



Positionspapier aus der ARL

Nr. 58

Flächenhaushaltspolitik – ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung

Hannover 2004

Das Positionspapier wurde erarbeitet von der Ad-hoc-Arbeitsgruppe
„Flächenhaushaltspolitik“. Ihr gehörten an:

Klaus Borchard, Dr.-Ing., Prof., Direktor des Instituts für Städtebau und Rektor der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Ordentliches Mitglied und Vizepräsident
der ARL (Leiter)

Fabian Dosch, Dr., Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Lothar Finke, Dr., Prof., Institut für Landschaftsökologie und Landschaftsplanung der
Universität Dortmund, Ordentliches Mitglied der ARL

Stefan Greiving, Dr., Hochschuldozent an der Universität Dortmund, Korrespondierendes
Mitglied der ARL

Burkhard Lange, Dipl.-Vw., Leiter des Referats „Umweltökonomie, Infrastruktur,
Technikentwicklung“, Sekretariat der ARL, Hannover

Siegfried Losch, Dipl.-Ing., ehem. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Dietmar Scholich, Dr.-Ing., Prof., Generalsekretär der ARL, Hannover

Bernd Streich, Dr.-Ing., Prof., Fachgebiet Computergestützte Planungs- und
Entwurfsmethoden in Raumplanung und Architektur, Universität Kaiserslautern,
Korrespondierendes Mitglied der ARL

Gerd Turowski, Dr.-Ing., Prof., Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund,
Ordentliches Mitglied der ARL

Christian Wittenbecher, Dipl.-Ing., Regierungsdirektor im Niedersächsischen Ministerium für
den Ländlichen Raum, Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz, Hannover,
Korrespondierendes Mitglied der ARL

Hannover, Mai 2004

Sekretariat der ARL: WR IV „Umweltökonomie, Infrastruktur, Technikentwicklung“
Leitung: Dipl.-Vw. Burkhard Lange (Lange@ARL-net.de)

Positionspapier Nr. 58
ISSN 1611 - 9983
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)
Hohenzöllernstraße 11, 30161 Hannover
Tel. (+49-511) 3 48 42 - 0 Fax (+49-511) 3 48 42 -41
e-mail: ARL@ARL-net.de, Internet: www.ARL-net.de

Flächenhaushaltspolitik- ein Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung

Inhaltsverzeichnis

0. Zusammenfassung
1. Was ist Flächenhaushaltspolitik
2. Was will Flächenhaushaltspolitik
3. Vor welchen empirischen Befunden steht die Flächenhaushaltspolitik
4. Wie arbeitet die Flächenhaushaltspolitik
 - 4.1 Raumplanerische Instrumente
 - 4.2 Ökonomische Instrumente
5. Schlussbemerkung

0. Zusammenfassung

Die Flächenhaushaltspolitik (FHP) ist ein unumgänglicher Weg zu haushälterischem Umgang mit der Ressource Fläche.¹ Es geht ihr einerseits um eine drastische Begrenzung der Flächeninanspruchnahme (Mengenziel), andererseits um den Ausgleich und die Wiederherstellung ökologischer Funktionen (Qualitätsziel). So verstanden ist FHP sowohl Kreislauf- als auch Umbaupolitik.

Die FHP steht vor großen Herausforderungen. Im Jahre 2003 wurden täglich 105 ha überwiegend landwirtschaftlich genutzter Fläche in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt. Nichts rechtfertigt die Vermutung, diese Entwicklung würde angesichts der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung von selbst zum Stillstand kommen.

Die FHP kann auf ein vielfältiges raumplanerisches Instrumentarium zurückgreifen. Es bedarf gleichermaßen einer auf die Ziele der FHP hin ausgerichteten Fortentwicklung wie eines mutigen und konsequenten Einsatzes. Allerdings führt an einer effizienten Ergänzung des raumplanerischen Instrumentariums durch marktwirtschaftliche Instrumente kein Weg vorbei.

Die FHP ist letztlich nicht nur ein unumgänglicher Weg zur nachhaltigen zukunftsfähigen Raumentwicklung, sondern auch ein Beitrag zur Erneuerung von Politik und Gesellschaft.

1. Was ist Flächenhaushaltspolitik (FHP)?

Wohlstand und soziale Gerechtigkeit sind in unserer hochvernetzten Welt auf Dauer abhängig von einer konsequenten Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Der sparsame und schonende Umgang mit der begrenzten Ressource Fläche ist angesichts ihrer dramatisch fortschreitenden Gefährdung das übergreifende Anliegen einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung. Hier setzt die FHP an. Im Kern geht es darum, die Flächenressourcen auf allen Ebenen der räumlichen Planung ebenso haushälterisch zu behandeln wie etwa die finanziellen Ressourcen. In Analogie zur öffentlichen

¹ Im Zusammenhang mit der FHP ist mit dem Schutz der Ressource „Fläche“ immer auch der Schutz des Bodens gemeint.

Finanzwirtschaft und nach den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie und Kontrolle sollen in der FHP die Entwicklungen der Flächennutzung und die Auswirkungen raumwirksamer und raumbeanspruchender Maßnahmen auf Landschaftsfunktionen erfasst, die Flächeninanspruchnahme örtlich und überörtlich bilanziert und vor allem auch bewertet werden, so dass auf der Grundlage normativer Rahmensetzungen (zum Mengen- und Qualitätsziel) eine zukunftsfähige Bewirtschaftung der Flächen realisiert werden kann.

Der Begriff Flächenhaushaltspolitik ist von der ARL 1987 geprägt und 1997 präzisiert worden.² Die folgenden Thesen aktualisieren die damaligen Erkenntnisse und Empfehlungen.

2. Was will Flächenhaushaltspolitik?

Die FHP verfolgt zwei Kernziele:

1. die weitere Ausdehnung von Siedlungs- und Verkehrsflächen zu Lasten der Freiflächen nicht nur deutlich zu verringern (z.B. bis zum Jahre 2020 auf nur noch 30 ha/pro Tag), sondern sie langfristig durch eine Kreislaufwirtschaft vollständig zu ersetzen (**Mengenziel**)

und

2. die ökologischen Qualitäten der Ressource Fläche zu erhalten, die von unabwendbaren neuen Flächenbeanspruchungen ausgehenden Beeinträchtigungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht vollständig auszugleichen sowie auf bereits genutzten, devastierten Flächen die ökologischen Funktionen wiederherzustellen (**Qualitätsziel**).

Damit ist die FHP gleichermaßen Kreislauf- wie Umbaupolitik. Bestandsnutzung geht vor Neuausweisung. Vor jeder neuen Inanspruchnahme von Freiflächen ist nachzuweisen, dass der Flächenbedarf nicht mehr innerhalb der bestehenden Siedlungsfläche und nicht durch (Wieder-) Nutzung bestehender Entwicklungspotenziale gedeckt werden kann.

Natürlich wirken sich neben der räumlichen Planung weitere Politikbereiche auf die tägliche Flächeninanspruchnahme aus, beispielsweise die Wohnungs-, die Verkehrs-, die Agrar-, die Finanz- und die Energiepolitik. Auch sie haben in Zukunft einen Beitrag zur Verwirklichung der Ziele der FHP zu leisten.

Eine so umfassend angelegte FHP will schließlich auch einen Wandel des gesellschaftlichen Bewusstseins und der Verhaltensweisen erreichen und eine neue Definition der politischen, administrativen und ökonomischen Rahmenbedingungen einleiten. Bislang sind vor allem die volkswirtschaftlichen Kosten der Flächeninanspruchnahme, gerade auch in ihren langfristigen Wirkungen, weder zureichend ermittelt noch angemessen in Rechnung gestellt worden. Auch wenn dabei methodische Schwierigkeiten überwunden werden müssen – so setzt eine derartige Aufrechnung eine Verständigung über gesellschaftliche Grundvorstellungen voraus, wie viel Wert einer Freifläche im Gegensatz zu einer Siedlungsfläche beizumessen wäre – fehlt es doch nicht an Verfahren zur Kostenermittlung, etwa für die Erschließung neuer Wohngebiete, die Infrastrukturversorgung der neuen Bewohner oder die Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr. In mancher Region aber warten heute voll und qualitativ hochwertig erschlossene Wohn- und Gewerbegebiete auf Investoren, die nicht kommen wollen, weil sie „aus dem Vollen schöpfen“, d.h. unter

² Veröffentlicht von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in den Forschungs- und Sitzungsberichten Bd. 173/1987 „Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz“ und Bd.208/1999 „Flächenhaushaltspolitik. Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung“.

Alternativangeboten auswählen können. In den Zentren läuft derweil die bestehende Infrastrukturversorgung leer.

Für den einzelnen Investor fehlt bislang jeder Zwang zu sparsamer Flächeninanspruchnahme. In Zeiten leerer öffentlicher Kassen sollte er aber wenigstens für die Bereitstellung zusätzlicher Infrastruktur erheblich stärker beteiligt werden als bisher. Zumindest beim Wohnungsbau dürfte den wenigsten Bauherren auf der „grünen Wiese“ bewusst sein, dass sie mittel- bis langfristig genau so viel Geld aufzuwenden haben wie Bauwillige, die sich für städtische Innenflächen entschieden haben. Es trübt den Blick, wenn nur Grundstückskosten und nicht weitere Belastungen, wie z.B. für die Mobilität, in solchen Vergleichsrechnungen berücksichtigt werden. Aufklärung über Kostenwahrheit täte hier Not.

Die Chancen zur Entfaltung einer nachhaltigen FHP hängen also von dem politischen System, von der Wirtschafts- und Finanzordnung sowie von dem sozialen und ethischen Zustand der Gesellschaft ab. Erst wenn hier grundlegende Reformen verwirklicht werden, sind die Voraussetzungen für die Entfaltung einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik gegeben.

3. Vor welchen empirischen Befunden steht die Flächenhaushaltspolitik?

Im Jahre 2003 wurden täglich 105 ha überwiegend landwirtschaftlich genutzter Fläche in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt. Zwar verlangsamte sich dieser Zuwachs, der im Jahr 2001 noch bei 117 ha/Tag gelegen hatte, zum zweiten Mal in Folge, doch bedeutet dieser Rückgang keine grundsätzliche Trendwende. Er ist vielmehr überwiegend durch die rückläufige konjunkturelle Entwicklung und den Einbruch bei den Bauinvestitionen geprägt. Von Anfang 2004 bis Anfang 2010 ist mit einer Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche um ca. 230.000 ha zu rechnen. Zieht die Konjunktur wieder an, fällt auch das Flächenwachstum entsprechend stärker aus. Denn eine Entkoppelung von demographischer Entwicklung, Wirtschaftswachstum und Flächeninanspruchnahme ist nicht erkennbar.

Welche Herausforderungen lassen sich aus den Trends im Detail ableiten?

- Bei insgesamt rückläufigen Baufertigstellungen geht die größte zusätzliche Flächenbeanspruchung derzeit vom Wohnungsbau, insbesondere dem Einfamilienhausbau, aus. Auch bei abnehmender Bevölkerungszahl ist in Zukunft regional von Wohnraumdefiziten auszugehen, die durch Neubau ausgeglichen werden müssen. Ursache sind zunehmende Wanderungsbewegungen, die einerseits zur Entleerung ländlicher Räume, andererseits zu erhöhtem Wohnraumbedarf in „Gewinnerräumen“, vor allem im Umland der Großstädte, führen werden. Der Trend wird durch Änderung von Konsumbedürfnissen und von einem Anstieg der Ein- und Zweipersonenhaushalte verstärkt. Die Nachfrage nach Wohnfläche (derzeit über 40 m² je Person gegenüber ca. 20 m² noch in den 1960er Jahren) wird weiter steigen. Selbst in Regionen mit erheblichem Wohnungsleerstand ist mit weiterem Eigenheimbau und zusätzlicher Flächeninanspruchnahme zu rechnen.
- Jedes Mehr an Wohnfläche führt zu einem Mehr an Siedlungsfläche. Das Wachstum erfolgt überwiegend dispers statt dezentral konzentriert. Der Siedlungsflächenzuwachs ist absolut in den ländlichen Räumen doppelt so hoch wie in den Agglomerationsräumen und pro Kopf in den ländlichen Regionstypen sogar dreimal höher. Rückläufige Siedlungsdichten werden durch Abwanderung und niedrige Baulandpreise gefördert. Zersiedelung und Dispersion sind ressourcenintensiv und gehen mit einem steigenden Kostenaufwand für die Infrastruktur einher. Besonders problematisch ist dies in Regionen, in denen die Bevölkerungszahl heute schon durch Abwanderung schrumpft.
- In den 1990er Jahren hielt die Suburbanisierung und Dispersion der Beschäftigung im Umkreis der großen Siedlungsräume an. Flächenzehrende Gebiete für Produktion und

Einzelhandel mit Flachbauten kennzeichnen das Stadtumland. Entlastend wirkt dagegen eine Änderung der Betriebsstruktur hin zu weniger flächenintensiven Produktionsweisen. Bürodienstleistungen präferieren tendenziell Standorte mit höheren baulichen Dichten. Neuerdings expandiert selbst der großflächige Einzelhandel wieder verstärkt in zentralen Lagen. Insgesamt herrscht auf den meisten Gewerbebaulandmärkten seit Jahren ein Überangebot. Als Folge werden inzwischen weniger neue Gewerbeflächen erschlossen, besonders im Osten Deutschlands.

- Gleichzeitig wächst der Umfang der Brachflächen, die im Jahr 2000 139.000 ha einnahmen und nach Hochrechnungen um mehr als 10 ha pro Tag zunehmen. Nach der Baulandumfrage 2000 waren noch über 60% der für gewerbliche Wiedernutzung vorgesehenen Flächen in bauleitplanerischer Bearbeitung, in der Folgeumfrage 2003 jedoch bereits weniger als die Hälfte. Das große Angebot führt dazu, dass besonders in Regionen mit geringer Nachfrage brachgefallene Industrieflächen nicht wieder genutzt werden. Dennoch sind brachliegende Flächen sowie Planungsbrachen Hoffnungsträger der Siedlungsentwicklung im Bestand. Sie bieten zumindest potenziell die Chance, Neunutzungen auf diese Flächen zu lenken und neue Qualitäten im Bestand zu entwickeln. Damit kann das Angebot an Bauland erhöht und die Reurbanisierung gefördert werden.
- Mit der Freizeitgesellschaft dehnen sich Sport- und Erholungsflächen im Siedlungsbereich aus. Weiterhin werden zunehmend Brachflächen in Grünflächen umgewidmet und tragen so zur vielfach geforderten Qualifizierung des Siedlungsbereiches bei.
- Stark wachsende und schrumpfende Gemeinden liegen häufig eng beieinander. Über die Hälfte des gesamten zwischen 1996 und 2000 realisierten Zuwachses entfällt auf Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern und ohne zentralörtliche Funktion, die aber nur einen Bevölkerungsanteil von 28% an der Gesamtbevölkerung 2000 aufwiesen. Weiterhin nehmen schätzungsweise 20% der Gemeinden mehr als die Hälfte, 5% der Gemeinden rund ein Viertel der Flächeninanspruchnahme ein.
- Flächeninanspruchnahme ist ein **Mengenproblem** in eher ländlichen Räumen und ein **Qualitätsproblem** meist in Form von Freiflächenverlusten in Agglomerationen. Mit dem Siedlungsflächenzuwachs erfolgt auch eine verstärkte Inanspruchnahme hochwertiger Böden. Demgegenüber lassen sich erste Reurbanisierungstendenzen, insbesondere im Osten, in Regionen mit preisgünstigen und durchgrünten Kernstädten feststellen.
- Ökologische Ausgleichsflächen müssen bei der Ausweisung von Baugebieten und Verkehrsflächen bereitgestellt werden. Zeitlich und räumlich entkoppelt findet der Ausgleich, flächenbezogen ein Bruchteil des Eingriffs, durch qualitative Aufwertung meist auf ehemaligen Landwirtschaftsflächen statt.
- Obwohl das Verkehrsflächenwachstum nominell stagniert, nehmen die indirekten Umweltwirkungen weiter zu. Freiräume werden zerschnitten, mit Emissionen belastet und Bodenfunktionen werden entwertet.
- Generell ist eine Qualifizierung und regionale Differenzierung der Flächenziele erforderlich, denn es geht nicht nur um das „Wie viel“, sondern auch um das „Wo“ und „Wie“.

4. Wie arbeitet die Flächenhaushaltspolitik?

Welche Bedingungen müssen erfüllt sein, welche *Strategien* und Instrumente stehen für die FHP zur Verfügung?

4.1 Raumplanerische Instrumente

Zur Beeinflussung der Flächeninanspruchnahme und zur Durchsetzung der Ziele der FHP stellen alle Planungsebenen, insbesondere aber die Regionalplanung und die kommunale Bauleitplanung, wichtige Instrumente zur Verfügung. Ihnen ist zudem die Leitvorstellung einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung immanent. Damit ist im Unterschied zu anderen, auch europäischen Ländern eine wichtige Grundvoraussetzung gegeben.

Die FHP ist allerdings nur bei einem zielgerichteten und konsequenten Einsatz des vorhandenen Instrumentariums auf allen Ebenen der räumlichen Planung erfolgreich. Heute liegen die Defizite insbesondere bei der Anwendung der bestehenden Instrumente. Verantwortlich hierfür sind unzureichendes Problembewusstsein und fehlende Akzeptanz in Politik, Verwaltung und Bevölkerung beim Umgang mit der Ressource Fläche. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass insbesondere die Bauleitplanung, mit Abstrichen aber auch die Regionalplanung, als „politische Planung“ begriffen werden müssen, wobei die Entscheidungsträger politisch direkt gewählte Repräsentanten (Gemeinderat) bzw. von politisch gewählten Gremien (Gemeinderat, Kreistag) entsandte Delegierte (Regionalplanung) sind. Von ihnen werden mithin Bundes- und Landesgesetze überwiegend unter kommunalpolitischen Erwägungen ausgeführt.

Deshalb muss der ökonomische Nutzen eines sparsamen Umgangs mit der Ressource Fläche (bessere Auslastung von Infrastruktur, Minimierung von Erschließungskosten, langfristige Vorhaltung von Planungsspielräumen) besser vermittelt werden.

Außerdem muss an die Stelle der heute weit verbreiteten klassischen „passiven“ Angebotsplanung eine „aktive“, am Bedarf orientierte strategische Steuerung treten. Als kommunikativer Prozess zwischen allen an der Flächennutzung beteiligten Akteuren umfasst sie zeitliche und räumliche Prioritätensetzung unter sorgfältiger Abwägung mit Freiraumbelangen, die Mobilisierung von Flächenpotenzialen im Rahmen der Innenentwicklung und den Abbau von flächenbezogenen Mobilisierungshemmnissen. Öffentlich rechtliche bzw. hoheitliche Instrumente der Planung und Planrealisierung und privatrechtliche bzw. marktorientierte Instrumente ergänzen sich dabei. Voraussetzung ist eine intensive Kooperation aller beteiligten Fachressorts und die aktive Mitwirkung der Bürger in der Kommunalpolitik.

Aus dem Blickwinkel der FHP müssen sechs wichtige Forderungen zu ihrer Etablierung und Durchsetzung erfüllt werden:

1. Kompetenzverlagerung für die Flächennutzungsplanung

Eine gut begründete, sorgfältige Auswahl und eine effektive Ausnutzung von Freiflächen kann besser auf regionaler als auf kommunaler Ebene vorgenommen werden, denn jede Inanspruchnahme von Freiraum hat auch überörtliche, regionale Auswirkungen. Deshalb sollte die Kompetenz für die Flächennutzungsplanung, die nicht zum Kern der gemeindlichen Planungshoheit zu zählen ist, generell auf eine überörtliche Ebene verlagert werden. Dann könnten regionale, direkt gewählte Gremien in Mehrheitsentscheidungen für eine regional abgestimmte Flächenentwicklung Sorge tragen. Die auch heute schon möglichen Planungsverbände werden dagegen von kommunalen Interessen dominiert.

2. Stärkung der informellen Planung

Gerade wenn Regionalplanung und regionale Strukturpolitik konsequent auf die kommunale Selbstverwaltung durchgreifen sollen, sind regelmäßig Konflikte mit der kommunalen Planungshoheit zu erwarten. Hier könnten bessere gegenseitige Beteiligungsrechte und interkommunale Kooperationen bei der Koordination von langfristigen gesamträumlichen oder kurzfristigen teilräumlichen Projektentwicklungen zu einer Lösung des Dilemmas beitragen.

Besonders herauszustellen sind hier die interkommunalen Kooperationen bei der Siedlungsflächenentwicklung und bei der Bewältigung der Ausgleichsflächenproblematik. Zahlreiche Beispiele belegen, wie etwa über interregionale Gewerbegebiete die Nachfrage nach Standorten befriedigt werden kann, und zwar auf planerisch besser geeigneten Flächen.

Der Einsatz informeller Verfahren macht indessen bewährte Ordnungs- und Sicherungsinstrumente nicht überflüssig, um der qualitativen Komponente der FHP, insbesondere dem Schutz hochwertigen Freiraums Rechnung zu tragen und bei der Verteilung knapper Ressourcen eine für alle betroffenen Gemeinden verbindliche Mehrheitsentscheidung treffen zu können. Zudem darf nicht verschwiegen werden, dass erfolgreiche Kooperationen „win-win-Situationen“ voraussetzen; Konflikte um die Verteilung knapper Ressourcen lassen sich so in der Regel nicht lösen.

3. Befristetes Baurecht

Für die Verwirklichung der FHP stellt die unbefristete Gültigkeit von Bebauungsplänen ein großes Hindernis dar. Eine generelle Begrenzung der Rechtswirkung auf beispielsweise 10 Jahre (Baurecht auf Zeit) könnte die Einführung einer planvollen kommunalen FHP wesentlich fördern. Nach Ablauf dieser Frist müssten Ausgleichs- und Eingriffsregelungen neu greifen, die "Karten" müssten also neu gemischt werden. Dies ist kein unverhältnismäßiger Eingriff in das Bodeneigentum, da ja nicht an die Aufhebung der Plangewährleistungsfrist gedacht wird, sondern lediglich der Verwaltungsaufwand zur Aufhebung der Planungen vermieden werden soll, an deren Ende ebenfalls die Aufhebung des Baurechts stehen würde.

Mit der Befristung des öffentlich-rechtlichen Baurechts einhergehen könnte die Befristung der dinglichen Verfügungsrechte am Boden mit Hilfe der Vergabe von an die Amortisierungsfristen gewerblicher Investitionen angepassten Erbbaurechten (10–30 Jahre). Damit kann eine Gemeinde die spätere Wiederverfügung über ihre Flächen sicherstellen und so den Handlungsspielraum erhöhen, brachgefallene Flächen erneut baulich oder anderweitig nutzen zu können, ohne sie zurückkaufen zu müssen. Von besonderem Interesse wäre der sog. „Heimfall“ der Erbbaurechte an den Erbbaurechtsvergeber, sobald von der vereinbarten Nutzung der Flächen abgewichen wird.

4. Vorgabe von Umweltqualitätsstandards

Eine kommunale Flächenhaushaltspolitik als Beitrag zu einer nachhaltigen Raumentwicklung ist ohne Umweltqualitätsziele (UQZ) nicht vorstellbar. Eine starke Regionalplanung könnte bei räumlicher und sachlicher Differenzierung derartige Ziele – bis hin zu Standards bzw. Indikatoren – verbindlich vorgeben. In einer kommunalisierten Regionalplanung würde ein derartiges Konzept von UQZ vom zuständigen Regionalparlament beschlossen werden. Dieses Konzept müsste dann jedoch stringenter als bisher befolgt und Zielabweichungen müssten geahndet werden.

Mit Blick auf die vielerorts noch vorhandenen spezifischen ökologischen Potenziale muss der Gefahr einer Nivellierung bzw. „Anpassung nach unten“ begegnet werden. Die Anforderungen der Plan-UP der EU bieten eine hervorragende Möglichkeit, sowohl verfahrensrechtlich als auch materiell im Umweltbericht darzulegen, inwieweit es

gelungen ist, die vorgegebenen bzw. selbst gesetzten UQZ einzuhalten. Die Befolgung des Verschlechterungsverbot gemäß § 1a BauGB durch Vermeidung bzw. Ausgleich unvermeidbarer Eingriffe entspräche in einer solchen kommunalen Naturhaushaltswirtschaft dem, was der Kämmerer einen ausgeglichenen Finanzhaushalt nennt. Im Umweltbericht wäre dann die Bilanz nachzuweisen. § 2 Abs. 4 BauGB (neu) würde dazu führen, dass u.a. die voraussichtliche Flächeninanspruchnahme im Rahmen des zu erarbeitenden Umweltberichts transparent ermittelt, dargestellt und in ihren Konsequenzen abgewogen werden muss. Dies kann durchaus zu einem erhöhten Begründungsaufwand bei der Beschlussfassung sowie bei der Genehmigung des Flächennutzungsplans zu Konflikten mit der Rechtsaufsicht führen und insgesamt zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme beitragen.

Der hiermit angesprochene Aufgabenbereich ist keineswegs neu. Seit etwa 20 Jahren wird über Umweltqualitätsziele diskutiert, in vielen Regionen und Kommunen sind die erforderlichen Untersuchungen abgeschlossen. Worauf es jetzt ankommt, sind die erforderlichen politischen Beschlüsse, solche Umweltqualitätskonzepte mit Bindungswirkungen einzuführen. Dabei können Standards als einzuhaltende Minimalforderung sinnvoll sein. Zur Erhaltung und Entwicklung regionaler und kommunaler Vielfalt und Eigenart sollte jedoch sachlich und räumlich differenzierten Zielen der Vorzug gegeben werden.

5. Fortlaufende Beobachtung der Flächeninanspruchnahme
Für die Überprüfung der Zielerfüllung der FHP sind regelmäßige Flächenentwicklungsberichte eine unerlässliche Voraussetzung. Sie erlauben der Politik, die Zielerfüllung ihrer strategischen Vorgaben zu kontrollieren. Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Einsatz des Internets erlauben es nicht nur, die fortschreitende Flächeninanspruchnahme zu belegen und den Erfolg von Umkehrstrategien anschaulich zu vermitteln, sondern auch das Interesse der Öffentlichkeit zu wecken und anhaltenden „Druck von unten“ zu erzeugen. Das in den Internet-Suchmaschinen enthaltene „Aufmerksamkeitspotenzial“ sollte genutzt werden, um das Problem fortschreitender Flächeninanspruchnahmen und die Bedeutung der FHP ins allgemeine Bewusstsein zu rücken.
6. Planung ist immer auch Umsetzung
Die FHP kann nicht ohne Einfluss auf die Planverwirklichung bleiben. Schon die Baurechtssetzung muss an eine klare Bereitschaft zur zeitnahen planmäßigen Nutzung gekoppelt sein. Dabei ist zu bemerken, dass die Kommunen schon aus finanziellem Eigeninteresse zunehmend auf eine Beteiligung an der Planungswertsteigerung abzielen (etwa über sächliche Verträge) und deshalb kaum reine Angebotsplanung betreiben. Hier gilt es, den Trend zu problematisieren, dass Flächen im Außenbereich, an denen ein finanzielles Verwertungsinteresse besteht, weil sie sich im Besitz der Kommune befinden oder Dritte eine Vermarktung übernehmen, unabhängig von ihrer städtebaulichen Eignung entwickelt werden. Stattdessen sollte sich die Bodenbevorratung auf den Ankauf innerstädtischer (Brach-) Flächen konzentrieren. Sinnvoll sind hier kommunale Bodenfonds, sowohl für Wohn- als auch für Gewerbeflächen, Letztere allerdings in interkommunaler Kooperation.

4.2 Ökonomische Instrumente

Instrumente räumlicher Planung, die primär über Gebote und Verbote lenkend in das Geschehen auf dem Bodenmarkt eingreifen, müssen von ökonomischen Instrumenten flankiert werden. Dabei sollten ökonomische Instrumente durch finanzielle Anreize mehr die Nachhaltigkeit befördern als die Einnahmen vermehren.

1. Handelbare Flächenausweisungsrechte

Das ursprünglich zur Begrenzung von Schadstoffemissionen entwickelte Modell handelbarer Nutzungsrechte könnte durchaus ein Instrument zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sein. Die auf Landesebene maximal ausweisbare Fläche könnte in Form handelbarer Flächenausweisungen den Kommunen zugeteilt werden, kostenlos oder über Versteigerungen. Zusätzliche Rechte könnten an einer „Landesbörse“ erworben, nicht benötigte Rechte an der „Landesbörse“ verkauft werden. Insgesamt würde also die Flächenallokation innerhalb des von Raumplanung gesetzten Rahmens ökonomisch optimiert werden. Methodische Probleme bestehen etwa beim Modus der Erstverteilung, in der Mengensteuerung im Zeitverlauf, in der zeitlichen Befristung von Ausweisungsrechten, der Verhinderung von Spekulationen und der Abgrenzung regionaler Teilmärkte.

2. Steuern und Finanzausgleich

Gewerbsteuer, Grundsteuer, Grunderwerbsteuer sowie kommunaler Finanzausgleich können gemeindliche Nachhaltigkeitsziele fördern oder (z.B. durch Streichung der **Entfernungspauschale**) Zersiedelungstendenzen eindämmen.

Die **Gewerbsteuer** wird in der Gemeinde von den Gewerbetreibenden gezahlt und hängt von der Konjunktur ab. Zur Verstärkung der kommunalen Einnahmen wird eine überörtlich erhobene Gewerbesteuer vorgeschlagen, die regional verteilt wird. Zugleich sollen die gewerblichen Standorte regional so optimiert werden, dass sowohl Anzahl und Größe der Gewerbegebiete als auch Verkehrswege reduziert werden. Das vermindert nicht nur die Flächennachfrage für Gewerbe und Verkehr, sondern spart auch beachtliche Finanzmittel für die Versorgung und Erschließung (nicht benötigter Gebiete) ein und vermeidet Fehlinvestitionen (z. B. für „beleuchtete Schafweiden“).

Die **Grundsteuer** hat im Hinblick auf das Nachhaltigkeitsziel in der heutigen Form kaum Lenkungswirkung. So bestehen keinerlei steuerliche Anreize zur Minderung der Flächeninanspruchnahme. Auch erreichen die Einnahmen aus dieser Steuer keine beachtlichen Größenordnungen. In ihrer heutigen Form verstößt sie außerdem gegen das Prinzip der Steuergerechtigkeit, denn die der Steuerbemessung zugrunde liegenden sog. Einheitswerte liegen weit unter den Verkehrswerten. Aus dieser Unterbewertung ergeben sich gravierende, nicht zu rechtfertigende Unterschiede in der Besteuerung.

Mit der Flächennutzungssteuer (Bizer 1998)³ und der kombinierten Bodenwert- und Bodennutzungssteuer (DIFU 2000)⁴ liegen zwei konkrete Modelle vor, die neben dem Einnahmeziel wichtige ökologische Ziele berücksichtigen.

Bei der **Grunderwerbsteuer** handelt es sich um eine reine Wertsteuer, die beim Kauf/Verkauf von bebautem und unbebautem Grund und Boden anfällt. Bei dieser Steuer wird der Kauf mit dem Steuersatz von 3,5% des Kaufpreises belegt. Das hat zur Folge, dass für die bebauten und unbebauten Grundstücke in den ländlichen Regionen absolut weniger zu zahlen ist als für die teuren städtischen Grundstücke. Das erzeugt ein deutliches Gefälle nicht nur zwischen städtischen und ländlichen Räumen, sondern auch zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken. Außerdem besteht kein direkter Bezug zur Umweltverträglichkeit der jeweiligen Flächennutzung. Die Steuer ist daher auf dem „ökologischen Auge“ blind.

³ Bizer, K.; Ewingmann, D. et al. (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. Hrsg.: Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“.

⁴ Apel, D. et al. (2000): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung; Berichte Umweltbundesamt 1/2000.

Eine geänderte Grunderwerbsteuer sollte direkt bei Art und Ausmaß der Flächennutzung ansetzen. Freiflächen oder belastete städtische Brachflächen sollten beim Kauf oder Verkauf ganz von der Grunderwerbsteuer befreit werden.

Eine Zuweisung von Finanzmitteln im Rahmen des **kommunalen Finanzausgleichs** (KFA) orientiert sich an der Erbringung infrastruktureller Leistungen durch die Gemeinden. Ökologische Ausgleichsleistungen (Erhalt von Freiflächen z. B. als Erholungsräume oder als Retentionsräume in hochwasser-gefährdeten Räumen) werden dabei nicht berücksichtigt. Die Gemeinden stehen bei ihren Flächenentscheidungen vor einem Interessenkonflikt zwischen der ertraglosen Vorhaltung von Freiflächen und einer fiskalisch ergiebigen Ausweisung von Bauland. Daher sollte durch ein finanzielles Korrektiv im Rahmen des KFA die Vorhaltung von Freiflächen für die Gemeinden finanziell, z. B. durch zweckgebundene Zuweisungen, attraktiver gemacht werden.

Mit der gegenwärtig geltenden **Mineralölsteuer** belastet der Staat die Autofahrer, allerdings nicht so hoch, dass die Masse der Autofahrer zu wesentlich weniger Fahrten veranlasst wird. Im Gegenteil, der Verkehr wächst. Das hat zur Folge, dass weiterhin Freiflächen für den Straßenbau bereitgestellt werden müssen. Weitere Straßen erhöhen die Zerschneidungswirkungen und Emissionsbelastungen.

Durch eine langsame Erhöhung der Mineralölsteuer würden Viel-Fahrer finanziell belastet und Wenig-Fahrer entlastet. Die naheliegende Forderung, die Kraftfahrzeugsteuer im Rahmen der Mineralölsteuererhöhung ganz abzuschaffen, verkennt die Gefahr, dass mit der dann erleichterten Haltung die Zahl der Kraftfahrzeuge und damit auch die Flächenbeanspruchung steigt.

3. Kommunale Abgaben

Die bestehenden Bemessungsgrundlagen für Erschließungsbeiträge, Parkraumabgaben, Ausgleichsabgaben oder für versiegelungsbezogene Abgaben können Nachhaltigkeitsziele wirkungsvoll unterstützen, ohne auf nennenswerte Einnahmen in den Gemeinden verzichten zu müssen.

Straßenerschließungsbeiträge werden für die Grundbesitzer wie für die Gemeinde um so kostengünstiger, je flächensparender ein Erschließungssystem gebaut wird. Dabei trägt die Gemeinde mindestens 10%; oft genug verzichten die Gemeinden auf diese Erschließung und geben gewerbliche Grundstücke aus Gründen interkommunaler Konkurrenz z. B. voll erschlossen und sehr preiswert an ansiedlungswillige Betriebe ab. In diesem Fall fällt dann der Druck zu einer höheren baulichen Nutzung der Baugrundstücke aus. Durch die volle Nutzung der vom Gesetzgeber vorgegebenen Bemessungsgrundlagen könnten extensive Bauweisen mit niedrigen baulichen Nutzungen gezielt verhindert und zudem die Finanzhaushalte der Gemeinden entlastet werden.

Kanalbaubeiträge finanzieren den Bau der Abwasserkanalisation in den Gemeinden. Da diese Beiträge nach einem Schlüssel berechnet werden, in den die Grundstücksgröße und Straßenfrontlänge eingehen, bewirkt die volle Umlegung der Kanalbaubeiträge eher eine flächensparende Bauweise. Es wird nicht weniger gebaut, sondern nur auf kleineren Grundstücken, um die hohen Kanalbaukosten aufzufangen.

Mit **Parkraumabgaben** versuchen die Kommunen, die hohe Flächeninanspruchnahme des ruhenden Verkehrs, der in hoch verdichteten städtischen Gebieten ein Viertel des öffentlichen Raumes beanspruchen kann, zu steuern. Instrumente sind die Parkraumgebühren, die auf Parkplätzen erhoben werden, und die Parkraumablösungen, bei denen Stellplätze in Geld abgelöst werden. Beide Formen der Parkraumbewirtschaftung sind effektiv und führen häufig zur Umwidmung von innerstädtischen Freiflächen, die dann für Parkzwecke „befestigt“ (versiegelt) werden.

Daher ist eine Streichung der Stellplatzverpflichtung bzw. der Stellplatzablösung gerade für städtische Zentren wichtig, um hier die Reste an privaten und öffentlichen Grünflächen zu erhalten.

Als **Ausgleichsabgabe** ist zum einen die Abgabe gemeint, die als Kompensationsleistung im Rahmen der Eingriffsregelung erhoben wird, zum anderen ist es eine Sonderabgabe, die auf Beseitigung von Restbeeinträchtigungen abzielt. Die erstgenannte Ausgleichsabgabe ist geltendes Recht (§ 1a BauGB). Hier erfolgt ein finanzieller Ausgleich aber erst, wenn eine Naturalrestitution nicht mehr möglich ist und der Eingriff weder vermieden noch ausgeglichen werden kann. Die Mittel aus der Ausgleichsabgabe nach dem geltenden Recht können z. B. auch dafür genutzt werden, belastete Böden zu sanieren.

Bei **Bodenversiegelungsabgaben** besteht der Lenkungszweck darin, Beeinträchtigungen der natürlichen Bodenfunktionen auf Neubauflächen und auf bereits beanspruchtem Bauland zu vermindern. Versuche des Landes Nordrhein-Westfalen, eine Neuversiegelungsabgabe einzuführen, waren politisch nicht erfolgreich.

Erfolgreicher war das Land bei der Einführung einer **versiegelungsbezogenen Abwassergebühr**. Bisher wurden Abwassergebühren nach der Abwassermenge (gleich Frischwasserverbrauch) berechnet. Durch die Einbeziehung der versiegelten Fläche ist die Bemessungsgrundlage ein großer Anreiz für die Grundeigentümer, versiegelte Flächen zurückzubauen bzw. Bodenversiegelungen gleich zu Beginn einer Bebauung auf das notwendige Maß zu beschränken, um Abwassergebühren zu senken.

4. Staatliche Fördermaßnahmen und Subventionen

Die Probleme der zunehmenden Flächeninanspruchnahme sind ganz wesentlich das Ergebnis wachsender wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und individueller Ansprüche und Forderungen. Sie können durch Fördermittel und Subventionen verstärkt werden.

Allein der Bund hat für Grund und Boden beanspruchende und/oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflussende Maßnahmen in den Jahren 1991 bis 1997 jährlich rd. 35,8 Mrd. Euro Fördermittel (ohne Landwirtschaft) gewährt. Diese raumwirksamen Fördermittel umfassen noch nicht die beträchtlichen Beihilfen der Länder und Gemeinden.

Die meisten Fördermaßnahmen und Förderprogramme stehen Boden erhaltenden Intentionen deutlich entgegen. Zwei Beispiele sollen das verdeutlichen:

Fördermaßnahmen wie z.B. die **Eigenheimzulage** unterstützen das Bauen auf preiswerten Freiflächen im ländlichen Umland der Verdichtungsräume oder in preiswerten ländlichen Regionen und fördern damit die Zersiedelungsprozesse. Deshalb sollten Förderungen wie die Eigenheimzulage abgeschafft werden, da sie vorwiegend Bauweisen mit vergleichsweise hoher Flächeninanspruchnahme unterstützen.

An raumwirksamen Bundesmitteln wurden im Zeitraum 1991 bis 1998 für den Ausbau und Neubau von **Bundesfernstraßen** rd. 34 Mrd. Euro investiert. Eine Bewältigung der Kapazitätsprobleme durch mehr Straßenbau ist mit großen ökologischen Problemen verbunden.

Im neuen Verkehrswegeplan sind gut die Hälfte der vorgeschlagenen rd. 150 Mrd. Euro, die bis 2015 in die Verkehrswege fließen sollen, für den Straßenbau vorgesehen. Viele der jetzt geplanten etwa 2.500 Straßenbauprojekte sind zwar wichtige Ortsumgehungen, aber ein noch größerer Teil scheint eher eine Wunschliste aus den Bundesländern zu sein, um ehrgeizige regionale Ziele finanziert zu bekommen. Mit den Verkehrsprojekten aus einer solchen Wunschliste werden weder Verkehrsprobleme hinreichend gelöst noch

ökologische oder finanzielle Ressourcen geschont. Mit einem Verzicht auf diese teuren Straßenbauprojekte könnten nicht nur effizientere Alternativen gefördert werden, sondern auch eine Fülle von weiteren Umweltproblemen vermieden werden. Eine Reform der gesamten Verkehrswegeplanung erscheint daher unumgänglich.

Generell sind in den Fördergrundsätzen Nachhaltigkeitsziele bei allen Fördermaßnahmen zu verankern. Das hohe massive Fördervolumen bewirkt einen hohen Nachfragedruck nach Bauland und nach Verkehrsflächen. Die meisten bisher verfolgten Ziele in den Förderprogrammen sind noch zu sektoral ausgerichtet.

5. Schlussbemerkungen

Eine geordnete Flächenhaushaltspolitik kann auf Dauer nur gelingen, wenn sie auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens über eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie gegründet ist. Die Chancen für einen solchen Konsens, die bedrohten natürlichen Lebensgrundlagen zu schonen und für die nachfolgende Generation zu erhalten, können nur wachsen. Die Einführung einer geordneten Flächenhaushaltspolitik ist deshalb nicht nur ein unumgänglicher Weg zur nachhaltigen zukunftsfähigen Raum- und Siedlungsentwicklung, sondern auch ein Beitrag zur Erneuerung von Politik und Gesellschaft.