

Wege zu einer nachhaltigen Flächenpolitik

Positionspapier: Stadtentwicklungspolitische Vorschläge

Fraktionsbeschluss 10. Mai 2011

0. Vormerkung

Die Liste der Studien, Empfehlungen und Positionspapiere zum Flächenverbrauch ist lang. Neue Instrumente tauchen dabei selten auf und die alt bekannten finden keinen Einzug in die Gesetzgebung. Dieses Diskussionspapier soll den Kern der Problematik aus stadtentwicklungspolitischer Sicht darstellen und Handlungsmöglichkeiten, insbesondere im Rahmen des Baugesetzbuches, aufzeigen.

1. Der Flächenverbrauch muss gestoppt werden

In der öffentlichen Diskussion um den Ressourcenverbrauch wird zwar inzwischen anerkannt, dass unbebaute, unzerschnittene und unzersiedelte Fläche ein begrenztes Gut ist – danach gehandelt wird allerdings nicht!

Zunehmende Siedlungsfläche bedeutet unmittelbaren und dauerhaften Verlust der ökologischen Funktionen der Böden. Intakte Böden müssen mit ihren vielfältigen Schnittstellen zu Wasser, Luft und Klima sowie als Standort für Lebens- und Futtermittel im Zentrum einer vorsorgenden Umweltpolitik stehen. Zunehmend werden früher zusammenhängende Lebensräume für Flora und Fauna durch Siedlungstätigkeit zerschnitten. Neue Wohn- und Gewerbegebiete in dezentralen Lagen erzeugen mehr Verkehr und tragen somit zu einer höheren Umweltbelastung bei. Neben den ökologischen Folgen des Flächenverbrauchs wird vermehrt über die ökonomischen Folgen diskutiert. Dabei geht es im Wesentlichen um die Kosten für Infrastruktur bei der Errichtung neuer Baugebiete, aber auch deren Betrieb, Unterhaltung und Instandsetzung (Infrastrukturfolgekosten).

Jede Sekunde nimmt die Siedlungsfläche in Deutschland um weitere zwölf Quadratmeter zu. Mit der Nachhaltigkeitsstrategie der rot-grünen Bundesregierung wurde im Jahr 2002 das Ziel festgehalten, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen. Laut Statistischem Bundesamt ist in den letzten Jahren tatsächlich ein leichter Rückgang des Flächenverbrauchs zu verzeichnen. Mit durchschnittlich 104 Hektar pro Tag in den letzten Jahren liegt der Wert ein ganzes Stück unter den konstant hohen Werten von über 120 Hektar Ende der 90er Jahre. Das Statistische Bundesamt weist jedoch auch auf den engen Zusammenhang zwischen dem Rückgang des Flächenverbrauchs und der schwachen konjunkturellen Lage, sowie der demographischen Entwicklung hin. Ein wirklicher Trend zu flächensparender Politik ist also nicht zu erkennen.

Letztendlich kann das 30ha Ziel nur ein Zwischenziel sein. Langfristig muss der zusätzliche Flächenverbrauch auf Null Hektar gesenkt werden, denn nur so kann ein Mindestmaß der Landfläche Deutschlands für die Nutzung durch andere lebende Arten als den Menschen bewahrt werden.

2. Der eindeutige Wille zum Flächensparen fehlt auf allen Ebenen

Ein generelles Problem besteht darin, dass Auswirkungen des Flächenverbrauchs oft nicht ohne weiteres sichtbar sind. Besonders die Zerschneidung funktional zusammenhängender Lebensräume durch Verkehrsflächen ist häufig nicht direkt wahrnehmbar. Die Ökosysteme verändern sich über lange Zeiträume hinweg, negative Folgen von Eingriffen werden kurzfristig nicht sichtbar. In Folge können viele einzelne Maßnahmen für sich betrachtet unbedenklich wirken, in ihrer Gesamtheit jedoch das Ökosystem massiv schädigen.

Es gibt Alternativen zum Flächenverbrauch und Instrumente, diese umzusetzen. Doch in vielen Städten und Gemeinden wird das Thema noch viel zu wenig wahrgenommen geschweige denn in Angriff genommen. Untersuchungen zeigen, dass viele Städte und Gemeinden die Kosten für die Einrichtung neuer Wohngebiete unterschätzen, dagegen die Kosten für die Aufbereitung von Brachen überschätzen. Die Gemeinden sehen sich bei der Gestaltung ihrer Einnahmen dem Druck ausgesetzt, um Einwohner (Einkommenssteuer) und Gewerbetreibende (Gewerbesteuer) werben zu müssen – das erzeugt vordergründig entsprechenden Druck zu mehr Flächenverbrauch. Sie befürchten durch eine schonende Flächenpolitik einen Standortnachteil. Um dieser Kirchturmperspektive zu entkommen fordern örtliche Planer daher teilweise strengere Vorgaben von Bundes- und Landesebene, um den Flächenverbrauch einschränken zu können. Neue Ideen werden in der Fachwelt seit Jahren diskutiert, haben jedoch bisher kaum Einzug in die Gesetzgebung erhalten.

Echte Anstrengungen, den Flächenverbrauch zu reduzieren, sucht man auch bei der Bundesregierung und den meisten Landesregierungen vergeblich. Das 30-Hektar-Ziel wurde im aktuellen schwarz-gelben Koalitionsvertrag nicht einmal mehr genannt. Stattdessen wird nebulös darauf verwiesen, man wolle das Ziel verringerter Flächeninanspruchnahme „neu definieren“. Wir finden: Eine nachhaltige flächensparende Politik darf nicht durch Umdefinieren von Indikatoren und statistische Schönrechnerei ersetzt werden.

3. Die Alternativen zum Flächenverbrauch

Flächensparen bedeutet nicht, dass sich junge Familien nicht den Traum vom Eigenheim erfüllen dürfen. Es bedeutet auch nicht, dass Unternehmen in Deutschland nicht mehr expandieren können. Aber es gibt Alternativen zu Wohn- und Gewerbegebieten auf der grünen Wiese. Maßvolle Nachverdichtung im Siedlungsbestand und die Nutzung von Brachflächen erlauben es, Bauvorhaben zu realisieren, ohne neue Flächen in Anspruch zu nehmen. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) veranschlagt das Wiedernutzungspotenzial von Brachen in Deutschland auf rund 65.000 Hektar. Und dieser verfügbare Bestand wächst täglich. Flächenkreislaufwirtschaft (Flächenrecycling) setzt auf den systematischen Umgang mit dem Brachfallen und der Wiedernutzung von Flächen. In Siedlungen der 1950er und 60er Jahre erlaubt die lockere Baustruktur eine Ergänzung des Bestands. Dies kann beispielsweise durch die Schließung von Baulücken oder durch eine Erhöhung der Geschosshöhen geschehen. Auch Gewerbegebiete haben oft Potenzial für eine intensivere Nutzung. Wichtig ist, bei jeder Nachverdichtung zu prüfen, dass die Maßnahme die ökologische und städtebauliche Funktionstüchtigkeit der Standquartiere nicht beeinträchtigt. Wohnungsnahe Erholungsflächen und die besondere Artenvielfalt in älteren Wohngebieten müssen erhalten bleiben.

Es wird immer Ausnahmefälle geben, bei denen Maßnahmen nicht durch Innenentwicklung realisierbar sind. In diesen Fällen ist es wichtig, die neuen Wohn- und Gewerbeflächen dort zu realisieren, wo sie den geringsten ökologischen Schaden anrichten. Besonders sensible Bereiche, wie Überschwemmungsgebiete, müssen konsequent von Bebauung freigehalten werden. Zudem sollten in entsprechendem Maße verpflichtend an anderer Stelle Böden entsiegelt werden.

4. Es gibt zahlreiche Instrumente, um den Flächenverbrauch zu begrenzen

Das Recht der Bauleitplanung kennt keine zwingenden gesetzlichen Vorgaben, den Flächenverbrauch zu vermindern. Doch gerade vor dem Hintergrund der Bodenschutzklausel in §1a BauGB sind, bei einem entsprechenden politischen Willen, die Bauleitpläne effektive Instrumente, um die Flächennutzung zu senken.

Durch die Landes- und Regionalplanung haben die übergeordneten Planungsträger eine Möglichkeit, strenge Vorschriften mit Bodenschutzwirkung zu erlassen. Der Landes- und Regionalplanung kommt dabei eine entscheidende Bedeutung zu, denn die Bauleitpläne sind an die Ziele der Raumordnung anzupassen. Durch die Landes- und Regionalplanung kann eine vorausschauende Planung bezüglich Freiräumen, Siedlungsflächen und Infrastrukturtrassen nicht nur als Abwägungsvorschlag, sondern rechtlich verbindlich definiert werden. Die Länder können seit der Föderalismusreform II von diesen Vorgaben des Raumordnungsgesetzes abweichen. Dadurch droht ein Abbau der Verbindlichkeiten der Landes- und Regionalplanung: Länder können ihre Landesplanungsgesetze entsprechend ändern.

Neben den Instrumenten des Planungsrechts tragen interkommunale und regionale Kooperationen sowie Kommunikation und Information dazu bei, das Problembewusstsein bei allen Beteiligten zu schärfen und Innenentwicklung und Flächensparen durchzusetzen. Durch die Abschaffung der Eigenheimzulage wurde ein finanzieller Anreiz für die Zersiedlung abgebaut. Mit der Entfernungspauschale besteht ein solcher Anreiz aber weiter. Positiv ist, dass die Städtebauförderprogramme zunehmend Projekte der Innenentwicklung fördern.

Obwohl also zahlreiche Instrumente vorhanden sind, werden sie nur unzureichend angewendet. Kommunale PlanerInnen haben mit der Bauleitplanung das wirkungsvollste Mittel für Flächensparpolitik, doch es fehlt oft der politische Wille diese durchzusetzen.

5. Grüne Forderungen für einen intelligenten Umgang mit der Ressource Fläche

Auf Grund der demographischen Entwicklung, den immensen Kosten der Zersiedelung und der fortschreitenden Zerstörung natürlicher Lebensräume ist die Expansion der Siedlungsfläche als Strategie der Stadt und Regionalplanung nicht mehr tragbar. Moderne Stadt- und Regionalentwicklung muss die Entwicklung im Bestand sein, also die Revitalisierung brachgefallener oder mindergenutzter Flächen (Flächenrecycling) und in einigen Fällen auch die Nachverdichtung. Um die beschriebene Strategie gegen individuelle, kurzsichtige Wirtschaftsinteressen und das Kirchturmdenken mancher Städte und Gemeinden durchzusetzen, müssen den kommunalen PlanerInnen zusätzliche wirkungsvolle Instrumente an die Hand gegeben werden.

In das BauGB sollte eine **Nachweispflicht fehlender Innenentwicklungspotenziale** aufgenommen werden, um der regelmäßigen Abwägung zu Ungunsten des Flächensparens entgegenzuwirken. Bauungspläne, durch die neue Flächen in Anspruch genommen werden, dürfen nur aufgestellt werden, wenn das Vorhaben im Innenbereich nicht zu realisieren wäre.

Damit in den Kommunen Flächenrecycling betrieben werden kann, müssen die Baulandpotentiale systematisch erfasst werden. Der § 200 BauGB sollte daher in dem Sinne erweitert werden, dass in jeder Kommune verpflichtend **Flächen-Monitoring** betrieben werden muss. Grundlage dafür ist ein Baulandkataster in dem alle Grundstücke einer Gemeinde eingetragen werden, die potentiell bebaut werden können oder erwartungsgemäß in Zukunft verfügbar sein werden. Die Gemeinden erhalten so eine Informationsbasis über Alternativen zur Neuausweisung von Bauflächen auf der grünen Wiese. Um der Gefahr von Nachverdichtung an der falschen Stelle zu begegnen, muss ein Flächen-Monitoring zudem Informationen über den ökologischen und sozialen Wert der Flächen enthalten.

Für den Fall einer dauerhaften Nutzungsaufgabe, bedarf es einer umfassende Rückbauverpflichtungen für den Eigentümer, um bauliche Altlasten zu vermeiden. Das in § 179 des Baugesetzbuches verankerte Rückbau- und Entsiegelungsgebot reicht dafür nicht aus. Es verlangt nicht ein Gebot im eigentlichen Sinne, sondern die Duldung von Rückbau- und Entsiegelungsmaßnahmen für den Fall, dass die baulichen Anlagen den Festsetzungen des Bebauungsplans widersprechen. Es ist daher notwendig, § 179 des BauGB zu einem tatsächlichen Rückbau- und Entsiegelungsgebot für den Fall der dauerhaften Nutzungsaufgabe fortzuentwickeln. Zumindest ist der Handlungsspielraum der Gemeinde so zu erweitern, dass der Rückbau baulicher Anlagen auf Kosten der Eigentümer in deutlich mehr Fällen als heute verlangt werden kann.

Im **Außenbereich** wurde im Zuge der letzten Novellen die Anzahl der privilegierten Vorhaben stark ausgedehnt. Ein weiteres Aufweichen des ursprünglich strengen Schutzes des Außenbereichs muss dringend vermieden werden. Im Gegenteil muss geprüft werden, ob die Anzahl der privilegierten Vorhaben nicht zurückgenommen werden sollte. Darüber hinaus sollten Vorhaben im Außenbereich, die nicht privilegiert sind, grundsätzlich nur zulässig sein, wenn an einer anderen Stelle der Gemeinde Flächen entsiegelt und renaturiert werden.

Die **Städtebauförderung** ist ein weiterer wichtiger Baustein um den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung finanziell zu untermauern. Schon heute trägt sie mit dem Stadtumbau und der aktiven Stadtentwicklung dazu bei. Um den vielfältigen Aufgaben gerecht zu werden, muss die Städtebauförderung des Bundes verstetigt werden. Besonders die Mittel des Stadtumbaus eröffnen auch finanzschwachen und schrumpfenden Gemeinden Möglichkeiten ihre Flächenpolitik nachhaltig zu gestalten. Durch die Kürzung der Mittel bleiben große Innenentwicklungspotentiale dieser Gemeinden ungenutzt. Grundsätzlich ist an der Fokussierung der Mittel auf die Innenentwicklung festzuhalten. Regionale Kooperationen sollten bei der Förderung bevorzugt werden.

Um Flächenrecycling als Leitbild der Stadtentwicklung mit unseren Vorstellungen einer lebenswerten Stadt in Einklang zu bringen ist eine vorausschauende Stadtplanung notwendig. Das Baugesetzbuch sieht dafür den Flächennutzungsplan als vorausschauendes Ordnungsinstrument vor. In der Praxis wird dieser jedoch nicht selten einfach nach Bedarf modifiziert, wenn ein Planungsvorhaben anliegt. So wird der Flächennutzungsplan zum dauernd aktualisierten Flickenteppich. Für eine Stadtentwicklung die Brachflächenrecycling betreibt, bedeutet das eine besondere Gefahr. Damit Stadtplanung nicht zur ständigen Einzelfallplanung wird, ist die Wiedereinführung einer **Revisionspflicht für Flächennutzungspläne** (in §5 Abs. 1 BauGB) in einem Zeitraum von zehn Jahren unbedingt notwendig.

Die Akzeptanz für eine Flächensparpolitik muss erhöht werden: Durch das Aufzeigen von Infrastrukturfolgekosten können lokale Entscheidungsträger für das Thema sensibilisiert werden. Es ist nötig, das umfangreiche Wissen aus Studien und Forschungsprojekten in die Gemeinden zu transportieren. Über die informelle Ebene hinaus, sollte bei Projekten ab einer bestimmten Größenordnung verpflichtend eine **fiskalische Wirkungsanalyse** ins Baugesetzbuch aufgenommen werden. Dabei ist insbesondere auch die demographische Entwicklung in der Region zu beachten (Demografiecheck).

Die beschriebenen Maßnahmen stellen rechtliche Hürden für den Flächenverbrauch auf. Zusätzlich muss der Tatsache entgegengewirkt werden, dass für den Einzelnen das Bauen auf der grünen Wiese oft zunächst billiger scheint als die Innenentwicklung. Dafür werden zusätzliche fiskalische Instrumente benötigt. Zwei grundsätzliche Optionen, die derzeit unter Fachleute diskutiert werden, eignen sich besonders: Eine Flächenverbrauchsabgabe oder handelbare Flächenausweisungsrechte.

Bei einer **Flächenverbrauchsabgabe** wird das Bauen auf „der Grünen Wiese“ verteuert, indem der Grundeigentümer, also der direkt Begünstigte der Flächenausweisung, diese Abgabe leistet. Wie hoch die Abgabe sein muss, um eine optimale Lenkungswirkung zu entfalten, ist zu prüfen¹. In wie weit durch die Abgabe der Flächenverbrauch wirksam begrenzt werden kann, sollte gemeinsam mit den Bundesländern in einem Modellversuch erprobt werden.

Eine vielversprechende Form, über eine Flächenverbrauchsabgabe Baulandpotentiale wirkungsvoll zu aktivieren, sind **Flächenrecyclingfonds**. Darin werden (städtische und private) Grundstücke regional gebündelt und (von der Stadt oder einem Entwickler) revitalisiert, so dass sie verkauft werden können. Aus den Erlösen werden neue Grundstücke aufbereitet und wiederum verkauft. Ein solch revolvierender Fonds bringt den Städte und Gemeinden regelmäßig neue Grundstücke, die sie zudem mit planerischer Lenkungswirkung auf den Markt bringen können. Flächen die nicht in beschriebener Weise zu vermarkten sind, können durch Flächenrecyclingfonds von Altlasten befreit werden. Durch die regionale Verankerung profitieren besonders Städte und Gemeinden die ganz auf Neuausweisung verzichten von dem System.

Genau wie die Flächenverbrauchsabgabe sind **handelbare Flächenausweisungsrechte** ein mögliches fiskalisches Instrument, das der Flächenreduktion dienen kann. Den Kommunen wird dabei das Recht auf bestimmte Menge an Flächenverbrauch zugestanden. Diese Flächenausweisungsrechte können selbst verbraucht oder an andere Kommunen verkauft werden. Durch Flächenrecycling könnten die Kommunen außerdem selbst Flächenausweisungsrechte produzieren und verkaufen. In der Praxis müssten die Gemeinden die Flächenausweisungsrechte dann bei der Aufstellung von Bebauungsplänen vorlegen. Da bei dem Handel mit Flächenzertifikaten immer eine Mengensteuerung vorgenommen wird, ist das Instrument gut geeignet, um Zielmarken wie das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung zu erreichen.

Wie beim Instrument der Flächenverbrauchsabgabe gibt es noch Aspekte, die in weiteren Modellvorhaben geklärt werden sollen. So ist bislang der Modus der Erstzuteilung unklar und es ist offen, in wie Gemeinden die Flächenausweisungsrechte untereinander handeln können. Es sollte verstärkt auch untersucht werden, wie weit Vorgaben gemacht werden können, die Verkaufserlöse verpflichtend an Flächenrecycling zu koppeln, und wie Vorhaben außerhalb des Geltungsbereich von Bebauungsplänen erfasst werden können.

Möglichst bald sollte das 30 Hektar Ziel auf die Ebene der Gemeinden runter gebrochen werden, ohne dies mit einer Genehmigungspflicht zu verbinden. Denn eine solche Verteilung des Mengenziels eröffnet Chancen, das abstrakte Thema Flächenverbrauch endlich öffentlich zu diskutieren.

Grüne Maßnahmen:

1. Nachweispflicht fehlender Innenentwicklungspotenziale bei Aufstellung der Bauleitplanung
2. verpflichtendes Flächenmonitoring für Kommunen
3. Rückbauverpflichtungen
4. Privilegierungen im Außenbereich beschränken
5. Städtebauförderung
6. Revisionspflicht für Flächennutzungspläne alle 10 Jahre
7. fiskalische Wirkungsanalyse und Demografie-Checks für Großprojekte
8. Flächenrecycling und Einrichtung regionaler Flächenfonds
9. Flächenverbrauchsabgabe
10. oder handelbare Flächenausweisungsrechte

¹ Die in der Fachliteratur diskutierte Werte zwischen 25 und 60 Euro pro m² sind dabei eine Orientierung.

6. Flankierende Maßnahmen des grünen Konzepts

Damit die beschriebenen Maßnahmen schneller und effektiver wirken, sollten weitere Maßnahmen geprüft werden. Beispielsweise eine Reform der Grundsteuer, die mehr Steuergerechtigkeit schafft und Fehlanreize zum Flächenverbrauch vermeidet.

Da sich große Infrastrukturprojekte häufig den Steuerungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden häufig entziehen, ist hier zusätzlicher Handlungsbedarf geboten. Planungsverfahren für Fernstraßen und Schienentrassen müssen so gestaltet werden, dass Bürger nicht erst angehört werden, wenn die Entscheidung längst getroffen wurde. Planfeststellungsverfahren müssen ergebnisoffene Prozesse sein. Zudem gehören zahlreiche Projekte im Bundesverkehrswegeplan, die nicht nur immense Kosten verursachen, sondern durch ihre Zerschneidungswirkung zusammenhängende Lebensräume zerstören, grundsätzlich auf den Prüfstand.

Die interkommunale und regionale Zusammenarbeit kann zur Reduzierung des Flächenverbrauchs beitragen und sollte gefördert werden. Schon heute wird eine Vielzahl verschiedener Kooperationsformen angewendet. Auch wenn diese meist nicht direkt dem Flächensparen dienen sind häufig positive Effekte zu verzeichnen. So kann interkommunal abgestimmte Gewerbeflächenentwicklung einen Beitrag dazu leisten, überdimensionierte Flächenausweisungen auf dem Gebiet einzelner Gemeinden zu verhindern. Stadt-Umland-Kooperation kann in gemeinsame Strategien zur Stabilisierung der Innenstädte münden und darüber die Siedlungsentwicklung im Umland drosseln.

Flankierende Maßnahmen:

1. Reform der Grundsteuer, die mehr Steuergerechtigkeit schafft und Fehlanreize zum Flächenverbrauch vermeidet
2. Infrastrukturfolgekosten aufzeigen
3. Kritische Überprüfung des Bundesverkehrswegeplans
4. regionale Kooperation stärken

7. Ausblick

Das Baugesetzbuch wurde 1960 verfasst und obwohl es oft geändert wurde, folgt es in weiten Teilen noch einer Logik des Städtewachstums. Die vorgeschlagenen Änderungen sind wichtige Schritte, um das Baugesetzbuch den aktuellen Anforderungen der Stadtentwicklung anzupassen. Die aufgezeigte Strategie ist ein wichtiger Baustein um die Ziele der nationalen Biodiversitätsstrategie zu erreichen. Durch die Reduzierung von Flächenverbrauch und die Anwendung von Flächenrecycling wird nicht nur Fehlinvestitionen in Milliardenhöhe auf der „Grünen Wiese“ vorgebeugt, sondern die Grundlage für eine kontinuierliche und zukunftsfähige Stadtmodernisierung geschaffen. Das 30ha Ziel bis 2020 ist ein geeignetes Zwischenziel. Zusätzlich muss geprüft werden wie weit die hier vorgeschlagenen Instrumente, und die bestehenden regionalplanerische Möglichkeiten, auch zu einem Null Hektar Ziel beitragen können, ohne dabei den Handlungsspielraum der Gemeinden unverhältnismäßig stark zu beschränken. Bei einer schrumpfenden Bevölkerung muss es die Perspektive sein, Stadtentwicklung im Rahmen der bestehenden Flächen zu realisieren.