Diese Überlegungen sollten u. a. in die Diskussion um die Inhalte der neuen EU-Struktur- und Agrarfördermaßnahmen ab 2014 einfließen.

### **Bodenverunreinigungen vermeiden**

Zur Förderung des Flächenrecyclings (s. Kap. 6.4) sollen die Aktivitäten zur Vermeidung von Bodenverunreinigungen verbessert werden. Die Behörden, die für die Überwachung von aktiven Gewerbebetrieben zuständig sind, sollen konsequent darauf hinwirken, Fehlentwicklungen zu verhindern. Hierbei besitzen auch eigenverantwortliche Maßnahmen der Anlagenbetreiber eine erhebliche Bedeutung.

### **Werkzeuge für planerische Entscheidungen verbessern**

#### Erfassung der Potenziale im Innenbereich

Ein wichtiges Element flächensparender Entwicklungsplanung im kommunalen Bereich ist eine möglichst vollständige Erfassung der innerörtlichen Entwicklungspotenziale (vgl. Kap. 6.1). Grundlage dafür ist die Erhebung und Bewertung der potenziellen Bauflächen sowie der Umnutzungspotenziale vorhandener Gebäude. Entsprechende Kataster sind jedoch bei den Kommunen häufig noch nicht vorhanden. Um die niedersächsischen Kommunen bei dieser wichtigen Aufgabe zu unterstützen, sollte das Land eine entsprechende Datenbank-Software kostenfrei zur Verfügung stellen. Auf dieser Grundlage können die Kommunen die erforderlichen Daten, wie z. B. Baulücken, Brachflächen und Leerstände, selbst eingeben, verwalten und automatisch auswerten.

#### Folgekostenrechner bereitstellen

Auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels kann eine Baulandentwicklung im Außenbereich erhebliche Folgekosten für Errichtung und Betrieb technischer und sozialer Infrastruktur verursachen. Bei der Ausweisung von Bauland ist daher eine Gegenüberstellung der im Innen- und Außenbereich jeweils zu erwartenden Kosten und Nutzen sinnvoll (vgl. Kap. 6.3). Folgekostenrechner erfassen unter Berücksichtigung der lokalen Situation die Kosten von unterschiedlichen Flächenerschließungen. Sie erhöhen die Transparenz über die zu erwartenden kurz-, mittel- und langfristigen Kosten von Bauvorhaben und tragen somit zu einer fachlich fundierten Vorbereitung von planerischen Entscheidungen bei.

Zur Ermittlung dieser Infrastrukturkosten wurden bundesweit inzwischen verschiedene Werkzeuge und Modelle entwickelt. Da sich die Ansätze und Berechnungsschlüssel, z. B. für den kommunalen Finanzausgleich oder die Finanzierung von sozialer Infrastruktur, in den Bundesländern unterscheiden, ist ein länderspezifisch angepasstes Angebot von Folgekostenrechnern erforderlich. Das Land sollte daher die verschiedenen Werkzeuge und Modelle sichten und auf ihre Anwendbarkeit für Niedersachsen prüfen. Auf dieser Grundlage sollten den kommunalen Entscheidungsträgern eine geeignete unterstützende Software für eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung zur Verfügung gestellt werden.

### **Zugang zu vorhandenen Daten vereinfachen**

Eine weitere wichtige Voraussetzung für die kommunale Entwicklungsplanung sind Informationen über die Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung der Kommunen (demografische Entwicklung, Wohnungsmarktbeobachtung). Das Land sollte den Kommunen spezifische Daten für ihre Entwicklung bei Bedarf möglichst kostenlos zugänglich machen.

### **Austausch von Informationen und Erfahrungen erleichtern**

Erfahrungsaustausch in regionalen Workshops vertiefen

Eine Diskussion um die Chancen und Handlungsmöglichkeiten einer Flächen sparenden Siedlungsentwicklung braucht den Dialog, d. h. den direkten Erfahrungsaustausch mit und zwischen den Beteiligten. Die Veranstaltung „Flächen sparen – Land bewahren“ am 06.12.2010 war dazu ein erster wichtiger Schritt.

Dem Land wird empfohlen, darauf aufbauend verschiedene regionale Workshops durchzuführen, in denen dieser Erfahrungsaustausch weitergeführt werden kann. In diesen Workshops können wichtige Themen vertieft (z. B. Erfassung der Potenziale, Kostentransparenz, demografische Entwicklung) und Ergebnisse von Modellprojekten ausgetauscht werden. Darüber hinaus können die Workshops dazu dienen, ein Netzwerk zwischen den Beteiligten aufzubauen.

Internetportal pflegen und weiterentwickeln

Auf der neu erstellten Internetplattform [www.zukunftflaeche.niedersachsen.de](http://www.zukunftflaeche.niedersachsen.de) sind erstmalig Informationen zum Thema Flächenverbrauch unter einer Web-Adresse zusammengefasst. Um den Datenbestand aktuell zu halten, sollte das Portal in regelmäßigen Abständen aktualisiert und die Informationen an neue Erkenntnisse angepasst werden.

## 9. Anhänge

### 9.1 Vorträge von Mitgliedern des Arbeitskreises und externen Experten und Expertinnen

- Flächeninanspruchnahme in Deutschland – Sachstand und Perspektiven (Gertrude Penn-Bressel, Umweltbundesamt Dessau),
- Demografischer Wandel in Niedersachsen – Bericht aus der Enquete-Kommission „Demografischer Wandel – Herausforderung an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“ (Thomas Schleifnecker Regierungsvertretung Hannover),
- Einflussfaktoren auf die Flächeninanspruchnahme in Niedersachsen (Olaf Krawczyk, Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung Hannover),
- Ökonomische Folgen des Flächenverbrauchs/ Überblick über ökonomische Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs (Prof. Dr. Kilian Bizer, Universität Göttingen),
- Modellvorhaben zur Siedlungsflächenentwicklung in Südniedersachsen (Rüdiger Reyhn, Regionalverband Südniedersachsen),
- Handelbare Flächenausweisungsrechte (Prof. Dr. Kilian Bizer, Universität Göttingen),
- Gläserne Konversion (Jürgen Lübbers, Bürgermeister der Gemeinde Barnstorf),
- Bericht zur Wohnungsmarktbeobachtung 2008 (Achim Däbert, NBank),
- Erfahrungen zum Flächenmanagement in Baden-Württemberg (Stefan Gloger, Umweltministerium Baden-Württemberg),
- Vorstellung des REFINA-Projekts „Flächenfonds Hannover“ (Frau Marlies Kloten, Landeshauptstadt Hannover; Herr Lars Holstenkamp, Leuphana-Universität Lüneburg; Frau Dr. Silke Kleinhüchelkotten, Ecolog-Institut Hannover).

## 9.2 Übersicht über die Förderprogramme des Landes

Programm (Stand: 06.08.2010)	Zielgruppe	Förderzweck	Flächenbezug	Förderwirkung in Bezug auf Flächensparen	Förder- quelle	Fördersatz	Befristung	Grenzen/ Schranken	Zuständig- keit
Städtebauförderung									
- Normalprogramm	Kommunen, Stadtent- wicklungs- gesellschaften	klassische städtebauliche Sanierung zur Beseiti- gung städtebaulicher Missstände, u. a. Wie- dernutzung von Brach- flächen	i. d. R. kein Flächenver- brauch, da Sanierung im Bestand i. S. Stadt- umbau/ Stadterneuerung geför- dert wird	positiv, insbes. bei Brachen- bzw. Bestands- nutzung, Rückbau	Bund/Land	66 %	jährl. Neu- regelung	Wohnungsneubau ausgeschlossen	NBank, MS
- Soziale Stadt	Kommunen, Stadtent- wicklungs- gesellschaften	Ausweitung der Sanie- rung auf soziales Zusam- menleben, wirtschaftliche und kulturelle Situation	i. d. R. kein Flächenver- brauch, da Sanierung im Bestand i. S. Stadt- umbau/ Stadterneue- rung gefördert wird	positiv, insbes. bei Brachen- bzw. Bestands- nutzung, Rückbau	Bund/Land	66 %	jährl. Neu- regelung	Integriertes Hand- lungskonzept, Wohnungsneubau ausgeschlossen	NBank, MS
- Stadumbau West	Kommunen, Stadtent- wicklungs- gesellschaften	Sanierung von Substanz- und Funktionsschwächen (aus Strukturwandel)	Rückbau, Freilegung von Flächen, Aufwer- tung, Umbau	positiv	Bund/Land	66 %	jährl. Neu- regelung	Wohnungsneubau ausgeschlossen	NBank, MS
- Aktive Stadt- und Ortsteilzentren	Kommunen, Stadtent- wicklungs- gesellschaften	bei drohendem oder eingetretenem Funktions- verlust zentraler Versor- gungsbereiche	Aufwertung, Instand- setzung, Bau- und Ordnungsmaßnahmen bei Brachflächen / Leerständen	positiv	Bund/Land	66 %			NBank, MS
- Städtebaulicher Denkmalschutz	Kommunen, Stadtent- wicklungs- gesellschaften	Sicherung und Erhaltung denkmalwerter Bausub- stanz insbesondere in historischen Stadtkernen	Erhalt historisch be- deutender Ortskerne und Einzelgebäude im Bestand	positiv	Bund/Land	66 %			NBank, MS
- Kleinere Städte und Gemeinden	Kommunen, Stadtent- wicklungs- gesellschaften	Sicherung der Daseins- vorsorge im ländlichen und dünn besiedelten Raum	Erhalt historischer Strukturen	positiv	Bund/Land	66 %			NBank, MS

Programm	Zielgruppe	Förderzweck	Flächenbezug	Förderwirkung in Bezug auf Flächensparen	Förderquelle	Fördersatz	Befristung	Grenzen/Schranken	Zuständigkeit
Erneuerung / Entwicklung städtischer Gebiete (EFRE) (Stand: 06.08.2010)	Grund- und Mittelzentren, Stadtentwicklungsgesellschaften	Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, Entwicklung / Reaktivierung brachliegender Flächen, Abriss und Erhalt von Gebäuden, Entsiegelung, Bau von Infrastruktureinrichtungen	Entsiegelung, Brachflächenennutzung	positiv, direkter Flächenbezug	EU/EFRE	50 % bis 75 %	2013	integriertes Stadtentwicklungskonzept	NBank, MS
Wiedernutzung brachliegender Flächen	Kommunen, private Investoren	Erstellung von Brachflächenkatastern, Untersuchung auf Altlasten, Sanierung von Altlasten	Verminderung Flächenverbrauch	positiv, direkter Flächenbezug	EU/EFRE	50 % bis 75 %	2013	Vorrang der Verpflichtungen nach Bodenschutzrecht, nur freiwillige Maßnahmen förderfähig, auf kontaminierte Flächen ausgerichtet	NBank, MU
Wirtschaftsförderung, Verkehr									
Wirtschaftsnahe Infrastruktur	Gemeinden, Gemeinnützige Institutionen, Privatpersonen, Kooperationen	Erschließung und Wiederherrichtung von GI und GE-Flächen, Verkehrsflächen, Versorgungsleitungen	Ressourcenschonung ist Förderkriterium	positiv, wenn Brachflächen wieder genutzt werden; negativ, wenn flächennutzende Maßnahmen	EU/EFRE und GRW Koordinierungsrahmen Teil II B Infrastruktur u. Anhang 4 i.d.F. 2009	EFRE: bis zu 50 % bzw. 75 %; GA: bis zu 60 % bzw. bis zu 90 %	2013	PPP soweit nach GRW zulässig, Businessplan	NBank, MW
Verkehrsinfrastruktur	Kommunen, NLSV	Straßenbau, Schiene etc.	Flächenverbrauch	negativ, wenn Flächenversiegelung	KfW/Land	bis zu 75 %	2013	förderfähig nach dem Entflechtungsgesetz	NBank, MW

Programm (Stand: 06.08.2010)	Zielgruppe	Förderzweck	Flächenbezug	Förderwirkung in Bezug auf Flächensparen	Förder- quelle	Fördersatz	Befristung	Grenzen/ Schranken	Zuständig- keit
Touristische Ent- wicklung	Kommunen	erlebnisorientierte Infrastruktureinrichtun- gen, Kooperationen und Vernetzung, Geländeer- schließung	Flächenverbrauch bei zusätzlichen Bauten	negativ, weil keine Flächen- beschränkung	EU/EFRE, GA	30 % bis 75 %	2013	unterschiedliche Förderziele in Kon- vergenz, RWB und GA-Gebieten; nur Tourismuseinrich- tungen	NBank, MW
GA-Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur GRW RPI II B	Unterneh- men	Ausgleich von Standort- nachteilen, Schaffung von Arbeitsplätzen, Investitionen	Flächenverbrauch bei Neubau (Grundstücks- kosten förderfähig), Flächensparen bei Übernahme stillgeleg- ter Flächen	positiv bei Sicherung von Betriebsstätten; negativ bei Neubau auf grüner Wiese	Bund/Land	höchstens 75 %		nur in Fördergebie- ten, überregionaler Absatz Vorausset- zung, Arbeitsplätze müssen länger als 5 Jahre bestehen, Obergrenzen je geschaffenen Arbeitsplatz	NBank, MW
Programme mit geringem Flächen- bezug									
Wohnraumförde- rung	Privatper- sonen, Un- ternehmen, juristische Personen	Neubau, Modernisierung und Erwerb von selbstge- nutzten oder vermieteten Wohnungen	Flächenverbrauch bei Neubau	positiv, wenn Bestandsmaß- nahmen; negativ, wenn Neubau in marktfernen Gebieten	Land	Darlehen bis 100 %		mit Belegungsbin- dung verbunden	NBank, MS
Regionale Wachs- tumsprojekte	Gemeinden, Gemein- nützige In- stitutionen, Privatperso- nen, Koope- rationen	Entwicklung von Wachs- tumskonzepten, Koope- rationen, Businesspläne, nachhaltige Projektinitia- tiven	Ressourcenschonung ist Förderkriterium, soweit Umsetzung von Projekten gefördert wird; nur in geringem Maße flächenwirksam	positiv, wenn Brachflächen wiedergenutzt werden; negativ, wenn flächennutzen- de Maßnah- men	EU/EFRE/ GA	EFRE: bis zu 50 % bzw. bis zu 75 %; GA: bis zu 60 % bzw. bis zu 90 %	2013	PPP, Businessplan	NBank, MW
Nachhaltige Ent- wicklung	Kommunen, Naturpark- verwaltun- gen	Investive Maßnahmen, tourismusfördernde Maß- nahmen	nur in geringem Maße Flächenverbrauch	positiv, weil Hinwendung zum nachhalti- gen Tourismus	EU/EFRE	50 % bis 75 %	2013		NBank, MU



Programm	Zielgruppe	Förderzweck	Flächenbezug	Förderwirkung in Bezug auf Flächen sparen	Förderquelle	Fördersatz	Befristung	Grenzen/Schranken	Zuständigkeit
Niedersachsen-Kredit (Stand: 06.08.2010)	Freiberufler, Gründer, KMU's	Investitionen	Flächenverbrauch bei Neubau (Grundstückskosten förderfähig)	negativ, wenn großer Flächenverbrauch	KfW/Land	Darlehen bis 100 %	keine	Wettbewerbsfähigkeit, Investitions- und Betriebsmitteldarlehen, Exportbeihilfen ausgeschlossenen, Erwerb von Fahrzeugen	NBank, MW
Agrarprogramme									
Agrarinvestitionsförderung (AFP, Code 121)	landwirtschaftliche Unternehmen	Investitionen zur Modernisierung landw. Betriebe, Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit	Flächenverbrauch bei Baumaßnahmen (z. B. Erweiterung von Ställen)	negativ, wenn Flächenverbrauch	EU/ELER; GA (Bund/Land)	30 %	2013		LWK
Wegebau (Code 125-B)	juristische Personen des öffentlichen Rechts	Neubau und Befestigung landwirtschaftl. Wege u. Infrastruktureinrichtungen	Flächenverbrauch bei neuer Trasse (Anteil gering)	negativ, wenn Flächenverbrauch	EU/ELER; GA (Bund/Land)	bis zu 45 %	2013		GLL
Wegebau Forst (Code 125-C)	natürl. u. jurist. Personen, forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, Träger gemeinshaftlicher Vorhaben	Neubau, Befestigung, Instandsetzung forstwirtschaftlicher Wege, Einrichtungen und Anlagen zur Holzkonservierung	Flächenverbrauch bei neuer Trasse (Anteil gering)	negativ, wenn Flächenverbrauch		Zuschuss in Form einer Anteilsfinanzierung zur Projektförderung	2013		LWK
Erstaufforstung nichtlandwirtschaftlicher Flächen (Code 223)	natürl. u. jurist. Personen des öffentl. und des privat. Rechts, anerkannte forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	Erstaufforstung von bisher nicht landwirtschaftlich genutzten Flächen		positiv, Fläche war vorher nicht landwirtschaftlich genutzt	EU/ELER; GA (Bund/Land)	bis zu 85 %	2013		LWK

Programm	Zielgruppe	Förderzweck	Flächenbezug	Förderwirkung in Bezug auf Flächen sparen	Förderquelle	Fördersatz	Befristung	Grenzen/Schranken	Zuständigkeit
(Stand: 06.08.2010)									
Diversifizierung landw. Betriebe (Code 311)	natürl. und jurist. Personen des privaten Rechts	Vorhaben land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz sowie Kooperation mit anderen Partnern zwecks Einkommensdiversifizierung	Förderung von Nutzungsmöglichkeiten für landwirtschaftliche Hofstellen und Gebäude	positiv, wenn Hoffläche innerorts entwickelt wird	EU/ELER; GA (Bund/Land)	bis zu 25 %	2013		GLL
Dienstleistungseinrichtungen (Code 321)	natürl. und jurist. Personen des öffentl. und des privat. Rechts	Schaffung, Erweiterung und Modernisierung von Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft u. Bevölkerung	Die betreffende Ortschaft wird aufgewertet und für Wohnen und Gewerbe attraktiver, Modernisierung erhält die Nutzbarkeit vorhandener Bauten. Daseinsvorsorge, demographischer Wandel	In der Praxis kein Flächenverbrauch, Umnutzung des vorhandenen Gebäudebestandes; durch die Sanierung vorhandener Bausubstanz positive Wirkung	EU/ELER; GA (Bund/Land)	bis zu 75 %	2013		GLL
Agrarprogramme									
Dorferneuerung (Code 322.1 + 2)	Kommunale Gebietskörperschaften, natürl. und jurist. Personen	Dorferneuerungsplanung, Dorferneuerung und -entwicklung, Bewahrung und Entwicklung der Dörfer, Erhaltung des Orts- und Landschaftsbildes	Die betreffende Ortschaft wird aufgewertet und für Wohnen und Gewerbe attraktiver; Modernisierung sichert Folgenutzung vorhandener Gebäude; auch planerische Maßnahmen werden unterstützt	kein Flächenverbrauch	EU/ELER; GA (Bund/Land)	bis zu 75 %	2013		GLL
Einzelvorhaben zur Orts- und Landschaftsentwicklung (Code 322.3)	natürl. und jurist. Personen des öffentl. und des privat. Rechts	Einzelvorhaben zur nachhaltigen Entwicklung ländlicher Gebiete, Bewahrung und Entwicklung der Dörfer	Die betreffende Ortschaft wird aufgewertet und für Wohnen und Gewerbe attraktiver; Modernisierung erhält die Nutzbarkeit vorhandener Bauten	kein Flächenverbrauch	EU/ELER	bis zu 75 %	2013	privat max. 100.000 Euro; öffentlich max. 150.000 Euro	GLL

Programm	Zielgruppe	Förderzweck	Flächenbezug	Förderwirkung in Bezug auf Flächensparen	Förderquelle	Fördersatz	Befristung	Grenzen/Schranken	Zuständigkeit
(Stand: 06.08.2010) Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK, Code 341-A)	kommunale Gebietskörperschaften, Zusammenschlüsse von Akteuren unter Einchluss von komm. Gks.	anlassbezogene Erarbeitung integrierter ländlicher Entwicklungskonzepte als Vorplanung	geeignet für Planungsprozesse im ländlichen Raum, die Flächensparen einschließen	kann zur planerischen Vorbereitung von Maßnahmen, die (auch) Flächen sparen, genutzt werden	EJ/ELEK; GA (Bund/Land)	bis zu 75 %	2013	max. 50.000 Euro Zuwendung	GLL
Regionalmanagement (REM, Code 341-B)	kommunale Gebietskörperschaften, Zusammenschlüsse von Akteuren unter Einchluss von komm. Gks.	Initiierung, Organisation und Umsetzung der ländl. Entwicklungszentrale	geeignet für Planungsgrund Diskussionsprozesse im ländl. Raum, die Flächensparen einschließen	kann für Maßnahmen, die (auch) Flächen sparen, genutzt werden	EJ/ELEK; GA (Bund/Land)	bis zu 70 %	2013	max. 75.000 Euro Zuwendung p. a.	GLL
Leader-Maßnahmen (Code 411-413, 421, 431) ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK, Code 341-A)	lokale Aktionsgruppen (LAG)	Erarbeitung und Umsetzung eines regionalen Entwicklungskonzeptes	geeignet für Planungs- und Diskussionsprozesse im ländl. Raum, die Flächensparen einschließen, einschließlich Umsetzung	kann für Maßnahmen, die (auch) Flächen sparen, genutzt werden	EJ/ELEK	festes Finanzierungstingent von ca. 2 Mio. € pro Region	2013	die 32 Regionen in Niedersachsen sind bereits ausgewählt	GLL

## 9.3 Bericht zur Optimierung der Förderprogramme (Stand: 06.08.2010)

### I. Allgemeine Anmerkungen

Aktivitäten auf kommunaler Ebene zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme sollten insbesondere in folgenden Handlungsfeldern entwickelt und unterstützt werden:

- Informationssammlung über bebaute und bebaubare Flächen unter den Gesichtspunkten Wiedernutzung, Nachverdichtung, Neuordnung, Rücknahme,
- Erarbeitung von Siedlungsentwicklungskonzepten (großflächig) mit Prioritätensetzungen,
- Erarbeitung planerischer Konzepte und Strategien für die Entwicklung bestimmter Gebiete (Ortsteile, Stadtbezirke),
- Entwicklung von Handlungskonzepten für eine Nachnutzung bestimmter Flächen,
- Umsetzung konkreter Maßnahmen.

Generell kann festgestellt werden, dass vorhandene Förderprogramme überwiegend auf der letzten Stufe Unterstützung bieten. Die Programme für den ländlichen Raum enthalten Förderangebote auch für einige vorgelagerte Aktivitäten. Im Rahmen der Städtebauförderung ist die Förderung vorgelagerter Aktivitäten ebenfalls möglich, allerdings nur, wenn eine Aufnahme in das Städtebauförderungsprogramm erfolgt ist.

Bei der Betrachtung der einzelnen Handlungsfelder sollten jeweils folgende Unterscheidungen beachtet werden:

- die Nachnutzung von altlastenverdächtigen Flächen einerseits und von unbelasteten Flächen im Innenbereich (z. B. Siedlungsgebiete) andererseits,
- die Fördermaßnahmen und Problemstellungen in städtischen Gebieten einerseits und die Fördermaßnahmen und Problemstellungen für den ländlichen Raum andererseits.

In Kap. 9.2 ist eine Übersicht über relevante Fördermaßnahmen enthalten, die derzeit in Niedersachsen existieren.

### II. Einzelne Handlungsfelder

#### 1. Handlungsfeld „Informationssammlung“

Dieser Arbeitsschritt ist für jedes zielgerichtete Vorgehen unverzichtbar. Es betrifft bezüglich der Erfassung reiner Flächendaten sowohl altlastenverdächtige als auch unbelastete Flächen und den ländlichen Raum ebenso wie städtische Gebiete.

Die EFRE-Förderrichtlinie zum Brachflächenrecycling unterstützt eine Erstellung von Brachflächenkatastern nur dann, wenn es im Wesentlichen um die Erfassung altlastenverdächtigter Flächen geht.

Für eine vollständige Informationserfassung reicht diese Fördermöglichkeit nicht aus. Es sollte daher angestrebt werden, dass die EU die Beschränkung auf „verschmutzte“ Flächen aufhebt, soweit es um die Informationssammlung zum Zwecke des Flächenparens geht. Zudem wäre es hilfreich, wenn der Förderanteil für altlastenverdächtige Flächen auf einheitlich 75 Prozent erhöht würde (auch außerhalb des Konvergenzgebietes), damit ein größerer Anreiz für die Gemeinden entsteht.

Wenn ein bestimmtes Erneuerungsgebiet in das Städtebauförderungsprogramm aufgenommen worden ist, kann die Erhebung detaillierterer Informationen im Zusammenhang mit anderen Handlungsfeldern bzw. konkreten Einzelmaßnahmen in dem Gebiet gefördert werden. Nicht förderfähig sind im Bereich der Städtebauförderung die vorbereitenden Untersuchungen, die erforderlich sind, um die Aufnahme in das Programm zu erreichen. Die ILEK- oder Leader-Förderung kann eine Informationssammlung über Brachflächen einschließen, wenn die lokalen Akteure dies beschließen.

Im Bereich der Förderinstrumente fehlt eine klar fokussierte Zuwendungsmöglichkeit, um Städte und Gemeinden bei der Erfassung des Bestandes an Flächenreserven sowie der Erhebung zusätzlicher Informationen für die Erstellung von Entwicklungs- und Planungskonzepten zu unterstützen (z. B. Erhebung von Daten zu Bodenverunreinigungen und zur Bevölkerungs-, Gewerbe-, Verkehrs-, Freizeitentwicklung). Auch eine Wohnungsmarktbeobachtung auf kommunaler Ebene kann für Stadt und Land sinnvoll sein.

Neben dem Nutzen als Planungsgrundlage sind diese Informationen auch zur Unterstützung der Flächenvermarktung hilfreich. Im Bereich der altlastenverdächtigen Flächen wäre es sehr vorteilhaft, wenn die unteren Bodenschutzbehörden generell – also unabhängig von der Erstellung eines kommunalen Brachflächenkatasters – eine finanzielle Unterstützung für orientierende Untersuchungen von Brachflächen erhalten würden. Es handelt sich um den unentbehrlichen ersten Schritt für die Nachnutzung einer altlastenverdächtigen Fläche. Dieser ist vergleichsweise kostengünstig und führt erfahrungsgemäß in den meisten Fällen zu der Erkenntnis, dass eine Nachnutzung ohne unzumutbaren Aufwand realisierbar ist. Derzeit wird diese Aufgabe durch einen Pauschalansatz im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs mit abgedeckt, d. h. den Bodenschutzbehörden werden keine nennenswerten Mittel für die Aufgabe „orientierende Untersuchung“ zur Verfügung gestellt. Es sollte angestrebt werden, dass zumindest der Sachaufwand für orientierende Untersuchungen vom Land speziell erstattet wird (ggf. mit einem kommunalen Eigenanteil wie beim Finanzausgleich).

#### 2. Handlungsfeld „Planung“

Planerische Überlegungen finden in den Städten und Gemeinden auf unterschiedlichen Ebenen statt. Das Thema „Verminderung des Flächenverbrauches“ spielt einerseits auf der Ebene der gesamten Stadt bzw. Gemeinde eine Rolle; hier sind integrierte Konzepte erforderlich. Konkretere Planungsaktivitäten beziehen sich dann auf einzelne Stadtbezirke bzw. Ortschaften.

Eine Unterstützung mit Mitteln der Städtebauförderung setzt ein Gesamtkonzept für die Stadt bzw. Gemeinde voraus, das vor der Aufnahme in das Programm erarbeitet wurde. In den Erneuerungsgebieten können dann auch planerische Schritte mit Fördermitteln unterstützt werden. Die ILEK- und Leader-Förderung kann planerische Maßnahmen einschließen.

Ein Ergänzungsbedarf besteht im Bereich der interkommunalen Abstimmung über Strategien zur Anpassung des Flächenverbrauchs an die demografische Entwicklung. Diese Abstimmung sollte insbesondere das Ziel verfolgen, ein aus interkommunaler Konkurrenz erwachsendes Überangebot an Bauflächen zu vermeiden und eine Nachnutzung von bebauten Flächen vorzubereiten, so dass der Flächenverbrauch begrenzt wird. Derartige Abstimmungsprozesse sind derzeit nicht förderfähig, wenn sie nicht nur

den ländlichen Raum betreffen, sondern auch größere Städte einbeziehen. Das Land sollte – wie andere Bundesländer – Pilotprojekte unterstützen, mit denen die kommunalen Planungen entsprechend den dargestellten Zielen koordiniert werden.

Ein zweites Defizit, dem mit Fördermitteln begegnet werden sollte, betrifft die Ermittlung von Folgekosten bei der Neuausweisung von Bauflächen. Nachdem inzwischen mehrere EDV-gestützte Werkzeuge für eine solche Folgenabschätzung entwickelt worden sind, erscheint ein Anreiz für die Städte und Gemeinden sinnvoll, dieses Instrument im Rahmen ihrer planerischen Überlegungen anzuwenden. Es könnte z. B. zweckmäßig sein, verschiedene Alternativen für die Fortschreibung des Flächennutzungsplans jeweils mit einer Berechnung der Folgekosten durchzuspielen. Die fachgerechte Handhabung der Software-Instrumente zur Folgekostenermittlung kann zumindest für kleinere Gemeinden die Heranziehung eines externen Spezialisten erfordern.

Zum Thema „Öffentlichkeitsarbeit“ s. u. III.1.

### 3. Handlungsfeld „Entwicklung von Nutzungskonzepten für eine Nachnutzung bestimmter Flächen“

Wenn ein bestimmtes Erneuerungsgebiet in das Städtebauförderungsprogramm aufgenommen worden ist, kann im Zusammenhang mit anderen Handlungsfeldern bzw. konkreten Einzelmaßnahmen die Entwicklung von Nutzungskonzepten für bestimmte Flächen in dem Gebiet gefördert werden.

Für städtische Flächen außerhalb der Erneuerungsgebiete steht dagegen kein Förderangebot zur Verfügung, das eine solche vorbereitende Arbeit erfasst.

Die Förderrichtlinie Brachflächenrecycling enthält eine Möglichkeit, für altlastenverdächtige Flächen den erforderlichen Untersuchungsaufwand zu unterstützen (beschränkt auf öffentliche Vorhabenträger). Dies kann für Detailuntersuchungen zu Kontaminationen und zur Flächenaufbereitung hilfreich sein. Die Förderung sollte bevorzugt gewährt werden, wenn die betreffende Fläche in einem Brachflächenkataster erfasst wurde.

Im ländlichen Raum können derartige vorbereitende Vorhaben im Rahmen von ILEK- und Leader-Maßnahmen gefördert werden.

Demnach besteht eine Lücke bei der Förderung der Erstellung konkreter Nachnutzungskonzepte, soweit es sich um Flächen im städtischen Bereich handelt, die außerhalb der Erneuerungsgebiete im Sinne der Städtebauförderung liegen. Diese Lücke ist gewichtig. Es sollten Möglichkeiten geschaffen werden, diese anspruchsvolle Arbeitsleistung – realistische Nachnutzungen zu entwickeln und dafür Investoren und Kapital zu organisieren – insbesondere bei altlastenverdächtigen Flächen besser zu honorieren. Andernfalls erweist sich die nötige Vorleistung, die eine Gemeinde oder ein Investor zur Erarbeitung eines Nachnutzungskonzeptes leisten muss, als gewichtiges Hindernis für eine Nachnutzung der Flächen. Denkbar wären zukünftig Regelungen, die mit der Förderung einer Altlastensanierungsmaßnahme verknüpft sind und es einem Träger bzw. Investor ermöglichen, von den erwarteten Einnahmen aus dem Vorhaben seinen Vorbereitungsaufwand abzuziehen. Auf diese Weise würde sich eine gewisse „Erfolgsprämie“ für gelungene Nachnutzungskonzepte ergeben.

Jenseits von Fördermöglichkeiten in Einzelfällen besteht ein Bedürfnis, spezialisierte Fachkräfte für das Konzipieren von Nachnutzungskonzepten in der öffentlichen Verwaltung zu etablieren, die vom Land finanziert werden. Die Gemeinden und Landkreise in Niedersachsen sind für eine solche anspruchsvolle Spezialaufgabe kaum ausgestattet. Die nötige Kombination aus altlastenfachlichem, ökonomischem und planerischem Sachverstand wird von privaten Dienstleistern kaum angeboten. Ein entsprechendes Know-how innerhalb der Verwaltung (beim Land oder bei „Schwerpunktkommunen“) ist zudem durch eine Beauftragung Privater nicht völlig zu ersetzen.

### 4. Handlungsfeld „Umsetzung von Maßnahmen zum Flächensparen“

Grundsätzlich bestehen für eine Sanierung (i. S. d. BBodSchG) von kontaminierten Flächen verschiedene Fördermöglichkeiten, insbesondere nach der Brachflächen- und Altlasten-Förderrichtlinie. Im Rahmen von bewilligten städtebaulichen Gesamtmaßnahmen kann die Sanierung kontaminierter Flächen mitgefördert werden. Dass nach ordnungsrechtlichen Grundsätzen zunächst die mögliche Verantwortung eines Verursachers geklärt werden muss, ist zwar für die Projektabwicklung z. T. hinderlich, aber kaum in Frage zu stellen.

Denkbar und wünschenswert wären allerdings Vereinfachungen hinsichtlich der vorrangigen Verantwortung des Grundeigentümers, insbesondere wenn es sich um öffentliches Eigentum handelt. Nach derzeitiger Rechtslage haftet ein solcher Eigentümer im Prinzip unbeschränkt für die notwendigen Bodensanierungsmaßnahmen, wenn er die Fläche vor dem Förderantrag erworben hat. Förderfähig ist dann nur eine freiwillig geänderte Nutzung, die höheren Sanierungsbedarf auslöst.

Anzustreben wäre ein vereinfachtes Konzept, bei dem die öffentliche Hand als Träger stets nur den Wertzuwachs als Mindesteigenbeteiligung tragen muss. Es ist allerdings nicht zu übersehen, dass eine solche Erweiterung der Fördermöglichkeiten eine stark erhöhte Nachfrage nach Fördermitteln auslösen könnte. Gerade die Sanierung kontaminierter Flächen ist oft kostspielig. Eine erweiterte Fördermöglichkeit an dieser Stelle wirkt deshalb mit besonderer Dringlichkeit die Frage auf, wie besser ausgestattete Finanzquellen von Bund und EU für das Flächensparen erreicht werden können. Bei nicht kontaminierten Flächen ist es wertvoll, wenn für eine Lenkung des Strukturwandels in bestimmten Gebieten (z. B. alten Dorfkernen oder Gewerbegebieten) durch die Gemeinde Umsiedlungsbeihilfen verfügbar sind. Damit kann für einzelne verbliebene „Alt-Nutzer“ eine Verlagerung unterstützt und eine geänderte Nutzungskonzeption zügiger umgesetzt werden. Im Rahmen der Städtebauförderung ist eine Unterstützung solcher Maßnahmen möglich, wenn das Erneuerungsgebiet in das Städtebauförderungsprogramm aufgenommen wurde.

Stadtumbaumaßnahmen im Sinne des Baugesetzbuches (§ 171 a ff) sollten in diesem Zusammenhang gestärkt werden, da für ihren Einsatz zwar erhebliche städtebauliche Funktionsverluste vorliegen müssen, diese aber nicht die Qualität städtebaulicher Missstände haben müssen.



Bei nicht kontaminierten Flächen kann sich außerdem ein Bedarf ergeben, Abbruchkosten zu subventionieren. Im Bereich der Städtebauförderung bestehen bereits entsprechende Förderangebote. Sinnvoll wäre eine Ergänzung der städtebaulichen Fördermöglichkeiten um eine Unterstützung für private Eigentümergemeinschaften, die – wie in der Modellförderung Quartiersinitiative Niedersachsen (QiN) oder dem städtebaulichen Forschungsfeld Eigentümer-Standort-Gemeinschaften – kleinräumig städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungskonzepte umsetzen.

Im Programm Dorferneuerung kann der Erwerb von bebauten Grundstücken durch Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich in der Dorferneuerungsplanung besonders begründeter Abbruchmaßnahmen gefördert werden, sofern er mit anderen Maßnahmen im Zusammenhang steht (ZILE, Nr. 322.2.2.6).

Die Förderung von Bodensanierungen wird für die Zukunft erwogen.

### III. Weitere Gesichtspunkte

#### 1. Erfahrungsaustausch, Öffentlichkeitsarbeit

Als ein Grundproblem, welches in den Diskussionen des UAK immer wieder thematisiert wurde, erweist sich der unbefriedigende Informationsstand zu den Themen „Flächenverbrauch“ und „Demographischer Wandel“ bei Verwaltung und Bürgern. Das durch dieses Wissensdefizit mangelnde Problembewusstsein erschwert die Umsetzung von Flächensparmaßnahmen, die gerade auch auf freiwilliger Basis erfolgen sollen. Der UAK hält daher eine Unterstützung des Erfahrungs- und Wissensaustausches durch das Land zur Steigerung des Problembewusstseins für erforderlich. Erfolgen könnte dies z. B. durch eine Internet-Plattform auf Landesebene zum Thema „Flächenverbrauch - Flächen sparen“, die auch Informationen über bestehende Fördermöglichkeiten bietet. Auch die Unterstützung der Entwicklung experimenteller Ideen und Maßnahmen im Rahmen von Modellvorhaben und Wettbewerben könnte zu einem Bewusstseinswandel beitragen.

Im Rahmen der durch das Land (MS) in Auftrag gegebenen Wohnungsmarktbeobachtung erarbeitet die NBank Wohnungsprognosen und führt regelmäßig Baulandumfragen durch. In lokalen oder regionalen Workshops und Veranstaltungen werden die Kommunen hinsichtlich ihres zukünftigen Wohnbaulandbedarfs sensibilisiert und beim Aufbau von kommunalen Wohnungsmarktbeobachtungen unterstützt. Diese Bemühungen sollten ausgeweitet werden. Die Erfordernisse in diesem Themenbereich werden vom UAK 6 näher bearbeitet.

#### 2. Berücksichtigung des Flächenverbrauchs bzw. seiner Verminderung als Qualitätskriterium für Förderentscheidungen

Die Städtebauförderung und die Förderung des Stadtumbaus sind auf eine Stärkung innerörtlicher Gebiete gerichtet. Dies weist in der Regel in dieselbe Richtung wie das Ziel des Flächensparens, weil der Nutzwert bestehender Bauflächen verbessert wird. Ein spezielles Qualitätskriterium „Verminderung des Flächenverbrauchs“ kann daher nicht sinnvoll hinzugefügt werden. Im Bereich der Wirtschaftsförderung ist ein entsprechendes Qualitätskriterium bereits eingeführt.

Bei den Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum sind diverse Programme auf eine Strukturverbesserung für bestehende Ort-

schaften gerichtet und somit – ähnlich wie die Städtebauförderung – generell günstig für die Verminderung des Flächenverbrauchs. Wegebaumaßnahmen außerhalb bestehender Ortschaften werden grundsätzlich nur auf vorhandener Trasse gefördert, so dass sich kaum Auswirkungen auf den Flächenverbrauch ergeben. Im Bereich der Förderung von landwirtschaftlichen Investitionen (u. a. Stallbauten, Lagerhallen) existiert bislang kein Qualitätskriterium „Flächenverbrauch“; der Effekt wurde als gering angesehen. Die Aufnahme dieses Kriteriums bei der Beurteilung von Agrarinvestitionen kann im Widerspruch zum Tier- und Immissionsschutz stehen. Hilfsweise sollte für die Zukunft erwogen werden, im bestehenden „Ranking-Verfahren“ für die Mittelvergabe, Investitionen in den Umbau bestehender landwirtschaftlicher Altgebäude besonders zu berücksichtigen.

Bei der Auswahl der geförderten Vorhaben zur Entwicklung ländlicher Gemeinden sind die strukturellen Vorgaben der Raumordnung zu beachten.

In den Diskussionen über die Fortentwicklung der Rahmenbedingungen für Fördermöglichkeiten auf Bundes- und EU-Ebene ist eine Vorgabe anzustreben, gemäß der bei allen Fördermaßnahmen, die mit Bautätigkeiten verbunden sind, die Chancengleichheit für Brachflächenstandorte sicherzustellen ist. Zur Umsetzung könnte eine verbindliche Alternativenprüfung dienen oder das Angebot einer Zusatzförderung, welche die Nachteile einer vorgentzten Fläche gegenüber einem Standort „auf der grünen Wiese“ zumindest ausgleicht.

#### 3. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten

Im Rahmen der Mittelverteilung von EFRE-Mitteln kann das Land einen größeren Finanzrahmen für das Brachflächenrecycling vorsehen. Da die Programme zur Städtebauförderung einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung bestehender Siedlungsbereiche leisten, sollten sie weiterhin mit entsprechenden Finanzmitteln durch Land und Bund ausgestattet und Kürzungen vermieden werden.

#### 4. Flächenfonds als Handlungsinstrument

Die Grundidee eines Flächenfonds für die Wiedernutzbarmachung von Brachflächen besteht darin, die Bewertung, ggf. Sanierung und die Vermarktung diverser Objekte in einer wirtschaftlichen Einheit zu bündeln. Ein Forschungsprojekt der Stadt Hannover hat gezeigt, welche Schwierigkeiten für die Realisierung eines derartigen Flächenfonds bewältigt werden müssen.

Mit dem Ziel, Brachflächen durch eine innovative Finanzierungstechnik zu mobilisieren, ist das Forschungsvorhaben „Nachhaltiges Flächenmanagement Hannover (NFM-H)“ angetreten: Am Beispiel der Projektkommune Hannover wurde ein Fonds-Konzept entwickelt, und es wurde untersucht, ob es durch ein professionelles Projekt-, Finanz- und Risikomanagement gelingen kann, Brachen zu sanieren und zu vermarkten, ohne auf Mittel der öffentlichen Hand zugreifen zu müssen (privatwirtschaftlicher Flächen-Fonds). Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen anhand von 11 Testflächen ergaben, dass ein solcher privatwirtschaftlicher Fonds in Hannover nicht realisierbar wäre: Es konnten zu wenige geeignete Fonds-Flächen identifiziert werden. Die erforderliche Rendite von mindestens 8 Prozent ließ sich mit diesen Flächen und unter den festgestellten Rahmenbedingungen nicht erwirtschaften.

Als Haupthemmnisse wurden festgestellt:

- Fehlende qualifizierte Informationen zu Potenzialen und Hemmnissen der Flächen,
- Eingeschränkte Aufwertungsmöglichkeiten durch die typischen Lagenachteile der meisten Brachen,
- Geringe Verkaufsbereitschaft und oftmals überhöhte Preisvorstellungen der überwiegend privaten Flächeneigentümer.

Aus der Perspektive der Projektkommune wird ein grundsätzliches Problem im Brachflächenbestand gesehen, der in viel stärkerem Maße als erwartet durch Flächen ausgemacht wird, die sich (noch) nicht für einen privatwirtschaftlichen Brachflächen-Fonds eignen. Die Flächenanalysen haben deutlich gemacht, dass beim Flächenrecycling in der Regel komplexe Fragestellungen der Stadtentwicklung gelöst werden müssen und eine konkrete Auseinandersetzung mit den Flächen stattfinden muss. Strategische Gesamtkonzepte haben sich neben besseren Erkenntnissen zu Flächen, deren Belastungen und Machbarkeitsuntersuchungen zu den Entwicklungsperspektiven als unabdingbarer erster Schritt vor dem Einsatz von Finanzierungsinstrumenten wie privatwirtschaftlichen Fonds oder öffentlichen Stadtentwicklungsfonds erwiesen. Eine nähere Darstellung zu den Ergebnissen des Projektes kann dem nachstehenden Link entnommen werden: [www.hannover.de/de/umwelt\\_bauen/raumordnung/nfm-h/index.html](http://www.hannover.de/de/umwelt_bauen/raumordnung/nfm-h/index.html)

## 9.4 Literatur

Bock Stefanie, Ajo Hinzen und Jens Libbe (Hrsg.) (2009): Nachhaltiges Flächenmanagement – in der Praxis erfolgreich kommunizieren. Ansätze und Beispiele aus dem Förderschwerpunkt REFINA, Berlin. (Reihe REFINA, Bd. IV)

Bock Stefanie, Ajo Hinzen und Jens Libbe (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006):, Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland. Bonn. Berichte Band 27

Bund/ Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz (2010): UMK-Bericht „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“. [www.labo-deutschland.de](http://www.labo-deutschland.de)

Burmeier Harald, Peter Doetsch und Anke Rüpke (1998): Die Boden-Wert-Bilanz, F+E Vorhaben Nr. 298 77 284, basierend auf dem F+E Vorhaben 103 40 119 Revitalisierung von Altstandorten versus Inanspruchnahme von Naturflächen: -Gegenüberstellung der Flächenalternativen zur gewerblichen Nutzung durch qualitative, quantitative und monetäre Bewertung der gesellschaftlichen Potentiale und Effekte-; Arbeitsgemeinschaft focon/ WCI (Burmeier, Doetsch, Rüpke), veröffentlicht in UBA TEXTE 15/98)

Frerichs Stefan, Manfred Lieber und Thomas Preuß (Hrsg.) 2010: Flächen- und Standortbewertung für ein nachhaltiges Flächenmanagement. Methoden und Konzepte, Berlin. Reihe REFINA, Bd. 5)

NBank (2010): Wohnungsmarktbeobachtung 2010/11 – Integrierte Entwicklung von Wohnstandorten und Regionen – Perspektive 2030“. Hannover

Preuß Thomas und Holger Floeting (Hrsg.) (2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Berlin. Reihe REFINA, Bd. III)

Rat für Nachhaltige Entwicklung (2004): „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 (texte, 11).

Regionalverband Südniedersachsen (Hrsg.) (2008): Modellvorhaben „Unterstützung der Gemeinden bei der Neuausrichtung ihrer Flächenpolitik im Rahmen der Regionalentwicklung“. [http://www.regionalverband.de/veroeffentlichungen/Siedlungsflaechen\\_Abschlussbericht.pdf](http://www.regionalverband.de/veroeffentlichungen/Siedlungsflaechen_Abschlussbericht.pdf)

Ulmer, Frank; Renn, Ortwin; Ruther-Mehlis, Alfred; Jany, Angelika; Lilienthal, Metke; Malburg-Graf, Barbara et al. (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland. Evaluation der Ratsempfehlungen „Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30 ha“. Berlin (texte, 19).

## 9.5 Mitgliederverzeichnis

### Mitglieder des Arbeitskreises „Flächenverbrauch und Bodenschutz“

#### Vorsitzende:

Irene Dahlmann  
Niedersächsisches Ministerium  
für Umwelt und Klimaschutz  
Archivstraße 2  
30169 Hannover

#### Wirtschaft:

Dr. Hubert Breitzkreuz  
Salzgitter Flachstahl GmbH  
Abteilung Umweltschutz  
Eisenhüttenstr. 99  
38239 Salzgitter

Achim Däbert  
N-Bank  
Günther-Wagner-Allee 12-16  
30177 Hannover

Dr. Harald Freise  
Bauindustrieverband Nieders.-Bremen e. V.  
Eichstr. 19  
30161 Hannover

Cornelia Höltkemeier  
Landesvereinigung Bauwirtschaft  
Niedersachsen  
Baumschulenallee 12  
30625 Hannover

Gerhard Hoppe  
Industrie- und Handelskammer Hannover  
Schiffgraben 49  
30175 Hannover  
bis 12/2009

Dipl.-Geogr. Frank Wagner  
Industrie- und Handelskammer  
Hannover  
Schiffgraben 49  
30175 Hannover  
ab 12/2009

Hans-Joachim Rambow  
Unternehmerverband Einzelhandel  
Niedersachsen e. V.  
Hinüberstr. 16  
30175 Hannover

Bertold Rubach  
Ingenieur- und Sachverständigenbüro  
Rubach und Partner  
Carl-Zeiss-Str. 1  
49661 Cloppenburg

Jörg Rüdiger  
Nieders. Gesellschaft zur Endablagerung von Sonderabfall mbH  
Postfach 44 47  
30044 Hannover

Verena Wolf  
Verband der Chemischen  
Industrie e. V. – LV Nord  
Güntherstr. 1  
30519 Hannover

#### Landwirtschaft:

Hartmut Schlepps  
Landvolk Niedersachsen  
- Landesbauernverband e. V. -  
Warmbüchenstr. 3  
30159 Hannover

## Gewerkschaften:

Manfred Wassmann  
DGB – Ausschuss für Umweltfragen  
Davenstedter Str. 60  
30453 Hannover

Wilhelm Kulke  
DGB – Ausschuss für Umweltfragen  
Lakefeldstr. 21  
30952 Ronnenberg

## Deutsche Bundesstiftung Umwelt

Dr. Nicole Freyer  
Deutsche Bundesstiftung  
Umwelt  
An der Bornau 2  
49090 Osnabrück  
bis 03/2010

## Umweltverbände:

Elke Meier  
Naturschutzbund Deutschland e. V.  
Alleestr. 36  
30167 Hannover

Annette Vollmer  
Ingenieurbüro für Ökologie  
und Regionalentwicklung  
Justus-Brinckmann-Str. 11  
21029 Hamburg

Stefan Ott  
BUND LV Niedersachsen e.V.  
Goebenstr. 3a,  
30161 Hannover

Bernd Mros  
LBU Niedersachsen e. V.  
Goebenstr. 3a  
30161 Hannover

## Wissenschaften:

Prof. Dr. Kilian Bizer  
Wirtschaftspolitik u. Mittelstandsforschung  
Georg-August-Uni Göttingen  
Platz der Göttinger Sieben 3  
37073 Göttingen

Prof. Dipl.-Ing. Harald Burmeier  
Ostfalia Hochschule für angewandte  
Wissenschaften  
Fakultät Bau-Wasser-Boden  
Campus Suderburg  
Herbert-Meyer-Str. 7  
29556 Suderburg.

Dr. Gerhard Overbeck  
Akademie für Raumforschung u. Landesplanung  
Hohenzollernstr. 11  
30161 Hannover  
bis 06/2010

Olaf Krawczyk  
Nieders. Institut für Wirtschaftsforschung  
Königstr. 53  
30175 Hannover

## Kommunale Spitzenverbände:

Jürgen Lübbers  
Samtgemeinde Barnstorf  
Postfach 12 55  
49403 Barnstorf

Dieter Pasternack  
Nieders. Landkreistag  
Am Mittelfelde 169  
30519 Hannover

Martina Pöppelbaum  
Landeshauptstadt Hannover  
Prinzenstr. 4  
30159 Hannover  
bis 07/2009

Marlies Kloten  
Landeshauptstadt Hannover  
Rudolf-Hillebrecht-Platz 1  
30159 Hannover  
ab 08/2009

Dr. Walter Schmotz  
Landkreis Goslar  
Klubstr. 6  
38640 Goslar



## Verwaltung:

Carsten Dube  
Niedersächsisches Ministerium  
für Umwelt und Klimaschutz  
Archivstr. 2  
30169 Hannover

Dr. Stephan Löb  
Regierungsvertretung Lüneburg  
Auf der Hude 2  
21339 Lüneburg

Gertrude Penn-Bressel  
Umweltbundesamt  
Postfach 14 06  
06813 Dessau-Roßlau

## Geschäftsführung:

Dr. Heike Buschhorn  
Niedersächsisches Ministerium  
für Umwelt und Klimaschutz  
Archivstr. 2  
30169 Hannover

Stefan Gruber  
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung,  
Landwirtschaft, Verbraucherschutz  
und Landesentwicklung  
Calenberger Str. 2  
30169 Hannover

Dietke Möller-Hackenberg  
Niedersächsisches Ministerium für  
Wirtschaft, Arbeit und Verkehr  
Friedrichswall 1  
30159 Hannover

Günter Vogel-Cairenius  
Niedersächsisches Ministerium für Soziales,  
Frauen, Familie, Gesundheit und  
Integration  
Gustav-Bratke-Allee 2  
30169 Hannover

Christoph Meinecke  
Institut der Norddeutschen  
Wirtschaft e. V.  
Schiffgraben 36  
30175 Hannover

## Schriftführung/Organisation:

Thomas Ding  
Niedersächsisches Ministerium  
für Umwelt und Klimaschutz  
Archivstr. 2  
30169 Hannover

Diese Druckschrift wurde im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Personen, die Wahlwerbung oder Wahlhilfe betreiben, im Wahlkampf zum

Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner Gruppen verstanden werden könnte.

Herausgeber:  
Niedersächsisches Ministerium  
für Umwelt und Klimaschutz  
Referat für Presse und Öffentlichkeitsarbeit  
Archivstraße 2  
30169 Hannover

Dezember 2011

E-Mail: [poststelle@mu.niedersachsen.de](mailto:poststelle@mu.niedersachsen.de)  
[www.regierungskommission.niedersachsen.de](http://www.regierungskommission.niedersachsen.de)