



NABU.de Themen Siedlungsentwicklung, Bauen Praxis Management

Lernen vom Flächenrecycling in den USA?

Strategien und Instrumente aus dem Land der tausend Möglichkeiten

Die anhaltend hohe Flächen- Inanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr und das Flächenrecycling von Brachflächen sind auch in den USA ein hoch aktuelles Thema. Deutschland setzt beim Flächenrecycling bislang stark auf Strukturpolitik, den Einsatz öffentlicher Mittel und planerische Instrumente. In den USA wird zu diesem Zweck erfolgreich auch privates Kapital mobilisiert. Fragt sich, ob dies auch in Deutschland möglich ist.



Flächenumwandlung in den USA (1982-1997) Bild: USDA

In den Jahren 1992 bis 2002 wurden in den USA etwa 8.900 Quadratkilometer Land in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt, mit deutlichen räumlichen Schwerpunkten entlang der West- und Ostküste, vor allem aber im Südwesten der USA. Das sind im Durchschnitt mehr als 220 Hektar pro Tag (zum Vergleich mit Deutschland siehe Tabelle). Dagegen sind weite Landstriche im Landesinneren und im Süden der Vereinigten Staaten sehr dünn besiedelt.

	USA	Deutschland
Fläche gesamt, km ²	9.631.418	357.031
Einwohner in Mio.	293	82,5
Landesfläche je Einwohner (m ² /Ew.)	32.872	4.328
Bevölkerungsdichte (Ew./km ²)	ca. 30	ca. 231
besiedelte Fläche (in Prozent)	6	12,7
besiedelte Fläche (in km ²)	577.885	45.343
besiedelte Fläche je Einwohner in m ²	ca. 1970	ca. 550
Zuwachs Siedlungs- und Verkehrsfläche (ha/Tag)	220 (1992-2002)	120-129 (1993 bis 2000)

Quellen: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Natural Resources Conservation Service, CIA World Fact Book

Die nahezu ungesteuerte Suburbanisierung, also die Verlagerung der Siedlungsentwicklung von den Kernstädten in die Vororte (suburbs, exurbs), führte im Laufe der Jahrzehnte zu mehreren Ringen rings um viele Großstädte. Sie geht mit Bevölkerungssegregation und mit funktionalen Trennungen zwischen Wohnen und Arbeiten einher, die zu sozialen Verwerfungen und mit einem stetigen Wachstum von Automobilität führten. Diese in den USA als "urban sprawl" bezeichnete Entwicklung führte zur Entstehung von Metropolregionen (metropolitan areas).

Sowohl in den USA als auch in Deutschland wurde erkannt, dass die ungebremste Inanspruchnahme von Freiflächen nicht nur die Umwelt belastet. Die Schwächung innerstädtischer Zentren, Funktionsverluste, soziale Verwerfungen in niedergehenden Stadtvierteln und perspektivisch steigende Infrastrukturkosten (technische Erschließung, öffentlicher Verkehr, soziale Infrastruktur) sind Folgen der Zersiedelung und damit die Herausforderungen sich vollziehender demografischer Veränderungen.

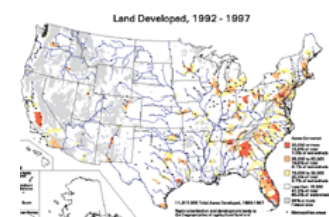
Brachflächen als Problem und Potenzial

Alte Industrieflächen stellen besonders im Nordosten ein Problem dar.

Altindustrielle Brachflächen sind insbesondere im Nordosten der USA ein ungelöstes Problem. Beispielsweise fielen in den Räumen Detroit und Michigan zahlreiche Industriestandorte brach, jedoch wuchs die Siedlungs- und Verkehrsfläche trotz abnehmender Bevölkerungszahlen in nennenswertem Umfang. Auch in vielen anderen Teilen der USA ist in den vergangenen Jahrzehnten eine Vielzahl industrieller Standorte brach gefallen. Häufig in zentraler Lage der Städte befinden sich Standorte, die sich seit Ende des 19. Jahrhunderts in den Lagerhausbezirken an Fluss- oder Seehäfen bzw. Eisenbahnstationen entwickelt haben und inzwischen aufgegeben wurden.

In den Vereinigten Staaten waren nach einer Erfassung der "United States Conference of Mayors" (USCM) gegen Ende der 1990er-Jahre ca. 21.000 Brachflächen in den 232 Mitgliedsstädten registriert. Hier gaben wiederum 201 Städte die Größenordnung ihrer Brachflächen an. Danach beläuft sich dort das Brachenpotenzial auf mehr als 33.000 Hektar. Schätzungen gehen von insgesamt 400.000 bis 600.000 Einzelflächen in den Vereinigten Staaten aus. Eine flächendeckende Erfassung von Brachflächen besteht weder in den USA noch in Deutschland.

Zum Vergleich: Auf etwa 120.000 Hektar schätzt das Umweltbundesamt den Brachenbestand in der Bundesrepublik, der vormals für Industrie, Gewerbe, Wohnungen, durch die Bahn oder das Militär genutzt wurde.



Flächenentwicklung in den USA (1992-1997) Karte: U.S. Department of Agriculture
Karte größer sehen (PDF; 3,7 MB)

Strategien für das Flächenrecycling

Keine nationale Nachhaltigkeitsstrategie

Eine mit der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung vergleichbare nationale politische Strategie mit Zielformulierungen zur Flächeninanspruchnahme gibt es in den USA nicht. Gleichwohl existieren dort wie in Deutschland Programme, Initiativen und Instrumente, die das Flächenrecycling unmittelbar oder mittelbar unterstützen. Im Bereich der Forschung spielt das Prinzip der Nachhaltigkeit in der Arbeit der US-amerikanischen nationalen Umweltbehörde (US EPA) eine herausragende Rolle, unter anderem in den Handlungsbereichen Umweltplanung und -strategien, Technologieentwicklung und Umweltbeobachtung. Die US EPA startete im Jahr 1998 eine wirtschaftspolitische Initiative zur Revitalisierung von Industriebrachen und legte im gleichen Jahr einen Handlungsrahmen für Industriebrachen vor. Beide Initiativen unterstützen Bundesstaaten sowie Städte und Gemeinden und andere Organisationen bei der Durchführung von Flächenrecyclingprojekten.

Im Jahr 2001 wurde von der EPA und vom US-amerikanischen Bundesministerium für Wohnen und Stadtentwicklung (Department of Housing and Urban Development - HUD) ein bundesstaatliches Brachflächenförderprogramm aufgelegt. Des Weiteren unterstützt die EPA Pilotprojekte zur modellhaften Entwicklung des Flächenrecyclings und zur Identifizierung rechtlichen Reformbedarfs. Verschiedene Bundesstaaten wie etwa New Jersey, Maryland oder Oregon, aber auch Regionen und Städte erarbeiten planerische und strategische Vorgehensweisen für ein "smart growth" (vgl. Smart Growth Network), dessen Bestandteil die Revitalisierung von Brachflächen ist.



Werbung mit Steuerersparnissen auf einer Teilfläche im Plymouth-Industriepark in der Stadt Wellston, St. Louis County
Foto: Thomas Preuß

Rechtlich eingebettet sind diese Aktivitäten in das US-amerikanische Brownfields-Gesetz (Brownfields Revitalization and Environmental Restoration Act of 2001), das Gelder für die Erfassung, Untersuchung, Beurteilung und Sanierung von brach liegenden Flächen zur Verfügung stellt und einen leichteren Umgang mit Gesundheits- und Umweltrisiken ermöglichen soll. Weitere Ziele dieses Gesetzes sind die Steigerung von Steuereinnahmen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und ein verbesserter Freiraumschutz.

Viefältige Förderinitiativen und -instrumente auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zum Brachflächenrecycling verdeutlichen den hohen Stellenwert des Themas in den USA. Die Regierungsprogramme zur Förderung des Flächenrecyclings in den USA zielen auf Kooperationen zwischen Stakeholdern aus der Immobilien- oder Versicherungswirtschaft, den Kommunen und verschiedenen Interessenverbänden. Zu ihnen zählt die "National Brownfield Association", die als Non-Profit-Netzwerk Akteure auf Bundes- und Landesebene zum Erfahrungsaustausch sowie in Informations- und Trainingsprogrammen zusammenführt.

Folgerungen für deutsche Praxis und Ausblick

Was kann Deutschland von den USA lernen?

Ein direkter Vergleich deutscher und US-amerikanischer Ansätze im Flächenrecycling erscheint ebenso schwierig wie eine Einschätzung des Zielerreichungsbeitrags einzelner instrumenteller Ansätze. Die in den USA bestehenden größeren Spielräume zur Mobilisierung privaten Kapitals für das Flächenrecycling dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein privates Investment stets profitabel sein muss und daher die betroffenen Brachflächen - zumindest dank staatlicher finanzieller und steuerlicher Anreize - am Wohn- oder Gewerbeflächenmarkt platzierbar sein müssen.

In jedem Fall sollten verschiedene Finanzierungsansätze zur Einbindung privaten Kapitals in die bauliche Nachnutzung von Brachflächen in Bezug auf ihre mögliche Übertragbarkeit in die deutsche Praxis geprüft werden. Im Folgenden seien einige genannt.

Finanzierungsansätze:

Fondslösungen für die Mobilisierung von Brachen für eine bauliche Nachnutzung, wie sie in den USA im Rahmen der Brownfield-Programme der EPA als revolvingende Fonds praktiziert werden (Revolving Loan Fund, RLF), wären auch in der deutschen Praxis ein Weg für die Einbindung privaten Kapitals in Flächenrecyclingvorhaben. So könnten mit der Bereitstellung zinsgünstiger Kredite für Flächenrecycling-Projekte Flächen revitalisiert werden und die Rückzahlungen einen Fonds speisen, aus welchem weitere Brachflächenrevitalisierungen finanziert werden können.

Grundsätzlich überprüfungswürdig für die deutsche Praxis erscheinen US-amerikanische Anreizinstrumente für private Investitionen auf Brachflächen wie etwa steuerbefreiende, steuer- und zinsreduzierende "Municipal Bonds", Nachlässe bei der Grund- oder Gewerbesteuer oder das "Tax Increment and Finance - TIF".

Als flexibles Finanzierungsinstrument gelten in den USA städtische Anleihen, die in der Regel mit einer Laufzeit von 20 Jahren verkauft werden. Mit diesem Finanzierungsinstrument werden Maßnahmen in städtischen Erneuerungsgebieten (Urban Renewal Districts) finanziert.

Mit Hilfe von so genannten "Brownfield Showcase Communities" der EPA rückt in den USA das Brachflächenthema in den Fokus von Praxis und Öffentlichkeit. Die Bekanntmachung guter Beispiele soll zur Nachahmung anregen - ein Herangehen, das auch in Deutschland bereits vielfach praktiziert wird.

Weitere interessante Ansätze aus der US-amerikanischen Praxis des Flächenrecyclings bestehen u.a. in den Bereichen des Projektmanagements und -marketings sowie bei der Einbindung sozialer Aspekte in Vorhaben der Brachflächenrevitalisierung. Diese sind zum Beispiel Gegenstand der deutsch-amerikanischen Forschungsk Kooperation zwischen dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) und der United States Environmental Protection Agency (U.S. EPA).

Wie die Praxis in beiden Länder zeigt, hängt die Mobilisierung von Brachflächenpotenzialen im Innenbereich in entscheidendem Maß

von der Initiative und der Mitwirkungsbereitschaft öffentlicher und privatwirtschaftlicher Akteure ab, deren Marktverhalten, Nutzungsinteressen und Interventionen das Geschehen am Flächenmarkt bestimmen.

Dieser Aspekt wurde in Deutschland nicht zuletzt mit dem Rückenwind der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie seit dem Jahr 2002 intensiv in der Fachöffentlichkeit diskutiert. Das Flächenrecycling als eine Teilstrategie für eine wirksame Reduzierung der Flächeninanspruchnahme spielt auch eine herausragende Rolle in verschiedenen Forschungsvorhaben des Bundes, in denen neue Instrumente der Steuerung der Flächeninanspruchnahme getestet werden, die auch auf den ökonomischen Ausgleich der Inanspruchnahme des nicht vermehrbaren Gutes Boden zielen.



Brownfield Denver Central
Platte Valley
Foto: Thomas Preuß

Neue Instrumente der Steuerung der Flächeninanspruchnahme:

Instrumente zur Beeinflussung der Grundstückspreise wie eine reformierte Grundsteuer oder eine reformierte Grunderwerbsteuer
Preismechanismen für die Neuausweisung von Flächen wie Kosten-Nutzen-Betrachtungen für Bauflächenneuausweisungen, Abgaben auf die Neuausweisung von Bauflächen oder eine Neuausweisungsumlage oder handelbare Flächenausweisungsrechte
Fördermaßnahmen und Subventionen wie etwa eine Umgestaltung des Kommunalen Finanzausgleichs zugunsten von Maßnahmen der Innenentwicklung, eine zonierte Satzungsrecht zur Festlegung geringerer Steuersätze bei der Grund- oder Gewerbesteuer für (Stadt)gebiete mit hohem Brachflächenanteil, zinsbegünstigte Kredite für Private und Gemeinden für Maßnahmen der Innenentwicklung oder Grundstücksfonds für die bauliche Revitalisierung oder Renaturierung von Brachflächen
Haftpflichtversicherungen zum leichteren Rückbau auf Brachflächen in Fällen, in denen die Besitzer dazu finanziell nicht mehr in der Lage sind

Inwieweit und wann neue instrumentelle Ansätze, wie sie in den USA praktiziert oder wie sie bereits in Forschungsprogramme geprüft werden, in die deutsche Praxis eingeführt werden, müssen weitere Untersuchungen zeigen, die u.a. die Kompatibilität ökonomischer Steuerungsansätze mit den bestehenden Instrumenten der Planung, mit den Mechanismen der Kommunalfinanzierung, des Steuerrechts und des Eigentumsrechts in den Blick nehmen sollten.

In jedem Fall dürfen sich neue wirksame Aktivierungsstrategien in Deutschland nicht wie bisher vorrangig auf strukturpolitische Instrumente - und damit einseitig auf den massiven Einsatz öffentlicher Mittel - oder auf feingliedrige planerische Steuerungsinstrumente der Bauleitplanung ausrichten. Sich verkürzende Nutzungszyklen, weiterhin zu erwartende Flächenfreisetzungen in allen Teilregionen Deutschlands und knapper werdende öffentliche Mittel erfordern andere Ansätze, um zukünftig zu durchgreifenden Lösungen der Brachflächenmobilisierung zu kommen.

Experten

Thomas Preuß, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, preuss@difu.de

Martin Franz, Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung der Ruhr-Universität Bochum und NABU Bundesfachausschuss Siedlungsentwicklung, Martin.Franz@rub.de

Mehr zum Thema

Links und Literatur

Literatur

Charles Bartsch and Barbara Wells:

State Brownfield Financing Tools and Strategies

Northeast-Midwest Institute, Washington D.C., April 2005 (www.nemw.org).

Thomas Preuß, Jürgen Braun, Volker Schrenk und Karolin Weber (Hrsg.):

Brachflächenrecycling: Herausforderungen, Lösungen, Nutzen!

Berlin 2005 (Difu-Materialien 1/2006).

Manuela Siener:

Organizing Growth? Zum Zusammenhang zwischen regionalen Organisationsstrukturen und Ansätzen zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung in Großstadregionen

(Band 64: ISR Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin, Band 64), Berlin 2004.

Stephan Tomerius, Baldur Barczewski, Judit Knobloch und Volker Schrenk (Hrsg.):

Finanzierung von Flächenrecycling. Förderprogramme, öffentliche und private Finanzierungsinstrumente sowie Fallbeispiele aus den USA und Deutschland

Berlin 2003 (Difu-Materialien 8/2003).

Links

[Smart Growth Online](#)

[EPA About Brownfields](#)

[Brownfields Resources](#)

Flächenverbrauch USA
