

Bizer, Kilian; Einig, Klaus; Köck, Wolfgang; Siedentop, Stefan (Hrsg.) (2011): Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung

Baden-Baden: Nomos. 372 S. = Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt, Band 19

Gerd Schmidt-Eichstaedt

Eingegangen: 30. Mai 2012 / Angenommen: 18. Dezember 2012 / Online publiziert: 9. Januar 2013
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2012



„Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung“ – so heißt der Untertitel des Sammelbandes, herausgegeben von *Kilian Bizer, Klaus Einig, Wolfgang Köck* und *Stefan Siedentop*, der den Fokus des Buches deutlicher wiedergibt als der Haupttitel. Im Ergebnis wird nachgewiesen, dass mittels handelbarer Flächenausweisungsrechte der Flächenverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland reduziert werden könnte, wenn, ja wenn die Politik sich dazu durchringen könnte, der Neuinanspruchnahme von Bauland eine (möglichst) klar bestimmte Grenze des Zuwachses zu oktroyieren und das Gesamt-Deputat auf die kommunalen Gebietskörperschaften zu verteilen, z. B. über die Regionalplanung. Die Kommunen könnten dann mit ihren Bauland-Deputaten untereinander handeln und dadurch Flexibilität herstellen. Der „Preis“ einer solchen Deckelung des Flä-

chenverbrauchs würde in einer deutlichen Beschränkung der kommunalen Planungshoheit bestehen – aber war diese Einschränkung nicht immer schon in der Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung enthalten? Die Käuflichkeit des Rechts zur Baulandausweisung bei Überschreitung des kostenlos zugeteilten Erstdeputats würde wohl auch Tendenzen der ungleichgewichtigen Entwicklung fördern: Ökonomisch starke Kommunen mit Nachfragedruck (im Westen der Bundesrepublik?) könnten sich die gewünschten Zuwächse bei schrumpfenden und bedarfslosen Kommunen (im Osten der Bundesrepublik?) kaufen. Oder sollte man auch die Zukaufsrechte deckeln?

Der Sammelband widmet sich dem Thema der Flächenausweisungsrechte mit 13 Beiträgen, die von der (skeptischen) Bewertung der Steuerungsleistung bisheriger Instrumente über die Abschätzung der zukünftigen Siedlungsentwicklung bis zur Mikro- und Makrosimulation des diskutierten Modells mittels Simulation der regionalen Flächenentwicklung und einem (positiv bewerteten) virtuellen Testlauf der handelbaren Flächenausweisungsrechte reichen. Das Buch versammelt 19 Autoren, die zwar in Fußnoten zu ihren Beiträgen vorgestellt werden, aber es gibt kein kompaktes Autorenverzeichnis. Alle Beiträge sind mit einer gut lesbaren Zusammenfassung versehen. Der Leser wird in diesem Buch Antworten insbesondere auf folgende Fragen finden:

Welche Veränderungen sind in der Flächennutzung laufend zu verzeichnen? Die Autoren *Gotthard Meinel, Robert Hecht, Hendrik Herold* und *Stefan Siedentop* rechnen hierzu anhand zweier Modellregionen vor, dass von 1990 bis 2005 in der Region Hannover ein Zuwachs an Siedlungsfläche von 10,8 % (=64 ha pro Tag) stattgefunden hat, während die Siedlungsfläche im viermal größeren Regierungsbezirk Düsseldorf in demselben Zeitraum nur um 5,2 % (=28 ha pro Tag) gewachsen ist (S. 46 f.).

Trägt das raumbezogene Planungsrecht zur Reduzierung des Flächenverbrauchs bei? Wolfgang Köck und Jana Bovet meinen, dass eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme rein methodisch durch eine Verschärfung des Planungsrechts möglich wäre. Sie weisen aber auch auf die Konflikte hin, die durch eine harsche Konzentration auf die Innenentwicklung entstehen würden (S. 61 und 62). Politisch akzeptiert ist vor allem der Freiraumschutz. Es wird aber festgestellt, dass die besten Instrumente nichts nützen, wenn sie nicht konsequent angewendet werden (Beitrag Klaus Einig, Andrea Jonas und Brigitte Zaspel, S. 119 und 121).

Wie stark wirkt der regionale Freiraumschutz? Stefan Fina und Stefan Siedentop zeigen, dass der Freiraumschutz weniger durch Mengensteuerung als durch Standortlenkung erfolgreich ist (S. 143 und 144).

Welche kurz- und längerfristigen Auswirkungen hat die Ausweisung neuer Siedlungsflächen bzw. deren Verknappung auf kommunale Haushalte, auf Unternehmen und private Haushalte? Eine Umfrage bei betroffenen Kommunen (Beitrag Georg Cichorowski, S. 267 ff.) hat den Nachweis erbracht, dass die Kämmerer nur in den seltensten Fällen konkrete Angaben dazu machen können, ob sich neue Baugebiete für ihre Kommune mittel- und langfristig „rechnen“. Unternehmen würden sich einer Verknappung in der Regel anpassen können (Beitrag Natascha Stephenson und Kilian Bizer, S. 301). Die privaten Haushalte tragen durch die ungebrochene Nachfrage nach dem freistehenden Einfamilienhaus im Grünen entscheidend zum ungebremsen Siedlungsflächenwachstum bei (Beitrag Kristina Härtel und Natascha Stephenson, S. 318). Mehrheitliche Wählergunst kann man also durch Flächensparpolitik kaum erreichen.

Nach der Lektüre der sachkundigen und empirisch abgesicherten Beiträge sowie der bis ins Detail geschilderten Bedenken wird man nicht mehr behaupten können, dass das Modell der „handelbaren Flächenausweisungsrechte“ gesetzgebungstechnisch und verwaltungspraktisch nicht umsetzbar sei. Fraglich ist nur, ob es politisch in Bund und Ländern angesichts des Einflusses der kommunalen Spitzenverbände durchsetzbar ist. Irgendwie sieht jeder ein, dass irgendwann Schluss sein muss mit der weiteren Flächeninanspruchnahme – aber wann ist dieser Punkt erreicht? Bundesweit beträgt der Versiegelungsgrad rund 13 % der Gesamtfläche, in einzelnen Kommunen liegt die Versiegelung bei weit über 50 %. Im Bundesdurchschnitt macht die kommunale Flächeninanspruchnahme für Wohnbauland, Gewerbeflächen und die lokale Infrastruktur knapp zwei Drittel des „Verbrauchs“ aus, ein Drittel geht auf das Konto der „großen Infrastruktur“, also der Bundesfernstraßen, Flugplätze, Leitungsnetze usw., die über Planfeststellungsverfahren genehmigt werden. Landes- und Regionalplanung versuchen schon heute, über Bedarfsrechnungen anhand von Bevölkerungs- und Entwicklungsprognosen über-

großen Ansprüchen der um ihre Einwohner kämpfenden Kommunen einen Riegel vorzuschieben. Der Kernbeitrag des Buches über die „planungsrechtliche Mengensteuerung und Optionen einer ökonomischen Flexibilisierung zur Erreichung des 30-ha-Ziels“ (Beitrag Jana Bovet, Wolfgang Köck, Ralph Henger und Christoph Schröter-Schlaack, S. 187 ff.) möchte dies durch bundesweite Deckelung des Flächenzuwachses mit regionaler Zuteilung nach einem einfachen Indikator (Fläche + Bevölkerung) mit der Ermächtigung der Kommunen zum Handel der zugeteilten Rechte untereinander auf eine rationale und nachprüfbare Grundlage stellen.

Das Ziel der Reduktion der Flächeninanspruchnahme findet seine Rechtfertigung in einer langfristigen Betrachtungsweise. Kurzfristig kann es sich Deutschland ganz offenbar noch leisten, weitere Siedlungsflächen in Anspruch zu nehmen. Die Pro-Kopf-Ausstattung mit Wohnfläche liegt zwar bereits über 40 m², aber das ist nur ein Durchschnittswert. Individuelle Wünsche nach dem Wohnen im eigenen, großzügig geschnittenen Haus werden weiterhin erfüllt, weil die Kaufkraft dafür vorhanden ist. Neuzeitliche Produktion findet auf einer Ebene im Erdgeschoss statt. Also bekommt der Investor seine frische Fläche, er muss nicht in vorhandene Hochbauten einziehen. Wird das so weiter gehen? Wie werden sich Bedarf und Nachfrage langfristig entwickeln? Wird die Steigerung des Flächenverbrauchs der privaten Haushalte, die ja der Hauptauslöser des Flächenverbrauchs ist, so weitergehen wie zuvor? Dazu soll abschließend ein Blick auf die zu erwartende Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland geworfen werden.

Die zusammengefasste Geburtenziffer in der Bundesrepublik Deutschland liegt seit etwa 1970 bei 1,3 bis 1,4. Das bedeutet, dass die Mitgliederzahl einer jeden neuen Generation der in Deutschland lebenden Menschen um ein Drittel schrumpft. Einwanderung kann manches ausgleichen, aber das Ausbleiben von jeweils einem Drittel pro Generation kann dadurch nicht aufgefangen werden. Eine grobe Langfristrechnung für 300 Jahre (die Statistiker aus Gründen der wissenschaftlichen Seriosität nicht anfertigen) würde bei gleichbleibendem generativem Verhalten im Rahmen einer sehr stark vereinfachten Modellrechnung – ohne Berücksichtigung von Wanderungsbewegungen – zu folgender Bevölkerungsentwicklung führen (weniger stark vereinfachende Rechenmodelle führen eher zu noch stärkeren Schrumpfungszahlen bei der endogenen Bevölkerung):

Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland in Millionen 2010 bis 2310

2010	82,0	2190	25,6
2040	72,6	2220	20,7
2070	58,2	2250	17,1
2100	46,6	2280	13,8
2130	38,6	2310	10,6
2160	31,0		

Diese Zahlen stellen keine unsichere Prognose dar, sondern nur eine ganz einfache lineare Hochrechnung auf der Grundlage der heute verfügbaren Zahlen, ebenso wie die Vorausberechnung des Flächenverbrauchs nur eine ganz einfache lineare Hochrechnung auf der Grundlage der heutigen realen Zahlen ist. Der Unterschied liegt nur darin, dass

der Flächenverbrauch von den staatstragenden Parteien mit angestrenzter Sorge beobachtet und mit ‚Arzneien‘ versehen wird, während die Schrumpfung der Bevölkerung mit schicksalhafter Ergebnisheit hingenommen wird. Vielleicht sollte man mit demselben Aufwand wie über das 30-Hektar-Ziel über ein 60-Millionen-Einwohner-Ziel nachdenken?