

Kurzberichte aus Praxis und Forschung

Flächenhaushaltspolitik

Thesen und Empfehlungen eines gleichnamigen Arbeitskreises der Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Mit der Verabschiedung des globalen Aktionsprogramms Agenda 21 hat die Verwirklichung der nachhaltigen Entwicklung auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene unbestrittene Priorität erhalten.

Eines der größten Probleme auf dem Weg zu einer nachhaltig zukunftsfähigen Entwicklung sieht die Akademie für Raumforschung und Landesplanung in der nach wie vor ungebremsen Boden- und Flächeninanspruchnahme insbesondere für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Dem steht eine aus ökologischen Gründen immer dringlicher geforderte Beschränkung der Flächeninanspruchnahme gegenüber, woraus zukünftig eher noch zunehmende Konflikte resultieren werden.

Schon 1987 hat der Arbeitskreis „Künftige Flächenbedarfe, Flächenpotentiale, Flächennutzungskonflikte“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sich nachdrücklich für die Einführung einer „geordneten Flächenhaushaltspolitik“ eingesetzt und zur Untermauerung seiner Forderungen einen umfangreichen Forschungs- und Sitzungsbericht (Bd. 173) vorgelegt. Nun – mehr als ein Jahrzehnt später – hat der Arbeitskreis „Flächenhaushaltspolitik“, aufbauend auf den damaligen Feststellungen, Empfehlungen zur konsequenten Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen nochmals akzentuiert.

Die in Kürze erscheinende Veröffentlichung mit den Ergebnissen des Arbeitskreises stellt umfassend Tendenzen und Folgen der Flächeninanspruchnahme dar und zeigt in aller Eindringlichkeit die grundsätzlichen Herausforderungen auf, denen sich eine nachhaltig zukunftsverträgliche Raum- und Siedlungspolitik gegenübergestellt sieht. Der Suche nach tragfähigen Strategien zur Beeinflussung der zukünftigen Flächeninanspruchnahme – und zwar auf allen Ebenen der

Raumplanung – wird großes Gewicht beigemessen. Darunter fällt nicht nur die Verfeinerung und Fortentwicklung geeigneter planungsrechtlicher und ordnungspolitischer Instrumente, sondern auch ein zielgerichteter und vor allem auch mutiger Einsatz des bereits heute zur Verfügung stehenden Instrumentariums sowie die Ergänzung durch marktwirtschaftliche Instrumente.

Die nachfolgenden Empfehlungen und Thesen zur Einführung einer „geordneten Flächenhaushaltspolitik“, die aus einer Vielzahl detaillierter Anregungen extrahiert wurden, sieht der Arbeitskreis letzten Endes nicht nur als unumgänglichen Weg zur nachhaltig zukunftsfähigen Raum- und Siedlungsentwicklung, sondern auch als einen Beitrag zur Erneuerung der Gesellschaft selbst.

• Was ist und was will Flächenhaushaltspolitik?

Nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung erfordert Flächenhaushaltspolitik

Die Flächenhaushaltspolitik ist ein entscheidender Beitrag der flächenbezogenen Planung zur Verwirklichung einer nachhaltigen Raum- und Stadtentwicklung. Diese fundamentalen Prinzipien sind Leitlinie im Planungs- und Baurecht seit dem 1.1.1998. Damit wird die von der ARL bereits 1987 geforderte Einführung einer geordneten Flächenhaushaltspolitik nachdrücklich umgesetzt.

Flächenhaushaltspolitik will den Freiraumverbrauch verringern und langfristig zum Stillstand bringen.

Wohlstand und soziale Gerechtigkeit sind auf Dauer abhängig von einer konsequenten Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Dabei kommt dem sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden als einer dauerhaft und

fortschreitend gefährdeten Lebensgrundlage herausragende Bedeutung zu. Seit Jahren werden trotz Aufnahme von Bodenschutzklauseln in das Raumordnungsgesetz und in das Baugesetzbuch täglich ca. 120 ha Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewidmet. Angesichts dieser Bedrohung der Freiflächen darf sozialen und ökonomischen Interessen nur noch in einer Weise entsprochen werden, die aus ökologischer Sicht zu dauerhaft tragfähigen Lösungen führt und den natürlichen Kapitalstock nicht angreift.

Vor diesem Hintergrund bestehen die Ziele der Flächenhaushaltspolitik vor allem darin,

- die weitere Ausdehnung von Siedlungs- und Verkehrsflächen zu Lasten der Freiflächen deutlich zu verringern und langfristig zum Stillstand zu bringen (*Mengenziel*) und
- die ökologischen Qualitäten der Ressource *Fläche* zu erhalten bzw. die von neuen oder bereits bestehenden Flächennutzungen ausgehenden Beeinträchtigungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht auszugleichen (*Qualitätsziel*).

Flächenhaushaltspolitik ist Kreislauf- und Umbaupolitik: Bestandsnutzung vor Neuausweisung

Vor jeder Neuinanspruchnahme von Freiflächen z.B. für Wohn-, Gewerbe- oder Infrastrukturnutzungen ist nachzuweisen, daß der Flächenbedarf nicht mehr innerhalb der bestehenden Siedlungsfläche und durch Nutzung bestehender Entwicklungspotentiale gedeckt werden kann. Bereits beanspruchte Flächen müssen z.B. durch Wiedernutzung von Brach- und Konversionsflächen, von Gewerbe-, Industrie- und Infrastrukturf lächen, durch mehrgeschossige oder flächensparende Bauformen, durch Be-

seitigung von Kümernutzungen, durch den Rückbau versiegelter Flächen, maßvolle Nachverdichtung und durch Dachgeschoßnutzung, Nutzungsmischungen und angemessene Verdichtungen genutzt werden. Damit werden Voraussetzungen für kompakte, multifunktionale und damit verkehrsmindernde und flächensparende Siedlungsstrukturen geschaffen. Planungspolitik wird damit auch zur Kreislauf- und Umbaupolitik.

Flächenhaushaltspolitik benötigt Unterstützung durch weitere Planungs- und Politikbereiche

Neben der räumlichen Planung wirken sich weitere Planungs- und Politikbereiche auf die täglichen Flächeninanspruchnahmen aus, beispielsweise die staatliche Wohnungspolitik mit ihren flächenwirksamen Fördermaßnahmen, die Verkehrspolitik mit ihren direkten und indirekten Flächeninanspruchnahmen, die Agrarpolitik mit ihren Eingriffen in das natürliche Ressourcenpotential, die Steuerpolitik mit ihren bislang noch unzureichenden Beiträgen zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahmen, die Energiepolitik und die Sozialpolitik. Sie alle können und müssen nach entsprechender Anpassung zur Verwirklichung der Ziele der Flächenhaushaltspolitik eingesetzt werden.

Flächenhaushaltspolitik will einen Wandel des gesellschaftlichen Bewußtseins und der politischen Rahmenbedingungen einleiten

Als Planungspolitik ist Flächenhaushaltspolitik Bestandteil der umfassenden Gesellschaftspolitik und deshalb abhängig von gesellschaftlichen Werthaltungen und normativen Vorgaben. Flächenhaushaltspolitik wird ihre Ziele um so besser erreichen können, je stärker sie in das gesellschaftliche und politische Bewußtsein gelangt und Akzeptanz findet. Darüber hinaus wird es unumgänglich sein, gesellschaftspolitische Rahmenbedingungen für eine zukunftsfähige Raum- und Flächennutzung zu schaffen, vor allem durch Erneuerung der politisch-administrativen, ökonomischen und sozialen Systeme.

Angesichts der ständigen Flächeninanspruchnahmen zu Lasten der Freiraumressourcen in zahlreichen Teilräumen sind neue gesellschaftspolitische Bewertungen erforderlich, um auf eine der fundamentalen Fragen Antworten geben zu

können, was die jetzige Generation im Umgang mit dem Lebensraum heute überhaupt noch verantworten kann. Bei der Beantwortung dieser Kernfrage ist speziell auch die räumliche Planung gefordert. Sie muß der Politik Entscheidungshilfen liefern.

Die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung ist tragendes Fundament einer ethisch verstandenen Raumplanung, die generationsübergreifende Verantwortung für die ökologische, ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklung bündelt. Dazu müssen auf der Grundlage des neuen Planungs- und Baurechts die bisherigen Zielvorstellungen und die sonstigen rechtlichen, insbesondere die bodenrechtlichen Instrumente der räumlichen Planung grundlegend überprüft werden.

• Wie ist Flächenhaushaltspolitik umzusetzen?

Konsequente Anwendung des vorhandenen raumplanerischen Instrumentariums, vor allem auch der informellen Ansätze

Zur Beeinflussung der Flächeninanspruchnahmen und zur Durchsetzung der Ziele der Flächenhaushaltspolitik stellen Landes- und Regionalplanung mit ihrem vielschichtigen Instrumentarium, insbesondere den rahmensetzenden Festlegungen für die kommunale Bauleitplanung, eine wichtige Planungsebene dar. Das gilt aber auch für die Bauleitplanung selbst wie für die raumbedeutsamen Fachplanungen, welche mit ihren weitreichenden Instrumenten letztlich für den konkreten Vollzug der Flächenhaushaltspolitik verantwortlich sind.

Flächenhaushaltspolitik ist nur bei einem zielgerichteten und konsequenten Einsatz des vorhandenen Instrumentariums auf allen Ebenen der räumlichen Planung erfolgreich. Es fehlt nicht an Instrumenten. Die Defizite liegen bei deren Anwendung. Verantwortlich hierfür sind besonders das unzureichende Problembewußtsein und die fehlende Akzeptanz in Politik, Verwaltung und Bevölkerung beim Umgang mit der Ressource *Fläche*.

Neben den formellen Instrumenten bieten sich zunehmend informelle Planungsansätze zur Umsetzung der Ziele der Flächenhaushaltspolitik an. Hierzu zählen Planungsmanagement, Kooperationsstrategien, Beratungs- und Moderationsverfahren, Anreizinstrumente u.a.m.

Der verstärkte Einsatz von informellen Verfahren macht allerdings die bewährten Ordnungs- und Sicherungsinstrumente nicht entbehrlich. Erforderlich ist eine Kombination beider Arten, wobei der geeignete *Instrumentenmix* flexibel nach den Anforderungen des jeweiligen Raumes zu ermitteln ist.

Raumplanerisches Instrumentarium durch ökonomische Instrumente flankieren

Flächensparendes und bodenschonendes Verhalten ist nicht allein durch den Einsatz planungsrechtlicher Instrumente zu erreichen, wie die anhaltend hohen Flächeninanspruchnahmen zeigen. Durch flankierenden Einsatz von ökonomischen Instrumenten können wirtschaftliche Entscheidungen von öffentlichen und privaten Flächennutzern stärker an Zielen der Flächenhaushaltspolitik ausgerichtet werden. Beispielsweise könnte an ein Abbremsen des weiterhin ansteigenden individuellen Wohnflächenkonsums oder an eine effektivere Flächennutzung durch Einführung von Preismechanismen, etwa einer Bodenwertsteuer, gedacht werden. Eine an Zielen der Flächenhaushaltspolitik ausgerichtete ökonomische Steuerung der Bodennutzung wird nicht ohne weitere Eingriffe in private Verfügungsrechte auskommen können. Dabei ist der verfassungsrechtlich normierten Sozialbindung des Grund und Bodens Geltung zu verschaffen.

Rechtliche und ökonomische Instrumente durch eine Politik der finanziellen Anreize ergänzen

Eine bewußt an Zielen der nachhaltigen Raumentwicklung ausgerichtete staatliche Förderpolitik stützt freiraumschonendes und folglich umweltverträgliches Verhalten ebenso wirkungsvoll wie ökonomische Instrumente. Staatliche Förderprogramme verfolgen bislang jedoch vorrangig sektorale Ziele, z.B. Wohnungsbauförderung und Fernstraßenbau, unter weitgehender Ausblendung freiraumschonender und umweltschützender Erfordernisse. Die Fördergrundsätze sind deshalb so auszurichten, daß sie Anreize zu flächensparendem und bodenschonendem Verhalten bieten.

Interkommunale Kooperation stärken

Angesichts wachsender Standortkonkurrenzen, veränderter Standortansprüche und vor allem zunehmender Mobilität seitens der Bevölkerung und der Betriebe werden die Entwicklungs- und Steuerungsmöglichkeiten einer einzelnen Kommune zunehmend eingeschränkt. Das gilt ganz besonders bei intensiven Stadt-Umland-Verflechtungen. In dynamisch expandierenden Verdichtungsräumen ist der Druck auf die verbliebenen Freiraumressourcen hoch. Hier müssen durch interkommunale und regionale Kooperationen und Abstimmungen breiter Konsens sowie grenzüberschreitendes Verantwortungsbewußtsein und Akzeptanz für die Ziele einer konsequenten Flächenhaushaltspolitik erzeugt werden.

Die unvermindert hohe Nachfrage nach Flächen für Wohnungen, für Dienstleistungen und Gewerbe sowie für großflächige Einzelhandelsbetriebe und Freizeiteinrichtungen führt zu anhaltendem Siedlungsdruck in den Verdichtungsräumen und ihrem Umland. Dies erfordert regionale Strategien zur Verhinderung von strukturellen Fehlentwicklungen und von nicht vertretbaren Flächeninanspruchnahmen zu Lasten der Freiräume. Schon jetzt belegen Beispiele, daß interkommunal abgestimmte Gewerbeflächen-, Wohnbauflächen- oder Einzelhandelskonzepte die Chance bieten, durch aktive Steuerung regional verträgliche Entwicklungen zu gewährleisten und zugleich Planungssicherheit zu schaffen.

Leistungsfähige Organisationsstrukturen schaffen und Personal qualifizieren

Für die Durchsetzung der Ziele der Flächenhaushaltspolitik wird es ganz wesentlich darauf ankommen, die Zuständigkeiten für Planung, Finanzierung und Durchführung von Planungskonzepten mehr als bisher miteinander zu verzahnen. Die vorhandenen Planungsorganisationen müssen überprüft, geeignete Organisationsformen für die Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften und mit anderen wichtigen Akteuren eines Raumes geschaffen sowie neue, sich auf breite Akzeptanz stützende Programm- und Projektentwicklungen besonders im regionalen Maßstab gefunden werden.

Für die spezielle Aufgabe *Flächenhaushaltspolitik* kommt es nicht nur darauf an, an den Zielen der Nachhaltigkeit orientierte Pläne zu entwickeln. Entscheidend

ist deren Verwirklichung. Darüber hinaus muß geprüft werden, inwieweit die erhofften Erfolge eingetreten sind. Bei den verantwortlichen Planungsstellen ist hierfür Personal erforderlich, das über Einfühlungsvermögen und entsprechende fachliche Qualifikationen verfügt.

Die Erfolgskontrolle der Wirkungen der Flächenhaushaltspolitik und die Erfordernisse einer nachhaltigen Raumentwicklung erfordern, daß regelmäßig kommunale und regionale Flächenbilanzen und Flächenkontrollberichte erstellt werden, wie das der Arbeitskreis bereits 1987 gefordert hat. Sie müssen unter zielgerichtetem Einsatz bestehender oder durch den Ausbau neuer Geoinformationssysteme zu schlagkräftigen Flächen-Monitoring-Systemen entwickelt werden.

Umfassende Informationsbereitstellung und freier Informationstransfer

Für eine konsequente Flächenhaushaltspolitik ist die Bereitstellung von umfassenden raumrelevanten Informationen eine zwingende Voraussetzung. Dazu gehört insbesondere, daß alle Planungsakteure grundsätzlich in den Besitz derselben Informationen gelangen können. Die Bereitstellung und kontinuierliche Fortschreibung von Informationen ist zudem für eine Erfolgskontrolle unabdingbar. Angesichts des gesellschaftlichen Interesses an einer Verringerung der Flächeninanspruchnahmen ist eine freie Verfügbarkeit und ein freier Informationstransfer zu gewährleisten sowie auf eine Kostenerhebung zu verzichten.

Der Informationsaustausch mit modernen informationsverarbeitenden Maschinen mit ihren multimedialen und wissensspeichernden Möglichkeiten wird in Zukunft dabei eine zentrale Rolle spielen.

Arbeitskreis „Flächenhaushaltspolitik“
der Akademie für Raumforschung
und Landesplanung (ARL)
Hohenzollernstraße 11
30161 Hannover