

# Flächenwende

## Positionspapier des Öko-Instituts für eine nachhaltige Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Darmstadt, im Juli 2005

Dr. Matthias Buchert, Infrastruktur & Unternehmen, Darmstadt  
Henning Arps, Infrastruktur & Unternehmen, Darmstadt



## Flächenwende

Positionspapier des Öko-Instituts für eine nachhaltige Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Dr. Matthias Buchert, Infrastruktur & Unternehmen, Darmstadt  
Henning Arps, Infrastruktur & Unternehmen, Darmstadt

Öko-Institut e.V., Institut für angewandte Ökologie

Geschäftsstelle Freiburg  
Merzhauser Straße 173  
D-79100 Freiburg  
Tel.: 0761/45 295-0  
Fax: 0761/47 54 37

Büro Darmstadt  
Rheinstraße 95  
D-64295 Darmstadt  
Tel.: 06151/81 91-0  
Fax: 06151/81 91-33

Büro Berlin  
Novalisstraße 10  
D-10115 Berlin  
Tel.: 030/28 04 86-80  
Fax: 030/28 04 86-88

Darmstadt, im Juli 2005

Das Öko-Institut e.V. ist das führende Umweltforschungsinstitut im Bereich der angewandten Ökologie. Es erstellt wissenschaftliche Gutachten und berät PolitikerInnen, Umweltverbände, Institutionen und Unternehmen. Das Institut ist an den Standorten Freiburg, Darmstadt und Berlin vertreten.

Seit der Gründung im Jahr 1977 untersucht und beurteilt das Institut Umweltprobleme, weist auf Risiken hin und entwickelt mögliche Lösungen. Heute orientiert sich die Arbeit inhaltlich am Gedanken der nachhaltigen Entwicklung und methodisch am Konzept der Transdisziplinarität.

## Inhalt

Einleitung .....	4
1. Historische Entwicklung .....	6
2. Der Kontext zur aktuellen Nachhaltigkeitsdiskussion .....	9
3. Kommunikation zur Flächenwende .....	9
4. Beiträge der relevanten Akteure .....	11
5. Zeitliche Differenzierung der Umsetzung .....	13
6. Sofortprogramm Flächenwende .....	15
7. Quellenauswahl .....	16
8. Anhang .....	17

## Einleitung

Der Vorstand des Öko-Instituts hat aufgrund der hohen umweltstrategischen Bedeutung des Themas „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ die Durchführung des Projektes „Flächenwende“ aus eigenen Mitteln des Öko-Instituts initiiert. Im Rahmen des Eigenmittelprojektes des Öko-Instituts werden wesentliche Thesen für eine integrierende Gesamtstrategie zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme skizziert. Diese Thesen dienen dazu, die politischen Perspektiven aufzuzeigen, um das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung (Bundesregierung 2001<sup>1</sup>) zu erreichen. Die nachfolgenden Thesen wurden in einem ersten Schritt vom Öko-Institut intern entwickelt<sup>2</sup> und als Diskussionsgrundlage für den Fachworkshop „Flächenwende“ am 26. Oktober 2004 verwendet. Das Öko-Institut hat kritische Anmerkungen und wichtige Ergänzungen der Workshopteilnehmer zu den vorgestellten Thesen in das vorliegende Positionspapier eingearbeitet. Den externen Experten sei an dieser Stelle für die konstruktiven Hinweise ausdrücklich gedankt (Weitere Hinweise zum Fachworkshop „Flächenwende“ siehe Anhang).

## Motivation des Öko-Instituts für das Eigenprojekt Flächenwende

Trotz zahlreicher Aktivitäten verschiedener Akteure im Zusammenhang mit diesem umweltpolitischen Handlungsfeld ist bislang eine integrierende bundesweite Gesamtstrategie zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, welche an alle Akteure auf den verschiedensten raumpolitischen Ebenen (Bundes-, Landes-, Regional- und lokaler Ebene) adressiert ist, nicht bekannt. Allerdings hat die Diskussion spätestens mit der Zielfestlegung im Nachhaltigkeitsbericht der Bundesregierung eine neue Verbindlichkeit und nicht zuletzt durch die intensiven Aktivitäten des Nachhaltigkeitsrates auf Bundesebene eine neue Qualität erhalten. Weiterhin sind auf Ebene verschiedener Bundesländer, Regionen und Kommunen häufig qualitativ hervorragende Ansätze und Aktivitäten zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu beobachten.

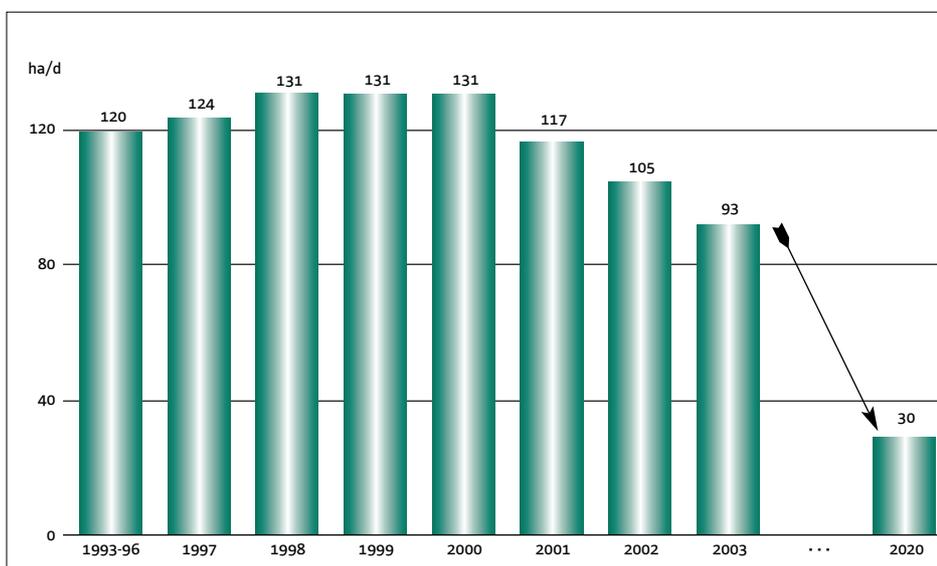
Mit diesem Hintergrund wird im Folgenden seitens des Öko-Instituts eine integrierende Strategie in Form einer inhaltlichen Klammer für die bereits bestehenden Ansätze zu Initiativen und Praxisbeispielen vorgeschlagen, die kurz unter der Bezeichnung Flächenwende zusammen gefasst wird. Dabei ist dem Öko-Institut bewusst, dass damit nicht das Bild einer detaillierten Strategie, die für die Zielerreichung 30 ha-Ziel notwendig wäre, entwickelt wurde, sondern die Thesen zeigen wesentliche Eckpunkte auf, die im weiteren politischen und wissenschaftlichen Prozess aus Sicht des Öko-Instituts berücksichtigt werden müssen.

## Was wird unter Reduzierung der Flächeninanspruchnahme verstanden ?

Die folgenden kurzen Ausführungen konzentrieren sich auf den Parameter Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsfläche, der zentraler Gegenstand der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung ist. Dem Öko-Institut ist dabei wohl bekannt, dass die fachlich differenzierte Form der Diskussion zusätzliche Parameter wie z. B. Versiegelungsgrad, Zerschneidungsgrad etc. umfasst. Dies soll hier aus Gründen der Vielschichtigkeit und Komplexität nicht Gegenstand sein. Hierzu wird als umfassendes Werk insbesondere auf den aktuellen Materialienband des Umweltbundesamts verwiesen<sup>3</sup>. Anhand der nachfolgenden Graphik, welche den Zielwert (30 ha je Tag im Jahr 2020) in Relation zur derzeitigen Flächeninanspruchnahme darstellt, wird die große Herausforderung an alle tangierten Politikbereiche und Akteure deutlich. Zwar sind v. a. aufgrund der insgesamt schwachen Baukonjunktur zuletzt Rückgänge der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme zu verzeichnen; der Zielwert (30 ha je Tag) ist ohne einen Paradigmenwechsel im Umgang mit Fläche jedoch noch in weiter Ferne, selbst wenn der aktuelle Wert mit 93 ha Flächenverbrauch pro Tag unter einer angenommenen Trendgeraden bis zum Jahr 2020 liegt.

- 1 Im Dezember 2001 hat der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung (Green Cabinet) den Entwurf einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen. Er wurde am 19. Dezember 2001 von der Bundesregierung der Öffentlichkeit vorgestellt. Im April 2002 wurde die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Titel Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung (Nachhaltigkeitsbericht) von der Bundesregierung verabschiedet. Sie wurde im September 2002 vom Bundeskanzler auf dem Weltgipfel in Johannesburg (Rio +10) der Weltöffentlichkeit vorgestellt. Hinsichtlich Flächeninanspruchnahme wurde formuliert, dass das Ziel „eine Flächeninanspruchnahme von maximal 30 ha pro Tag im Jahr 2020“ ist.
- 2 Die im Folgenden dargestellten Thesen sind gemeinsam von den Mitarbeitern des Bereichs Infrastruktur & Unternehmen (I&U) sowie Umweltrecht des Öko-Instituts entwickelt worden.
- 3 UBA 2003 : Penn-Bressel, G. et al. „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, Umweltbundesamt (Hrsg.), erschienen in der Reihe UBA-Texte 90/03.

Abb. 1 Flächeninanspruchnahme in Deutschland 1993 bis 2003 (neue Verkehrs- und Siedlungsfläche) sowie die Zielsetzung bis 2020 in [ha pro Tag]



Quellen: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung und Statistisches Bundesamt Deutschland

## Warum soll man überhaupt Flächen sparen?

Es liegen hinreichende Gründe dafür vor, die für eine möglichst umfassende Realisierung einer flächeneffizienten Siedlungsentwicklung sprechen. Aus **ökologischer Sicht** besteht Anlass zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, v. a. um den Verlust an fruchtbaren Böden zu minimieren, die weitere Zerschneidung und Verlärmung der Landschaft zu stoppen sowie die negative Beeinflussung der Biodiversität und des Wasserhaushalts nach Möglichkeit zu vermeiden.

Aus **ökonomischer Sicht** ist die Flächenwende u. a. deshalb essentiell, weil ein Überangebot an ausgewiesenen Flächen auf der grünen Wiese (neues Bauland) mittel- und langfristig in vielen Regionen zu einem drastischen Verfall der Grundstücks- und Immobilienpreise führen wird. Dies schließt negative Konsequenzen wie hohe Leerstände in Gemeinden und Stadtquartieren mit ein. Außerdem führen zusätzliche Infrastrukturkosten zu zusätzlichen hohen Belastungen mit fixen Kosten für Wirtschaft, öffentliche Hand und private Haushalte. Des Weiteren wird z. B. die interkommunale Konkurrenz um die Flächennutzung zur Schwächung der Regionen führen können.

Nicht zuletzt sind **soziale Gründe** anzuführen, weil die weitere soziale Entmischung von Siedlungen bei reduzierter Flächeninanspruchnahme verringert werden kann. Dazu zählen ebenfalls die Vorteile einer Stadt der „kurzen Wege“, die eine bessere Vereinbarkeit zwischen Beruf und Familie gewährleisten kann.

Die ökologischen, ökonomischen und sozialen Gründe für eine reduzierte Flächeninanspruchnahme könnten noch weiter vertieft und ergänzt werden. Es wird aber bereits deutlich, dass eine Vielzahl an Gründen für eine rasche Flächenwende sprechen.

Der Indikator Siedlungs- und Verkehrsfläche der Flächenerhebung bildet als quantitativer Leitindikator für nicht nachhaltige Lebensstile und Wirtschaftssysteme die Situation weitgehend zutreffend ab. Darstellungen des Indikators sind auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sinnvoll (UBA 2003). Qualitativer Aspekte der Flächennutzung, wie z. B. die bundesweite Flächenversiegelung sind bislang trotz intensiver und umfangreicher Datenerhebungen auf örtlicher und regionaler Ebene nur eingeschränkt bekannt und müssen deshalb für unterschiedliche Nutzungsarten geschätzt werden<sup>4,5</sup>. Die Einführung eines entsprechend geeigneten Indikators für die Versiegelung und entsprechende bundesweit repräsentative Datenerhebungen wären demzufolge wünschenswert und notwendig (UBA 2003).

Aufgrund der bislang vorliegenden Erkenntnisse und Erfahrungen sind im Folgenden **sechs Thesen aus Sicht des Öko-Instituts** dargestellt. Zum einen werden Schlussfolgerungen anhand der bereits vorliegender Erkenntnisse aus den bisherigen Recherchen belegt (Thesen 1 bis 2), des Weiteren werden auf Basis weitergehender Überlegungen Vorschläge zur Entwicklung einer integrierenden Gesamtstrategie dargelegt, indem **wesentliche Eckpunkte für eine solche Strategie** dargestellt sind (Thesen 3 bis 6). Das Öko-Institut hat sich dabei auf wesentliche Punkte beschränkt. Selbstverständlich können im Rahmen dieser Thesenübersicht auch nicht annähernd alle Bereiche und Facetten der vielschichtigen Flächendiskussion angeschnitten werden.

## 1. Historische Entwicklung

### These 1

***Die Herausforderung „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ ist nicht neu !***

***Die fachlichen Voraussetzungen für die Entwicklung einer Strategie liegen umfangreich vor !***

Blickt man auf die vergangenen Jahre und Jahrzehnte zurück, entdeckt man ohne Schwierigkeiten eine Vielzahl von prominenten Beiträgen, die sich thematisch mit der Problematik der hohen Flächeninanspruchnahme sowie den damit einhergehenden Beeinträchtigungen auseinandersetzen.

Auf internationaler Ebene haben verschiedene Vereinbarungen den Weg für eine Diskussion zur Problematik der Flächeninanspruchnahme bereitet. 1983 gründeten die Vereinten Nationen als unabhängige Sachverständigenkommission die Weltkommission für Umwelt und Entwicklung (WCED)<sup>6</sup>. Die Kommission veröffentlichte vier Jahre später ihren als Brundtland-Report bekannt gewordenen Zukunftsbericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ („Our Common Future“ 1987). Dieser beeinflusste die internationale Debatte zur Entwicklungs- und Umweltpolitik maßgeblich, weil hier erstmals das Leitbild einer „nachhaltigen Entwicklung“ vorgestellt wurde, zu dem sich die Staatengemeinschaft auf der Konferenz von Rio 1992 bekannte.

Neben der Umsetzung dieser internationalen Verpflichtungen und Leitbilder erfolgte in Deutschland bereits seit vielen Jahren eine Flächen-Diskussion. 1985 wurden mit der Bodenschutzkonzeption der **Bundesregierung** erstmalig alle bedeutenden Einwirkungen auf den Boden zusammengefasst und bewertet, um auf die notwendige Trendwende im Landverbrauch hinzuwirken (Deutscher Bundestag, Drucksache 10/2977). Mit den 1987 vom Bundeskabinett beschlossenen "Maßnahmen zum Bodenschutz" wurde der Schutz des Bodens als eine der wichtigsten fach- und bereichsübergreifenden Aufgaben der Umweltpolitik

4 Die Flächenerhebung des Statistischen Bundesamts nach Art der tatsächlichen Nutzung basiert auf der Auswertung der Liegenschaftskataster zu einem festgelegten Stichtag. Eine Erfassung des Versiegelungsgrads findet dabei nicht statt. Ebenso stoßen die weiteren Flächennutzungsstatistiken wie zum Beispiel auf Basis von Fernerkundungsdaten oder Baulandumfragen auf methodische, technische oder organisatorische Grenzen hinsichtlich ihrer Detailiertheit.

5 Der Versiegelungsgrad in Siedlungsgebieten wird auf 50 %, bei Straßen und Plätzen auf > 50 % geschätzt (UBA 2003).

6 WCED = World Commission on Environment and Development, Genf.

der kommenden Jahre hervorgehoben (Deutscher Bundestag, Drucksache 11/1625). Schließlich wurde in der 13. Legislaturperiode das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) verabschiedet<sup>7</sup>. Das Ziel sparsamer Umgang mit Grund und Boden findet sich des Weiteren im Raumordnungsgesetz (§2 ROG)<sup>8</sup> sowie im Bau-gesetzbuch (§1a BauGB)<sup>9</sup>.

Des Weiteren hat 1998 die **Enquete-Kommission**<sup>10</sup> ihren Abschlußbericht "Konzept Nachhaltigkeit – Vom Leitbild zur Umsetzung" vorgelegt<sup>11</sup>. Im Beispielsfeld Bauen und Wohnen werden u. a. Strategien zur Verringerung der Inanspruchnahme von Flächen als ausgewählte Zieldimensionen vorgegeben (siehe Kap. 4.3.3 Abschlussbericht der Enquete-Kommission). In Ergänzung wurde von der Enquete-Kommission u. a. eine Studie zum Thema „Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung“ vergeben, die eine Grundlage für die Position der Enquete- darstellt<sup>12</sup>. Als konkreter Zielwert zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wurde das vorläufige Umwelthand-lungsziel definiert, nach dem bis 2010 eine Verringerung der Umwandlungsrate von unbebauten Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 10 % der Rate für die Jahre 1993 bis 1996 erreicht werden soll (1993-1996: ca. 120 ha/Tag)<sup>13</sup>. Eine Überprüfung dieses Umwelthandlungszieles wird allerdings von der Enque-te-Kommission im Rahmen der Abwägung mit anderen Zieldimensionen für notwendig erachtet.

Im Jahr 1998 hat das **Bundesumweltministerium** (BMU) den Entwurf des umweltpolitischen Schwer-punktprogramms vorgestellt (April 1998), in dem das Flächenziel im Themenschwerpunkt Schutz des Na-turhaushalts formuliert wurde: „Die Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr soll vom Wirt-schaftswachstum entkoppelt werden. So soll die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 30 ha pro Tag bis 2020 reduziert werden“ (Pressemitteilung des BMU 25/98).

Der **Umweltrat**<sup>14</sup> spricht sich in seinen Umweltgutachten ebenso deutlich für eine reduzierte Fläche-ninanspruchnahme aus. Im Umweltgutachten 2000 heißt es, dass nicht nur eine Abflachung des Trends zur Flächeninanspruchnahme, sondern darüber hinaus zumindest langfristig ein Nullwachstum anzustreben sei. Weiterhin wird im Umweltgutachten 2002 betont, dass der Strategieentwurf der Bundesregierung zwar einzelne ehrgeizige Ziele enthält, aber gerade in so schwierigen Feldern, wie dem der Verringerung der Flä-cheninanspruchnahme, ist der Test auf die Glaubwürdigkeit erst durch den Beschluss geeigneter Maßnah-men zu erbringen (Umweltgutachten 2002: Für eine neue Vorreiterrolle). Schließlich wird auch im Um-weltgutachten 2004 auf dieses Thema bezug genommen. Das von der Bundesregierung formulierte Flächenziel wird prinzipiell nicht als unrealistisch eingestuft. Im Rahmen des existierenden bundesdeutschen Planungssystems konnten gleichwohl allein durch planerische Mittel bisher keine ausreichenden Steue-rungswirkungen erzielt werden (Umweltgutachten 2004: Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern).

Der nationale Nachhaltigkeitsrat (RNE)<sup>15</sup> hat sich ebenfalls aktiv an der Diskussion beteiligt. Vorab zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung im Jahr 2002 hat der RNE ein Dialogpapier für die Erarbei-tung dieser Strategie veröffentlicht, in dem Ziele zu Schwerpunktthemen wie u. a. der Reduzierung der Flä-cheninanspruchnahme dargelegt werden (RNE 2001). Dabei sollen qualitative und quantitative Ziele an-gestrebt werden, indem die zusätzliche Flächeninanspruchnahme von 100 ha/d auf < 30 ha/d bis zum Jahr

7 §1 BBodSchG: Zweck dieses Gesetzes ist es, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen. Hierzu sind schädliche Bodenver-änderungen abzuwehren, der Boden und Altlasten sowie hierdurch verursachte Gewässerverunreinigungen zu sanieren und Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu treffen. Bei Einwirkungen auf den Boden sollen Beeinträchtigungen seiner natürlichen Funktionen sowie seiner Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte so weit wie möglich vermieden werden.

8 §2 ROG, Abs. 2.8: [...] Die Naturgüter, insbesondere Wasser und Boden, sind sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen [...].

9 §1a BauGB, Abs. 1: Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden, dabei sind Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.

10 Die Enquete-Kommission stellt ein Arbeitsorgan des Deutschen Bundestags dar, das sich als Untersuchungskommission mit aktuellen Themen wie z. B. zur globalen Umwelt- und Entwicklungs-politik beschäftigt. Sie wird vom Deutschen Bundestag eingesetzt.

11 Auf Antrag (fast) aller Fraktionen des Deutschen Bundestages wurde 1995 die Enquete-Kommission Schutz des Menschen und der Umwelt - Ziele und Rah-menbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung eingesetzt. Im Juli 1998 wurde der Abschluß-bericht (Konzept Nachhaltigkeit - Vom Leitbild zur Umsetzung) präsentiert.

12 Dr. Kilian Bizer, Dieter Ewringmann, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut (FIFO) an der Universität zu Köln, Eckhard Bergmann, Dr. Fabian Dosch, Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung, Bonn, Klaus Einig, Gerard Hutter, Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung.

13 Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des 13. Deutschen Bundestages (1997): Konzept Nachhaltigkeit -Fundamente für die Ge-sellschaft von morgen. Bonn.

14 Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) ist ein wissenschaftliches Beratungsgremium der Bundesregierung ([www.umweltrat.de](http://www.umweltrat.de)).

15 Der Rat für Nachhaltige Entwicklung wurde von der Bundesregierung im April 2001 berufen. Er berät sie in ihrer Nachhaltigkeitspolitik und soll mit Vor-schlägen zu Zielen und Indikatoren zur Fortentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie beitragen sowie Projekte zur Umsetzung dieser Strategie vorschlagen ([www.nachhaltigkeitsrat.de](http://www.nachhaltigkeitsrat.de)).

2020 und auf Null bis 2050 reduziert wird. Im Juni 2004 hat der RNE seine Überlegungen einer langfristigen Verminderung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme mit einer Empfehlung an die Bundesregierung abgeschlossen, nachdem zuvor ein breit angelegter Dialog Fläche stattgefunden hat (Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung, RNE Juni 2004).

Es existieren weiterhin zahlreiche Übersichten zu bestehenden Instrumenten und Methoden zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Es werden in der Regel zu bestimmten fachlichen Sektoren bestehende und/oder laufende Beispiele aufgeführt (vgl. ausgewählte Quellen am Ende dieses Positionspapiers, Kap. 7).

Die aufgezeigten Beispiele zeigen anschaulich, dass bereits zahlreiche Untersuchungen zum Thema Flächeninanspruchnahme vorliegen, die sich sowohl mit Instrumenten und Methoden als auch mit Prognosen beschäftigen. Ebenso wird deutlich, dass bereits vor der Formulierung des Flächenziels von 30 ha durch die Bundesregierung im Jahr 2002 eine langjährige inhaltliche Diskussion stattgefunden hat.

Abb. 2 Wichtige Meilensteine zur Entwicklung der Thematik Fläche 1985 bis heute



## 2. Der Kontext zur aktuellen Nachhaltigkeitsdiskussion

These 2

*Das quantitative Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung (30 ha/d bis 2020) hat seit 2002 eine neue Lage geschaffen!*

Mit der Zieldefinition seitens der Bundesregierung ist eine neue Verbindlichkeit erreicht worden, die aus Sicht des Öko-Instituts ein strategisches Gesamtkonzept erfordert. Dieses ambitionierte quantitative Nachhaltigkeitsziel beinhaltet eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme um ca. 67 % im Vergleich zum Status quo (2003: 93 ha/d). Im Vergleich zu anderen Umwelthandlungsfeldern zeigt sich, dass diese Art der konkreten Zielfestlegung einen wichtigen Meilenstein in einem Strategieprozess darstellt und grundlegende Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung ist.

Ein gutes Beispiel stellen die Vereinbarungen zum Schutz der Ozonschicht dar. Nachdem auf der Konferenz in Wien (März 1985) die 21 Teilnehmerstaaten die Wiener Konvention unterzeichneten, die u. a. allgemeine Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten zur Forschung und zur systematischen Beobachtung enthielten, ist auf der nachfolgenden Konferenz von Montreal (Sept. 1987) das Montrealer Protokoll über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen können, unterzeichnet worden (1989 in Kraft getreten). Darin verpflichteten sich die Teilnehmer ihre Produktion von FCKW bis 1999 schrittweise auf 50 % zu reduzieren. Mittlerweile haben 175 Staaten dieses Protokoll ratifiziert. 1990 und 1992 wurden die Vereinbarungen jeweils nochmals verschärft, indem man sich z. B. auf eine Reduzierung der FCKW um 50 % bis 1995 und um 85 % bis 1997 einigte. Des Weiteren wurde der Totalausstieg zum Jahr 2000 beschlossen, wobei schließlich ab 1996 in den Industrieländern keine FCKW produziert werden durften. In Deutschland bewirkten die internationalen Vereinbarungen den Rückgang des FCKW-Einsatzes bis Ende 1998 um ca. 98 %.

Das Beispiel zu Umweltzielen zeigt, dass für die unterschiedlichen Umwelthandlungsfelder durch die Formulierung eindeutiger Ziele Verbindlichkeiten geschaffen werden, die für eine erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen erforderlich sind. Das gewählte schrittweise Vorgehen (Formulierung und Überprüfung von Etappenzielen etc.) ermöglicht neben der Nachbesserung sowie Anpassung bereits formulierter Ziele auch die Umsetzung der gesetzten strategischen Ziele. Aus diesen generellen Erfahrungen heraus ist die Verabschiedung und Verkündung des Flächenziels im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie ein eminent wichtiger Prozessschritt, welcher der bereits Jahrzehnte andauernden Diskussion (vgl. These 1) entscheidende Impulse geben kann und muss.

## 3. Kommunikation zur Flächenwende

These 3

*Eine Kommunikationsoffensive zur Flächenwende ist notwendig !  
Die Fachdiskussion muss „übersetzt“ und zusammengeführt werden mit der Alltagswelt der Kommunen und ihrer Bürger !*

Ein Haupthindernis bezüglich der Realisierung der Flächenwende, d. h. der konsequenten Umsetzung des ambitionierten Nachhaltigkeitsziels der Bundesregierung ist ohne Zweifel die Tatsache, dass das Flächen-

ziel selbst bislang unzureichend in der Bevölkerung angekommen ist. Dies bedeutet, dass sowohl die meisten Bürgerinnen und Bürger als auch die Multiplikatoren wie Medienvertreter weder Kenntnis davon haben, dass es ein Nachhaltigkeitsziel für Deutschland in diesem Bereich gibt, geschweige denn die hinter dem Ziel liegenden Begründungen und Politikstrategien kennen. Selbst im Bereich der professionellen Akteure, die hier insbesondere im Verwaltungsbereich der Bundesländer, Regionen, Kreise und Kommunen<sup>16</sup> zu verorten sind, ist davon auszugehen, dass das Nachhaltigkeitsziel nicht überall präsent ist und schon gar nicht obligatorisch zur Richtschnur des täglichen Handelns dient<sup>17</sup>. Der RNE hebt zurecht hervor, dass in „der Gesellschaft das Verständnis für Böden als Teil der Umwelt, für ihre naturnahe Nutzbarkeit sowie ihren Charakter als endliche Ressource noch nicht sehr weit verbreitet“ ist. Um dieses fehlende Bewusstsein zu schärfen, könnte z. B. eine Bewusstsein bildende Kampagne zu Beginn der Kommunikationsoffensive geschaltet werden.

Das Öko-Institut sieht in fehlender Kommunikation eine Hauptursache dafür, dass das Thema „Flächen sparen“ vielen Bürgerinnen und Bürger gar nicht bekannt ist oder aber von vielen Akteuren auf der lokalen Ebene (Bürgermeister etc.) mit Einschränkung, Verzicht und wirtschaftlichen Abstieg gleichgesetzt wird. Das Öko-Institut empfiehlt im Hinblick auf das Nachhaltigkeitsziel zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme die historischen Erfahrungen aus dem Bereich Energie und Klimaschutz nutzbar zu machen. Hier konnte ab den 70er und 80er Jahren - nicht zuletzt unter dem Eindruck weltpolitischer Krisen - erreicht werden, dass der Begriff „Energie sparen“ bei weiten Teilen der Bevölkerung positiv besetzt wurde. Sparen wurde hier nicht zuletzt auch ökologisch und ökonomisch im positiven Sinne verstanden.

Das Öko-Institut empfiehlt daher eine umfassende Kommunikationskampagne in Richtung unterschiedlicher Zielgruppen (allgemeine Bevölkerung, Kommunalvertreter etc.) zu starten, um den Sinn und Nutzen des Flächenziels der Bundesregierung in ökologischer, aber insbesondere auch ökonomischer (z. B. Einsparung von Infrastrukturkosten für Neubau und spätere Instandhaltung, Berücksichtigung von Folgekosten für zukünftige Generationen) und sozialer Hinsicht über die Fachakteurskreise hinaus weit zu verbreiten. Sowohl das Nachhaltigkeitsziel selbst als auch die dahinterstehenden Motivationen müssen der Bevölkerung und wichtigen Multiplikatoren in verständlicher Form nahe gebracht werden. Initiator und Träger der Kommunikationskampagne sollte der „Runde Tisch zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ sein (vgl. Sofortprogramm These 6).

Eine derartige Initiative als Träger einer Dachkampagne bedarf selbstverständlich einer sorgfältigen und umfassenden Konzeption, um die diversen Akteure für das Nachhaltigkeitsziel stärker zu „mobilisieren“. Folgende Ausgangsüberlegungen müssen v. a. hierfür aus Sicht des Öko-Instituts eingehen:

- Wer sind die Akteure und damit Zielgruppen für eine Kommunikationskampagne ?
- Wer soll sich wie zukünftig anders verhalten ?
- Wie soll das Thema Fläche zukünftig gesehen werden (als Problemfeld oder eher als Feld mit Handlungschancen für die Nachhaltigkeit)?<sup>18</sup>
- Welche Entscheidungsfälle bei den verschiedenen Zielgruppen sind für den Themenbereich Flächeninanspruchnahme relevant ?

Unbestritten ist, dass innerhalb einer Dachkampagne die wesentlichen Akteursgruppen „öffentliche Verwaltung“ sowie Bürgerinnen/Bürger jeweils einer spezifischen Ansprache, d. h. einer auf sie zugeschnittenen

16 Letztlich ist jeder Bürgermeister und jede Gemeindeverwaltung der vielen tausend Kommunen in Deutschland direkt in das Politikfeld „zukünftige Flächeninanspruchnahme“ involviert.

17 An dieser Stelle sei als positives Beispiel ausdrücklich auf den newsletter des NABU „Living 2010“ und damit zusammenhängende Aktivitäten verwiesen, der sich ausdrücklich zum Thema „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ an Fachakteure und Entscheidungsträger in kommunalen Verwaltungen wendet.

18 In Baden-Württemberg wird mit dem Ende 2004 gestarteten Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“ diese Frage über eine Strategie, welche die Vorteile in den Vordergrund stellt, beantwortet.

nen Kampagne bedürfen. Die Ansprache der Multiplikatoren, die das Thema einer breiten Öffentlichkeit vermitteln sollen, bedarf darüber hinaus eigener Formen und Inhalte. Folgende Punkte sind - vorbehaltlich der noch im Detail zu konzipierenden Kampagne - wichtige Elemente:

- Positive Belegung des Themas für die relevanten Zielgruppen (Darstellung ökologischer, ökonomischer und sozialer Vorteile)!
- Identifizierung von wichtigen Entscheidungsfällen für die einzelnen Zielgruppen (z. B. Suche in einer Gemeinde nach Flächen für Bürogewerbe)!
- Die Akteure müssen sich in ihren Handlungssträngen wiederfinden!
- Reduzierung der Komplexität für den Kern der Kampagne (Beschränkung auf maximal drei Themenbündel je Zielgruppe)!

Diese sicherlich anspruchsvolle Aufgabe ist essentiell, da ohne breites Verständnis und allseitige Zustimmung der Bevölkerung viele Maßnahmen und Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme keine große Umsetzungschancen haben werden<sup>19</sup>. Die politischen Akteure sind nicht zuletzt sensibel Themen gegenüber, die von einem größeren Anteil der Bevölkerung und von Multiplikatoren (Medien) als relevant eingestuft werden. Der Bereich des Energiesparens und des Klimaschutzes zeigt hier, dass mit der notwendigen Geduld und einem allmählichen Bewusstseinswandel der Bevölkerung nachhaltige Erfolge erzielt werden können.

## 4. Beiträge der relevanten Akteure

These 4

***Das Nachhaltigkeitsziel muss operationalisiert werden durch „Herunterbrechen“ auf wesentliche Teilsegmente !***

Die pauschale Angabe eines Flächenziels auf Bundes- oder Landesebene reicht unter Umsetzungsgesichtspunkten allein nicht aus, weil die relevanten Akteure nicht direkt angesprochen bzw. adressiert sind, so dass die Gefahr besteht, dass das ehrgeizige Ziel ins Leere läuft. Um eine gerechte Verteilung der Reduzierungsbeiträge zu ermöglichen ist es notwendig, geeignete Kriterien zu entwickeln und anzuwenden, die einen transparenten Prozess ermöglichen, für alle beteiligten Akteure bindend sind und einen fairen Abgleich zwischen den Betroffenen bewerkstelligen. Bei der Definition geeigneter Teilsegmente taucht das Problem auf, dass die zur Verfügung stehenden Zahlen zum Flächenverbrauch nach statistischen Kriterien erfasst werden und vorliegen, die nicht unmittelbar operationalisierbar sind.<sup>20</sup>

Für die weitere Operationalisierung des Nachhaltigkeitsziels für die einzelnen Handlungsträger (Gemeinschaften, Wirtschaftszweige, private Haushalte) ist die Identifikation geeigneter Teilsegmente (Bundesländer, Regionen, Kommunen, Wohnen, Gewerbe, Verkehr, Freizeit/Erholung etc.) und die Zuordnung der derzeitigen Flächenbelegung und -neuanspruchnahme sowie eine realistische Ermittlung des künftigen Bedarfs notwendig. Bei der Ermittlung des Bedarfs sind nicht zuletzt Flächenreserven im Innen-

<sup>19</sup> Ungeachtet aller notwendigen Details einer Kommunikationskampagne muss selbstverständlich zunächst der verantwortliche Träger und Initiator der Kommunikation klar sein. Ein Vorschlag hierzu findet sich unter These 6.

<sup>20</sup> Die Flächennutzungsstatistik des Statistischen Bundesamts erfolgt entweder nach Art der tatsächlichen Nutzung oder nach Art der geplanten Nutzung. Die Erhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung orientiert sich an der rechtlichen Grundlage des Agrarstatistikgesetzes AgrStatG und wird im vier Jahresrhythmus erstellt.

bereich sowie die künftige demographische Entwicklung zu betrachten. Während privaten Haushalten und Akteuren in der Wirtschaft Flächensparziele lediglich als Leitmarken vermittelt werden können, erscheint es im Kontext der räumlichen Planung möglich, Ziele zur Verringerung der künftigen Flächeninanspruchnahme als Ziele der Raumordnung und Landesplanung rechtlich zu verankern. Die zugehörigen Flächenanteile können den einzelnen Gebietskörperschaften als konkrete Vorgaben zur maximal zulässigen Flächeninanspruchnahme in einem bestimmten Zeitraum an die Hand gegeben werden. Diese Vorgaben werden dann von den Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung umgesetzt.

Die raumplanerische Planungshoheit liegt nach dem Grundgesetz Art. 28 (2) bei den Kommunen, so dass sie als entscheidungsrelevante Akteure (Planungsträger) im Bereich der Raumplanung auftreten und umfasst die Befugnis, für das eigene Gebiet die Grundlagen der Bodennutzung festzulegen<sup>21</sup>. Ausdrucksformen der kommunalen Raumplanungshoheit sind der Bebauungsplan und der gesamtgemeindliche Flächennutzungsplan<sup>22</sup>. Die Notwendigkeit zur Abstimmung besteht und wird beispielsweise gewährleistet, indem man an die Grundsätze und Ziele der Raumordnung aus den Raumordnungsplänen gebunden und verpflichtet ist und sich mit seinen Nachbarn abzustimmen hat<sup>23</sup>. Man kann aber von einer Gemeinde nicht per se erwarten, dass sie ihre eigenen Interessen gegenüber dem bundesweiten Flächenziel zurückstellt, sondern sie muss wissen, wie viel Flächenanspruch ihr unter Berücksichtigung der Ansprüche aller weiteren Kommunen zusteht. Hierzu schlägt z. B. das UBA vor, dass die Länder Ziele der Raumordnung und Landesplanung als Obergrenzen der zukünftigen jährlichen Siedlungsentwicklung formulieren und diese dann weiter auf die Regionen verteilen und diese wiederum an die Gemeinden weiterreichen (z. B. in Form einer Kontingentierung) (UBA 2003)<sup>24</sup>.

Das in Baden-Württemberg in jüngster Zeit gegründete Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“, welches neben dem Ziel der effizienten Flächennutzung etc. nicht zuletzt die Intensivierung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit als Ziel formuliert, hat möglicherweise das Potenzial und den Beispielcharakter, das Herunterbrechen und Operationalisieren des Flächenziels bis auf die Ebene von Regionen oder gar Kommunen voranzutreiben<sup>25</sup>. Diese Einschätzung ergibt sich aufgrund des Teilnehmerkreises des Aktionsbündnisses, welcher neben der Landesumweltministerin sowie Vertretern von Umweltverbänden etc. nicht zuletzt Vertreter des Gemeinde-, Städte und Landkreistages sowie der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände in Baden-Württemberg umfasst.

Die Verteilung des Flächenziels auf die einzelnen Bundesländer wird sicherlich Gegenstand eines intensiven politischen Aushandlungsprozesses sein müssen. Dabei können unterschiedliche Kriterien herangezogen werden. Denkbar ist z. B. eine Aufteilung von Flächenkontingenten proportional zur Bevölkerungsanzahl (Einwohnerschlüssel) oder zur bisherigen Flächeninanspruchnahme (Grandfathering). Letztere Methode hat der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg vorgeschlagen<sup>26</sup>. Denkbar ist aber auch, bei der Zuteilung von Kontingenten besonders zu honorieren, wenn Bundesländer bislang besonders wenig Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Kopf der Bevölkerung in Anspruch genommen oder einen besonders hohen Anteil ihrer Landesfläche als Naturschutzfläche ausgewiesen haben (First Action). Mit diesen Kriterien wird allerdings noch nicht berücksichtigt, dass die demographische oder wirtschaftliche Entwicklungen in den Bundesländern bzw. Regionen jeweils einen anderen Verlauf nehmen wird. Aus Sicht des Öko-Instituts besteht deshalb auch eine sinnvolle Möglichkeit zur Abschätzung der zukünftigen Entwicklung des Flächenverbrauchs sowie geeigneter Kriterien für die Verteilung an einzelne Bundesländer aus der Herleitung über

21 Grundgesetz Art. 28 (2): Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.

22 Der verbindliche Bauleitplan stellt der Bebauungsplan (B-Plan) dar, der von der Gemeinde als Satzung verabschiedet wird und damit als „Ortsgesetz“ fungiert. Der Bund besitzt gemäß Grundgesetz das Recht Rahmenvorschriften für die Raumplanung zu erlassen (Raumordnungsgesetz ROG).

23 §1 (4) BauGB: Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.

24 Solche ein Mengenkotigentierung würde aus Sicht des UBA nicht gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie oder Planungshoheit verstoßen. Die Operationalisierung sollte aus Sicht des UBA auf Ebene der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) erfolgen, wobei auch eine Initiative des Bundesgesetzgebers im Rahmen der Rahmengesetzgebung denkbar wäre. Hierzu wird aber eine institutionelle Stärkung der Landesbehörden empfohlen, um solche Aufgaben zu erfüllen.

25 Weitere Informationen zum Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“ siehe Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, Pressemitteilung vom 19. Dez. 2004 unter [www.baden-wuerttemberg.de](http://www.baden-wuerttemberg.de).

26 Der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württembergs empfiehlt, dass der Flächenverbrauch auf durchschnittlich 3 ha pro Tag sinken soll. Dafür hat man das Ziel der Bundesregierung die Flächeninanspruchnahme bis 2020 auf 30 ha pro Tag herunterzuschrauben auf Baden-Württemberg übertragen, indem die Reduzierung auf 25 % zum Bezugsjahr 2000 übernommen wurde. In Baden-Württemberg betrug der Flächenverbrauch 2000 für Siedlungs- und Verkehrsflächen 12 ha, so dass bis 2020 3 ha als Zielvorgabe übernommen worden ist.

Entwicklungsszenarien. Potenzielle Maßnahmen und deren Auswirkungen lassen sich über Szenarien abschätzen, indem alternative Prämissen für die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme angenommen werden. Interessante Modellrechnungen für die Aufteilung der Anteile zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf die einzelnen Bundesländer hat bereits das Umweltbundesamt (UBA Texte 90/03) vorgelegt.

Ziel dieser Berechnungen im Sinne einer „Machbarkeitsanalyse“ war, herauszufinden, ob es prinzipiell überhaupt möglich ist, die künftige Einwanderung nach Deutschland einerseits sowie die absehbaren großräumigen Binnenwanderungen innerhalb Deutschlands andererseits sozialverträglich mit dem 30 ha-Ziel zu vereinbaren. Migration wird auch künftig einen gewissen Flächenbedarf in den Wachstumsregionen zeitigen, sofern angestrebt wird, die Zuwanderer sozialverträglich - d.h. in „landesüblicher“ Weise - unterzubringen sowie ihre Erwerbsarbeit und Freizeitgestaltung zu ermöglichen. Als Ergebnis der Machbarkeits-szenarien bleibt festzuhalten, dass das 30 ha-Ziel auch unter ungünstigen Voraussetzungen mit einer sozialverträglichen und ökonomisch tragfähigen Entwicklung vereinbar wäre, wenn die Entwicklung der Siedlungsflächen bedarfsgerecht und effizient gesteuert würde<sup>27</sup>.

## 5. Zeitliche Differenzierung der Umsetzung

These 5

*Für die Realisierung des langfristigen Nachhaltigkeitsziels müssen kurz-, mittel- und langfristige Strategieräume entwickelt werden !*

Die vielfältigen Fachdiskussionen zur Thematik „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ konzentrieren sich schon seit Jahren intensiv auf die Frage nach den „richtigen“ Instrumenten und Maßnahmen. Zahlreiche Facharbeiten hierzu sind veröffentlicht worden. Unterschieden werden grob vereinfacht ausgedrückt ordnungsrechtliche (v. a. diverse Maßnahmen im Bereich des Planungsrechts), ökonomische/fiskalische Maßnahmen, der Bereich der Kommunikation sowie freiwillige Kooperationen.

Das Niveau der Arbeiten ist dabei vielfach sehr hoch und der erreichte Detaillierungsgrad der Maßnahmenvorschläge beachtenswert. Was jedoch meistens fehlt ist eine Einbettung der zahlreichen Vorschläge in ein strategisches Gesamtkonzept. So werden häufig weder klare Prioritäten für die diversen Maßnahmen benannt noch Klarstellungen vorgenommen, wer für die Umsetzung primär zuständig sein sollte. Dies ist jedoch für ein Nachhaltigkeitsfeld, dass sowohl Akteure auf der Bundes-, Landes-, Regional- und Kommunalebene berührt, unverzichtbare strategische Voraussetzung.

Das Öko-Institut schlägt daher vor, für eine umfassende Strategie zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kurz-, mittel und langfristige Strategieräume zu definieren. Als Initiator und vorläufiger Träger der umfassenden Strategie wird der einzurichtende „Runde Tisch zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ (vgl. hierzu These 6) vorgeschlagen. Wichtiges Element zum Verständnis der Definition von Strategieräumen ist die Differenzierung der Maßnahmen/Instrumente in die Entwicklungsphasen:

- Forschung,
- Konzeption,
- Unmittelbare Vorbereitung der Umsetzung,
- Umsetzung.

<sup>27</sup> Im Auftrag des Umweltbundesamts wird derzeit in einem F+E-Vorhaben vertiefend untersucht, welche Kriterien sinnvoller Weise für eine faire und gerechte aber auch praktikable Aufteilung von Flächenkontingenten auf die Bundesländer herangezogen werden könnten.

So ist in letzter Zeit das Instrument Handel mit Flächenausweisungsrechten „Flächenzertifikate“ - wohl nicht zuletzt induziert durch die jüngst erfolgte Implementierung des „Emissionshandels“ zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen sehr intensiv diskutiert worden. Dies ging bereits soweit, dass von politischer Seite die Einführung dieses Instruments gefordert wurde. An diesem Beispiel zeigt sich gut die Notwendigkeit der Definition von Strategieräumen.

Das Öko-Institut schlägt folgende Zeitfenster für die Definition der drei Strategieräume vor:

- **Kurzfristiger Strategieraum: Umsetzung von Maßnahmen/Instrumenten bis inkl. 2006 (weitere Ausführungen siehe These 6 in Kap. 6)**

Für eine zeitnahe Umsetzung stehen bereits zahlreiche konkrete Ergebnisse zur Verfügung, die operabel erscheinen. Des Weiteren werden aktuell diverse politische Diskussionen zu relevanten Aspekten geführt, so dass eine politische Umsetzung im Sinne einer Flächenwende möglich erscheint. Als Beispiele sind u. a. neben der bereits länger diskutierten Reform oder gar Aussetzung der Eigenheimzulage, die ökologisch orientierte Ausgestaltung der Entfernungspauschale für Berufspendler sowie die Reform der Grunderwerbssteuer zu nennen. Die jährlichen Erfolge der umgesetzten Maßnahmen/Instrumente sollten zusätzlich in Form eines Monitoring fortlaufend auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Darüber hinaus wäre es vordringlich, die regionale Wirtschaftsförderung auf Innenentwicklung und Brachflächenrecycling zu konzentrieren, die Städtebauförderung und Dorferneuerung finanziell besser auszustatten und sowohl auf die Ertüchtigung bestehender Bausubstanz als auch auf eine Verbesserung der Wohnumfeldqualität in bestehenden Siedlungen auszurichten

- **Mittelfristiger Strategieraum: Umsetzung von Maßnahmen/Instrumenten bis inkl. 2010**

Das vom UBA formulierte Zwischenziel das „Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen ist einzudämmen von heute rund 130 ha pro Tag auf 80 ha pro Tag im Jahr 2010“ zu reduzieren, ist bei der zeitlichen Entwicklung und inhaltlichen Justierung und Fortschreibung von Maßnahmen des mittelfristigen Strategieraums ein sehr hilfreicher Orientierungspunkt (UBA 2003). Ein wichtiges Thema in diesem Zusammenhang ist es, durch eine kontinuierliche Reform der Kommunalfinanzen und durch eine Förderung der Kostenwahrheit bei Investitionen, den Anreiz für kommunale Handlungsträger zu verringern, um jeden Preis neue Baugebiete auszuweisen (oft auf Kosten der Nachbargemeinden oder der gesamten Region)<sup>28</sup>.

- **Langfristiger Strategieraum: Umsetzung von Maßnahmen/Instrumenten bis inkl. 2020**

Bestandteil des langfristigen Strategieraums ist aus Sicht des Öko-Instituts u.a. das Instrument des Handels mit Flächenausweisungsrechten. Dieses Instrument war und ist zurecht Gegenstand umfangreicher Forschungsarbeiten<sup>29</sup>. Aber gerade aus diesem Grund kann das Instrument nicht in den kurz- oder mittelfristigen Strategieraum fallen und sollte aus Sicht des Öko-Instituts entsprechend nicht die größte Priorität in der Diskussion erhalten, die auf aktuelle Umsetzungen zielt<sup>30</sup>. Zunächst muss von Seiten der Forschung ein dezidierter und überzeugender Vorschlag entwickelt werden, der nicht zuletzt den z. T. massiven Bedenken der kommunalen Ebene gegen dieses Instrument Rechnung trägt.

28 Die Bundesregierung hat mit dem Ende 2004 gestarteten neuen BMBF-Programm „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ für den Bereich des mittelfristigen Strategieraums bereits einen wichtigen Impuls gesetzt.

29 Grundsätzliche Fragen wie zum Beispiel der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Instruments werden in UBA 2003 diskutiert.

30 Andere Akteure schätzen die Wirksamkeit ökonomischer Instrumente (z. B. Flächenzertifikate) auch kurz- bis mittelfristig als positiv ein (siehe z. B. NABU Living 2010, [www.nabu.de](http://www.nabu.de)).

## 6. Sofortprogramm Flächenwende

These 6

*Für den Bereich des kurzfristigen Strategieraums ist ein Sofortprogramm bestehend aus drei wesentlichen Bausteinen notwendig!*

*Runder Tisch, Kommunikationsoffensive, fundiertes Screening*

Das Öko-Institut schlägt vor, aus Akteuren des Bundes, aller Bundesländer, ausgewählter Vertreter von Kommunen (Deutscher Städtetag etc.) und weiteren ausgewählten Fachakteuren (Wissenschaft etc.) einen „Runden Tisch zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ zu bilden, dem als dauerhafte Einrichtung die Weichenstellungen für die Operationalisierung des Flächenziels der Bundesregierung obliegt. Die Organisation und Moderation des Runden Tisches sollte in der Verantwortung der Bundesregierung liegen. Hintergrund für den Vorschlag des Öko-Instituts ist die Tatsache, dass das ambitionierte Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung zur Flächeninanspruchnahme durch eine Verschränkung einer Vielzahl von Maßnahmen/Initiativen/Instrumenten und vor allem auf der Ebene der Bundesländer, Regionen sowie der Kommunen in der Praxis realisiert werden muss.

Wichtige Aufgaben des Runden Tisches sollten aus Sicht des Öko-Instituts u. a. sein:

- Ein ergebnisorientierter Diskurs zur **„Verteilung“ der zukünftig noch akzeptablen Flächeninanspruchnahme auf die einzelnen Bundesländer**. Hierzu ist z. B. auf die in Baden-Württemberg aufgekommene kontroverse Diskussion hinzuweisen, welchen Beitrag ein einzelnes Bundesland zum Ziel der Bundesregierung mittel- und langfristig (bis 2020) beisteuern muss. Der Runde Tisch hat hier die Aufgabe, unter Berücksichtigung und Abwägung unterschiedlicher Kriterien (z. B. Stadtstaaten oder Flächenstaaten, stark unterschiedliche Bevölkerungs-, Haushalts- und Wirtschaftsprognosen für die einzelnen Bundesländer) für eine fachlich fundierte Rahmensetzung zu sorgen, die allen Bundesländern zur Frage des eigenen Beitrages entscheidende und verbindliche Orientierung gibt. Die jeweiligen Vertreter der einzelnen Bundesländer können dann ihrerseits die auf Bundesebene verabredeten Beiträge ihrer Bundesländer zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme „zu Hause“ weiter sinnvoll auf die Ebene der einzelnen Regionen und schließlich Kommunen herunterbrechen. Hier können bestehende Instrumente wie Landesentwicklungs-/Landesraumordnungspläne sowie Regionalpläne ebenso genutzt werden wie neue kooperative Initiativen wie z. B. das Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“.
- Weiterer wesentlicher Aufgabenbereich des Runden Tisches ist die Konzeption und Durchführung einer bundesweiten **Kommunikationskampagne zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme** (vgl. These 3). Aufgrund der Zusammensetzung des Runden Tisches sind bereits Akteure und Multiplikatoren mitverantwortlich, die eine Kampagne in Richtung der Zielgruppe Kommunalvertreter glaubhaft vertreten und darüber hinaus die wesentlichen Entscheidungsfälle und Handlungsoptionen dieser Zielgruppe aus eigener Erfahrung gut einschätzen können.
- Eine weitere wichtige Aufgabe des Runden Tisches ist die fachlich begründete Aufteilung des Flächenziels der Bundesregierung auf die **wesentlichen Teilsegmente wie Wohnen, Gewerbe, Verkehr, Freizeit/Erholung** als öffentlichkeitswirksames Handlungsziel für Entscheidungsträger in diesen Sektoren. Aufbauend auf dem umfangreichen Datenmaterial des BBR, des UBA, des Statistischen Bundesamtes etc. zur aktuellen Verteilung und unter Berücksichtigung zukünftiger Bedarfserwartungen können mit Hilfe der Szenariotechnik nachhaltige Pfade für die vorab definierten Teilsegmente konkretisiert und im Hinblick auf ihre Realisierungsmöglichkeiten gewichtet werden.

## 7. Quellenauswahl

---

Folgende Auswahl zeigt Beispiele für Publikationen, welche die Vielzahl an potenziellen Maßnahmen und Instrumenten darstellen.

- Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr -Materialienband- (UBA Texte 90/03) [www.umweltbundesamt.org/fpdf-l/2587.pdf](http://www.umweltbundesamt.org/fpdf-l/2587.pdf).
- TU Berlin und difu: Statuskonferenz Flächen- und Maßnahmenpools (Jan. 2003), Dokumentation [www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm](http://www.tu-berlin.de/~lbp/dbu/dbu.htm) (u. a. Tagungsdokumentation).
- Workshop: Kommunales Flächenmanagement, Beispiele aus der städtebaulichen Praxis, [www.stmugv.bayern.de/de/aktuell/download/boden/frm1.pdf](http://www.stmugv.bayern.de/de/aktuell/download/boden/frm1.pdf) Juli 2002.
- Workshop: Kommunales Flächenressourcenmanagement, Visionen für Politik und Forschung (Zusammenfassung) März 2004 [www.ecologic.de/download/projekte/1800-1849/1828/Flaechenressourcenmanagement.pdf](http://www.ecologic.de/download/projekte/1800-1849/1828/Flaechenressourcenmanagement.pdf).
- RNE: Dialog Fläche div. Dialogveranstaltungen inkl. Dokumentationen, Empfehlungen an die Bundesregierung, [www.nachhaltigkeitsrat.de/n\\_strategie/dialog\\_flaeche/index.html](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/n_strategie/dialog_flaeche/index.html).
- Bundesregierung (2004): Fortschrittsbericht 2004, Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung Berlin (Hrsg.), [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).
- Sondergutachten: Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg Feb. 2004 [www.nachhaltigkeitsbeirat-bw.de](http://www.nachhaltigkeitsbeirat-bw.de).
- Forschungsprogramm betreut vom BBR: Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt); Förderung des Bundes für Modellvorhaben, Fachgutachten oder Initiativen und Veranstaltungen zu wichtigen städtebau- und wohnungspolitischen Themen.
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS Berlin): Fortschrittliche konzeptionelle Ansätze des Bodenschutzes zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, Systematische Recherche nach innovativen Ansätzen in der Planungspraxis (Best Practice) im Auftrag des Umweltbundesamt (i.B.).
- Bizer, Ewringmann, Bergmann, Dosch, Einig & Hutter (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. Hrsg.: Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des 13. Deutschen Bundestages. Springer, Berlin-Heidelberg, Bizer & Lang (2000): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, UBA Texte Nr. 21/2000.
- KOM (2002) 179: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie an den Ausschuss der Regionen Hin zu einer spezifischen Bodenschutzstrategie vom 16. April 2002.
- KOM(2004) 60 endg.: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Entwicklung einer thematischen Strategie für städtische Umwelt vom 11. Februar 2004
- Living 2010: newsletter des NABU zum Thema „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“

Auswahl aktueller Prognosen und Szenarien zur zukünftigen Entwicklung des Flächenverbrauchs:

- Appel, Böhme, Meyer et al. (2000): Szenarien und Potenziale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung; Erich Schmidt Verlag, Berichte Umweltbundesamt 1/00
- Stiens (2003): Szenarien zur Raumentwicklung, Raum- und Siedlungsstrukturen Deutschlands 2015/2040; BBR Hrsg., BBR Heft 112, Bonn
- Dosch & Beckmann (1999): Trends und Szenarien der Siedlungsflächenentwicklung 2010. In: Perspektiven der künftigen Raum- und Siedlungsentwicklung, BBR (Hrsg.), BBR: Informationen zur Raumentwicklung Heft 11/12 1999, S. 827-842, Bonn
- Dosch (1996): Ausmaß der Bodenversiegelung und Potenziale zur Entsiegelung. Bonn 1996, Arbeitspapier BfLR, 1/1996
- Buchert et. al. (2003): Nachhaltiges Bauen und Wohnen in Deutschland - Stoffflussbezogene Bausteine für ein nationales Konzept der nachhaltigen Entwicklung, Öko-Institut in Kooperation mit IÖR und TU Dresden, Darmstadt/Dresden, Juli 2003 (veröffentlicht als UBA-Texte Nr. 1/2004).

## 8. Anhang

Teilnehmerliste Fachworkshop Flächenwende des Öko-Instituts am 26. Okt. 2004:

Herr	Baader, Dr. P.	Baader-Konzept GmbH
Frau	Barth, R.	Öko-Institut, Bereich Umweltrecht
Herr	Bauer, Prof. Dr. S.	Universität Gießen, Professur für Projekt- und Regionalplanung
Frau	Böhme, C.	Deutsches Institut für Urbanistik (difu)
Herr	Buchert, Dr. M.	Öko-Institut, Bereich Infrastruktur & Unternehmen
Herr	Flaig, S.	ÖKONSULT
Herr	Gloger, S.	Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (UVM)
Herr	Hensold, C.	Bayerisches Landesamt für Umweltschutz
Herr	Kriese, U.	Naturschutzbund Deutschland (NABU)
Frau	Müller-Herbers, S.	Baader-Konzept GmbH
Frau	Penn-Bressel, G.	Umweltbundesamt (UBA)
Herr	Schröder-Klings, N.	Stadt Freiburg
Herr	Sinz, M.	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW)
Herr	Untersteller, F.	Bündnis 90 Die Grünen Baden-Württemberg, parlamentarischer Berater
Herr	Vallée, Dr. D.	Region Stuttgart

Weitere Informationen zum Fachworkshop „Flächenwende“ vom 26. Oktober 2004 stellen wir Ihnen gerne auf Nachfrage zur Verfügung (m.buchert@oeko.de).