

Von der Siedlungsexpansion zur Flächenkreislaufwirtschaft – Trends, Strategien und Initiativen auf Bundesebene

Dr. Fabian Dosch

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Deichmannsaue 31-37, 53179 Bonn

Fabian.Dosch@bbr.bund.de

Zusammenfassung

Die Flächeninanspruchnahme sinkt, im Wirtschaftsbau besonders stark. Die Bautätigkeit lahmt, die Immobilienmärkte befinden sich in einer ausgeprägten Talsohle. Wie empirisch im Beitrag dargelegt wird, bleibt eine neue Phase starker Siedlungsflächenerweiterung nicht nur in Ostdeutschland unwahrscheinlich. So führt der demographische und wirtschaftsstrukturelle Wandel zu einer verstärkten Nachfrage nach zentralen Standorten. Das dazu erforderliche Angebot speist sich im Wesentlichen aus der Mobilisierung von Planungsreserven, Leerstandsnutzung, Baulückenschließung, Nachverdichtung und dem Recycling brachliegender Flächen. Ein derzeit in Modellvorhaben zu erprobender Ansatz sind Strategien einer Flächenkreislaufwirtschaft, Teil von Forschungsaktivitäten und Initiativen auf Bundesebene zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und Bestandserneuerung.

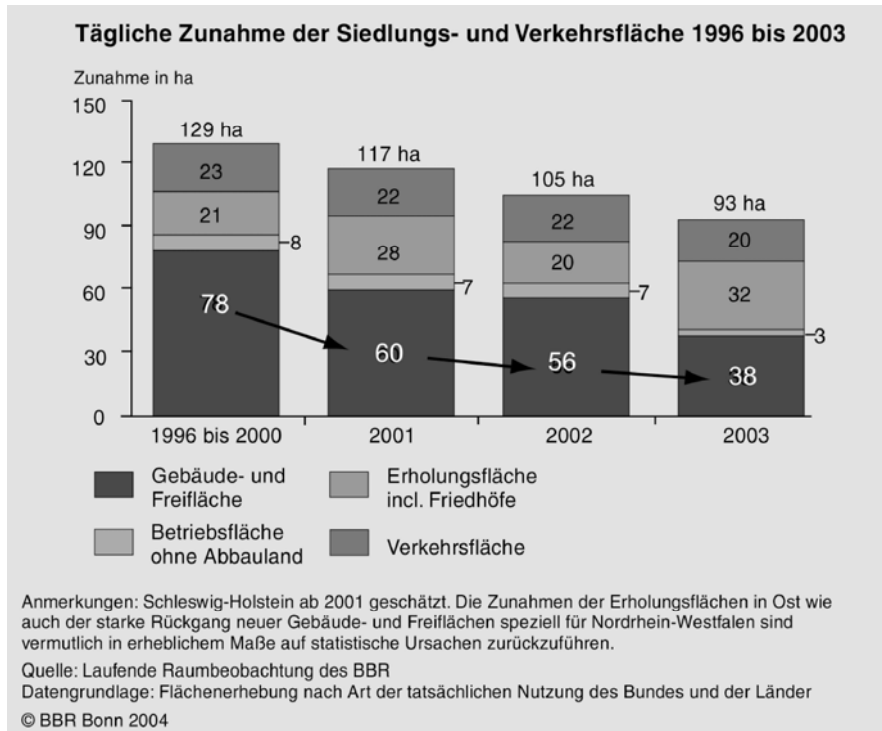
1. Aktuelle Trends der Siedlungsflächen- und Immobilienmarktentwicklung

Flächeninanspruchnahme bundesweit rückläufig

Die Ausdehnung der Siedlungsflächen war in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts im Bundesgebiet (*West*) ein persistentes Phänomen (DOSCH 2002, SCHULTZ und DOSCH et al. 2005). Die Flächeninanspruchnahme erreichte im alten Bundesgebiet mit jeweils über 110 ha / Tag bereits Ende der 1960er-Jahre und nach zwischenzeitlich niedrigeren Werten Anfang der 1980er-Jahre ihre Höhepunkte. Sie lag damit weit über den Vergleichswerten von 89 ha / Tag der späten 1990er-Jahre.

In Ostdeutschland expandierte die Siedlungsfläche erst nach der Einheit Deutschlands. Eine wesentliche Ursache lag in der die Suburbanisierung fördernden Subventionspolitik (u.a. „Sonder-AFA-Ost“). Weil die neuen Länder einen gegenüber dem alten Bundesgebiet weit überproportionalen Zuwachs hatten, wurden bundesweit die höchsten Zuwachsraten der Siedlungs- und Verkehrsfläche erst Ende der 1990er Jahre gemessen. Bundesweit dehnte sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) zwischen 1992 und 2003 um 4.785 km² oder 11,9 % aus. Sie beträgt Anfang 2004 über 45.090 km² oder im Durchschnitt 12,5 % des Bundesgebiets.

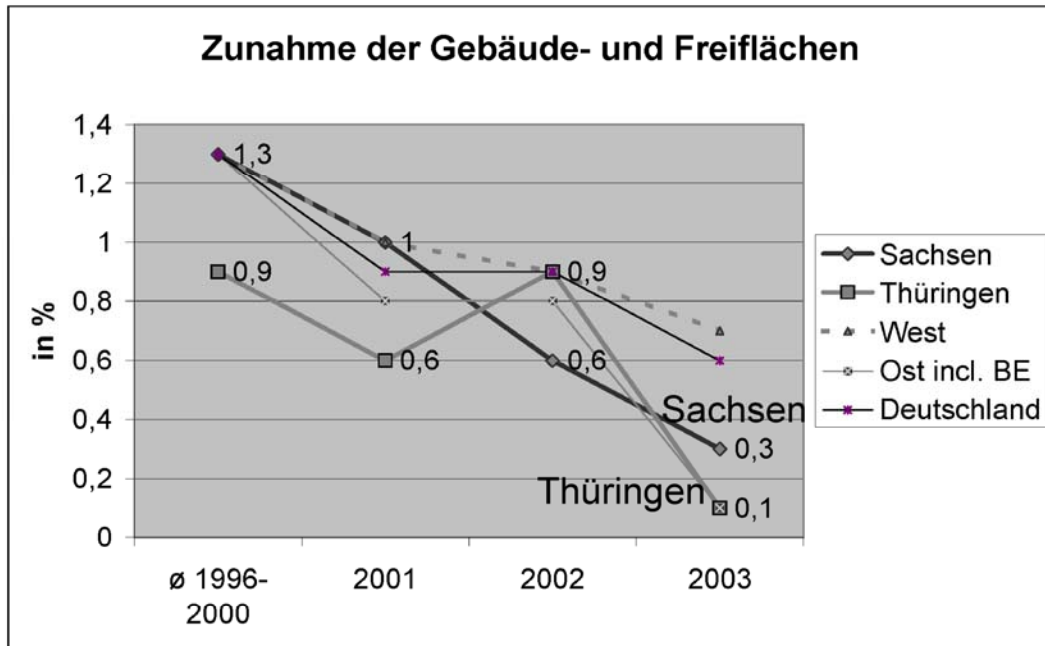
Doch seit den Höchstwerten von 131 ha / Tag Ende der 1990er Jahre sank die Flächeninanspruchnahme bundesweit seit 2001 zum dritten Mal in Folge auf zuletzt 93 ha / Tag (2003). Insbesondere die Gebäude- und Freiflächenzunahme, zu mehr als der Hälfte am SuV-Zuwachs beteiligt, ist stark rückläufig und hat sich innerhalb weniger Jahre nahezu halbiert.



Grund ist nicht nur die nachlassende Bautätigkeit für Wohnen, sondern auch die erheblich zurückgegangene Ausweisung neuer Gewerbe- und Industriegebiete sowie von Flächen für Handel- und Lagerstätten, die in den 1990er Jahren noch enorme Zuwachsraten verzeichneten (U-BA 2003).

Abbildung 1 Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche 1996-2003

Der starke Rückgang der Flächeninanspruchnahme wird auch für Sachsen und Thüringen deutlich. Die relativen jährlichen Zunahmen der Gebäude- und Freiflächen sanken inzwischen deutlich unter den Vergleichswert für das Bundesgebiet (West).



Quelle: Laufende Raumbewertung des BBR 2005

Abbildung 2 Zunahme der Gebäude- und Freiflächen in Sachsen und Thüringen 1996-2003 im Bundesvergleich

Große Gewerbeflächenreserven insbesondere im Nordosten Deutschlands

Eine sinkende Neuinanspruchnahme geht nicht mit einem Abbau von Bestandsüberhängen einher. Bekanntermaßen entstand insbesondere in Ostdeutschland durch den Neubau großer Einkaufs- und Produktionszentren am Stadtrand und rückläufige Flächennachfrage Mitte der 1990er Jahre ein großes Überangebot auf den meisten regionalen Gewerbebaulandmärkten. So übersteigt die Pro-Kopf-Ausstattung an Industrie- und Gewerbefläche in den dünn besiedelten Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg mit 120 bis 140m²/Ew. die Vergleichswerte aus Sachsen (30m²/Ew.) sowie der westdeutschen Bundesländer (26-50 m²/Ew.) um das Drei- bis Vierfache (GLASER et al. 2005).



Abbildung 3 Schrägluftbild: Neue Gewerbeflächenbauten bei Fürstensee (Havel)

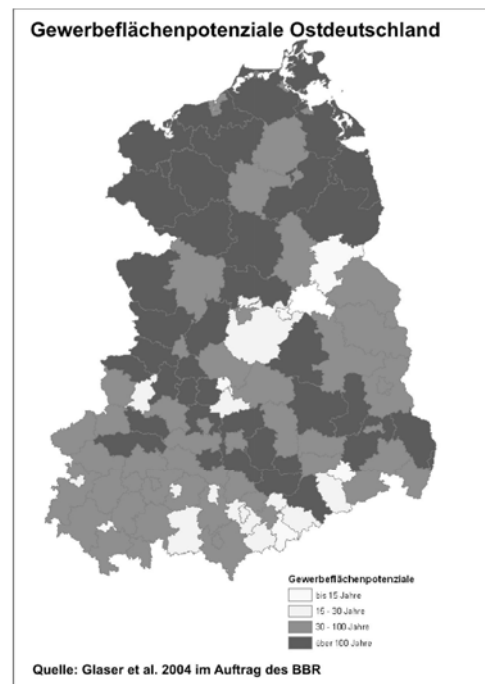
Im ostdeutschen Vergleich sind auch die Auslastungsgrade der Gewerbeflächen im Nordosten mit vielfach unter 25 % besonders niedrig. Trotz höherer Auslastungsgrade gibt es jedoch auch in Sachsen und Thüringen dauerhafte Gewerbeflächenüberhänge. Beim Vergleich des erwarteten Flächenbedarfs in Relation zu den verfügbaren Flächenreserven¹ zeigen sich in fast allen Städten und Kreisen vielfache Bedarfsdeckung, oftmals sind Flächenreserven für über 100 Jahre vorhanden (GLASER et al. 2005). Gewiss sind dennoch örtlich Engpässe im Angebot nicht ausgeschlossen.

Abbildung 4 Gewerbeflächenpotenziale Ost

Quelle: GLASER et al. 2005

Bautätigkeit 2004: Starker Rückgang, besonders im Wirtschaftsbau Ost

Auch für das Jahr 2004 deutet sich ein weiterer Rückgang der Flächeninanspruchnahme an. Die Bauinvestitionen nahmen in 2004 gegenüber 2003 um weitere 2,5 % ab, in den neuen Ländern mit rund 6 % sowohl im Wohn- als auch im Wirtschaftsbau deutlich stärker als im alten Bundesgebiet (ZDB 2005,S.24). Bundesweit nimmt der Wirtschaftsbau knapp 30 % aller Bauinvestitionen ein. Als Teil davon sinken auch im öffentlichen Bau die Bauinvestitionen deutlich. Und für 2005 wird mit einem weiteren Rückgang der Bauinvestitionen gerechnet, in den neuen Ländern wiederum stärker als in West.



¹ 1. Ermittlung der durchschnittlichen jährlichen Gewerbeflächennachfrage (10 Jahre) für die Kreise Ost auf Basis einer Gewerbeflächenprognose (nach GIFPRO). 2. Ermittlung des verfügbaren Gewerbeflächenangebots nach Daten der Wirtschaftsförderung (tendenziell Untererfassung)(vgl. GLASER et al. 2005) 3. Bilanzierung der theoretischen Reichweite (Jahre) des Angebots in Relation zur Nachfrage.

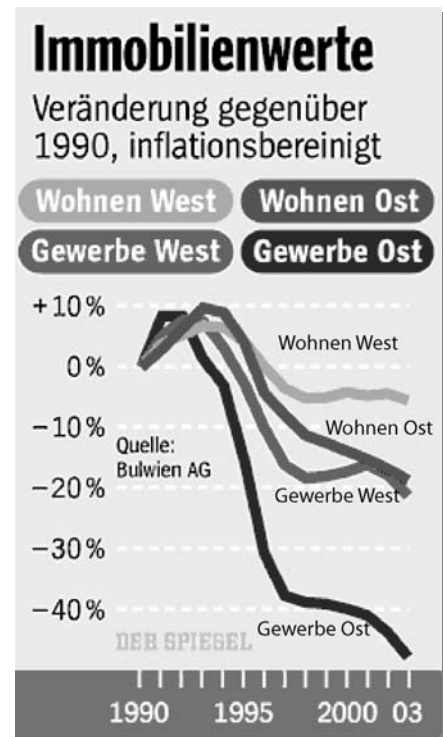
Bundesweit sank 2004 die Zahl der Beschäftigten im produzierenden Gewerbe um 1,6 % und im Bauhauptgewerbe sogar um fast 5 % (ZDB 2005). Auch die Baufertigstellungen waren bis 2004 besonders im Nichtwohnungsbau (Ost) deutlich rückläufig. Die Baufertigstellungen für Nichtwohngebäude sanken 2004 auf knapp 1/3 von 1995. Die tatsächliche Zunahme der Gewerbeflächen in Ostdeutschland ist seit 1997, der Modifikation der besonderen Abschreibungsmöglichkeiten für Ost-Immobilien mit 50 % „Sonder-AFA“, deutlich zurückgegangen.

Darüber hinaus brachen die Baugenehmigungen im neuen Bundesgebiet von Januar bis November 2004 bei neuen Gebäuden (veranschlagte Kosten) um 12 % im Wohnbau und 14 % im Nichtwohnbau ein (ZDB 2005, S.25). Bei Fabrik- und Werkstattgebäuden sinkt das Volumen sogar um 27 %. Die Genehmigungen für den Wirtschaftsbau sinken somit seit 1995 Jahr für Jahr und besonders stark seit 2001 mit Rückgängen von jeweils 10 % zum Vorjahr (ebda.). Das Genehmigungsvolumen für gewerbliche Bauten verringerte sich binnen 4 Jahren um rund 35 %. Davon sind Fabrik- und Werkstattgebäude besonders stark betroffen, Büro- und Verwaltungsgebäude hingegen weniger.

Die Folge dieser nachlassenden Bautätigkeit sind keineswegs Marktverengung und wieder steigende Baulandpreise. Die inflations bereinigten Preise für Gewerbeimmobilien befinden sich im Osten seit etwa 1996 nahezu im freien Fall.² Gerade bei Einzelhandelsimmobilien werden außerhalb der 1a-Lagen Angebotsüberhänge immer deutlicher, und besonders in Ostdeutschland hält der Trend zurück in die City an. Auf den Büromärkten wird ein weiterer Anstieg schwer vermietbarer Bestandsflächen prognostiziert (u.a. BULWIEN in DIE WELT, 18.02.05).

Abbildung 5 Immobilienwerte Gewerbe und Wohnen (West, Ost) 1990-2003 inflationsbereinigt

Quelle: n. DER SPIEGEL 9/2004 nach BULWIEN AG



² Zuletzt steigen Investoren vor allem aus dem angelsächsischen Raum in den Immobilienmarkt ein. Doch eine Trendwende ist auch dadurch nicht absehbar.

Wohnungsbau rückläufig, Wohnort (Kern-)Städte vermehrt nachgefragt

Auch der Wohnungsneubau in den neuen Ländern ist weiter auf Talfahrt. Im Vergleich zu 1997 wurden in 2003 weniger als $\frac{1}{4}$ neue Wohnungen errichtet. Damit sinkt auch die Inanspruchnahme von Flächen für den Wohnungs(neu)bau. Für die Jahre 2004 und 2005 deuten sich weitere Rückgänge an. So sank die Zahl der Baugenehmigungen im Bundesgebiet 2004 gegenüber 2003 um mehr als 10 %, darunter bei Ein- und Zweifamilienhäusern um mehr als 13 %. In 2005 werden nochmals sinkende Bauinvestitionen prognostiziert, in Ost stärker als in West (vgl. u.a. BBR 2005a, S.9).

Räumlich verschiebt sich die Wohnbautätigkeit zugunsten zentraler Lagen. Noch Ende der 1990er Jahre wurde in Suburbia präferiert gebaut, weil dies neu, kostengünstig und familiengerecht war. Solche inzwischen konsolidierten Neubaugebiete der späten 1990er Jahre im suburbanen Raum wurden bereits verdichtet und manchmal in gemischter Bauweise errichtet.



Abbildung 6 Neues Wohngebiet westlich von Berlin

Die Wohnbaulandpreise sanken in 2003 gerade in den Kernstädten (Ost) besonders stark, für 2004 wird ein weiterer Rückgang prognostiziert.³ Damit verlagern sich die Wohnbaulandumsätze in Ostdeutschland: während in den Kernstädten die Umsätze anziehen, mußten die Umlandkreise drastische Rückgänge verzeichnen (BBR 2005a, S.20). Die intensive Bereitstellung von Bauland der letzten Jahre in den Kernstädten (BBR 2005a) hat also eine aussichtsreiche Konkurrenz zu den Umlandgemeinden bewirkt. „Wer am Stadtrand sitzt, kann jetzt oft zum gleichen

³ „In manchen Krisenregionen Ostdeutschlands werden bei den Zwangsversteigerungen für komplette Häuser nicht mal mehr 1.000 EUR geboten“ (DER SPIEGEL 9/2004). Unabhängig davon hat das Institut für Wirtschaftsforschung (Halle) in der jüngsten Baulandumfrage (Wirtschaft im Wandel 5/2005) eine gewisse Belebung der Bauaktivitäten im Frühjahr 2005 im ostdeutschen Baugewerbe ermittelt.

Preis in die City ziehen“ (DIE WELT 15.03.05).⁴ Die demographische Entwicklung fördert den Trend zurück in die City.⁵

Beim Wohnbauland bestehen somit außerhalb der Agglomerationsräume zunehmend Angebotsüberhänge (BBR 2004b). Die bereits seit Ende der 90er Jahre beobachtbare Verlagerung des Erwerbs von Wohneigentum in die Ballungsräume setzt sich damit im Jahr 2004 auch bundesweit fort (BBR 2005a).⁶ Freilich werden sich im Wesentlichen als Folge des regionalen Angebots an Arbeitsplätzen die Baulandmärkte künftig regional sehr unterschiedlich entwickeln.

Sinkende Siedlungsdichten und abnehmende Auslastung von Infrastruktur

Obwohl deutlich weniger neue Siedlungsflächen bebaut werden, sinken die Siedlungsdichten in weiten Teilen der neuen Länder weiter, in peripheren Räumen besonders stark (FUHRICH und DOSCH 2005). Primäre Ursache ist der anhaltende Bevölkerungsrückgang.

In Sachsen und Thüringen ist diese Entwicklung im Vergleich zu dem Norden der neuen Bundesländer (noch?) nicht so dramatisch. So war die Siedlungsstruktur vor der deutschen Einheit in Ost noch vergleichsweise kompakt. Je Einwohner stieg die Ausstattung an Gebäude- und Freifläche in Sachsen und Thüringen bis 2004 mit 281 bzw. 291 m²/Ew. auf einen für Westdeutschland vergleichbaren Wert (279 m²).

In Zukunft könnten insbesondere periphere sowie altindustrialisierte Regionen von sinkenden Siedlungsdichten betroffen sein. Sinkende Siedlungsdichten führen zu einer abnehmenden Auslastung der Ver- und Entsorgungssysteme. Dies bedingt einen technischen Mehraufwand und Mehrkosten, die auf weniger Menschen verteilt werden. Die Produktion öffentlicher Vorsorgeleistungen bei der Infrastruktur wird bei Schrumpfung teurer als unter verdichteter Entwicklung. Empirische Analysen warnen vor den ökonomischen Risiken einer dispersen Siedlungsentwicklung unter demographischen Schrumpfungsbedingungen (SCHILLER UND SIEDENTOP 2005).⁷

⁴ Bevölkerungsgewinne der Kernstädte belegen diesen Trend zurück in die Stadt, obwohl die kaufkraftbereinigten Baulandpreise im suburbanen Raum Ostdeutschlands oft günstiger als im Westen und Süden sind, und der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser an der Wohnbautätigkeit insgesamt in Ost höher als in West ist. Offensichtlich kann die Nachfrage durch ein entsprechendes Angebot der Kernstädte gedeckt werden.

⁵ "Zurück in die Stadt" ist bei vielen angesagt, weil sie den späteren Lebensabschnitt nicht auf der "grünen Wiese", sondern "mitten im Leben" verbringen wollten." (WAMS nach Infratest-Wohneigentumsstudie v. 17.04.05).

⁶ Der „Eigenheimneubau kehrt in die Städte zurück“ (LBS Research vom 18.04.2005).

⁷ Eine kompakte Bebauung würde die Belastung der öffentlichen und privaten Haushalte sowie von Betrieben mit technischer Infrastruktur erheblich senken. Auch bei der sozialen und kulturellen Versorgungsinfrastruktur ergeben sich Kostenvorteile bei einer kompakteren Siedlungsentwicklung.

Brachflächen: Potenziale für ein proaktives Flächenmanagement

Ein proaktives Flächenmanagement kann Fehlentwicklungen vorbeugen. Dies gilt besonders für Schrumpfungsräumen. So widersinnig Investitionen in eine langfristig unterausgelastete Siedlungsinfrastruktur sind, so notwendig ist das Flächenrecycling, aus dem sich das Flächenpotenzial für bestandsorientierte Flächenentwicklung speist. Die Zunahme der Siedlungsflächen und der Rückgang der Siedlungsdichte würden erkennbar abgeschwächt, wenn die Reserven im Bestand konsequent abgebaut werden könnten. Die Potenziale sind beträchtlich.⁸

Größenordnungen von 70.000 bis 140.000 ha wurden bundesweit hochgerechnet (UBA 2003, BBR 2004b). Hinzu kommt ein geschätzter Zuwachs von 12 ha / Tag (vgl. PENN-BRESSEL 2005 i.d.H.), obwohl die Wiedernutzung von Brachflächen zunimmt. Der Zuwachs des Vorrats ist also höher als die Entnahme durch Recycling. Nach der BBR-Baulandumfrage⁹ reicht die durch Siedlungsbrachen bestehende Reserve für gewerbliche Nutzung für drei Jahre (BBR 2004b). Es gibt insgesamt ausreichend Brachflächen, die mittelfristig bebaut werden könnten. Sie stellen somit einen Ausgleich für die abnehmende Zahl der Neubauf Flächen dar, wie sie durch das politische „Ziel-30-ha – Verminderung der Flächeninanspruchnahme (s.u.) gefordert werden (vgl. BERGMANN und DOSCH 2004).

Gewiß kommt das Recycling brachliegender Flächen nur an marktgängigen Standorten voran. Die Wiedernutzungspotenziale in Ostdeutschland sind sowohl absolut als auch gemeinde- oder einwohnerbezogen etwa 3-4 mal größer als in Westdeutschland (BBR 2004b). 4/5 der an der Baulandumfrage 2003 beteiligten Kommunen in Ostdeutschland führten zwischen 1994 und 2003 Recyclingprojekte durch. Allerdings sinkt parallel zu den beobachtenden und zu erwartenden Rückgängen bei der Flächeninanspruchnahme außerhalb zentraler Lagen auch der Marktdruck zur Wiedernutzung von Brachflächen. Die Entwicklung von Grenzstandorten benötigt daher dauerhafte Förderung. Dabei wird die bauliche Wiedernutzung wegen der fehlenden Nachfrage eher Ausnahme denn Regel. 2003 befanden sich nur noch 40 % der nur für gewerbliche Nachnutzung vorgesehenen Brachen in bauleitplanerischer Bearbeitung, gegenüber früheren

⁸ Brachflächen sind eine Flußgröße, die durch Zugänge (brachfallende Bauflächen u.a.) und Abgänge (bauliche Wiedernutzung, Renaturierung), und nicht zuletzt durch die Dauer und das Ausmaß der Nicht-Nutzung oder bauleitplanerischer Verfügbarkeit variiert. Somit gibt es eine Bandbreite zu den Bestandsangaben (UBA 2003, BBR 2004b).

⁹ Die mit DST und DStGB abgestimmte BBR-Baulandumfrage mit den Teilen Wohn- und Gewerbebauland zielt auf die Erfassung der Situation auf den Baulandmärkten. Sie wurde periodisch, zuletzt 2003 durchgeführt. Zuletzt waren mehr als 500 meist große Städte und Gemeinden beteiligt, die mehr als 40 % der Bevölkerung des Bundesgebietes repräsentieren.

Baulandumfragen eine abnehmende Tendenz. „Liegenlassen“ ist mangels Alternativen oft die Devise. Der Rückbau¹⁰ geht nur schleppend voran.



Abbildung 7 Randstädtische Brachflächen in Ostdeutschland

Hinzu kommt, dass fast 90 % aller Brachflächen (Ost) sich außerhalb zentraler Lagen am Stadtrand und in Streulagen befinden. Besonders für diese Brachflächen am Stadtrand werden künftige Nutzungsoptionen nur noch in Zwischennutzungen (BBR 2004a) oder dauerhafter Renaturierung liegen. Zahlreiche Erfahrungen und gute Beispiele wurden im Rahmen eines Aufbau Ost-Projektes „Flächenrecycling in suburbanen Räumen – Fallstudien“) erarbeitet und dokumentiert (RUFF und WITTEMANN 2005).¹¹

¹⁰ Mit dem Städtumbau folgt der Rückbau: „Mit milliardenschweren Zuschüssen soll in den neuen Bundesländern vom Markt genommen werden, was noch vor wenigen Jahren mit Hilfe von Finanzspritzen und Steueranreizen saniert wurde.“ (DER SPIEGEL 9/2004)

¹¹ Vgl. Projektdokumentation unter www.bbr.bund.de (www.bbr.bund.de/aufbau-ost/standortentwicklung/08_projekt.html)

2. Flächeninanspruchnahme durch demographischen und wirtschaftsstrukturellen Wandel

Demographischer Wandel verstärkt Nachfrage nach Stadt und „Speckgürtel“

Der demographische Wandel führt zu erheblichen Veränderungen bei Bevölkerung und Arbeitsplätzen, Kaufkraft und Realsteueraufkommen und beeinflusst damit Siedlungsdichte und Flächenbedarfe (BÜRKNER et al. 2004, BBR 2005). Zugleich werden Urbanität, gesellschaftlicher Zusammenhalt, wirtschaftliche Leistungskraft und kulturelle Substanz der Städte vor schwierige Herausforderungen gestellt. Unter den Bedingungen einer abnehmenden und alternden Bevölkerung sind neue Konzepte erforderlich, um die Städte als Standort für Arbeit und Wirtschaft zu sichern und die Lebensverhältnisse für die Bewohner kinderfreundlicher und altersgerechter zu entwickeln. Die Konzentration der Siedlungsentwicklung und die Verminderung der Flächeninanspruchnahme hat gerade auch unter den geänderten demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen eine hohe Priorität.

Die sinkende Flächeninanspruchnahme weist in die gewünschte Richtung. Aus den empirischen Befunden deutet vieles darauf hin, dass der gegenwärtige Rückgang der Flächeninanspruchnahme zumindest mittelfristig von Dauer sein könnte.¹² Die Flächeninanspruchnahme konzentriert sich dabei auf die Speckgürtel und Zentren, während sie in ländlichen Räumen abnimmt (vgl. u.a. BEYERLE et al. 2005).¹³ Voraussetzung für dauerhaft sinkende Zuwächse ist allerdings, dass der steigenden Nachfrage nach Stadt und Zentralität auch ein adäquates Angebot gegenübergestellt wird. Voraussetzung ist auch, dass die Bevölkerung langfristig abnimmt,¹⁴ die Haushaltsgrößen nicht weiter deutlich absinken, und die Wohnungsgrößen nur moderat steigen.

¹² Gewiss sprechen auch zahlreiche Argumente gegen diese These: überbordende Metropolregionen mit unzureichenden Baulandangeboten, ein zunehmendes Baulandpreisgefälle zwischen teureren Städten und preiswerterem Umland, ein günstiges Wohnungsangebot für immer kleinere Haushalte nur im Umland, eine Amerikanisierung der Siedlungsentwicklung durch soziale Polarisierung, die Zyklizität der Immobilienmarktentwicklung, eine Liberalisierung bauplanungsrechtlicher Restriktionen, eine Renaissance des Dörflichen, rurale Zweitwohnsitze einer alternden Gesellschaft, die Forderung nach Zugang zu sozialgerechtem Eigentumserwerb – oft nur im weiteren Umland der Städte realisierbar. Dieses würde u.a. aber voraussetzen, dass flächenintensive Arbeitsplätze in großem Umfang außerhalb der Städte entstünden, die Kosten dezentralen Wohnens bezahlbar bleiben, und etwa Leistungen wie die Betreuung einer alternden Gesellschaft auch außerhalb gewisser Mindestdichten möglich wird. Summa summarum bleiben neuerliche Höchststände der Flächeninanspruchnahme unwahrscheinlich.

¹³ BEYERLE et al. 2005 sprechen von den Megatrends „Bevölkerungsverdichtung und Suburbanisierung“. „... besteht unter dem Aspekt der Veränderung von Bevölkerungszahlen ein klarer Trend zur Konzentration in großen Agglomerationsräumen. Auf der anderen Seite wachsen die Großstädte in ihr Umland hinein. (...) Das Ergebnis ist ein starker Trend zur Vorstadtbildung oder Suburbanisierung...“ (vgl. ebda.). Ungeachtet dessen ist aus vermeintlichen Speckgürteln in vielen Agglomerationen Ostdeutschlands durch Abwanderung ein „Magergürtel“ geworden.

¹⁴ Nicht unumstritten ist allerdings, ob tatsächlich langfristig bundesweit ein Bevölkerungsrückgang eintreten wird (vgl. BBR 2005, aber auch gegenteilige Einschätzung von Interessensverbänden wie dem LBS Infodienst 2005).

Wirtschaftsstrukturelle Veränderungen und Flächeneffizienz

Die wirtschaftsstrukturelle Entwicklung hat ebenfalls maßgeblichen Einfluss auf die Flächenentwicklung; ist jedoch weit schwieriger vorhersehbar. Die Bevölkerung wird insbesondere mit den Arbeitsplätzen wandern, inter- und innerregionales Siedlungswachstum oder Schrumpfung sind die Folge. Zusätzlich bewirkt der Trend von der Industrie- zur Wissensgesellschaft auch erhebliche Veränderungen der arbeitsplatzspezifischen Flächennachfrage sowie ihrer räumlichen Verteilung. Weniger Produktion, mehr bürogebundene Dienstleistungen – das könnte, jenseits aller räumlichen Facetten, die gewerbliche Flächennachfrage insgesamt bremsen.¹⁵ Der Trend zu einer effizienteren Nutzung vorhandener Flächen, wie im Gebäudemanagement bereits Standard, wäre möglich. Mit der langfristigen Schrumpfung wird auch eine weitere Rezentralisierung von Einzelhandelseinrichtungen festzustellen sein, wie sie sich schon seit einigen Jahren andeutet. Einzelhandelsbranchen, besonders in Suburbia und in Streulagen, werden zunehmen.

Für die Flächenüberhänge sind neue Management-, Kooperations- und Vermarktungsstrategien erforderlich. Schon heute gilt es, die Altlasten von morgen durch Umplanung, Einstellung bzw. Reduzierung zu vermeiden. Insbesondere in schrumpfenden Regionen ist die Förderung der Erschließung neuer Bauflächen mit Mitteln der öffentlichen Hand nicht tragfähig. Die Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Kosten und Einspareffekte liefert deshalb auch gute Begründungen für eine bestandsorientierte Siedlungsentwicklung. Nahe liegend ist, dass die Kommunen sich deutlich mehr als heute mit ihren Flächenreserven und deren Verfügbarkeit auseinandersetzen müssen. Die Wiedernutzung und den Umbau bestehender und brachliegender Flächenpotenziale zu fördern sind wesentliche Aufgaben einer kommunalen Flächenhaushaltspolitik. Die Notwendigkeit, in Kreisläufen zu denken, wird in den Kommunen zunehmen (müssen).

¹⁵ Daneben dürfte die EU-Osterweiterung zu einer verstärkten Abwanderung von Betrieben aus Deutschland in Billiglohnländer führen. Eine Belebung der Gewerbeflächenmärkte, abgesehen von wenigen lokalen und regionalen Ausnahmen, ist deshalb auch auf längere Sicht eher unwahrscheinlich. Zumindest in strukturschwachen Räumen werden nicht wenige der heute geplanten und realisierten Wohn- und Gewerbegebiete in naher Zukunft als bauliche Altlasten leer stehen (DOSCH et al. 2005).

3. Aktivitäten auf Bundesebene

Schon seit langem wird ein haushälterischer, d.h. sparsamer und schonender Umgang mit Boden und Fläche gefordert (u.a. ARL 1987). Neue Dynamik hat diese Forderung durch die „Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland“ (BUNDESREGIERUNG 2002) erfahren. Langfristziel ist die drastische Begrenzung neuer Siedlungs- und Verkehrsfläche von 129 ha / Tag (Beginn 1997 - Ende 2000) auf 30 ha / Tag bis zum Jahr 2020 sowie Innen- zu Außenentwicklung im Verhältnis 3:1. Es besteht ein breiter politischer Konsens über das Ziel, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme für Verkehrs- und Siedlungszwecke zu verringern.

Potenziale zur Erreichung dieser Ziele werden insbesondere in der stärkeren Nutzung des Bestandes gesehen. Die vorhandenen und zukünftigen Brachflächen bieten Chancen, die Neuausweisung „auf der grünen Wiese“ zu begrenzen. Vor allem im Bereich der Gewerbe- und Industrieflächen werden entsprechende Reserven gesehen. Sie bilden einen Baustein für eine neue flächenpolitische Handlungsstrategie, die sich am Kreislaufgedanken orientiert.

Schwerpunktaufgabe Verminderung der Flächeninanspruchnahme

Zum Katalog möglicher instrumenteller Ansätze zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme zählen neben ordnungsrechtlichen auch marktwirtschaftliche, institutionelle oder etwa aktorsbezogene Instrumente. Die theoretische Diskussion, wenngleich keineswegs abgeschlossen, ist umfangreich dokumentiert worden (vgl. u.a. BIZER und LANG 2000, UBA 2003, GWS 2004, BBR 2005d, SCHULTZ et al. 2005b, vgl. auch PENN-BRESSEL 2005 i.d.H.) und wird hier nicht weiter aufgegriffen.

Die Aktivitäten des Bundes sind natürlich an Maßnahmen in Bundeszuständigkeit orientiert. Sie konzentrieren sich auf Gesetzesnovellen, Förderprogramme, Bundesfinanzhilfen, Forschungsprogramme, Modellprojekte, Berichte (vgl. BUNDESREGIERUNG 2004, sowie BBR 2005). Zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme wurden im Fortschrittsbericht 2004 der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie erste wichtige Schritte dokumentiert: die Novelle des Baugesetzbuchs, die Reduzierung von Eigenheimzulage und Entfernungspauschale, die Bedeutung von Förderprogrammen sowie Optionen insbesondere für die Nutzung ökonomischer Instrumente.

Der Schlüssel für eine nachhaltige Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme liegt in der Stärkung der Entwicklung in den Städten und Gemeinden, etwa durch die Städtebauförderung. Zur erforderlichen Erneuerung der Wohnungsbestände leistet das CO₂-

Gebäudesanierungsprogramm der KfW einen zentralen Beitrag. Die Bundesfinanzhilfen für die Programmbereiche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau Ost und West, Soziale Stadt und Städtebaulicher Denkmalschutz (in den neuen Ländern) betragen im Jahr 2005 rd. 522 Mio. €. Das Programm Stadtumbau Ost steigert die Attraktivität der neuen Länder als Wohn- und Wirtschaftsstandorte, unterstützt die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen und erhöht die Bindung der Bewohner an ihre Stadt.¹⁶ Die Diskussion um die Abschaffung der Eigenheimzulage ist weiter vorangeschritten.¹⁷ Der gesellschaftliche Dialog ist auch durch die Aktivitäten des Rates für Nachhaltige Entwicklung intensiviert worden (RNE 2004). Die Bundesregierung wird diesen Dialog mit einer Reihe eigener Veranstaltungen fortführen, etwa mit einem geplanten Workshop zum Flächenrecycling in Stadtumbau-Regionen. Darüber hinaus werden die Arbeiten an der Entwicklung bzw. Neuausrichtung von konkreten Instrumenten, wie z.B. der Grundsteuer, fortgesetzt. Weitere Schwerpunkte sind die Förderung urbaner, familien- und altengerechter innerstädtischer Wohnformen und deren Infrastruktur, eine wirtschaftliche Infrastrukturauslastung sowie das Brachflächenrecycling. Und schließlich wird die Notwendigkeit einer effizienten Regionalplanung für das Flächenmanagement bekräftigt.

Es ist aber mehr als fraglich, ob die intensiv diskutierte Einführung neuer Instrumente wie mengenbegrenzender Zertifikate realisierbar sein könnte, geschweige denn tatsächlich auch notwendig ist. Vielmehr kann eine planungsimmanente Verbesserung wie z.B. Mengenbegrenzungen in Raumordnungsplänen effektive Obergrenzen der Siedlungsflächenentwicklung fest-schreiben (zur umfangreichen Dokumentation dieses Diskurses vgl. BBR 2005b).¹⁸

Forschungsaktivitäten auf Bundesebene

a) Laufende Forschungsaktivitäten auf Bundesebene

Eine aktuelle Bestandsaufnahme zu den Forschungsaktivitäten der verschiedenen Bundesressorts zeigt, dass der Flächenhaushaltspolitik mehrere Programmschwerpunkte verschiedener Ressorts (u.a. UFOPLAN, KORA, Aufbau Ost, Modellvorhaben der Raumordnung – Schwerpunkt Nachhaltige Siedlungsentwicklung, Experimenteller Wohnungs- und Städtebau, Ressort-

¹⁶ Für den Zeitraum 2002 bis 2009 stehen insgesamt rd. 2,5 Mrd. € zur Verfügung (Bund, Länder und Gemeinden), von denen allein die Bundesregierung rd. 1,02 Mrd. € bereitstellt.

¹⁷ „Realistischerweise sollte man daher davon auszugehen, dass die Eigenheimzulage in den nächsten Jahren durch ein anderes Instrument mit quantitativ geringerer finanzpolitischer Bedeutung und stärkerer Fokussierung auf den Bestand ersetzt wird. Damit würde die Politik freilich nichts anderes tun, als einen ohnehin bestehenden Trend nachzuvollziehen.“ Quelle: BEYERLE et al. 2005

forschung) gewidmet sind, aus denen zahlreiche Projekte initiiert wurden. Die Bandbreite der thematischen Schwerpunkte ergibt sich aus den unterschiedlichen Zugängen der Bundesressorts: dazu zählen u.a. das Flächenmanagement, das Flächenrecycling auch auf transnationaler Ebene (u.a. CABERNET, RESCUE), naturschutzpolitische Instrumente, Bewertungsmodelle, best-practice Lösungen, Rechtsgutachten, Klassifikationssysteme, Öffentlichkeitskampagnen, Modellvorhaben zum regionalen Flächenmanagement, Umfrageforschung, Instrumentenanalysen und mobilitätsbezogene Optimierungskonzepte für Siedlungsstrukturen.

b) BMBF- Refina

Zur erforderlichen Verstärkung der wissenschaftlichen Arbeiten hat die Bundesregierung im Rahmen ihres 2004 beschlossenen Förderprogramms „Forschung für die nachhaltige Entwicklung“ eine spezifische Fördermaßnahme „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ (REFINA) im Umfang von 20 Mio. € für den Zeitraum 2005–2008 auf den Weg gebracht. Die Arbeiten bei REFINA sind mit der Ressortforschung unterschiedlicher Ministerien vernetzt. Sie zielen u. a. auf Wiedernutzbarmachung von Brachflächen, die Verbesserung des Flächenmonitorings, die Weiterentwicklung konkreter Bewertungsinstrumente sowie die Erprobung modellhafter Maßnahmen in ausgewählten Regionen ab. Erste Projekte starten in 2005.

c) Forschungsaktivitäten des BBR allgemein¹⁹ und speziell in den neuen Bundesländern

Im Modellvorhaben der Raumordnung – Schwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ werden derzeit 7 Projekte durchgeführt. In der Allgemeinen Ressortforschung werden etwa Aktivierungsstrategien für Brachflächen untersucht. Weiterhin wird ein differenziertes Indikatorensystem zur Erfassung der quantitativen Aspekte der Flächeninanspruchnahme erarbeitet. Damit soll ein dauerhaft repräsentatives, möglichst kostenneutral und aussagekräftiges Flächenmonitoring möglich sein. Die Modellvorhaben des Aufbau Ost suchen in regional spezifischen Projekten u.a. Lösungen zum Flächenmanagement und Flächenrecycling. Jüngstes Ergebnis sind drei Einzelgutachten zum „Flächenrecycling in suburbanen Räumen“ (best practice, Finanzierungsmöglichkeiten, Handlungshilfen).²⁰ Weiterhin werden auf transnationaler Ebene etwa im For-

¹⁸ Es bestehen darüber hinaus berechtigte Zweifel, wie sich scharfe Mengenbegrenzungen sozialverträglich ausgestalten lassen.

¹⁹ Details unter www.bbr.bund.de/ressortforschung/ressortforschung.htm

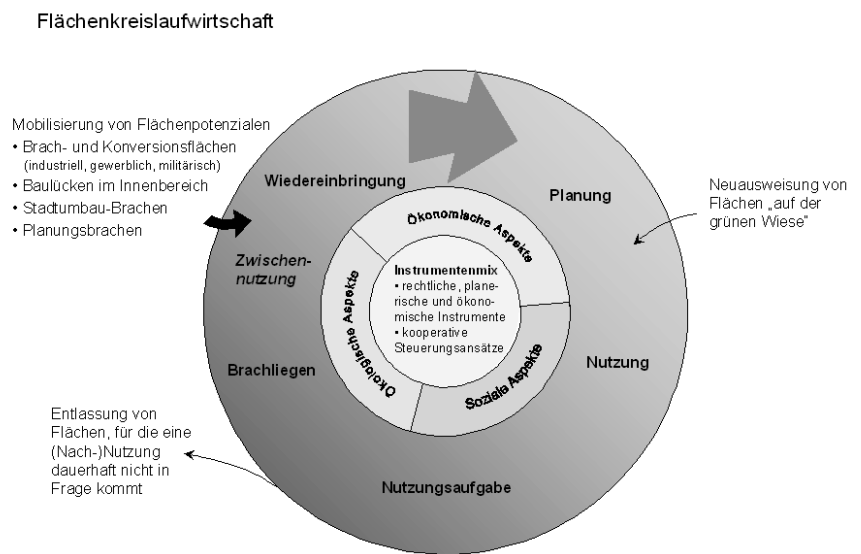
²⁰ vgl. www.bbr.bund.de/aufbau-ost/standortentwicklung/standort_index.html

schungsverbund ESPON oder im Zusammenhang mit INTERREG III B Projekte zum Flächenmanagement durchgeführt.²¹

d) Fläche im Kreis

Zur Erprobung möglicher Wege zur Flächenkreislaufwirtschaft wurde das Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/ stadtreionalen Flächennutzung“ initiiert (BBR 2004c, BBR 2005c, DOSCH et al. 2005). Bei „Fläche im Kreis“ werden umsetzungsorientierte Erkenntnisse zur Erreichung einer städtischen bzw. stadtreionalen Flächenkreislaufwirtschaft erarbeitet. „Kreislaufwirtschaft in der Flächennutzung“ steht allgemein für eine Flächenpolitik für die (Stadt)Region, die vorrangig und systematisch die Ausschöpfung von Potenzialen der Bestandsentwicklung und der Wiedernutzung von Brachflächen verfolgt.²² Idealtypisch wäre diese Vision erfüllt, wenn für neue Siedlungstätigkeiten nur bereits genutzte Flächen verwendet werden würde. Der Kreislaufgedanke greift die Vorstellung eines Nutzungszyklus von der Baulandbereitstellung, Bebauung, Nutzung, des Brachfallens und der Wiedernutzung auf. Dies gilt ebenso für die einzelne Fläche wie für die Siedlungsflächen einer gesamten Stadtregion.

Abbildung 8 Skizze zum Flächenkreislauf



Quelle: Difu/BBR 2005

²¹ Z.B. TUSEC-IP – eine Bodenbewertung in Planungsverfahren, bei dem unter Leitung der Stadt München mit Partnern aus 5 Ländern Bodenschutz in Planungsverfahren besser implementiert werden soll. Vgl. www.tusec-ip.org

²² Zu den Strategieelementen einer Flächenkreislaufwirtschaft zählt u.a. die systematische Erfassung der Flächenpotenziale und deren Abgleich der Potenziale mit der aktuellen und zu erwartenden Nachfrage, die Steuerung der Ausweisung und Inanspruchnahme durch die stadtreionalen Akteure, die Schaffung der notwendigen Rahmenbedingungen – etwa instrumenteller Art – durch Länder und den Bund, vertikale und horizontale Kooperation in den Kommunen, zwischen den Kommunen und innerhalb zu definierender Stadtregionen, ein finanzieller Lasten- und Nutzensausgleich innerhalb der Stadtregion und die Einbeziehung der privaten Akteure.

Der Ansatz schließt eine unter bestimmten Bedingungen erforderliche Inanspruchnahme neuer Flächen nicht aus. Zu erwartende Effekte einer Flächenkreislaufwirtschaft sind u.a. eine erhöhte Effizienz der Flächennutzung, eine Stabilisierung der Siedlungsdichten im stadtreionalen Kontext und die Verhinderung von Fehlinvestitionen in überdimensionierte Siedlungsinfrastrukturen, indem Zuwächse auf bestehende Siedlungsflächen und Infrastrukturen gelenkt werden.

Die Arbeiten zu Fläche im Kreis stehen noch am Anfang. Die Planspiele haben gerade begonnen.²³

2. Literatur

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1987): Flächenhaushaltspolitik, Hannover.

BBR (2004a): Zwischennutzung und neue Freiflächen, Bonn.

BBR (2004b): Bauland- und Immobilienmärkte, Ausgabe 2004, Bonn.

BBR (2004c): ExWoSt- Informationen Nr.25/1, Fläche im Kreis, Bonn.

BBR (2005): Städtebaulicher Bericht Nachhaltige Stadtentwicklung. Ausgabe 2004, Bonn

BBR (2005a): Struktur und Entwicklung der Märkte für Bauland und bebaute Grundstücke. Ausgabe 2005. Unveröffentlichter Bericht des BBR an das BMVBW, Bonn.

BBR (2005b): Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5.2005, Bonn.

BBR (2005c): Fläche im Kreis – Vor dem Start der Planspiele. ExWoSt-Informationen 25/2, Bonn.

BBR (2005d): Instrumenten- und Akteursanalyse zur Flächenkreislaufwirtschaft. Unveröffentlichte Expertise im Rahmen des ExWoSt-Projektes „Fläche im Kreis“ von Difu Berlin/sofia Darmstadt im Auftrag des BBR.

BERGMANN, E.; DOSCH, F. (2004): Von Siedlungsexpansion zum Flächenkreislauf. Trendwende zu einem haushälterischen Umgang bei der Flächeninanspruchnahme? PlanerIN 01-2004, S.5-8. Berlin.

BEYERLE, T., MILLEKER, D.F., PARTISCH, C. 2005: Wohnimmobilienmarkt im Umbruch: eine Trendanalyse bis 2010 Economic Research Allianz Group, Dresdner Bank. Working Paper Nr.: 44, 3. Juni 2005, Frankfurt

BIZER, K. UND J. LANG. Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen. In: Umweltbundesamt Texte 00-21, Berlin 2000

²³ Das Modellvorhaben bedient sich dabei der Planspiele (BBR 2005c). In ihnen kann simuliert werden, wie und unter welchen Rahmenbedingungen Flächenkreislaufwirtschaft zu einer tragfähigen Strategie für Stadtregionen wird und mit welchen Maßnahmenbündeln die Stadtregionen dieses Ziel erreichen können.

1. SÄCHSISCH-THÜRINGISCHE BODENSCHUTZTAGE am 23. und 24. Juni 2005 in Gera

BÜRKNER, H-J.; BERGER, O.; LUCHMANN, C.; TENZ, E. (2004): Der demographische Wandel und seine Konsequenzen für Wohnungsnachfrage, Städtebau und Flächennutzung. IRS-Working Paper, Erkner.

BUNDESREGIERUNG (2002): Perspektive für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin.

BUNDESREGIERUNG (2004): Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Unterrichtung durch die Bundesregierung. BT-Drucksache 15/4100 vom 02.11.2004.

DOSCH, FABIAN (2002): „Räumliche Facetten und Trends des Flächenverbrauchs“. In: Bachmann, G., D. Rosenkranz, G. Einsele, H.M. Harreß (Hrsg.): Bodenschutz. Ergänzbare Handbuch der Maßnahmen und Empfehlungen für Schutz, Pflege und Sanierung von Böden, Landschaft und Grundwasser. Erich Schmidt Verlag, Berlin. 35. Ergänzungslieferung I/02. 37 S

DOSCH, F., BERGMANN, E., JAKUBOWSKI, P. 2005: Flächenkreislaufwirtschaft als Vision einer nachhaltigen Flächennutzung. UmweltWirtschaftsForum, 13. Jg., H. 2, Juni 2005, S.4-11.

FUHRICH, M. UND DOSCH, F. (2005): Veränderte Rahmenbedingungen und ihre Konsequenzen für die Bodenpolitik In: Bodenpolitik in schrumpfenden Städten, vhw 2/05, Berlin.

GLASER, J., BONNY, H-W., KRAUSE, K.-U., BUNDE, J. (2005): Wettbewerbsfähigkeit des regionalen Gewerbeflächenpotenzials in Ostdeutschland. Unveröff. Bericht im Auftrag des BBR 2005.

GWS – Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung (2004): Abschätzung der Auswirkungen alternativer Bündel ökonomischer Anreizinstrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Maßnahmen, Wirkungen. (Unveröff.) Gutachten im Auftrag des Büros für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, Osnabrück

PENN-BRESSEL, G. (2005): Verminderung der Flächeninanspruchnahme – Strategien und Maßnahmen. Manuskript für Sächsisch-Thüringische Bodenschutztage 23/24.06.05 in Gera, i.d.H.

RNE = Rat für nachhaltige Entwicklung (2004): Mehr Wert für die Fläche. Berlin.

RUFF, A. und WITTEMANN C. (2005): Flächenrecycling in suburbanen Räumen – Expertise Fallstudien. FH Nordhausen und Univ. Weimar (Bearb.) im Auftrag des BBR, Nordhausen/Weimar. www.bbr.bund.de/aufbau-ost/standortentwicklung/standort_index.html (Stand Juni 2005)

SCHILLER, G. UND S. SIEDENTOP (2005): Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungbedingungen. DISP 160, 83-93. Zürich.

SCHULTZ, B. UND DOSCH, F. (2005): Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland. DISP 05/2005, S. 5-15.

SCHULTZ, B. und DOSCH, F. 2005b: Urban sprawl – Strategien und Instrumente einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik. Themenheft DISP 160, Netzwerk Stadt und Landschaft NSL, Eidgenössische Technische Hochschule ETH (Hrsg.), Zürich/Schweiz 2005

UBA = Umweltbundesamt (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband. UBA-Texte 90/2003, Berlin.

ZDB = Zentralverband des deutschen Baugewerbes (2005): Analyse & Prognose. Bauwirtschaftlicher Bericht 2004/2005. Berlin.