

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

23.11.2010

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-282
Telefax +49 221 3771-180

E-Mail

folkert.kiepe@staedtetag.de

axel.welge@staedtetag.de

Nachhaltiges Landmanagement - eine Aufgabe für die Praxis

Vortrag

von

Axel Welge

Hauptreferent des Deutschen Städtetages
für Umwelt und Wirtschaft

im Rahmen einer Veranstaltung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung „Nachhaltiges Landmanagement“ am 10./11. November 2010 in Bonn, La Redoute

1. Bedeutung des Faktors „Fläche“ für die Stadtentwicklung

Boden ist eine der zentralen Ressourcen der Stadtentwicklungspolitik. Wachsende Flächenansprüche, ein beschleunigter Nutzungswandel, neue Herausforderungen des Stadtbbaus (in vielen Städten bei abnehmender Einwohnerzahl) und eine größere Bedeutung privater Investoren und ihrer Projekte für die Stadtentwicklung sowie damit verbundene Nutzungskonflikte haben die (knappe) Ressource „Fläche“ wieder in den Mittelpunkt des kommunalpolitischen Interesses gerückt.

In Städten und Regionen mit wirtschaftlicher Prosperität besteht auf Grund des großen Entwicklungsdrucks eine hohe Flächennachfrage. Dort führt ein immer knapper werdendes Flächenangebot zum Anstieg der Bodenpreise in den Zentren, weshalb viele Bauwillige in das vermeintlich kostengünstigere Umland und in die ländlichen Kreise ausweichen. Aber auch in schrumpfenden Regionen werden weiterhin bislang unbebaute Flächen neu in Anspruch genommen, obwohl umfangreiche innerstädtische Brachflächen vorhanden sind.

Den vielfältigen Standort- und Nutzungsansprüchen stehen von Seiten der räumlichen Planung Leitbilder der Innenentwicklung und der kompakten Stadt in den Kernstädten bzw. das Zentrale-Orte-Prinzip gegenüber. Die daraus sich ergebenden Konflikte wurden in den Zeiten allgemeinen "Wachstumsdenkens" selten entschieden, sondern

meist durch zusätzliche Flächenausweisungen an den Rändern der Agglomeration und in nicht-zentralen Orten des ländlichen Raums auf der sogenannten grünen Wiese "gelöst". Die Flächeninanspruchnahme konnte so bislang insgesamt nicht wirksam begrenzt werden.

2. Das Flächenreduktionsziel der Bundesregierung

Inzwischen wird im Rahmen eines umfassenden Ressourcenschutzes allgemein anerkannt, dass die Flächeninanspruchnahme reduziert werden muss. Daraus ergibt sich eine große Herausforderung für die Gemeinde- und Stadtentwicklung. Die Bundesregierung will im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsstrategie bis zum Jahr 2020 eine Reduktion der Flächenneuanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag erreichen. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sowie hoher Infrastruktur- und Energiekosten liegt eine nachhaltige und bestandsorientierte Siedlungsentwicklung auch im kommunalen Interesse.

3. Die Position der kommunalen Spitzenverbände

Die kommunalen Spitzenverbände unterstützen deshalb ein nachhaltiges Landmanagement und einen sparsamen und schonenden Umgang der Städte und Gemeinden mit Grund und Boden seit längerem. In der letzten Sitzung des Staatssekretärsausschusses der Bundesregierung für nachhaltige Entwicklung zur Umsetzung des Fortschrittsberichts der Bundesregierung zur Nachhaltigkeitsstrategie am 09.02.2009 waren sich Bundesregierung und Kommunale Spitzenverbände hinsicht-

lich einer engen Zusammenarbeit mit dem Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme einig.

Ziel nachhaltigen Landmanagements muss es daher sein, bestehende Flächenpotenziale durch Um- und Wiedernutzung von Brachflächen, durch Verdichtung im Bestand sowie durch bessere Nutzungsmischung zu mobilisieren und für neue Nutzungen in Anspruch zu nehmen.

Das ist gewiss nicht einfach. Denn betrachten wir unsere individuellen Bedürfnisse, so wollen die meisten von uns mehr Fläche für Wohnen, Arbeit, Freizeit und Mobilität; auch überbieten sich nach wie vor einige Gemeinden im interkommunalen Wettbewerb bei der Flächenausweisung, oft mit der Folge, dass überdehnte Erschließung und unausgelastete Infrastruktur die kommunale Handlungsfähigkeit finanziell auszuhöhlen droht.

Aber es gibt für das angestrebte Ziel auch große Chancen:

- Immer mehr Gebäude und ihre Nutzflächen liegen im Zuge des wirtschaftsstrukturellen und demografischen Wandels brach, meist in städtebaulich attraktiver Lage mit guter Infrastruktur. Diese und die Konversionsflächen von Bahn, Post und Militär können wir nutzen. Dann müssen wir allerdings die Erneuerung des Baubestandes gegenüber dem Neubau durch Stadtentwicklungsplanung aktiv fördern.

- die Bevölkerungsentwicklung
- Leitbild, Leipzig Charta, Territoriale Agenda EU

Künftiges Landmanagement muss viererlei anstreben:

- weniger Inanspruchnahme neuer Flächen,
- Innenentwicklung vor Außenentwicklung durch Bestandsumbau,
- mehr Qualität in der Flächennutzung,
- Integration von Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung (ÖPNV)
- Klimaschutz

Lösungsansätze für ein nachhaltiges Landmanagement müssen ein Bündel von Maßnahmen umfassen, wobei die Raumordnung, die Wohnungs-, Verkehrs- und Umweltpolitik sowie das Steuerrecht einbezogen werden müssen. Im Vordergrund muss dabei die Erkenntnis stehen, dass künftige Entwicklung sich auf Stadtbau konzentrieren muss, um funktionierende, lebenswerte Städte mit Nutzungsmischung und ausgewogener Sozialstruktur zu sichern.

4. Konzepte der Städte und Gemeinden zum nachhaltigen Landmanagement

4.1. Leitbild der kompakten,utzungsgemischten Stadt

Bereits in dem von der 32. Hauptversammlung des Deutschen Städtetags im Jahre 2003 verabschiedeten „Leitbild für die Stadt der Zukunft“ sind Maßstäbe für eine nachhaltige Stadtentwicklung formuliert, nämlich die Zentren zu stärken und Freiräume am Stadtrand zu erhalten, um eine deutliche Verminderung künftigen Flächenverbrauchs zu erreichen. Nicht zuletzt auf Grund der weiteren Beförderung des Themas durch die kommunalen Spitzenverbände ist das Thema auf der kommunalen Ebene „angekommen“. Städte und Gemeinden haben seitdem ihre Bemühungen zum Flächensparen verstärkt.

4.2. Einzelne Instrumente eines nachhaltigen Landmanagements (Stadtentwicklungspolitik)

Auf kommunaler Ebene gibt es kein Verfahren, das auf alle Fälle passt. Die verschiedenen Instrumente müssen vielmehr gebündelt und individuell angepasst zum Einsatz kommen, so dass bei jedem Problem die Bausteine neu arrangiert werden müssen. Einige der wichtigsten Instrumente sind:

a) *Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung*

Hier geht es vor allem darum, die Bodenschutzklausel des § 1 a Abs. 2 BauGB stärker zu beachten und durchzusetzen, sowie um den Abbau von Hemmnissen der Innenentwicklung.

b) *strategisches, effizientes Flächenmanagement*

Der DST hat hierzu bereits 2002 seinen Mitgliedern eine Arbeitshilfe mit Handlungsempfehlungen an die Hand gegeben.

c) *Wiedernutzung von Brachflächen*

Hier geht es vor allem um die Altlastenbeseitigung und deren Finanzierung, den Einsatz von Flächenkreislauffonds, sowie um die Erarbeitung von Brachflächen- und Baulückenkatastern.

d) *Nutzung leergefallener Bausubstanz sowie eine angemessene Nachverdichtung*

Die Schwerpunkte der Arbeit liegen hier bei den Gewerbebauten und den 50er-Jahre-Siedlungen.

e) *Klimaschutz + energetische Sanierung*

Der DST hat hierzu bereits im Jahre 2008 ein Positionspapier „Klimaschutz in den Städten“ erarbeitet und den Städten zur Verfügung gestellt.

f) *Qualitative Aufwertung der Wohnstandorte im Innenbereich -*

und die Innenbereiche von öffentliche Räumen, Plätzen, Straßen
Um Familien in der Stadt zu halten und Ältere für die Stadt zu gewinnen, müssen Wohnsiedlungen auch in ihrer Gestaltung aufgewertet werden.

g) *Interkommunale und regionale Zusammenarbeit*

Kooperative Planungs- und Handlungsansätze in den Stadt-Umland-Verflechtungsbereichen leisten wesentliche Beiträge zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung und zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden. Sie sollten bei der Abstimmung des Siedlungsflächenbedarfs und bei der Umsetzung stadtregi-onaler Freiraumkonzepte – z. B. im Zuge der Entwicklung von Landschaftsparks – ebenso verstärkt zum Tragen kommen wie bei der Entwicklung interkommunaler Gewerbegebiete. Im regi-onalen Verbund können auch regionale Gewerbe- oder Aus-gleichsflächenpools gebildet werden.

g) *Öffentliches Bewusstsein*

Stärkung des öffentlichen Bewusstseins für den Wert unzersie-delter Landschaften und unversiegelter Böden.

5. Unterstützung nachhaltiges Landesmanagements durch Pla-nungsrecht und Raumordnung

Vor der Entwicklung gänzlich neuer Instrumente und Verfahren ist es sinnvoll, das vorhandene Planungsinstrumentarium der Raumordnung auf allen Ebenen konsequenter anzuwenden, bestehende Vollzugsde-fizite zu beheben, geeignete planerische Einzelinstrumente zu schärfen und die Wirksamkeit der verbindlichen Vorschriften und Planungsin-strumente durch informelle Verfahren zu erhöhen.

In den Landesplänen und den Regionalplänen sollten Orientierungswerte für die anzustrebenden Mindestdichten und für eine Wiedernutzung im Bestand vorgesehen werden.

6. Änderung von finanzpolitischen und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen zur Unterstützung eines nachhaltigen Landmanagements

Um die planerischen Instrumente umsetzen zu können, ist es erforderlich, einige finanzpolitische und steuerliche Rahmenbedingungen so zu ändern, dass ein Anreiz fürs Flächensparen entsteht.

6.1

Ein solches Anreizsystem könnte vom Gesetzgeber beispielsweise bei der anstehenden Umgestaltung der *Grundsteuer* geschaffen werden. Zur Unterstützung der bodenpolitischen Ziele der Städte sollte eine erhöhte Besteuerung erschlossener, aber unbebauter Grundstücke ermöglicht werden. Der Grundbesitz ist für die Eigentümer unter dem bisherigen Steuerrechtsregime nur mit Opportunitätskosten verbunden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die großen Flächenpotentiale in den städtischen Räumen, die sich aus den brachgefallenen ehemaligen Industrieflächen, Bahn- und Postflächen und den militärischen Liegenschaften ergeben. Für die Eigentümer besteht oft keine ökonomische Veranlassung, den Boden einer optimalen Nutzung zuzuführen. Eine Grundsteuerreform auf der Grundlage der Bodenwerte,

bei der die planungsrechtlich zulässige Bebaubarkeit - und nicht die tatsächliche Nutzung – zu Grunde gelegt wird, würde das spekulative Liegenlassen von Flächen sanktionieren und die Mobilisierung dieser Flächen befördern. Dies würde den Druck von den Städten nehmen, neue, zusätzliche Flächen als Bauland bereitzustellen und mit zusätzlichem Kostenaufwand zu erschließen, bevor nicht zunächst vorhandene, bereits erschlossene Flächen genutzt werden.

6.2

Ferner sollte überlegt werden, ob die *Gründerwerbssteuer* zur Stützung der Innenentwicklung nach der Lage der Grundstücke differenziert werden könnte, sodass für Gründerwerb in städtischen Gebieten ein reduzierter Steuersatz und außerhalb dieser Gebiete ein erhöhter Steuersatz erhoben wird.

6.3

Außerdem ist die steuerliche Absetzbarkeit von Mobilitätsaufwendungen für die Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen relevant. Der Deutsche Städtetag hat sich deshalb bereits vor Jahren für eine deutliche Reduzierung der *Pendlerpauschale* ausgesprochen, die als "Zersiedelungsprämie" wirkt und damit zum Leitbild einer nachhaltigen Stadt- und Siedlungsentwicklung überhaupt nicht passt.

6.4

Schließlich müsste auch die staatliche Finanzierung und Förderung von *suburbanen Infrastrukturen* außerhalb gemeindlicher Netzwerke überprüft werden. Generell sollten alle steuerlichen und Förderregelungen, die nicht zentrenorientiert sind und daher einer auf die Nutzung vorhandener Infrastruktur ausgerichteten Flächensparpolitik entgegenstehen, abgebaut werden.

6.5

Vor allem aber sollte die kommunale Bodenwirtschaft insbesondere in Regionen mit einem erheblichen Umfang brachgefallender Verkehrs- und Bauflächen und geringer Flächennachfrage durch landesweite bzw. regionale *Grundstücksfonds* unterstützt werden. Durch Vorfinanzierung bzw. Übernahme der Altlastensanierungs- und Aufbereitungskosten sowie durch Projektmanagementleistungen und Mitwirkung bei der Flächenvermarktung können solche Fonds die stadtstrukturell und ökologisch erwünschte Innenentwicklung erheblich erleichtern und beschleunigen. Vorrangig muss das Problem der Finanzierung von Altlastensanierungs-, Abbruch- und Aufbereitungskosten als notwendige Vorleistungen eines Flächenrecyclings in wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht wirksamer als in den bisherigen Vorschriften des Planungs- und Bodenschutzrechts gelöst werden.

7. Ausblick

Hauptziele kommunaler Flächenpolitik sind die Verstärkung des Bau-
landangebotes, einschließlich der Abwägung mit Freiraumbelangen,
die Mobilisierung von Flächenpotenzialen für die Innenentwicklung
und der Abbau von flächenbezogenen Mobilisierungshemmnissen.
Öffentlich-rechtliche bzw. hoheitliche Instrumente der Planung und
Planrealisierung und die privatrechtlichen bzw. marktorientierten In-
strumente ergänzen sich dabei. Voraussetzung ist nicht nur eine inten-
sive Kooperation der kommunalen Fachressorts (Stadtentwicklung,
Stadtplanung, Umwelt, Liegenschaftswesen, Wirtschaftsförderung,
Kämmerei), sondern ebenso die enge Zusammenarbeit mit privaten
Eigentümern, Investoren und Projektentwicklern.

Die in diesem Projekt zu erarbeitenden Forschungsergebnisse sollten
wertvolle und vor allem praxistaugliche Informationen zur kosten-
günstigen und effektiven Gewinnung von Flächeninformationen, zur
Identifizierung von Standorten, die bei der Innenentwicklung vorran-
gig zu berücksichtigen sind, für die Bewertung von Flächenportfolios
wie auch zum Monitoring der Flächennutzung und der Flächenent-
wicklung liefern. Die Projekte sollen somit einen maßgeblichen Bei-
trag für eine nachhaltige Stadtentwicklung leisten.

Ich hoffe, dass die Ergebnisse dieses Forschungsprojekts breit genutzt
werden. Der Deutsche Städtetag wird sie jedenfalls nicht nur be-

kanntmachen, sondern sie mit seinen Mitgliedstädten intensiv beraten und nutzen.