



Flächennutzungsmonitoring X Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren

IÖR Schriften Band 76 · 2018

ISBN: 978-3-944101-76-7

Instrumente für das Flächensparen – Rahmenbedingungen und Zielkonflikte

Thomas Preuß

Preuß, T. (2018): Instrumente für das Flächensparen – Rahmenbedingungen und Zielkonflikte. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring X. Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 76, S. 13-18.

Instrumente für das Flächensparen – Rahmenbedingungen und Zielkonflikte

Thomas Preuß

Zusammenfassung

Auch wenn die Neuinanspruchnahme von Flächen in den vergangenen Jahren erkennbar zurückgegangen ist, wird deutlich, dass das Erreichen der vom Bund verabschiedeten flächenpolitischen Ziele noch in weiter Ferne liegt. Eine Vielzahl bestehender, nachjustierter oder neuer Instrumente ist geeignet, das Flächensparen zu unterstützen. Neben der bloßen Betrachtung von Instrumenten ist eine Analyse der Rahmenbedingungen und Zielkonflikte der handelnden Akteure (u. a. der Kommunen) erforderlich, die zu einem weiterhin hohen Flächenverbrauch führen und an einer vorrangigen Innenentwicklung hindern. Soll eine wirksame Begrenzung der Flächeninanspruchnahme erreicht werden, müssen Bund und Länder die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass Städte und Gemeinden unterschiedlicher Entwicklungsdynamik hierfür ausreichende Handlungsspielräume und Ressourcen erhalten.

1 Anlass und Ausgangspunkte

Das für das Jahr 2020 formulierte 30-ha-Ziel (Bundesregierung 2002) und das Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung (Innenentwicklung zu Außenentwicklung = 3:1) (BMU 2007, 51) stellen die am Flächengeschehen beteiligten Akteure vor die Herausforderung, im Rahmen der Siedlungsentwicklung eine konsequent flächensparende Strategie zu entwickeln und praktisch umzusetzen.

Hauptadressat der flächenpolitischen Ziele und der daraus folgenden Aktivitäten sind die Städte und Gemeinden, die sich immer stärker mit dem Thema des Flächensparens auseinandersetzen.

Besonders ambitioniert erscheinen die Ziele angesichts des zusätzlichen Wohnungsbedarfs, der für die kommenden Jahre auf mindestens 350 000 neue Wohnungen pro Jahr beziffert wird (Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen 2015).

Im Kontext der Debatte um eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke steht eine Vielzahl bestehender und möglicher neuer Instrumente mit Handlungsoptionen für das Flächensparen. Es besteht gemeinhin die Erwartung, dass mit den „richtigen“ Instrumenten flächenpolitische Ziele erreicht werden können.

Zwar wird das Ziel, den Flächenverbrauch zu reduzieren, in seiner Abstraktheit in den Städten und Gemeinden häufig akzeptiert, jedoch laufen offenbar Zielkonflikte einer entsprechend ausgerichteten Siedlungsentwicklung zuwider. Die komplexen Rahmenbedingungen hindern die Kommunen häufig am Flächensparen, sowohl unter den Bedingungen von Wachstum und Schrumpfung.

2 Ziele und Methodik

Im Rahmen des vom Umweltbundesamt (UBA) geförderten und vom Deutschen Institut für Urbanistik in Kooperation mit dem Institut Raum & Energie durchgeführten Forschungsvorhabens "Implementierung von Flächensparinstrumenten" wurden in mehreren Planspielen Instrumente für ein zielgerichtetes Flächensparen erprobt. Dieses erfolgte u. a. in den Anwendungsebenen Landes- und Regionalplanung, regionale Kooperation sowie Kommunen. Hierbei wurde die Wirkweise der Instrumente in den drei Strategiebereichen des Flächensparens betrachtet: Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme, Mobilisierung von Flächen im Bestand sowie Steigerung der Flächeneffizienz (Adrian et al. 2018).



Abb. 1: Drei Bausteine der flächenpolitischen Strategie (Quelle: Adrian et al. 2018)

In den Planspielen wurden sowohl Erkenntnisse über das zahlreichen Instrumenten innewohnende Steuerungs- und Gestaltungspotenzial gewonnen als auch der Kontext der flächenbezogenen Zielorientierungen und -abwägungen der handelnden Akteure beleuchtet. Einerseits wurde der Frage nachgegangen, inwieweit Instrumente geig-

net sind, das Flächensparen zu unterstützen. Andererseits wurde eruiert, unter welchen Rahmenbedingungen welche Instrumente eingesetzt werden können, um flächenpolitische Ziele (weniger Flächenneuausweisung, mehr Innenentwicklung, höhere Flächeneffizienz) anzusteuern.

3 Einsatz von Instrumenten für das Flächensparen: Rahmenbedingungen und Zielkonflikte

Die Planspiele haben gezeigt, dass das zur Verfügung stehende Instrumentarium auf kommunaler wie auf regionaler Ebene gut und geeignet ist, Flächensparziele zu erreichen. Jedoch handeln die Akteure auf den Umsetzungsebenen der Raumordnung, der Region und der Kommunen unter den ihnen gegebenen Rahmenbedingungen. Flächenbezogene Ziele einer sparsamen Siedlungsentwicklung stehen neben kommunalpolitischen Zielen nach Ansiedlung neuer Einwohner/-innen, der Realisierung individualisierten Wohnens in gering verdichteten Bauweisen, der Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der Erzielung kommunaler Einnahmen u. a. in Form der anteiligen Einkommensteuer bzw. durch einwohnerbezogene Finanzzuweisungen. Die daraus resultierenden Zielkonflikte sind von den kommunalen Entscheidern gegeneinander abzuwägen. Hiervon sind kurz- oder mittelfristige sowie langfristige Perspektiven kommunalpolitischen Handelns berührt.

3.1 Rahmenbedingungen und Zielkonflikte

Eine große Herausforderung stellt der Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels und von Wanderungen dar. Das bestehende kommunale Einnahmensystem fördert die interkommunale Konkurrenz um Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen. Deutschlandweit ist die Nachfrage nach (freistehenden) Einfamilienhäusern und flächenzehrenden Gewerbestandorten auf der „grünen Wiese“ noch immer hoch. Qualitätsvolle und zugleich verdichtete Bauweisen werden insbesondere in Lagen außerhalb der Ballungsräume kaum akzeptiert.

So werden gerade in den schrumpfenden Regionen, in denen aus Sicht des Flächensparens eher Um- und Rückbau sowie Renaturierung erfolgen sollten, in großem Umfang Flächen neu in Anspruch genommen.

Unabhängig von der jeweiligen Entwicklungsdynamik wird die Mobilisierung von Brachen und Leerständen im Innenbereich durch fehlende Zugriffsmöglichkeiten der Gemeinden und die ubiquitäre Verfügbarkeit günstigen Baulands auf der grünen Wiese erheblich erschwert. Ohne verbesserte Zugriffsmöglichkeiten ist die Forderung nach einer Beschränkung auf die Innenentwicklung nicht umsetzbar. Sie wird daher in vielen Städten und Gemeinden als Eingriff in die kommunale Planungshoheit empfunden.

Ein Verzicht auf quantitatives Wachstum in nachfrageschwachen Räumen ist politisch nur vermittelbar, wenn qualitative Zukunftsperspektiven für diese Räume aufgezeigt werden. Die personellen Ressourcen sowie die bislang bereitgestellten finanziellen Mittel sowie punktuell ansetzenden Modellvorhaben und Förderprogramme sind hierfür offenbar nicht ausreichend. Die Raumordnung auf Landes- und regionaler Ebene kann nicht entgegen den Entwicklungsinteressen der Kommunen mit einer deutlichen Beschneidung von Flächenneuausweisungen agieren, ohne Ressourcen für ein qualitatives Wachstum durch Innenentwicklung zur Verfügung zu stellen. In diesem Zusammenhang scheint das System der Raumordnung in Schrumpfungssituationen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen mit seinen Instrumenten an Grenzen zu stoßen.

Wachsende Städte und Regionen stehen vor der Aufgabe, in kurzer Zeit Wohnraum und Gewerbeflächen zu schaffen, durch ihr Flächenangebot dämpfend auf steigende Bodenpreise und Mieten zu wirken und zugleich die Abwanderung von Familien und einkommensstarken Bevölkerungsgruppen ins Umland zu bremsen. Aufgrund eines hohen Nachfragedrucks und einem entsprechend hohen Bodenpreisniveau sind hier die Bedingungen für die Mobilisierung von Innenentwicklungsflächen günstiger. Jedoch behindern Spekulation und Landbanking sowie eine mangelnde Verkaufsbereitschaft von Flächeneigentümerinnen und -eigentümern eine umfassende Mobilisierung. Insgesamt wirken sich die hohen Bodenpreise aber günstig auf die effektive Nutzung von Flächen aus. Städte unter Wachstumsdruck ringen zugleich um städtebauliche und Freiraumqualitäten, um langfristig auch die Anforderungen der Klimaanpassung erfüllen zu können. Eine aktive Liegenschaftspolitik ist zugleich auch im Hinblick auf soziale Ziele der Stadtentwicklung eine zentrale Herausforderung insbesondere für Städte mit angespannter Haushaltssituation.

Verflechtungsräume bilden in der Regel kleinräumige Wanderungsbewegungen und Nachfragemuster, aber auch komplexe Wirkungszusammenhänge ab und sind daher die geeignete Betrachtungsebene für die Steuerung der Flächeninanspruchnahme (Repp et al. 2012). Interkommunale Kooperationen und Stadt-Umland-Kooperationen können als freiwillige Strukturen zu einer qualitativen Steuerung der Flächeninanspruchnahme und zum Interessenausgleich in Bezug auf die räumliche Verteilung von Flächennutzungen, Infrastrukturen und Funktionen beitragen. Jedoch erscheint hier eine stringente Steuerung der Flächeninanspruchnahme nach ambitionierten quantitativen Flächensparzielen nur möglich, wenn bestehende Fehlanreize der Siedlungsentwicklung (z. B. System der Gemeindefinanzierung) überwunden bzw. ausgeglichen werden. Letzteres überfordert freiwillige Kooperationsstrukturen häufig. Positive Beispiele der interkommunalen Kooperation zeigen aber, dass Kommunen diese Fehlanreize zugunsten einer gemeinsamen Entwicklung zum Nutzen der Region mindern können.

3.2 Instrumente mit Potenzial für das Flächensparen

Bei einer Gesamtbetrachtung aller im Planspiel betrachteten Planungs- bzw. Umsetzungsebenen erweisen sich verschiedene instrumentelle Steuerungsansätze als übergreifend bedeutsam für das Flächensparen. Hierzu zählen politische Meinungsbildungsprozesse und Beschlüsse mit konkreten quantitativen und qualitativen Vorgaben für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Weiterhin sind eine Begrenzung von Flächenneuausweisungsmengen und deren planerische Umsetzung notwendig. Im engen Zusammenhang damit stehen solide Bedarfsprognosen bzw. Bedarfsnachweise für Wohnen und Gewerbe. Hierfür bedarf es eines unterstützenden Siedlungsflächenmonitorings einschließlich der Erfassung bestehender Innenentwicklungspotenziale. Weiterhin bedarf es der Erleichterung der Überplanung betreffender Flächen, den erleichterten Zugriff der Gemeinden und die Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen u. a. für Planung und Flächenaufbereitung.

Bei einer übergreifenden Betrachtung der Ebenen Kommunen und interkommunale Kooperation zeigt sich, dass sowohl politische Beschlüsse zum Flächensparen als auch integrierte Entwicklungskonzepte von den Planspielbeteiligten übereinstimmend als diejenigen Instrumente mit einem großen Potenzial für das Flächensparen bewertet wurden. Hierdurch wird die These gestützt, dass eine flächensparenden Siedlungsentwicklung sinnvoll nur im Kontext von Verflechtungsräumen zu erreichen ist. Hierbei sind die politische Meinungs- und Willensbildung und eine Umsetzung bzw. planerische Rahmensetzung in informellen Planungen mit einem hohen Grad an Themenintegration, hoher Flexibilität und Anpassungsmöglichkeiten bedeutsam.

Da den Gemeinden nach § 28 GG die Ausgestaltung von Belangen der Siedlungsentwicklung obliegt, ist eine Reihe von Instrumenten vorrangig von den Städten und Gemeinden mit dem Ziel des Flächensparens einzusetzen. Hierzu zählen bodenrechtliche, bodenpolitische und planerische Ansätze zur Flächenvorsorge und zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Zu nennen sind eine aktive Liegenschaftspolitik, städtebauliche Verträge und Baulandmodelle sowie die Weiterentwicklung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (sog. Innenentwicklungsmaßnahme) (Huttenloher 2017). Ebenso sind Festsetzungen in Bebauungsplänen in Bezug auf Art und Maß der baulichen Nutzung im Sinne des Flächensparens einsetzbar. Zuvorderst steht jedoch die vorgelagerte kommunalpolitische Willensbildung über das richtige Maß an Dichte, bei der Investoreninteressen, nachbarschaftliche Belange und auch tradierte baukulturelle Haltungen eine Rolle spielen. Noch nicht abschätzbar sind mögliche Effekte der neuen Baunutzungskategorie „Urbanes Gebiet“ im Hinblick auf die vereinfachte Nachverdichtung und Nutzungsmischung mit hohen baulichen Dichten. Ergänzend zu den Instrumenten der Flächenvorsorge und der räumlichen Planung kann im Einzelfall ebenso der Einsatz bodenrechtlicher Eingriffsinstrumente, z. B. zur Umsetzung von Maßnahmen der Innenentwicklungsflächen, erforderlich werden.

4 Fazit

Der bislang noch unzureichende Erfolg bei der Erreichung flächenpolitischer Mengen- und Qualitätsziele ist nicht dem Mangel geeigneter Instrumente zuzuschreiben. Die Bewältigung der komplexen Managementaufgabe Flächensparen bedarf des zielgerichteten Einsatzes des breiten Spektrums vorhandener steuernder Instrumente, die in allen drei Strategiebausteinen des Flächensparens wirken. Dringend erforderlich ist auf allen Ebenen die Einbindung von Politik und Öffentlichkeit. Es bedarf der wirksamen Operationalisierung flächenpolitischer Ziele und zugleich der Lösung von Zielkonflikten. Nur im Zusammenspiel der drei Umsetzungsebenen – Kommune, regionale Kooperation, regionale Raumordnung – und mit politischer Rückendeckung der Länder lassen sich konsistente und zielorientierte Flächensparstrategien entwickeln und umsetzen. Ein Umsteuern kann letztlich aber nur gelingen, wenn der Rahmen für das Handeln der am Flächengeschehen beteiligten Akteure grundlegend verändert wird. Hierfür benötigen insbesondere die Kommunen die personellen und finanziellen Ressourcen sowie verbesserte Zugriffsmöglichkeiten auf Bestandsimmobilien, um konsequent Innenentwicklung betreiben zu können.

5 Literatur

- Adrian, L.; Bock, S.; Bunzel, A.; Preuß, T.; Rakel, M. (†) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Umweltbundesamt (Hrsg.): UBA-Reihe „Texte“ 38/2018.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Strategie „Perspektiven für Deutschland“, 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
 (Zugriff: 07.06.2018).
- Huttenloher, C. (2017): Neue Chancen durch die Innenentwicklungsmaßnahme. Vortrag zur Fachveranstaltung „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen“ am 27. Juni 2017 in Hamburg.
https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Aktuell/Veranstaltungen/Dokumentation/Downloads/2017-innenentwicklung-huttenloher.pdf?__blob=publicationFile&v=4
 (Zugriff: 07.06.2018).
- Repp, A.; Zscheischler, J.; Weith, T.; Strauß, C.; Gaasch, N.; Müller, K. (2012): Urban-rurale Verflechtungen. Analytische Zugänge und Governance – Diskurs, Diskussionspapier Nr. 4, Münchenberg.