



Flächennutzungsmonitoring X Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren

IÖR Schriften Band 76 · 2018

ISBN: 978-3-944101-76-7

Flächen- und Bodenpolitik aus Naturschutzsicht

Henry Wilke

Wilke, H. (2018): Flächen- und Bodenpolitik aus Naturschutzsicht. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring X. Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 76, S. 27-34.

Flächen- und Bodenpolitik aus Naturschutzsicht

Henry Wilke

Zusammenfassung

Als ältester und mitgliederstärkster Natur- und Umweltschutzverband Deutschlands¹ ist der NABU ein unverzichtbarer Akteur in der Debatte um eine nachhaltige und flächensparende Siedlungsentwicklung. Zur erfolgreichen Umzusetzung ist zunächst die Formulierung von Flächensparzielen auf politischer Ebene eine Grundvoraussetzung, um die Ressource Fläche überhaupt zum Bestandteil einer gesellschaftlichen Debatte zu machen. Zweitens braucht es für die Städte und Gemeinden vor Ort geeignete stadtentwicklungspolitische Instrumente und Maßnahmen, um flächensparende Projekte zu realisieren. Drittens müssen alle Akteure offen und kompromissbereit miteinander in Diskussion gehen. Dazu gehört auch, sich Klarheit über den eigenen Konsum von Fläche und die eigenen Raumnutzungsansprüche zu verschaffen. Viertens darf eine nachhaltige und flächensparende Stadtplanung durch staatliche Instrumente nicht in ihrer Wirkung eingeschränkt oder gar behindert werden. Der NABU fordert daher die Reform der Grundsteuer zu einer reinen Bodenwertsteuer.

1 Einführung

Nähert man sich dem Komplex Flächeninanspruchnahme und Flächensparen aus der Sicht des Natur- und Umweltschutzes, stellt sich unweigerlich – wie bei allen Maßnahmen des Naturschutzes – die grundsätzliche Frage nach dem zeitlichen Bezugspunkt: Welcher Zustand aus welcher Zeit soll eigentlich geschützt werden? Antworten auf diese Frage geben im Naturschutz komplexe Definitions- und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse – natürlich stets abhängig vom konkreten Schutzgut (welches ebenfalls jeweils einer Definition und Abgrenzung bedarf).

Ein Blick auf die Karte der natürlichen Verbreitung der Buche auf dem europäischen Kontinent (Abb. 1) zeigt, wie relativ die Flächennutzung im Anthropozän eigentlich ist. Selbstverständlich ist die Wiederherstellung dieses Zustandes weder realistisch noch erwünscht. Aber jede gesellschaftliche Auseinandersetzung im Naturschutz kann davon profitieren, wenn man sich über die Relativität der Flächennutzung und den zeitlichen Bezugspunkt verständigt.

¹ Stand Anfang 2018: 660 000 Mitglieder und Förderer, einschließlich Landesbund für Vogelschutz in Bayern



Abb. 1: Potenzielle natürliche Verbreitung der Buchenwälder in Europa
(Quelle: Grossmann 2018)

Beim Flächenschutz und Flächensparen sind die Fragen etwas einfacher zu beantworten, geht es doch hier im Grunde vor allem darum, die Neuausweisung von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke so gering wie möglich zu halten. Der bewahrenswerte Zustand ist gewissermaßen der Status quo. Ein Abgleich mit den politischen Flächensparzielen zeigt aber, dass sich dieser Punkt immer weiter verschiebt und sozusagen der Nichterfüllung der Flächensparziele stets hinterher hinkt.

2 Politische Flächensparziele

In den 1990er Jahren wurden bundesweit täglich noch über 120 Hektar neue Fläche für Siedlung und Verkehr neu in Anspruch genommen. Zwar pendelte sich der Verbrauch in den letzten Jahren auf etwas über 60 Hektar ein (UBA 2018); vom sog. 30-Hektar-Ziel sind wir hingegen dennoch weit entfernt. Die verschiedenen Zielformulierungen der Bundesregierung bezeugen dies:

In Anlehnung an den „Fahrplan für ein ressourceneffizientes Europa“ der Europäischen Kommission (2011) orientiert sich der Klimaschutzplan der Bundesregierung (BMUB 2016, 68) an einer Flächenkreislaufwirtschaft bis zum Jahr 2050. Dieses Netto-Null-Ziel bedeutet, dass jede für Verkehrs- und Siedlungszwecke neu in Anspruch genomme-

ne Fläche durch die Rückführung in landwirtschaftliche oder natürliche Nutzung einer anderen, ebenso großen Fläche kompensiert wird.

Während die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung von 2012 noch vorsah, die tägliche Flächeninanspruchnahme auf 30 Hektar bis 2020 zu begrenzen (Bundesregierung 2012, 70), wurde in der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie dieses Ziel kommentarlos auf 2030 verschoben – lediglich ergänzt um die Formel, „auf unter 30 Hektar“ (Bundesregierung 2016, 159). Im Koalitionsvertrag von Union und SPD verschwand schließlich dieses „minus X“ gänzlich (Bundesregierung 2018, 87).

Fast in Vergessenheit geraten scheint die 2011 vom Bundesrat formulierte Absicht, die Flächenkreislaufwirtschaft und somit das Netto-Null-Ziel bereits bis 2025, spätestens aber 2030 realisiert zu haben (Bundesrat 2011, 4).

3 Flächeninanspruchnahme vor Ort – Innen- vor Außenentwicklung

Zusätzlich zu den Zielformulierungen der Bundesregierung haben sich einige (nicht alle) Bundesländer durch ihre Landesentwicklungspläne eigene, räumlich konkretere Flächensparziele gegeben. Doch die eigentliche Flächeninanspruchnahme findet vor Ort in den über 11 000 Städten und Gemeinden statt. Es ist daher vor allem Aufgabe der Kommunen, durch eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu einer möglichst geringen Flächeninanspruchnahme beizutragen.

3.1 Bundesrecht und Rahmenbedingungen

Unterstützt werden die Kommunen durch die bundesrechtlichen Regelungen im Baugesetzbuch (BauGB). § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB sieht vor, dass „die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen“ soll. § 1a Abs. 2 Satz 3 BauGB nimmt die Kommunen noch weiter in die Pflicht: So soll die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlicher oder als Wald genutzter Flächen begründet werden, indem Ermittlungen zur den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden. Hierzu werden beispielhaft Brachflächen, Gebäudeleerstand und Baulücken genannt. Die letzte Novelle des Baugesetzbuchs fordert die Kommunen und ihre nachhaltige Flächeninanspruchnahme in gewisser Weise deutlich heraus. Die von Partikularinteressen geleitete und zu allen Flächensparzielen der Bundesregierung im Widerspruch stehende Erweiterung des beschleunigten Bebauungsplanverfahrens um Außenbereichsflächen ermöglicht nunmehr die Ausweisung von Wohnbauflächen am Ortsrand – bei eingeschränkter Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Verzicht auf Umweltprüfung und Ausgleichsmaßnahmen. Gleichwohl gibt es erfreulicherweise Kommunen, die sich grundsätzlich dagegen entschieden haben, davon Gebrauch zu machen – darunter Hamburg (FHH 2017).

Paradoxerweise findet der wirklich verheerende Flächenfraß jedoch nicht in den wachsenden Großstädten statt. Alle Maßnahmen der Innenentwicklung führen zwar zwangsweise zu einer erhöhten Bodenversiegelung, schlagen aber nicht auf dem Konto der Flächeninanspruchnahme zu Buche (letztlich ist eine maßvolle Zunahme der Bodenversiegelung sogar logisch, wenn grundsätzlich keine neuen Flächen für Verkehrs- und Siedlungszwecke in Anspruch genommen werden sollen). Während in Großstädten auf die wachsende Wohnraumnachfrage nicht bzw. nicht schnell genug mit einem entsprechenden Angebot reagiert werden kann, wird in vielen ländlichen Regionen über den Bedarf hinaus geplant und gebaut – in Form von zu vielen Einfamilienhäusern (Deschermeier et al. 2017).

Wie so oft mangelt es nicht an Lösungen, sondern an deren Umsetzung. Ideen und Potenziale für eine flächensparende Siedlungsentwicklung sind vorhanden – es gilt, diese vor Ort zu erkennen, zu nutzen und umzusetzen. Beispielhaft sei das ExWoSt-Forschungsfeld „Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen“ genannt. Die Modellvorhaben des im Januar 2017 gestarteten Projekts „sollen Impulse für kommunale Akteure in Kooperation mit der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft geben. Ziel ist dabei, alltagstaugliche Lösungen zu finden, wie Wohnungsbau in der Innenentwicklung mithilfe eines aktiven Innenentwicklungsmanagers erfolgreich angestoßen und umgesetzt werden kann.“ (BBSR 2017) Dazu zählen beispielsweise die Einführung und Pflege eines Baulückenkatasters oder spezielle Kommunikationskonzepte, um mit Eigentümern gemeinsam Lösungen zu entwickeln.

3.2 Doppelte Innenentwicklung

In Ergänzung zur im BauGB priorisierten Innenentwicklung legt der NABU ausdrücklich Wert auf das Leitbild der Doppelten Innenentwicklung – vor allem, aber nicht nur, in wachsenden Großstädten. Neben der horizontalen oder vertikalen Verdichtung im Bestand werden hierbei auch Grünflächen gesichert und weiterentwickelt. Die Konversion der Güterbahnhofe des Potsdamer und Anhalter Bahnhofs rund um das Gleisdreieck in Berlin sei hier beispielhaft erwähnt. Auf der weitläufigen Brache entstand ein rund 26 Hektar großer Park, der die Ortsteile Kreuzberg, Schöneberg und Tiergarten miteinander verbindet. Gesäumt werden die Parkflächen von verschiedenen Wohnbauprojekten (Abb. 2 und 3). Konversionsmaßnahmen wie der Park am Gleisdreieck zeigen, wie die Doppelte Innenentwicklung zu einem Kompromiss und somit zu einem Mehrwert für alle Beteiligten führen kann.

Daneben gibt es auch Beispiele von klassischen Baulücken, die bewusst als Grün- oder Freifläche ausgewiesen sind und als solche genutzt werden. So wird zwar kein Wohnraumangebot geschaffen, aber ebenfalls ein Beitrag in der flächensparenden Innenentwicklung geleistet – können solche Orte doch zu einer immensen Aufwertung des Quartiers und der Wohnqualität führen (Abb. 4).



Abb. 2: Südliches Gleisdreieckgelände, Berlin, 1996 (Quelle: SenSW 2018a)



Abb. 3: Südliches Gleisdreieckgelände, Berlin, 2015 (Quelle: SenSW 2018b)



Abb. 4: Spielplatz an der Norwegerstraße, Berlin, 2018 (Quelle: eigene Aufnahme)

In keinem Fall dürfen bauliche Nutzungen und Grünräume gegeneinander ausgespielt werden. Auch der Natur- und Umweltschutz muss – gerade, um zusammenhängende Flächen an den Ortsrändern zu bewahren und die Zersiedelung der Landschaft zu verhindern – sich aktiv in die Stadtentwicklungspolitik vor Ort einbringen und als

gleichwertiger Akteur neben allen anderen Stimmen gesehen und verstanden werden. Mit Besorgnis ist zu verzeichnen, dass Argumente des Naturschutzes gegen Projekte der Bestandsentwicklung missbraucht werden, während persönlich nachvollziehbare Gründe der bestehenden Bewohnerschaft die tatsächliche Ursache für die Ablehnung sind. Hier gilt es, an das gesellschaftliche Verantwortungsgefühl aller Akteure zu appellieren.

Nachverdichtung muss im Übrigen nicht ausschließlich baulich verstanden werden. Vielmehr ist es eine kluge Nachverdichtung von verschiedenen Nutzungen an einem Ort (also multicodierte Räume), die sich flächensparend auswirkt. Dazu zählen Gemeinschaftswerkstätten in Wohnsiedlungen, die außerschulische Nutzung von Schulgebäuden in den Abendstunden oder die Implementierung sozialer und ökologischer Nutzungen von Dachflächen.

3.3 Wunsch und Wirklichkeit – Verlangen und Verzicht

Eine vom NABU in Auftrag gegebene, repräsentative Umfrage der forsa Politik- und Sozialforschung GmbH von Juni 2018 zeigt, dass 30 % der Bevölkerung in Deutschland in einem freistehenden Einfamilienhaus wohnen. Insgesamt 67 % gaben das freistehende Einfamilienhaus als bevorzugtes Wohngebäude an. Dieses Delta in einen Neubaubedarf von Einfamilienhäusern zu übertragen, wäre verheerend für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Um also bezahlbare und attraktive Quartiere mit hoher Lebensqualität zu schaffen, sollte seitens der Kommunen dennoch auf eine kompakte Siedlungsstruktur gesetzt werden – mit kurzen Wegen, vielfältigen Nutzungsangeboten, resilienten Infrastrukturen und ausreichend Grün- und Freiräumen.

Während auch Natur- und Umweltschutzverbände noch zögern, eine Verzichtsdiskussion anzustoßen, geht es ehrlicherweise beim Flächensparen genau darum: Der Verzicht auf die Ausweisung zusätzlicher Baugebiete, der Verzicht auf den Hausbau im Grünen, der Verzicht auf eine größere Wohnung, der Verzicht auf die Exklusivität von Räumen oder Nutzungsansprüchen an sie. Diese Debatte sollte dringend geführt werden, zumal Fläche und Boden im gesellschaftlichen Bewusstsein leider noch sehr abstrakte Güter sind. Im Gegensatz zur Plastiktüte kaufen wir sie nicht täglich im Supermarkt ein. Dennoch konsumieren wir diese endliche Ressource.

4 Grundsteuer

Neben einer nachhaltigen Stadtentwicklungspolitik in den Kommunen muss sichergestellt sein, dass keine staatlichen Instrumente die nachhaltige Stadtplanung (wenn auch unbeabsichtigt) konterkarieren und somit behindern. Dazu zählt die aktuelle Grundsteuer. Der NABU fordert seit langem die Reform der Grundsteuer in eine reine Bodenwertsteuer und ist Erstunterzeichner des bundesweiten, überparteilichen Aufrufs „Grund-

steuer: Zeitgemäß!“². Bei der aktuellen Grundsteuer (und den am meisten diskutierten Reformmodellen) stellt das Gebäude einen Teil der Bemessungsgrundlage dar. Somit ist die Steuer für erschlossene, baureife, aber eben unbebaute Grundstücke extrem niedrig. Werden sie bebaut, steigt die Grundsteuer. Somit gibt es keinen grundsteuerlichen Anreiz, sie zu bebauen. Im Gegenteil: Das Nichtstun, Brachliegenlassen und letztlich gar die Spekulation wird durch eine niedrig bleibende Grundsteuer begünstigt.

Wenn aber ein Bedarf an Wohnraum besteht, entsteht auf diesem Umweg letztlich ein höherer Druck, neue Baugrundstücke auszuweisen und die Bebauung am Ortsrand zu befördern. Dies gilt es zu verhindern. Stattdessen sollten vorrangig die Grundstücke aktiviert und entsprechend den Planungen genutzt werden, die bereits erschlossen und mit Baurechten versehen sind. Hier könnte die Bodenwertsteuer eine Unterstützung darstellen, denn sie unterscheidet nicht zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken, sondern bezieht sich ausschließlich auf den Bodenwert der Grundstücke – in diesem Wert spiegeln sich die bestehenden Baurechte, also Art und Maß der möglichen baulichen Nutzung, bereits wider. Durch eine entsprechende Bebauung würde sich die Grundsteuer nicht ändern. Die bauliche Investition entsprechend der Vorgaben der Stadtplanung würde nicht durch eine höhere Grundsteuer bestraft werden. Eine Bodenwertsteuer hätte also eine mobilisierende Wirkung, würde das Prinzip „Innen- vor Außenentwicklung“ grundsätzlich unterstützt und könnte somit dazu beitragen, dass der Druck auf die Peripherie etwas abgemildert wird.

Während eine auf das Gebäude fokussierte Grundsteuer also die Aussagen der Stadtplanung konterkariert, unterstützt die Bodenwertsteuer die Befolgung der Bauleitplanung und weiterer kommunaler Vorgaben zur Flächennutzung. Gleichwohl kann sie kein Ersatz für die kommunale Planung sein.

Aufgrund des aktuellen eher moderaten Anteils der Grundsteuer am Gesamtsteueraufkommen kann durchaus diskutiert werden, ob eine entsprechende Mehrbelastung tatsächlich eine (fiskalisch) mobilisierende Wirkung entfalten könnte. Dies ist aber eine Frage der konkreten Ausgestaltung und Erhebung der Grundsteuer, namentlich von Steuermesszahlen und kommunalen Hebesätzen. Grundvoraussetzung bleibt ein notwendiger Paradigmenwechsel, der allein den Boden(wert) zur Bemessungsgrundlage macht. Ein Blick auf die mediale Rezeption der Grundsteuerreform im Allgemeinen und des Reformmodells Bodenwertsteuer lässt hoffen, dass unabhängig vom Ausgang der Grundsteuerreform ein initiiender und nachhaltiger Beitrag zur Bodendebatte geleistet wurde und wird.

² <http://www.grundsteuerreform.net>

5 Literatur

- BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017. BGBl. I: 3634.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2017): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen – Erhebung und Erprobung von Bausteinen eines aktiven Managements.
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2017/innenentwicklungspotenziale/01-start.html?nn=430172> (Zugriff: 16.07.2018).
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Klimaschutzplan 2050. Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung.
- Bundesrat (2011): Beschluss des Bundesrates vom 25.11.11, Drucksache 590/11 (Beschluss).
[https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0501-0600/590-11\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2011/0501-0600/590-11(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Zugriff: 31.07.2018).
- Bundesregierung (2012): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012.
- Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016.
- Bundesregierung (2018): Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD.
- Deschermeier, P.; Henger, R.; Seipelt, B.; Voigtländer, M. (2017): Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land. IW-Kurzberichte 44/2017.
- FHH – Freie und Hansestadt Hamburg (2017): Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 28. Juni 2017 „Möglichkeiten zur Bebauung von Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB nicht anwenden“ (Drucksache 21/9593). Drucksache 21/11339.
- Grossmann, M. (2018): Weltnaturerbe Buchenwälder. Die Buchenwälder Europas.
<http://www.weltnaturerbe-buchenwaelder.de/die-buchenwaelder-europas.html> (Zugriff: 16.07.2018).
- SenSW – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2018a): Geoportal Berlin/Luftbilder 1996, Maßstab 1:12 000.
<https://fbinter.stadt-berlin.de/fb/index.jsp> (Zugriff: 16.07.2018).
- SenSW – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2018b): Geoportal Berlin/Digitale farbige Orthophotos 2016 (DOP20RGB).
<https://fbinter.stadt-berlin.de/fb/index.jsp> (Zugriff: 16.07.2018).
- UBA – Umweltbundesamt (2018): Flächensparen – Böden und Landschaften erhalten.
<https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten#textpart-1> (Zugriff: 16.07.2018).