

Stephanie Bock, Thomas Preuß

FLÄCHENSPPAREN – NICHT OHNE KONTINGENTIERUNG

Die weiterhin hohe Flächenneuanspruchnahme in der Bundesrepublik Deutschland lässt erwarten, dass die vom Bund verabschiedeten flächenpolitischen Ziele auch in den kommenden Jahren nicht erreicht werden können. Eine wirksame Umsteuerung ist nur mit einer verbindlichen Begrenzung der Flächenneuausweisungen in Verbindung mit einer wirksamen Forcierung der Innenentwicklung in den Kommunen zu erreichen. Dabei müssen Bund und Länder Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass Städte und Gemeinden unterschiedlicher Entwicklungsdynamik ausreichende Handlungsspielräume und Ressourcen erhalten.

Flächenpolitische Herausforderungen und Ziele

Laut Statistischem Bundesamt werden in Deutschland jeden Tag 61,5 Hektar Fläche versiegelt (Statistisches Bundesamt 2017). Dies entspricht einer Fläche von etwa 85 Fußballfeldern. Die Flächenneuanspruchnahme steht in deutlichem Kontrast zu dem von der Bundesregierung bereits im Jahr 2002 in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verankerten 30-Hektar-Ziel, das bis zum Jahr 2020 erreicht werden soll (Bundesregierung 2002: 104). In der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2016 wurde das Ziel als „30 Hektar minus X“ bis 2030 fortgeschrieben (Bundesregierung 2017). Weitere flächenpolitische Ziele sind das 20-Hektar-Ziel aus dem im Jahr 2016 erarbeiteten „Integrierten Umweltprogramm 2030“ des BMUB (BMUB 2016) bzw. das im Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa der Europäischen Kommission formulierte Ziel, bis zum Jahr 2050 den Flächenverbrauch auf netto null abzusinken (Bundesrat 2011: 4). Darüber hinaus wird in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016 das Ziel der Flächeninanspruchnahme im Zeichen der „Post-2015-Agenda für nachhaltige Entwicklung“ umfassend weiterentwickelt (SDG 11) (Bundesregierung 2017). Weiterhin fordert die Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, die Flächeninanspruchnahme dadurch zu lenken, dass das Verhältnis von Innenentwicklung zu Außenentwicklung zukünftig 3:1 beträgt. Neben quantitativen Vorgaben soll dieses Ziel dadurch erreicht werden, dass Flächen wiedergenutzt, nachverdichtet und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung umgesetzt werden (BMU 2007: 51).

Diese in zahlreichen Dokumenten verankerte Doppelstrategie zielt somit zum einen auf eine stärkere Qualitätssteuerung, indem der Außenbereich mit seinen wertvollen Freiräumen durch den Vorrang der Innenentwicklung und eine Aufwertung von Siedlungsflächen geschont wird. Zum anderen soll durch eine restriktive Mengensteuerung die Neuinanspruchnahme von Flächen begrenzt werden.

Hauptadressat der flächenpolitischen Ziele und der daraus folgenden Aktivitäten sind die Städte und Gemeinden. Diese setzen sich in ihrer Zuständigkeit für die Innenentwicklung zwar immer stärker mit dem Thema des Flächensparens auseinander. Zugleich sind sie aber auch verantwortlich für das kontinuierliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen.

Besonders ambitioniert erscheinen die verabschiedeten Ziele angesichts der steigenden Wohnungsnachfrage in vielen Städten und der deswegen ansteigenden Bautätigkeit. Der zusätzliche Wohnungsbedarf der kommenden Jahre wird von Expertinnen und Experten des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen auf mindestens 350.000 neue Wohnungen pro Jahr beziffert (Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015). Vor allem Kommunen mit nachfragestarken Wohnungsmärkten stehen deshalb unter dem Druck, zügig Wohnbauland bereitzustellen.

Um vor diesem Hintergrund ein aktives Flächenmanagement wirksam umzusetzen, müssen die Flächensparziele operationalisiert und die bisherigen Instrumente erweitert werden. Die hierfür nötigen verbindlichen Planungsvorgaben oder eine Kontingentierung von Flächenausweisungsmengen stehen bislang jedoch noch aus.

Forschungsvorhaben zum Flächensparen

Dieses Defizit griffen zwei im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) durchgeführte Forschungsvorhaben auf mit dem Ziel, weitergehende Perspektiven zu entwickeln. Im ersten Vorhaben mit dem Titel „Institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Teilvorhaben 1: Aktionsplan“ (Auftragnehmer: Deutsches Institut für Urbanistik) wurden im Dialog mit relevanten Stakeholdern weitergehende Vorschläge erarbeitet, wie die Flächeninanspruchnahme reduziert werden könnte. Hierfür wurden die bestehenden Institutionen und Steuerungs-

instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme untersucht und weiterentwickelt. Im Fokus standen dabei die kommunale und regionale Ebene und die dort vorhandenen Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung des 30-Hektar-Ziels (vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) 2018a). Im zweiten Forschungsvorhaben mit dem Titel „Implementierung von Flächensparinstrumenten“ (UBA) (Auftragnehmer: Deutsches Institut für Urbanistik in Kooperation mit Institut Raum & Energie) wurden in vier Planspielde-signs ausgewählte Instrumente geprüft. Der Schwerpunkt lag dabei auf kommunalen, interkommunalen, regional- und landesplanerischen sowie fiskalischen Instrumenten (vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) 2018b). Beide Vorhaben wurden in engem Austausch mit dem Modellversuch Flächenzertifikatehandel durchgeführt (IW Institut der deutschen Wirtschaft und andere im Auftrag des Umweltbundesamtes).

Strategie Flächensparen

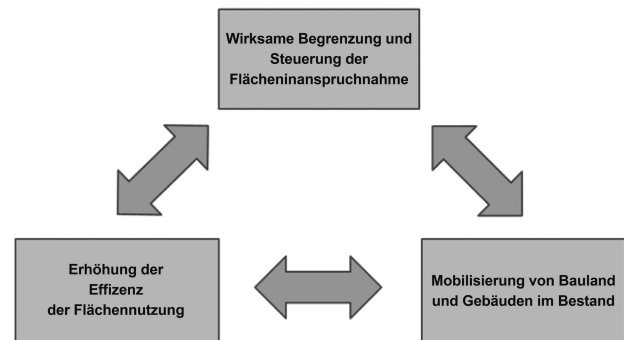
Die Ergebnisse beider Studien zeigen, dass Flächensparen nur dann erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn es als strategischer Ansatz konzipiert wird und folgende drei Bausteine kombiniert werden (vgl. auch Abbildung):

- > Strategiebaustein 1: Begrenzung und Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme
- > Strategiebaustein 2: Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand
- > Strategiebaustein 3: Effizientere Flächennutzung durch kompakte Stadtstrukturen

Konzepte und Aktivitäten für das Flächensparen sollten auf eine Verknüpfung aller drei Strategiebausteine setzen, wobei die Ausgangsbedingungen (z. B. Entwicklungsdynamik, Nachfrage, Baulandpotenziale im Bestand) vor Ort eine Schwerpunktsetzung zwischen den Strategiebausteinen erforderlich machen.

Bisher konzentrieren sich viele Aktivitäten zur Beeinflussung der Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden, u. a. Förderanreize, vor allem darauf, Bauland und Gebäude im Bestand zu mobilisieren und Flächen effizient zu nutzen. Die Flächenneuinanspruchnahme wird hingegen kam wirksam gesteuert und begrenzt. Hierfür wären verbindliche quantitative Vorgaben wie beispielsweise in der Schweiz (vgl. Beitrag von Wachter in diesem Heft) nötig. Bisherige Erfahrungen mit dem komplexen strategischen Ansatz des Flächensparens zeigen, dass Flächensparen nur dann eine erfolgreiche Strategie darstellt, wenn die bereits zur Anwendung kommenden Instrumente und Prozesse zur Flächennutzung mit quantitativen und qualitativen Zielen verbunden werden. Solange die Instrumente entweder zu selten oder gar nicht zum Flächensparen eingesetzt werden, kann das 30-ha-Ziel bis zum Jahr 2020 nicht erreicht werden.

Drei Bausteine der flächenpolitischen Strategie



Flächenpolitische Strategie / Quelle: Umweltbundesamt (Hrsg.) (2017)

Rahmenbedingungen und Zielkonflikte

Die Analysen in den beiden Forschungsvorhaben zeigen, dass häufig lokale und regionale Rahmenbedingungen dem stringenten Flächensparen entgegenstehen. Lokalpolitische Entscheidungsträger müssen Interessen- bzw. Zielkonflikte bewältigen, die sich auf den Umgang mit Flächen auswirken. Hierzu gehören zum Beispiel: die Ansiedlung von Unternehmen, die Sicherung von Arbeitsplätzen, die Gewinnung neuer Einwohnerinnen und Einwohner, die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben und letztlich die Sicherung der kommunalen Einnahmen u. a. durch Anteile an der Einkommensteuer, durch Gewerbesteuererinnahmen und Zuweisungen. Dies alles sind Politikziele, vor deren Hintergrund die Anforderungen des Flächensparens geprüft und abgewogen werden müssen.

Auch wenn in den Kommunen oft ein großes Interesse daran besteht, vorhandene „Wunden im Siedlungskörper“ zu heilen, Brachen und Baulücken neu zu entwickeln und damit neue Qualitäten in den Orts- und Stadtkernen zu schaffen, scheitern diese Ansätze oft an der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft der Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer. Hohe Kosten für die Beseitigung von Gebäuden und Altlasten sowie für die Freimachung erschweren oder verhindern eine Innenentwicklung, insbesondere dann, wenn auf der „grünen Wiese“ günstigere Bauland-Alternativen zur Verfügung stehen. In vielen Kommunen fehlen Geld und Personal für eine aktive, auf Innenentwicklung gerichtete Bodenpolitik, die so wichtige Entwicklungsschritte wie den Zwischenerwerb und die Aufbereitung von Flächen umfasst. Vielerorts besteht somit ein Widerspruch zwischen sichtbar notwendiger und tatsächlich umsetzbarer Innenentwicklung.

Besonders problematisch ist die Situation in schrumpfenden Gemeinden mit einer geringen Flächennachfrage und einem ubiquitär vorhandenen Angebot an neu ausgewiesenem preiswerten Bauland. Hier können die Innenentwicklungspotenziale selten ausgeschöpft werden. Ohne neue Entwicklungsperspektiven, die vor Ort erarbeitet sowie vonseiten des Bundes und der Länder in ihrer Umsetzung finanziell unterstützt werden, wird Flächensparen in diesen Städten und Gemeinden ein kaum zu vermittelnder Ansatz bleiben.

Aktionsplan Flächensparen – was ist zu tun?

Angesichts dieser schwierigen Ausgangslage erklärt sich, warum nur so wenige Städte und Gemeinden verbindliche Mengenziele für definierte Zeiträume in Form bodenpolitischer Beschlüsse formulieren und politisch verabschieden. Dieses Defizit adressiert der Aktionsplan Flächensparen: Er führt die Ergebnisse der genannten Vorhaben zusammen und schlägt Maßnahmen vor zu einer Kontingentierung von Flächenneuausweisungsmengen und einer grundlegenden Veränderung der Rahmenbedingungen. Im Kern werden drei Aktionsfelder konkretisiert.

Aktionsfeld I „Kontingentierung einführen“

Um die flächenpolitischen Ziele punktgenau erreichen zu können, müssen sie operationalisiert und in Maßnahmen und Prozesse übersetzt werden. Dies ist vor allem eine Aufgabe von Bund und Ländern. Die Operationalisierung kann nur mithilfe eines Kontingentierungssystems gewährleistet werden. Entsprechende Regelungen sollten im Raumordnungsgesetz (ROG) verankert werden, dabei muss die Kontingentierung verbindlich bis in die kommunale Bauleitplanung wirken. Zwingende Voraussetzung hierfür ist zunächst ein Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern. Ziel dieses Dialoges muss sein, nach einem als gerecht empfundenen Schlüssel das Flächenkontingent (derzeit 30 Hektar pro Tag) auf die Länder zu verteilen. Dieser Schlüssel muss in Verbindung mit der Entscheidung verhandelt werden, welcher Weg nach der Kontingentierung eingeschlagen werden soll. Dafür bieten sich zwei mögliche Wege an: der Handel mit Flächenzertifikaten und die klassische Raumordnung.

Handel mit Flächenzertifikaten – umweltökonomischer Ansatz

Dieser Weg setzt auf das neu einzuführende Instrument des Handels mit Flächenzertifikaten, der das bestehende Planungsrecht (ROG und BauGB) ergänzt (vgl. www.flaechenhandel.de). Die zugewiesenen Kontingente für die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke werden hier in Form von handelbaren Zertifikaten ausgegeben. Jede Kommune, die – im Rahmen der raumplanerischen Vorgaben – neue Siedlungs- und Verkehrsflächen festsetzen möchte, muss die entsprechende Anzahl an Zertifikaten bereitstellen. Der Handel mit Zertifikaten basiert auf einem ökonomischen Ansatz. Er erlaubt eine quantitativ zielgenaue Steuerung und ist somit ein sicherer Weg, das 30-Hektar-Ziel zu erreichen.

Klassische Raumordnung – regulatorischer Ansatz

Der Bund entwickelt den Rechtsrahmen für die Raumordnungsplanung im Raumordnungsgesetz (ROG) entsprechend weiter und verankert eine Kontingentierung in der klassischen Raumordnung. Auch so kann das 30-Hektar-Ziel punktgenau umgesetzt und der Flächenverbrauch auf tragfähige Standorte gelenkt werden. Dabei könnte auf vorhandene Strukturen, Prozesse und Instrumente zurückgegriffen bzw. aufgebaut werden.

Aktionsfeld II „Innenentwicklung stärken“

Unabhängig von der Einführung einer Kontingentierung sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, die Innenentwicklung und Nachverdichtung zu fördern. Die Ergebnisse der Studien zeigen, dass der vorhandene Instrumentenkasten gut ist, einzelne Ansätze jedoch zielgerichtet weiterentwickelt und ergänzt werden müssen. Dabei sind vor allem ökonomisch wirksame Anreize und Förderkulissen neu zu justieren. Fördermittel, beispielsweise der Städtebauförderung oder EFRE-Mittel, sollten für die Innenentwicklung oder Brachflächenrevitalisierung genutzt und stärker als bisher an Flächensparziele gekoppelt werden. Geprüft werden sollten zudem bspw. Nachsteuerungen, um den Zwischenerwerb von Kommunen im Innenbereich von der Grunderwerbsteuer zu befreien, sowie die Weiterentwicklung der Grundsteuer B in Richtung einer Bodenwertsteuer. In der derzeitigen Ausgestaltung begünstigt die Grundsteuer B zum Beispiel flächenzehrende Einfamilienhäuser und nicht bebaute Grundstücke.

Grundlegende Mobilisierungshemmnisse lassen sich jedoch nur durch geeignete Anreize überwinden. Hierunter fallen vor allem veränderte rechtliche und fiskalische Rahmenbedingungen. Damit Bestandsflächen mit neu erschlossenem Bauland konkurrieren können, müssen Gemeinden leichter auf sie zugreifen können. Vor allem kleinere Städte und Gemeinden benötigen hierfür entsprechendes Know-how, Personal und Finanzierungsmöglichkeiten für Mobilisierungsmaßnahmen wie Eigentümeransprache, Überplanung, Zwischenerwerb, Vermarktung und Baureifmachung von bebauten bzw. ungebauten Bestandssimmobilien. Vorhandene Finanzierungsengpässe könnten durch die verstärkte Bereitstellung von Mitteln der Städtebauförderung oder z. B. auch durch revolving Fonds für Grundstücksankäufe überwunden werden. Zudem könnten Gemeinden von überörtlichen Institutionen im Sinne von Beratungs-, Clearing- oder Dienstleistungszentren in rechtlichen und Verfahrensfragen beraten werden.

Für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen ist eine aktive Liegenschaftspolitik der Kommunen erforderlich. Bund und Länder sollten die Kommunen deshalb bei der (Neu-)Initiierung einer solchen aktiven Liegenschaftspolitik unterstützen, z. B. durch die Bereitstellung von Anschubfinanzierungen für die Einrichtung kommunaler Liegenschaftsfonds, aber auch durch direkte Förderung des Grunderwerbs im Zusammenhang mit Maßnahmen des Stadtumbaus. Hierfür sind personelle und finanzielle Ressourcen bereitzustellen und geeignete Verwaltungsstrukturen zu schaffen, die eine eng zwischen Stadtplanung und Liegenschaftsverwaltung abgestimmte Vorgehensweise ermöglichen.

Aktionsfeld III „Fehlanreize abbauen“

Bund und Länder sollten weiterhin ökonomische Fehlanreize abbauen. Insgesamt sollten alle relevanten Förderprogramme systematisch auf ihre Vereinbarkeit mit flächenpolitischen Zielstellungen überprüft und Fehlanreize abgebaut werden. So werden mit GRW-Mitteln (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschafts-

struktur) neben Innenentwicklungsprojekten noch immer neue Industrie- und Gewerbegebiete auf der grünen Wiese subventioniert. Hier ist – gerade in den strukturschwachen Gebieten – ein grundsätzliches Umdenken erforderlich.

Flächensparen als integriertes Handlungsfeld

Neben einem grundsätzlichen Umdenken der Strukturpolitik – in Verbindung mit einem entsprechenden Einsatz von Fördermitteln – ist die Entwicklung und Diskussion von Visionen und Konzepten für qualitatives Wachstum im Schrumpfungsprozess erforderlich. Zusammen mit flankierenden gesellschaftlichen Debatten über nachhaltige Siedlungsentwicklung unter den Vorzeichen des demografischen Wandels wird Flächenpolitik somit zu einem integrierten Handlungsfeld. Die Widerstände auf allen Ebenen können dabei nur überwunden werden, wenn es gelingt, die Debatte in einen größeren Zusammenhang zu stellen. Eine konsequente Innenentwicklung und kompakte Siedlungsstrukturen sind nicht nur aus flächenpolitischen Gründen notwendig, sondern auch im Hinblick auf soziale, volkswirtschaftliche, baukulturelle, energetische und ökologische Ziele – in einer Gesellschaft, die einerseits schrumpft, andererseits bunter und älter wird. Letztendlich geht es um Lebensqualität.

Literatur

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007. Berlin.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2016): Den ökologischen Wandel gestalten. Integriertes Umweltprogramm 2030. Berlin.

Bundesrat (2011): Beschluss des Bundesrates. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa. Drucksache 590/11 (Beschluss) vom 25.11.11.

http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0501-0600/590-11%28B%29.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (13.03.2017).

Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Strategie „Perspektiven für Deutschland“. Berlin.

Bundesregierung (Hrsg.) (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016. Berlin.

Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen (2015): Kernempfehlungen und Maßnahmen. Im Auftrag von Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Stand: 25. November 2015. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_kernempfehlungen_massnahmen_bf.pdf (15.11.2017).

Preuß, Thomas (2016): Instrumente für das Flächensparen: Aktionsplan und Planspiele. In: Meinel, Gotthard; Förtsch, Daniela; Schwarz, Steffen; Krüger, Tobias (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VIII Flächensparen – Ökosystemleistungen – Handlungsstrategien. Berlin, S. 23-29.

Statistisches Bundesamt (2017): 618 Quadratmeter je Einwohner für Siedlung und Verkehr, Pressemitteilung Nr. 409 vom 15.11.2017. Wiesbaden.

Umweltbundesamt (2018a) (Hrsg.): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Bearb. von Adrian, Luise; Bock, Stephanie; Bunzel, Arno; Preuß, Thomas; Rakel, Magdalene. Dessau-Roßlau (= UBA-Reihe „Texte“ 38/2018).

Umweltbundesamt (2018b, im Erscheinen) (Hrsg.): Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommunaler Praxistest. Schlussfolgerungen für Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden & Kommunikation der Ergebnisse. Bearb. von Adrian, Luise; Blecken, Lutke; Bunzel, Arno; Melzer, Michael; Pichl; Josefine; Preuß, Thomas; Reichel, Doris; Wagner-Endres, Sandra. Dessau-Roßlau.



DR. RER. POL. STEPHANIE BOCK

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Teamleiterin Stadt und Raum im Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) Berlin. Gegenwärtig arbeitet sie an verschiedenen Forschungsvorhaben zu den Themen Flächenhaushaltspolitik, Flächenmanagement, Governance und Bürgerbeteiligung sowie in der Forschungsbegleitung und Evaluation.

Tel. +49 30 39001-189
bock@difu.de



THOMAS PREUSS

Dipl.-Ing. agr., ist wissenschaftliche Mitarbeiter und Teamleiter Ressourcen und Immissionsschutz im Deutschen Institut für Urbanistik (Difu) Berlin. Gegenwärtig arbeitet er an verschiedenen Forschungsvorhaben zu den Themen Flächenhaushaltspolitik, Lärm-minderung und Umweltgerechtigkeit.

Tel. +49 30 39001-265
preuss@difu.de