



## Flächennutzungsmonitoring IX Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung?

IÖR Schriften Band 73 · 2017

ISBN: 978-3-944101-73-6

### **Aktionsplan Flächensparen – nicht ohne Kontingentierung**

*Stephanie Bock*

Bock, S. (2017): Aktionsplan Flächensparen – nicht ohne Kontingentierung. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Schwarz, S.; Richter, B. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring IX. Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung? Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 73, S. 43-49.

# Aktionsplan Flächensparen – nicht ohne Kontingentierung

*Stephanie Bock*

## Zusammenfassung

Auch wenn die Neuinanspruchnahme von Flächen in den vergangenen Jahren erkennbar zurückgegangen ist und die Flächenpolitik erste Erfolge zeigt, macht die aktuelle Entwicklung deutlich, dass die vom Bund verabschiedeten flächenpolitischen Ziele nur mit einer Intensivierung der Aktivitäten und einer Schärfung des Instrumentariums erreicht werden können. Zur wirksamen Umsteuerung müssen die verbindliche Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen, die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen und die Steigerung der Flächeneffizienz verknüpft werden. Dazu müssen Bund und Länder in drei Aktionsfeldern aktiv werden: Kontingentierungssystem einführen, Innenentwicklung stärken und Raumordnung stärken.

## 1 Anlass und Ausgangspunkte

Bereits im Jahr 2002 hatte die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie ein konkretes flächenpolitisches Ziel formuliert: Bis 2020 soll die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bundesweit auf 30 Hektar pro Tag gesenkt werden – insbesondere durch verstärkte Innenentwicklung und Flächenrecycling (Bundesregierung 2002, 104). In der „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“ wurde das Ziel fortgeschrieben und auf weniger als 30 ha festgelegt (30 ha – x) (Bundesregierung 2016). Konkreter wird das „Integrierte Umweltprogramm 2030“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), das den Übergang zu einer Flächenkreislaufwirtschaft und einer Reduzierung des Flächenverbrauchs auf 20 Hektar pro Tag im Jahr 2030 anstrebt (BMUB 2016). Das 30-ha-Mengenziel wurde bereits früh ergänzt um das Qualitätsziel der Stärkung der Innenentwicklung (BMUB 2007, 51).

Die Doppelstrategie zielt zum einen auf eine Qualitätssteuerung, indem der Außenbereich mit seinen wertvollen Freiräumen und den Kulturlandschaften durch einen Vorrang der Innenentwicklung und durch eine Aufwertung von Siedlungsflächen geschont wird, und zum anderen auf eine restriktive Mengensteuerung zur Begrenzung der Neuinanspruchnahme von Flächen. Beides gehört eng zusammen, verfolgt werden sich ergänzende Ziele.



Abb. 1: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha pro Tag (Quelle: BMUB 2017)

Ungeachtet der flächenpolitischen Ziele schreitet die Ausbreitung der Siedlungs- und Verkehrsflächen weiter voran. Im Jahr 2015 wurden täglich rund 61 Hektar als Siedlungs- und Verkehrsflächen neu ausgewiesen, dies entspricht einem „Flächenverbrauch“ von knapp 100 Fußballfeldern. In der Vier-Jahres-Betrachtung von 2012 bis 2015 liegt der Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke mit 66 Hektar pro Tag noch immer weit entfernt vom 30-Hektar-Ziel (Abb. 1). Für das Jahr 2020 zeichnet sich somit deutlich ab, dass die flächenpolitischen Ziele unter den gegebenen Rahmenbedingungen kaum erreicht werden können.

Noch dramatischer als das „Wie viel Fläche“ ist das „Wo“ und „Wie“ des „Flächenverbrauchs“. Ein großer Teil der Siedlungs- und Verkehrsflächen wird gerade dort neu in Anspruch genommen, wo die Entwicklungen am wenigsten tragfähig sind: in schrumpfenden und stagnierenden Regionen, im dünn besiedelten ländlichen Raum (Abb. 2). Nahezu 70 Prozent der Flächenneuanspruchnahme finden außerhalb der verdichteten Regionen statt und davon wiederum 70 Prozent in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion. Noch immer werden gerade in solchen Räumen – aber nicht nur dort – besonders flächenzehrende Einfamilienhausgebiete und weitläufige Gewerbegebiete neu ausgewiesen, die Flächen also nur minimal ausgenutzt.

Die Folge dieser Entwicklung: Zunehmend verfallende Ortskerne und Stadtteilzentren und der wachsende Funktionsverlust vorhandener Siedlungsstrukturen verursachen der Gesellschaft enorme Kosten und Folgekosten, zerstören die Landschaft und die Lebensräume von Pflanzen und Tieren, verdrängen die Landwirtschaft und lösen Ortsränder auf. Umso notwendiger erscheinen die Intensivierung der Aktivitäten und die Schärfung

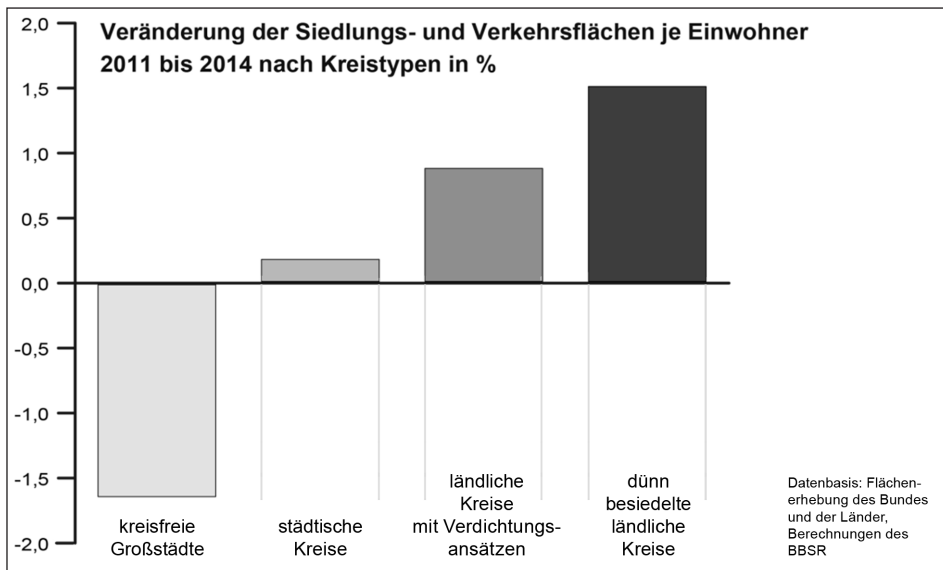


Abb. 2: Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsflächen (Quelle: BBSR 2015; grafisch angepasst IÖR 2017)

des Instrumentariums. Zudem gewinnen die flächenpolitischen Ziele vor dem Hintergrund des demografischen Wandels an Wert. Beim Flächensparen geht es nicht um Verzicht, sondern um Gewinn im Sinne einer zukunftsfähigen Transformation bestehender Siedlungen, die Umbau und Rückbau einschließt.

## 2 Ziele und Methodik

An diese Ausgangsbedingungen knüpft das im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) durchgeführte Forschungsvorhaben „Institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Teilvorhaben 1: Aktionsplan“ an (Adrian et al. 2017). Im Dialog mit relevanten Stakeholdern galt es, Vorschläge zur Strukturierung des weiteren Vorgehens zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erarbeiten. Hierzu wurden institutionelle und instrumentelle Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme analysiert und weiterentwickelt. Vorhandene sowie in der Diskussion befindliche Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wurden hinsichtlich ihres Beitrages zu den Flächensparzielen, ihrer Praktikabilität, ihrer Kompatibilität mit dem vorhandenen Instrumentarium und im Besonderen mit dem Flächenzertifikatehandel sowie der vorliegenden Umsetzungserfahrungen aufbereitet und analysiert. Konzentriert wurde sich bei der Analyse auf die kommunale und regionale Ebene sowie auf Instrumente und Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung des 30-Hektar-Ziels.

### 3 Eckpunkte Aktionsplan Flächensparen – Was ist zu tun?

Die Ergebnisse der Studie zeigen eindrücklich, dass das 30-ha-Ziel in den verbleibenden drei Jahren auf dem bisherigen Weg und mit den vorhandenen Instrumenten nicht erreicht werden kann. Auch für das perspektivisch zu erreichende Ziel von Netto-Null bedarf es neuer Aktivitäten, die über die bisher vorhandene Praxis hinausgehen. Dies gilt sowohl für die räumliche Umsteuerung des Flächenverbrauchs als auch für eine effizientere Flächenausnutzung. Die Ergebnisse zeigen, dass Flächensparen nur dann erfolgreich umgesetzt werden kann, wenn es als strategischer Ansatz konzipiert wird und die Bausteine Begrenzung, Mobilisierung und Effizienzsteigerung kombiniert werden (Abb. 3). Alle maßgeblichen Akteure des Flächengeschehens sind dabei einzubinden, vor allem Bund und Länder sind gefordert, die Weichen mittels eines konsequenten strategischen Flächenmanagementansatzes wirksam umzulegen.

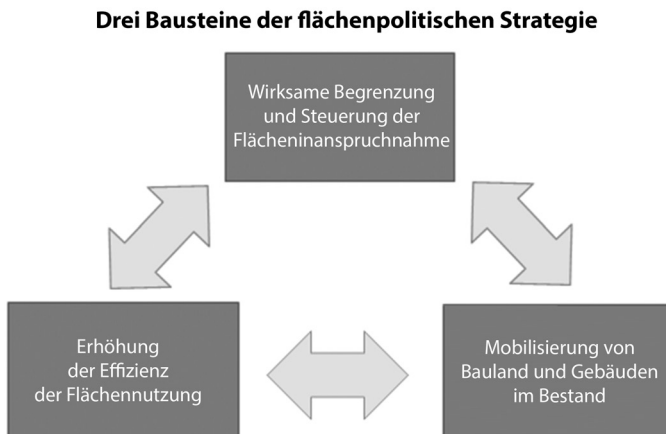


Abb. 3: Flächenpolitische Strategie (Quelle: Adrian et al. 2017)

Im Einzelnen zeigen die Ergebnisse der Studie, dass den verschiedenen Ebenen der räumlichen Planung ein umfassendes Instrumentarium von informatorischen, planerischen und kooperativen Instrumenten zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme zur Verfügung steht. Diese Instrumente werden jedoch zu selten eingesetzt. Bisher konzentrieren sich die flächenpolitischen Strategien vor allem auf die Bausteine Mobilisierung und Erhöhung der Effizienz. Eine wirksame Begrenzung und Steuerung der Flächenneuinanspruchnahme, insbesondere mittels verbindlicher quantitativer Vorgaben wird im Unterschied dazu bisher kaum umgesetzt. So sind beispielsweise Beschlüsse, mit denen sich Städte und Gemeinden verbindliche Mengenziele für definierte Zeiträume setzen, die große Ausnahme. Notwendig ist deshalb, dass Bund und Länder vor allem in den folgenden drei Aktionsfeldern aktiv werden müssen.

### 3.1 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 sind im Raumordnungsgesetz (ROG) zu verankern, dabei muss die Kontingentierung verbindlich bis in die kommunale Bauleitplanung wirken. Eine zwingend erforderliche Voraussetzung für eine Kontingentierung 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 ([www.flaechenhandel.de](http://www.flaechenhandel.de)). Die zugewiesenen Kontingente für die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke werden hier in Form von handelbaren Zertifikaten ausgereicht. 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 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.

### 3.2 Aktionsfeld II „Innenentwicklung stärken!“

Unabhängig von der Einführung einer Kontingentierung sollten alle Möglichkeiten genutzt werden, die Innenentwicklung und Nachverdichtung zu befördern. Die Ergebnisse der Studie 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, die in ihrer derzeitigen Ausgestaltung zum Beispiel flächenzehrende Einfamilienhäuser aber auch nicht bebaute Grundstücke begünstigt, in Richtung einer Bodenwertsteuer oder reinen Flächensteuer. Notwendig erscheint die Einführung einer turnusmäßigen Überprüfungspflicht von Flächennutzungsplänen und regionalen Raumordnungsplänen, damit Bauflächenkulissen regelmäßig auf der Grundlage aktueller Daten zu Entwicklungsdynamiken, Innenentwicklungspotenzialen etc. angepasst 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.

### **3.3 Aktionsfeld III „Fehlanreize abbauen!“**

Bund und Ländern sollten zudem 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 Wirtschaftsstruktur) neben Innenentwicklungsprojekten noch immer neue Industrie- und Gewerbegebiete auf der „grünen Wiese“ subventioniert. Hier ist – gerade in den strukturschwachen Gebieten – ein grundsätzliches Umdenken erforderlich.

## **4 Ausblick**

Auf Grundlage eines integrierten Verständnisses von Flächenpolitik und eines tiefgreifenden gesellschaftlichen Bewusstseinswandels im Umgang mit Boden und Fläche als begrenztem Gut sind neben einem grundsätzlichen Umdenken der Strukturpolitik – in Verbindung mit einem entsprechenden Einsatz von Fördermitteln – 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. Die Umsteuerung auf eine konsequente Innenentwicklung und auf kompakte Strukturen ist nicht nur aus flächenpolitischen Grün-

den notwendig, sondern auch im Hinblick auf soziale, volkswirtschaftliche, baukulturelle, energetische und ökologische Ziele in einer Gesellschaft, die schrumpft, bunter und älter wird. Letztlich geht es um Lebensqualität, um einen Kultur- und Wertewandel, der eingeleitet und unterstützt werden muss.

## 5 Literatur

- Adrian, L.; Bock, S.; Bunzel, A.; Preuß, T. (2017): Institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, Teilvorhaben 1: Aktionsplan (im Erscheinen).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, Berlin.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Den ökologischen Wandel gestalten, Integriertes Umweltprogramm 2030, Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2002): Strategie „Perspektiven für Deutschland“, Berlin.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016, Berlin.