

Siedlungsentwicklung in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung

Vortrag

Dr. Günther Bachmann, Geschäftsführer des Rates für Nachhaltige Entwicklung

Tagung *Ökologische Siedlungsentwicklung im Spiegel aktueller Trends und Praxiserfahrungen* des IES, Hannover, im Zentrum für Umweltkommunikation der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, Osnabrück, 10. März 2005-03-03

Wir leben in Städten; das städtische Leben prägt die europäische Kultur mit einem spannenden Verhältnis zwischen Landschaft, Kulturlandschaft und Stadtkultur. Um Nachhaltigkeit konkret zu machen ist der Brückenschlag zur Entwicklung der Städte, zum Thema Bauen und Wohnen nötig. Das „Ziel-30-ha“ stellt die Verbindung her zwischen der neuen Diskussion über die Stadt der Zukunft und das urbane Leben einerseits und der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung andererseits.

Das Ziel-30-ha, das der Rat für Nachhaltige Entwicklung als quantifizierten Indikator in die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung eingebracht hat, stellt die bisher vorwiegend als ökologisches Problem gesehene Umwidmung von Landschaft in Siedlungsfläche in einen explizit wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang. Die naturschützerischen Problem von Zerschneidung, Zersiedlung und Versiegelung sind nach wie vor gravierend. Zu den ökologischen Folgen des Flächenverbrauchs treten aber heute zunehmend auch soziale und ökonomische Herausforderungen. Der demografische Wandel fordert nicht nur allein die Rentenpolitik heraus. Nach allem, was wir wissen, führt der demografische Wandel zu einer bisher noch kaum fundiert analysierten Mischung von Schrumpftum und Wachstum. Städten und Regionen entleeren sich einerseits, andere Orten erleben gleichzeitig eine hohe Wachstumsdynamik. Vielerorts wird eine Infrastrukturlücke befürchtet: Die soziale und technische, aber auch die medizinische und lebensweltliche Infrastruktur einer schrumpfenden Gesellschaft steht zur Debatte; dabei geht es auch darum, wie sich Lebensstile und Lebensformen verändern und welche neuen Anforderungen an Bauen, neues Wohnen und die soziale Infrastruktur gestellt werden – all dies vor dem globalen Hintergrund, dass die gegenwärtige Ressourcenintensität der industrialisierten Welt kein geeignetes Muster für die Entwicklung der gesamten Welt darstellt.

Für eine zukünftige Siedlungsausweitung ist die Landwirtschaft nicht mehr der „Flächenlieferant“ mit der 4. Fruchtfolge. Eine in zunehmenden Maße ökologisch ausgerichtete Bewirtschaftung und neue Wertschöpfungsketten im ländlichen Raum brauchen nicht weniger, sondern mehr Fläche – insbesondere im Nahbereich der Ballungsräume, also in der Kampfzone zwischen Siedlung und Landwirtschaft. Das macht deutlich: Fläche ist nicht nur in Quadratmeter messbar. Es geht um neue materielle Bewertungskonzepte für Fläche. Sie müssen die Qualität des Bodens stärker mitberücksichtigen. Heutige Umwelt- und Flächenbewertungen im Naturschutz sehen dies noch viel zu wenig.

Das Sparziel zur Flächeninanspruchnahme kombiniert einen umfassenden Handlungsansatz zu Quantität und Qualität. Eine qualitative Verbesserung des Wohnens in der Stadt ist ein wichtiger Beitrag, um ein Ausweichen auf die Grüne Wiese unnötig zu machen. Es geht nicht um ein „ja“ oder „nein“ zum Bauen, sondern um die viel schwierigeren Fragen des „Wie“ und „Wo“, zum Beispiel zum Brachflächen-Recycling.

Unstrittige und auch für den Laien nachvollziehbare Indikatoren und statistischen Grundlagen fehlen noch. Oft wird dem Anliegen, mit Flächen sparsam umzugehen, der Einwand entgegen gehalten, dass die statistisch erhobene Verbrauchszahl über 100 ha/d eine umweltpolitische Chimäre sei, weil ja offenkundig nicht die gesamten 100 bis 130 ha/d betoniert werden und auch urbanes Parkanlagen und der Nistkasten im Vorgarten als „verbrauchte“ Landschaft gezählt wird. In der Tat müssen die statistischen Grundlagen verbessert werden, um die reale Inanspruchnahme zu ermitteln. Aber: Als Gegenargument gegen den sparsamen Umgang mit Fläche taugt die Methodenkritik am der Statistik nicht. Forschungsergebnisse zeigen genau, wie viel „grün in grau“ ist, also wie viel Grünflächen statistisch als Siedlung und Verkehr gezählt werden. Ob man diese nun aus der Statistik herausrechnet oder nicht, bleibt letztlich im Hinblick auf Handlungserfordernisse gleich.

Die Methodenkritik der Statistik macht auf einen weiteren, wichtigen Sachverhalt aufmerksam: In der Praxis wird der Flächenverbrauch kaum empfunden, wenn der Einzelne ein Haus baut, eine Ferienwohnung erwirbt, ein Parkhaus plant oder einen Gewerbepark finanziert. Steuern und auch das Erschließungsbeitragsrecht stellen bisher keine umweltbezogene und soziale Kostenwahrheit her. Es fehlen eindeutige Signale an die Entscheider, um den Faktor „Flächenverbrauch“ zu einem ernsthaften Faktor in den individuellen Planungen zu machen.

Das Eigenheim auf der grünen Wiese gilt nach Auto und Urlaub als das wichtigste materielle Leitbild, das sich die Menschen setzen. Das Eigenheim gilt als Metapher für Freiheit, es stabilisiert die Gesellschaft – wie manche sagen. Das mag wohl richtig sein, aber unser Punkt ist die das Eigenheim als vermögensbildende Einrichtung, sondern die Verkopplung der Vermögensbildung mit der Grünen Wiese. Noch ist dies das vorherrschende Leitbild, aber wer genau hinsieht, der erkennt schon jetzt auch Veränderungen. Wohnbedürfnisse ändern sich ständig; neue Freizeitangebote, die Wandlung von Lebensstilen und Familienverhältnissen fordern oftmals neue bauliche Formen für das Wohnen. Allenthalben gibt es Beispiele für veränderte Leitbilder des Wohnens und des Bauens. Auch die neuen Erkenntnisse und vor allem die schon realisierten Möglichkeiten des umweltgerechten Bauens gehen in den Wettbewerb der Leitbilder ein.

Ein neues Leitbild für das Wohnen ist nur im Wettbewerb der Städte und der Stadtplanung denkbar. Eine Stadtplanung ohne Flächenfraß und ein Ende des Flächenwachstums ist nicht gleichbedeutend mit der Erstarrung der Stadt. Die Städte – die städtischen Wohnformen – müssen sich im Wettbewerb um Wohnqualitäten dem Umland stellen. Das Bauen soll in einem neuen Leitbild nicht mehr als Beschneidung und Zerstörung von Natur wirken, sondern es soll die Natur bereichern. Auch die Nutzung von Stadtbrachen ist eine Herausforderung für das zukünftigen Bauens. Es wird deutlich, dass hier etwas anderes gemeint ist als die Beschreibung von Perforationsformen als Leitbilder der Stadtentwicklung.

Auch der Bund sollte mit seinen wohnungsbaupolitischen Instrumenten einen Wettbewerb um andere Wohnbauformen ermöglichen, indem er auf Bauherrengemeinschaften und genossenschaftliche Baufinanzierungen hinweist und diese stärker motiviert.

Neue Leitbilder für Stadt und Land

Das «Ziel-30-ha» soll in allen Städten und Gemeinden neue Leitbilder der Stadtentwicklung anstoßen. Alle, die für die Stadtentwicklung Verantwortung tragen, sollen die Auswirkungen des demografischen Wandels, die Sicherung des sozialen Zusammenhalts, neue Wohnformen und drohende Schattenkosten der Infrastruktur sowie den Umweltschutz und den sparsamen Umgang mit Ressourcen zum Ausgangspunkt neuer Leitbilder machen. Auch Wachstumsregionen müssen sich mit stagnierenden oder schrumpfenden Teilläumen und den damit verbundenen Phänomenen auseinander setzen. In den Städten sind neue, flexiblere Wohnformen nötig, die einen Rückzug ins private Leben und Arbeiten ermöglichen, ohne dass auf Licht und Grün verzichtet werden muss.

Einfamilienhaussiedlungen am Stadtrand mit Wohnmonokultur sind hingegen eine Hypothek für die urbane Zukunft. Städte ohne ein zukunftsfähiges Leitbild stehen vor der Gefahr, nur noch als sozialer Brennpunkt wahrgenommen zu werden und auf Immobilien-Altlasten sitzen zu bleiben.

Neue Leitbilder urbaner Entwicklung fordern eine Wiedergewinnung von kommunalen Grenzen. Der heutige Flächenkonsum ist jedoch ein Ausdruck der Idee der Grenzenlosigkeit, die kaum zukunftsfähig sein kann. Der Nachhaltigkeitsrat begrüßt die guten Praxisbeispiele eines aktiven kommunalen Flächenmanagements, weil es den sparsamen Umgang mit Fläche mit einem Zuwachs an kommunalpolitischer Gestaltungskompetenz und städtischer Qualität belohnt. Das kommunale Flächenmanagement soll vom Modell zum Allgemeingut werden.

Der Rat empfiehlt, die Bedeutung der kommunalen Planungshoheit für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu konkretisieren. Nicht durch das «Ziel-30-ha» wird die kommunale Planungshoheit zur Disposition gestellt, wie manche befürchten, sondern das «Problem-130-ha» höhlt die kommunale Handlungshoheit ökonomisch aus und führt sie ad absurdum. Der Rat befürwortet die kommunale Kooperation bei der Erschließung von Flächen und der Nutzung von Infrastrukturen, schließt aber auch neue Wettbewerbsmechanismen nicht aus. Neue Kooperationen kann man nicht vorschreiben und verordnen. Sie sollten als der einfachste und Erfolg versprechende Weg zur Zielerreichung beschritten werden.

Die Kooperation mit Bürgerinnen und Bürgern, mit Unternehmen und Investoren sowie mit Partnern in der Region ist ein unverzichtbares Element neuen kommunalpolitischen Handelns.

Ein neues Zielmanagement für das «Ziel-30-ha»

Auf allen Ebenen der räumlichen Planung ist ein neues Zielmanagement zur Flächeninanspruchnahme erforderlich. Verbindliche und quantifizierte, also konkrete Ziele zur Flächeninanspruchnahme sollen festgelegt werden. Das bewährte Instrument der Planungspflicht zwischen Kommunen und Ländern soll auch zwischen Ländern und Bund gelten. Die Raumordnungspläne der Länder sollen zukünftig verbindliche, quantifizierte Flächen-Ziele sowie eine Rechenschafts- und Begründungspflicht für die Flächeninanspruchnahme enthalten, damit kein schädlicher Standort-Wettbewerb zu Ungunsten raumordnerischer Prinzipien entsteht.

Planungswahrheit und Flächenrecycling

Der Begriff «Planungswahrheit» führt für die Planung ein, was in der Wirtschaft mittlerweile dem Grunde – nicht der Umsetzung im Detail – nach unbestritten ist: nämlich, dass Preise der ökologischen und sozialen Wahrheit entsprechen sollen. Die Entwicklung ökonomischer Managementinstrumente für die Planung und ihr Praxistest in Planspielen und regionalen Fallstudien, vor allem im Hinblick auf Ökokonten und die Poolbildung bei Ausgleichsmaßnahmen, sollen weiter betrieben werden. Die Praxis der naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelung muss verbessert werden, um die Endlichkeit der Flächenressourcen und die Qualität von Böden angemessen in Rechnung zu stellen. In Zukunft soll die Versiegelung des Bodens vorrangig durch eine gleich große Entsiegelung ausgeglichen werden. Das Recycling von brachgefallenen industriell oder urban genutzten Flächen ist voranzubringen.

Steuern und Subventionen

Maßgebliche ökonomische Rahmenbedingungen des Bundes sollen so umgestellt werden, dass sie Anreize zum Flächensparen geben. Eine Lenkungswirkung der Grundsteuer ist möglich, so weit die Grundsteuer die Gebäude des jeweiligen Grundstückes trifft. Der kommunale Zwischenerwerb brachgefallener Grundstücke und der treuhänderische Zwischenerwerb in städtebaulichen und umweltbezogenen Sanierungs- und Entwicklungsgebieten sollten von der Grundsteuer befreit werden. Die steuerliche Wohnungsbauförderung und die raumwirksamen Maßnahmen der Städtebauförderung, der Wirtschaftsförderung, der Regionalförderung, der Bundesverkehrswegeplanung und der Gemeindeverkehrsfinanzierung sollten am Ziel einer sparsamen Flächeninanspruchnahme ausgerichtet werden. Der Rat empfiehlt – auch im Hinblick auf das Ziel finanzpolitischer Nachhaltigkeit – den vollständigen Wegfall der Eigenheimzulage und der steuerlichen Förderung nach § 7 Abs. 5 Einkommenssteuergesetz und die ersatzlose Streichung der Entfernungspauschale.

Zusätzliche Maßnahmen des Bundes

Der Bundesregierung wird empfohlen, zusätzliche Instrumente zu ergreifen, wenn der Trend in der Flächeninanspruchnahme nicht durch den Subventionsabbau und die raumplanerischen Maßnahmen verändert werden kann. In Frage kommen der Einbezug von sozialen Schattenkosten in das Erschließungsrecht und die Grundstückswertermittlung, eine Abgabe auf Neuerschließungsmaßnahmen auf der «grünen Wiese» sowie neue baurechtliche Maßnahmen. Hier ist an eine Befristung von Baugenehmigungen, eine Rückbauverpflichtung für das Bauen im Außenbereich und eine erweiterte Begründungspflicht für das Bauen im Außenbereich zu denken. Ferner könnten das kommunale Flächenhaushaltsmanagement und die Flächenberichte als Planungspflichten mit fiskalischen, planerischen und umweltbezogenen Mindestangaben festgelegt werden.

Von zentraler Bedeutung: Ein kontinuierlicher Dialog «Fläche» und die Innovation «Wissen»

Der Bundesregierung wird vorgeschlagen, mit einem Kongress «Ziel-30-ha» an guten Erfahrungen aus städtebaulichen Dialogprozessen anzusetzen und ein kontinuierliches Projekt «Nachhaltige Stadt» einzurichten. Ein Wettbewerb der guten kommunalen Lösungsansätze sollte sich als Teil einer umfassenden Initiative zur Verstärkung der öffentlichen Aufmerksamkeit für das Flächensparen verstehen. Verbesserte Statistiken und ein vertieftes Verständnis von der Bedeutung der Böden für die Umwelt, von ihrer naturnahen Nutzbarkeit und ihrem Charakter als endliche Ressource sind für die Bemühungen zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme essenziell.

Mehr Informationen: www.nachhaltigkeitsrat.de (dort auch kostenlosen Newsletter abonnieren)

[zurück](#)