



Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs

IÖR Schriften Band 78 · 2020

ISBN: 978-3-944101-78-1

Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – ein Blick über den deutschen Tellerrand

Jana Bovet, Elisabeth Marquard

Bovet, J.; Marquard, E. (2020): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – ein Blick über den deutschen Tellerrand. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XII mit Beiträgen zum Monitoring von Ökosystemleistungen und SDGs. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 78, S. 9-14.

DOI: <https://doi.org/10.26084/12dfns-p002>

Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – ein Blick über den deutschen Tellerrand

Jana Bovet, Elisabeth Marquard

Zusammenfassung

Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr ist ein europaweites Problem. Um erfolgversprechende Ansatzpunkte zu identifizieren, werden im Projekt SURFACE des Umweltbundesamtes Strategien und instrumentelle Lösungsansätze in Europa vergleichend betrachtet. Im vorliegenden Beitrag werden Erfolgsfaktoren für eine gute Flächenhaushaltspolitik und daran anknüpfend ausgewählte national implementierte Instrumente des Flächenmanagements vorgestellt.

Schlagnote: no net land take, Instrumentenvergleich, Flächensparziele, Infrastrukturkostenrechner, Projekt SURFACE

1 Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr – ein europäisches Problem

Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr stellt ein europaweites Problem dar. So liegt der „Land Take“ allein der 28 EU-Staaten aufsummiert bei über 500 km² pro Jahr (EEA 2019). Auch wenn Ausmaß und Tempo der Flächeninanspruchnahme in den europäischen Regionen unterschiedlich ausfallen, findet sie überall in erster Linie auf Kosten landwirtschaftlicher und naturnaher Flächen, mithin auf Böden von hoher Qualität statt (Henning et al. 2015; Naumann et al. 2019). Auch die Ursachen für Flächeninanspruchnahme sind ähnlich: Steigender Wohlstand und Wirtschaftswachstum führen zu einer Zunahme der Wohnfläche pro Person, zu Zersiedlung und zusätzlichen Gewerbeflächen. Ferner verursachen die Zunahme des motorisierten Individualverkehrs sowie der Infrastrukturbedarf einzelner Wirtschaftszweige, insbesondere Tourismus und Logistik, einen verstärkten Ausbau von Straßen (Naumann et al. 2019; Ronchi et al. 2019).

Flächeninanspruchnahme hat vielfältige negative ökologische Folgen und durch steigende Pro-Kopf-Kosten für technische Infrastrukturen bei abnehmender Siedlungsdichte auch solche wirtschaftlicher Art. Schlechtere Erreichbarkeit von sozialer (z. B. medizinischer) Infrastruktur ist ein Beispiel für die sozialen Folgen von Flächenverbrauch und Zersiedelung.

Mangels genereller europäischer Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung und aufgrund des Scheiterns der europäischen Bodenschutz-Rahmenrichtlinie sind die Handlungsoptionen der EU zur Steuerung des Flächenverbrauchs beschränkt. Dennoch ist das Thema „Fläche“ in den vergangenen Jahren zunehmend in den Blickpunkt europäischer

umweltpolitischer Diskussionen gerückt und teilweise mit Zielen untersetzt worden. So hat sich die EU zur Agenda 2030 bekannt, mithin zu den globalen Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen (Sustainable Development Goals, SDGs). Insbesondere SDG 15.3, wonach bis zum Jahr 2030 Landdegradationsneutralität erreicht werden soll, und SDG 11 zu nachhaltigen Städten und Siedlungen weisen einen Bezug zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf. Im „Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa“ (KOM (2011) 0571 final) spricht sich die EU-Kommission dafür aus, dass ab dem Jahr 2050 kein weiterer Netto-Flächenverbrauch erfolgen soll („No net land take“). Im Jahr 2014 wurde durch die UVP-Änderungsrichtlinie (Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. April 2014) der bisherige Schutzgüterkatalog – „soil, water, air“ in Art. 3 UVP-RL – durch „land“ (dt. Übersetzung „Fläche“) als eigenständiges Schutzgut für die Umweltprüfung erweitert.

2 Das Projekt SURFACE

In dem vom Umweltbundesamt geförderten Projekt „Standards und Strategien zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – SURFACE“ (2017-2021)¹ untersuchen wir, ob und wie das Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten und der Schweiz Eingang in die politische und rechtliche Steuerung gefunden hat. Zu diesem Zweck wurde eine Umfrage in mehreren EU-Mitgliedsstaaten durchgeführt. Zur Ergänzung der gewonnenen Daten fand 2019 ein Workshop mit europäischen Experten*innen aus zwölf Ländern statt, auf dem Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Bezug auf länderspezifische Ziele und Instrumente zur Reduzierung des Flächenverbrauchs diskutiert und in einem Workshopreport zusammengefasst wurden (Bovet et al. 2019).

3 Erfolgsfaktoren für eine nachhaltige Politik des Flächensparens

Im Rahmen des Workshops konnten vier Erfolgsfaktoren für eine nachhaltige Politik des Flächensparens auf nationaler Ebene ausgemacht werden:

(1) Dazu gehört zunächst die – bestenfalls verbindliche – Setzung eines quantifizierten Ziels zur Reduzierung des Flächenverbrauchs,

(2) verbunden mit einem aussagekräftigen Monitoring. Dabei kommt Zwischenzielen eine wichtige Rolle zu, denn im Rahmen eines Monitorings lässt sich nur anhand gesetzter Zwischenziele überprüfen, ob man „auf Kurs ist“. Auch sollte der Zweck des Monitorings vorab klar definiert sein, um die entsprechenden Daten zielorientiert und interoperabel zu erheben.

¹ FKZ: 3717 18 110 0

(3) Als dritter Erfolgsfaktor wurde ein vorhandenes Problembewusstsein bei den politischen Akteuren genannt. Es sei wichtig, dass Wissen um die Bedeutung des Bodens und der Fläche vorhanden ist, damit bei planerischen Entscheidungen die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekte besser abgeschätzt werden können. Hierzu sei es hilfreich, Entscheidungshilfen auf lokaler Ebene bereitzustellen.

(4) Die Beseitigung von Umsetzungsdefiziten ist ein – wenngleich üblicher –, so dennoch wichtiger, aber gleichzeitig national heterogen ausgeprägter Erfolgsfaktor, weil sich die Defizite unterschiedlich darstellen. Auf dem Workshop nannten die Ländervertreter*innen z. B. instabile politische Verhältnisse, Korruption, Umsetzungsversäumnisse und fehlende Kontrollmechanismen als Ursachen für solche Defizite.

4 Ausgewählte Steuerungsinstrumente des Flächenmanagements auf nationaler Ebene

Ein Vergleich von verschiedenen Ansätzen europäischer Staaten ist ein vielversprechender Weg, um gute instrumentelle oder strategische Lösungen für das Flächensparen zu identifizieren.

4.1 Zielvorgaben zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Die deutsche Bundesregierung hat bereits 2002 ein quantifiziertes Flächensparziel gesetzt. Bei einer Flächeninanspruchnahme von damals ca. 110 ha/d wurde in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) das Ziel festgelegt, diesen Wert bis 2020 auf 30 ha/d zu reduzieren. Dieses 30-ha-Ziel galt bis zur Überarbeitung der DNS im Jahr 2016. Da sich die Nichterfüllung bis 2020 abzeichnete, wurde es in der Neufassung der DNS um zehn Jahre verschoben und auf „unter 30 ha“ angepasst. Als Element eines politischen Strategiedokuments hat das „30-x ha-Ziel“ nur eine Leitfunktion.

Ähnlich ist es mit quantifizierten Flächensparzielen anderer europäischer Länder: Auch in Belgien gelten in den Regionen nicht-rechtsverbindliche Ziele; sie sehen eine schrittweise Reduktion der Flächeninanspruchnahme vor (Flandern: bis 2025 auf 3 ha/d und bis 2040 auf Null; Wallonien: bis 2030 auf 6 km²/a und bis 2050 auf Null). In der schweizerischen Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015 war noch das Ziel festgelegt, bis 2015 die Siedlungsfläche pro Einwohner auf höchstens 400 m² zu begrenzen. Da dieses Ziel erreicht wurde, fand es keinen Eingang mehr in die nachfolgende Strategie (2016-2019). In Österreich (Nachhaltigkeitsstrategie 2002: 2,5 ha/d bis 2010) und Luxemburg (Nachhaltigkeitsplan 2010: 1 ha/d bis 2020) gab es Flächensparziele, die jedoch nicht mehr aktuell sind. Während Luxemburg das Ziel erreichte und es daher nicht erneuern musste, verfehlte Österreich sein Ziel. Dort wurde nun im Regierungsprogramm 2020-2024 das bereits für 2010 formulierte Flächensparziel von 2,5 ha wieder hervorgehoben und auf das Jahr 2030 verschoben.

4.2 Infrastrukturkostenrechner

Zunehmender Flächenverbrauch und demographische Veränderungen im suburbanen und ländlichen Raum führen zu einer abnehmenden Siedlungsdichte und höheren spezifischen Infrastrukturkosten, die in der Regel von den Gemeinden getragen werden müssen (Ecoplan, B+S, Betatech 2017; Hesse et al. 2020). Einwände, die diese Kosten thematisieren, werden von den Gemeinden häufig durch den Hinweis beiseitegeschoben, dass sie durch Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen kompensiert werden oder dass Infrastrukturen wie Straßen, Trinkwasserversorgung oder Kanalisation Teil eines städtebaulichen Vertrages sein werden. Es werden aber nicht alle Projekte durch solche Verträge flankiert. Selbst wenn der Investor einen Teil der Kosten für die Infrastruktur übernimmt, müssen die Kommunen ihre langfristige Unterhaltung und Instandsetzung sowie die nötige soziale und kulturelle Infrastruktur (z. B. Kindergärten, Grundschulen, Bibliotheken) finanzieren.

Um solche Kosten sichtbar zu machen, nutzen Kommunen in Niederösterreich seit Längerem den vom Land angebotenen Infrastrukturkostenkalkulator NIKK². Dabei handelt es sich um ein kostenloses Online-Tool, bei dem Kommunen Informationen zu Siedlungstypen, zur technischen Infrastruktur, den Wohnungsanteilen, zur Grundsteuer und den Erschließungskosten angeben. Für die Berechnung der aus der anvisierten kommunalen Planung resultierenden Kosten können verschiedene Zeithorizonte ausgewählt und ergänzende Hintergrundinformationen – wie z. B. eine lokale Bevölkerungsprognose – integriert werden (Humer et al. 2019). Nachvollziehbarerweise korreliert die Qualität des Ergebnisses mit dem Realitätsgrad der kommunalen Daten und der Sorgfalt ihrer Eingabe. Solche fiskalischen Analysen sollen keinesfalls die ökologischen und sozialen Kriterien oder gar die planerische Abwägungsentscheidung der Gemeinde ersetzen, sondern diese ergänzen, indem sie Kosten transparent machen.

4.3 Zielvorgaben zur Erhöhung der Siedlungsdichte

In Frankreich haben überörtliche Plangeber und Kommunen die Möglichkeit, in Plänen Ziele für Siedlungsdichten festzulegen. Während solche Vorgaben der überörtlichen Planung unverbindlich sind, entfalten kommunale Zielvorgaben Bindungswirkung (OECD 2017, 59 ff.). Damit soll das verdichtete, klimagerechte Bauen unterstützt und der Zersiedelung der Landschaft Einhalt geboten werden. In der Umsetzung zeigen sich jedoch Schwierigkeiten, da ein Nachverdichten zu Nachbarschaftskonflikten führen kann und (kurzfristig) in der Regel teurer ist als „Bauen auf der grünen Wiese“.

² Niederösterreichischer InfrastrukturKostenKalkulator (NIKK)
<https://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=148>

5 Fazit

An die vier auf dem SURFACE-Workshop identifizierten Erfolgsfaktoren anknüpfend, fokussieren wir den Beitrag auf Zielvorgaben zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Der Wert von solchen Flächensparzielen liegt darin, dass sie ökologische Zielgrößen definieren, die Art und Niveau der angestrebten Umweltqualität ausdrücken und damit Basis für eine Operationalisierung sein können. Durchsetzungsstark sind Flächensparziele, wenn sie als verbindliche Vorgaben formuliert werden. Gleichwohl haben auch strategische Ziele einen Wert, weil sie dafür sorgen, dass einer nachhaltigen Landnutzung zumindest mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Insgesamt ist zu erkennen, dass durch quantifizierte Zielsetzungen das Flächensparen verstärkt zum Thema politischer und gesellschaftlicher Diskussionen wird. So haben sich inzwischen z. B. deutsche Bundesländer eigene (unverbindliche) Ziele zur Flächenverbrauchsreduktion gesetzt (Meinel et al. 2020). Im Jahr 2019 wurde in Bayern eine Volksabstimmung mit dem Ziel durchgeführt, ein quantifiziertes Flächensparziel umzusetzen. Ebenso wurde 2019 in der Schweiz ein Referendum mit dem Ziel veranstaltet, die Bundesverfassung zu ändern und eine Entschädigungsregelung für die Ausweisung neuer Bauzonen einzuführen. Von den fünf aufgeführten Ländern mit Flächensparzielen haben nur zwei (Luxemburg und Schweiz) dies innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens erreicht. Diese Ziele wurden daher nicht beibehalten, aber in beiden Ländern wird das Thema Flächenverbrauch und Bodenschutz von der Politik weiterverfolgt. In der Schweiz wird z. B. in der aktuellen Bodenschutzstrategie verlangt, dass ab 2050 netto kein Boden mehr verbraucht wird.

Ein Infrastrukturkostenrechner liefert wichtige Informationen für lokale Behörden bei Planungsentscheidungen. Im Vergleich zu einer traditionellen Berechnung städtebaulicher Kosten ist der vorgestellte Kostenrechner NIKK wesentlich umfassender und berücksichtigt die langfristigen Kosten und die demographische Entwicklung der Gemeinde. Auf der Grundlage einer solchen Kostentransparenz können bessere Entscheidungen getroffen werden, weil langfristig gesehen die Innenentwicklung im Vergleich zur Zersiedelung oft die kostengünstigere Alternative ist. Der österreichische Infrastrukturkostenrechner ist freiwillig. Es wäre sinnvoll, diese Anwendung in das Planungsrecht aufzunehmen und zu einem obligatorischen Bestandteil des kommunalen Planungsverfahrens zu machen.

Siedlungsdichtevorgaben zur Förderung der Innenentwicklung und Nachverdichtung, wie sie in Frankreich praktiziert werden, sind ein konsequentes Mittel, weil Dichte für eine nachhaltige Mobilität und Energieversorgung sowie die Kultur von zentraler Bedeutung sind. In der praktischen Umsetzung zeigen sich aber Hürden, da z. B. eine höhere Lärmbelastung und ein Verlust an innerstädtischen Freiflächen die negative Kehrseite einer Verdichtung sein können. Angesichts der COVID19-Pandemie werden die Bestrebungen nach weiterer Innenentwicklung noch stärker hinterfragt werden.

Eine Verkürzung auf die Formel dicht = ungesund wird der komplexen Problematik jedoch auch nicht gerecht, denn eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung umfasst viele Aspekte, wie z. B. auch die Anbindung an eine leistungsfähige (medizinische) Infrastruktur. Entscheidend ist in jedem Fall, dass eine flächensparende, die Innenentwicklung gegenüber der Außenentwicklung priorisierende Politik mit einer guten Freiraumplanung einhergeht.

6 Literatur

- Bovet, J.; Marquard, E.; Schröter-Schlaack, C. (2019): SURFACE Workshopreport. International Expert Workshop on Land Take. 4.-5. April 2019 in Berlin.
- Ecoplan; B+S AG; Hunziker Betatech AG (2017): Infrastrukturkosten unterschiedlicher Siedlungstypen. Oder: Ist verdichtet und zentral bauen billiger? Bundesamt für Raumentwicklung. Bern.
- EEA – European Environment Agency (2019): Land take in Europe. Indicator Assessment. Data and maps.
<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-3/assessment> (Zugriff: 09.06.2020).
- Humer, A.; Sedlitzky, R.; Brunner, D. (2019): When does population growth pay off? A case study of suburban land consumption to assess the Lower Austrian infrastructural cost calculator. In: *Journal of Housing and the Built Environment* 34 (2019) 1, 331-344.
- Meinel, G.; Henger, R.; Krüger, T.; Schorcht, M. (2020): Wer treibt die Flächeninanspruchnahme? Ein Planvergleich und deren Flächenwirkung. In: *Raumforschung und Raumordnung* 78 (2020) 1, 1-16.
- Naumann, S.; Frelih-Larsen, A.; Prokop, G.; Ittner, S.; Reed, M.; Mills, J.; Miturski, T. (2019): Land Take and Soil Sealing – Drivers, Trends and Policy (Legal) Instruments: Insights from European Cities. In: Ginzky, H.; Dooley, E.; Heuser, I. L.; Kasimbazi, E.; Markus, T.; Qin, T. (Hrsg.): *International Yearbook of Soil Law and Policy 2018*. Cham: Springer, 83-113.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2017): *The Governance of Land Use in France. Case studies of Clermont-Ferrand and Nantes Saint-Nazaire*. Paris. 59 ff.
- Ronchi, S.; Salata, S.; Arcidiacono, A.; Piroli, E.; Montanarella, L. (2019): Policy instruments for soil protection among the EU member states: A comparative analysis. In: *Land Use Policy* 82 (2019), 763-780.