



NABU.de Themen Siedlungsentwicklung, Bauen Innovation / Lösungen Handelbare Flächenkontingente

Handelbare Flächenkontingente

Hoffnungsvolles Instrument zur Beendigung des Landschaftsverbrauchs



Ökonomische Anreize und Instrumente zur Reduzierung und alsbaldigen Beendigung des Siedlungswachstums haben für den NABU allerhöchste Priorität. Sie sind der Schlüssel für eine wirksame Eindämmung des Landschaftsverbrauchs.

Dazu zählt auch der Vorschlag handelbare Flächenkontingente einzuführen. Die Anzahl ausgegebener Kontingente würde gewährleisten, dass ein zuvor verbindlich festgesetztes Mengenziel auch tatsächlich, und zwar marktgerecht, erreicht wird. Gebietskörperschaften mit Expansionsabsichten müssten demnach für zusätzlichen Landschaftsverbrauch zunächst Kontingente von anderen Kommunen und Regionen erwerben.

Der Erwerb solcher Kontingente darf aber keinen Anspruch auf wilden, da planerisch zunächst gar nicht vorgesehenen Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche begründen oder auch nur nahe legen. Ein Handel nach dem Grundsatz „Markt vor Planung“ ist abzulehnen. Denn ein Hektar Fläche ist nicht mit einer Tonne Kohlendioxid zu vergleichen, soll heißen: Es ist alles andere als gleichgültig, wo im Land eine Fläche überbaut wird. Im Unterschied zum Emissionshandel muss sich ein Flächenhandel deshalb innerhalb des Rahmens geplanter Siedlungs- und Verkehrsflächen abspielen, am Prinzip „Markt nach Planung“ orientieren.

Am Herstellen echter Knappheiten und am Gelingen der Umschichtung des noch hinzunehmenden Zuwachses der Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen Kommunen und Regionen misst sich der Erfolg handelbarer Flächenkontingente. Dazu ist nicht nur eine Verpflichtung des Planungsrechts und aller einschlägigen Instrumente der Finanz-, Wirtschafts- und Strukturpolitik auf das Flächensparen notwendig, sondern auch die baldige Festlegung eines Zieljahres zur dauerhaften Beendigung des Landschaftsverbrauchs.

Mit handelbaren Flächenkontingenten zum Ziel?

Die Bundesländer und das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung

Siedlungen und Verkehrswege wachsen ungebremst und meistens am falschen Ort. Bund, Länder und Kommunen planen zu viel weiteren Landschaftsverbrauch. Das führt nicht nur zu ökologischen Problemen, sondern ist auch eine der Hauptursachen für die zunehmenden Engpässe der öffentlichen Haushalte. Eine Verwirklichung aller Pläne würde unser Land in den ökologischen und ökonomischen Ruin führen.

Nur noch 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020

Die Bundesregierung strebt an, den Landschaftsverbrauch von heute 93 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. Dieses Ziel, so eine Studie des Umweltbundesamtes (2003), kann selbst bei einer Zuwanderungswelle, die halb so stark ist wie die Zuwanderungswelle, die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre stattgefunden hat, erreicht werden.

Schreibt man einmal die Anteile, die die einzelnen Bundesländer in der Vergangenheit an der Entwicklung hatten, in die Zukunft fort - andere Modelle sind denkbar -, dann würde sich das 30-Hektar-Ziel auf die einzelnen Bundesländer wie folgt verteilen:

Bundesland	Plan 2020		Ist 2003	
	Hektar im Jahr	Hektar am Tag	Hektar im Jahr	Hektar am Tag
Baden-Württemberg	1.205	3,3	3.773	10,3
Bayern	2.008	5,5	6.269	17,2
Berlin	7	0,02	22	0,1
Brandenburg	986	2,7	3.042	8,3
Bremen	15	0,04	44	0,1
Hamburg	91	0,25	279	0,8
Hessen	475	1,3	1.497	4,1
Mecklenburg-Vorpommern	1.022	2,8	3.228	8,8
Niedersachsen	1.497	4,1	4.601	12,6
Nordrhein-Westfalen	1.059	2,9	3.253	8,9
Rheinland-Pfalz	511	1,4	1.618	4,4
Saarland	44	0,12	140	0,4
Sachsen	475	1,3	1.444	4,0
Sachsen-Anhalt	1022	2,8	3.230	8,8
Schleswig-Holstein*	365	1,0	1.087	3,0
Thüringen	183	0,5	534	1,5
Deutschland gesamt	10.965	30	34.061	93,3

Tabelle: Flächensparziel der Bundesregierung - täglicher Landschaftsverbrauch im Jahr 2020. Die Zahlen sind abgeleitet aus den Angaben des Statistischen Bundesamtes des Jahres 2003. (* Die Zahlen für Schleswig-Holstein sind interpoliert)

Um dem 30-Hektar-Ziel in Bund und Ländern ein höheres Maß an Verbindlichkeit zu geben, sollte es baldmöglichst in das Raumordnungsgesetz des Bundes und - entsprechend aufgeschlüsselt - in die Landesplanungsgesetze der Länder aufgenommen werden. Der künftige Zeitpunkt mit Null-Landschaftsverbrauch, von dem an neue Wohn- und Gewerbeflächen allein durch Wiedernutzung, Umbau und Ertüchtigung bestehender Siedlungsflächen gewonnen werden, sollte dabei von Anfang an ebenfalls festgelegt werden.

Zu viel Fläche ausgewiesen

Damit das 30-Hektar-Ziel bis 2020 erreicht wird, können und dürfen aber bis 2020 nicht mehr alle heutigen Planungen verwirklicht werden! Das zeigen überschlägige Berechnungen und Schätzungen auf der Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamtes:

Eine allmähliche Reduzierung von heute 93 Hektar auf 30 Hektar pro Tag in rund 15 Jahren bedeutet, dass die Siedlungs- und Verkehrsfläche von 2004 bis 2020 noch um höchstens 400.000 bis 450.000 Hektar zunehmen darf. Die Kommunen in Deutschland haben allerdings bereits wesentlich mehr noch nicht bebaute Flächen für Siedlungs- und Verkehrsvorhaben, einschließlich der von Bund und Ländern geplanten Vorhaben, in ihren Flächennutzungsplänen dargestellt. Der Planungsvorrat übersteigt die von 2004 bis 2020 noch hinzunehmende Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche um über 100.000 Hektar oder nicht weniger als 25 Prozent. Hinzu kommen im unbeplanten Außenbereich privilegierte Vorhaben in einem geschätzten Umfang von knapp 50.000 Hektar:

Nutzungsart	Flächenumfang in Hektar
Gebäude- und Freifläche	398.000
Betriebsfläche (ohne Abbau-land)	32.000
Verkehrsfläche	121.000
Erholungsfläche	90.000
Friedhof	4.000
Summe	645.000
Zzgl. Vorhaben im unbeplanten Außenbereich (§ 35 BauGB)	50.000

Tabelle: Geplante Erweiterungen der Siedlungs- und Verkehrsfläche laut Flächennutzungsplanung in Deutschland (Stand 31.12.2000), geschätzt und aufgeteilt nach Nutzungsarten (aus Kriese 2005, Veröff. in Vorb.). Von diesen insgesamt knapp 700.000 Hektar wurden in den Jahren 2001 bis 2003 bereits mehr als 100.000 Hektar realisiert.

Mit handelbaren Flächenkontingenten zum 30-Hektar-Ziel?

Seit einigen Jahren wird darüber nachgedacht, angeregt u.a. vom Sachverständigenrat für Umweltfragen, vom Umweltbundesamt und zuletzt von der Bundesregierung in ihrem Fortschrittsbericht zur Nachhaltigkeitsstrategie, den Landschaftsverbrauch mittels einem Mengen begrenzenden ökonomischen Instrument, das heißt mit handelbaren Flächenkontingenten bzw. -zertifikaten, einzuschränken, wenn nicht sogar zu stoppen. Denn was zur Begrenzung der Luftverschmutzung seit Jahren in den USA praktiziert und nun auch zur Begrenzung der Kohlendioxid-Emissionen europaweit eingeführt wird, könnte, so die Überlegung, auch den Landschaftsverbrauch deckeln. Die Summe der an die Gebietskörperschaften ausgegebenen Flächenkontingente würde mit dem 30-Hektar-Mengenziel übereinstimmen. Dank absoluter Mengenfestlegung und Handelbarkeit der Kontingente kann dieses Ziel zudem mit höchstmöglicher ökonomischer Effizienz erreicht werden.

Der NABU unterstützt diese Überlegungen, weist aber frühzeitig auf wichtige Unterschiede zum Emissionshandel hin. Ein Hektar Fläche ist nicht mit einer Tonne Kohlendioxid zu vergleichen. Erstens kann überbaute Fläche im Gegensatz zum Kohlendioxidhaushalt nicht natürlich regeneriert werden, so dass ein Ziel mit Null-Landschaftsverbrauch nötig ist. Zweitens ist es keinesfalls gleichgültig, wo im Land eine Fläche überbaut wird. Im Unterschied zum Emissionshandel muss der Flächenverbrauch deshalb durch die Raumordnung und ihre Instrumente auch künftig räumlich begrenzt und gesteuert werden.

NABU-Regeln für den Flächenhandel

Regeln und Rahmenbedingungen

Ein System handelbarer Flächenkontingente braucht bestimmte Regeln und Rahmenbedingungen, damit es funktioniert. Nach einer ersten Bewertung sollte aus Sicht des NABU Folgendes gelten:

Die Ausgabe der Flächenkontingente zu Beginn wie auch der sich daran anschließende Handel muss sich innerhalb der Grenzen bereits geplanter Siedlungs- und Verkehrsfläche abspielen. Der oben illustrierte Planungsüberhang legt ein solches Vorgehen nahe und kann beispielsweise für manche Kommune zur Folge haben, dass ihr zu Beginn weniger (sicher keineswegs mehr) Kontingente zugeteilt würden als im Flächennutzungsplan bereits heute an Landschaftsverbrauch behördenverbindlich dargestellt.

Die Darstellung weiterer neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen in den Flächennutzungsplänen, gesteuert durch eine starke Raumordnung, ist selbstverständlich weiterhin möglich; die Planungshoheit der Kommunen würde in vollem Umfang gewahrt.

Gebietskörperschaften, die bauliche Expansion rechtsverbindlich festlegen möchten, müssten künftig im entsprechenden Umfang Kontingente abgeben. Dazu müssten sie entweder auf die ihnen anfangs zugewiesenen Flächenkontingente zurückgreifen oder, wenn diese aufgebraucht sind, Kontingente von anderen Kommunen oder Regionen, welche mit ihren Flächen effizient umzugehen wissen und ihren Bedarf im Bestand realisieren, erwerben und dafür den jeweiligen Marktpreis entrichten. Ohne den entsprechenden Nachweis an Kontingenten kann ein Bebauungsplan und Planfeststellungsbeschluss nicht in Kraft treten. Entsprechendes gilt für Planungen und Genehmigungen privilegierter Vorhaben, soweit auch sie zur Vermehrung der Siedlungs- und Verkehrsfläche beitragen. So nimmt die Zahl der Flächenkontingente allmählich ab.

Im ersten oben genannten Fall, das heißt wenn die Gebietskörperschaft zur Realisierung einer Planung keine weiteren Kontingente erwirbt, kann das einen Verzicht auf die rechtsverbindliche Festsetzung anderer, ebenfalls bereits als mögliche Siedlungs- und Verkehrsfläche vorgesehener Flächen bedeuten. Die Gebietskörperschaft trifft also ggf. eine Auswahl, wo neue Baugebiete oder Straßen den meisten Nutzen stiften und den wenigsten Schaden anrichten.

Im zweiten Fall, dem Erwerb zusätzlicher Kontingente, muss der Mehrbedarf an Siedlungs- und Verkehrsfläche in hinreichender Genauigkeit mindestens behördenverbindlich festgestellt und in einem öffentlichen Planwerk dargestellt worden sein. Der Erwerb von Zertifikaten folgt so der Planung, nicht die Planung notgedrungen zuvor spekulativ erworbenen Zertifikaten. Der Erwerb darf nämlich unter keinen Umständen einen Anspruch auf wilden, da planerisch zunächst gar nicht vorgesehenen Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche - also quasi durch die Hintertür - begründen oder auch nur nahe legen. Darum sollte auch **nicht** von Flächen**ausweisungs**kontingenten gesprochen werden.

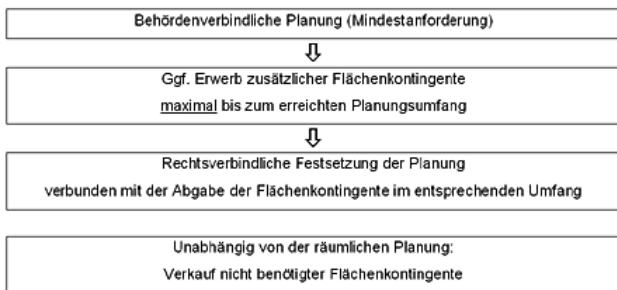


Regionale und funktionale bzw. nutzungsspezifische Handelsbeschränkungen, wie sie teilweise vorgeschlagen werden, erübrigen sich, weil nach den hier genannten Regeln nicht zu befürchten ist, dass der Flächenhandel raumordnerisch unerwünschte Entwicklungen verstärkt. Prosperierende Gemeinden in Großstadtnähe, Ballungsrandzonen und verstärkerten Räumen können nicht beliebig viele Kontingente aufkaufen und in überbautes Land ummünzen.

Wer Kontingente erwirbt, obwohl er sie gar nicht zu Siedlungs- oder Verkehrsfläche erklären darf, also beispielsweise alle Kommunen ohne ausreichende Flächendarstellung in den Flächennutzungsplänen, vernichtet diese Kontingente.

Für die Um- und Wiedernutzung von Brachflächen, für das Schließen von Baulücken, für eine stärkere Ausnutzung bestehender Gebäudeflächen etc. müssten keine Kontingente erworben werden, weil es sich dabei in der Regel nicht um zusätzliche Siedlungs- und Verkehrsfläche handelt. Dies würde den gewünschten Anreiz zur Innenentwicklung schaffen.

Planung geht vor Handel: Verhältnis zwischen räumlicher Planung und handelbaren Flächenkontingenten



Weitere Anreize den Flächenfraß abzubauen

Eine Politik des Flächensparens entwickeln

Einer Flächen zehrenden, expansiven Verkehrs- und Siedlungsentwicklung muss außerdem jedwede finanzielle, direkte wie indirekte Unterstützung entzogen werden. Die entsprechenden Einflussfaktoren und Instrumente müssen mindestens auf eine neutrale, besser auf eine Ziel unterstützende Wirkung umgestellt werden. Im Gegenzug zur Siedlungsbegrenzung nach Außen müssen nicht und untergenutzte innerörtliche Grundstücke und Gebäude weitreichend mobilisiert werden. Den Bundesländern kommt bei alledem eine herausgehobene Verantwortung zu. Im Einzelnen plädiert der NABU für:



eine ökologische [Reform des Gemeindefinanzsystems](#) (kommunaler Finanzausgleich, Grund-, Einkommen- und Gewerbesteuer)

eine grundlegend reformierte Bau- und Städtebauförderung sowie Regional- und Strukturförderung sowie

eine Umsatzsteuer / Grunderwerbsteuer auf sowie längere Abschreibungsfristen für Baugrundstücke bzw. Neubauten, die nach einem bestimmten Stichtag am Siedlungsrand oder Außenbereich erschlossen bzw. errichtet wurden.

Geschieht dies nicht, sprengen die treibenden Kräfte eher früher als später die baldmöglichst zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu vereinbarende Deckelung.

Mit den genannten Mitteln aber, begleitet von einer auch sonst strikt auf das Flächensparen ausgerichteten Politik und Bewusstseinsbildung, kann ein Ende des Landschaftsverbrauchs erreicht und ein dringend notwendiger, weil längst überfälliger Beitrag zur Wohlstandssicherung geleistet werden.

Experte

Ansprechpartner

Ulrich Kriese, Siedlungspolitischer Sprecher des NABU, Ulrich.Kriese@NABU.de

Mehr zum Thema

Links und Literatur

Detaillierte Ausführungen in **Kriese, Ulrich**: Handelbare Flächenfestsetzungskontingente - Anforderungen an ein Mittel zur Beendigung des Landschaftsverbrauchs, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, 2005, S. 297-306, hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, [PDF-Datei hier](#)

Bergmann, Axel u.a. (Hrsg.): Siedlungspolitik auf neuen Wegen, Steuerungsinstrumente für eine ressourcenschonende Flächennutzung, Berlin 1999

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume, Forschungen, Heft 114, 2003

Bundesregierung: Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin 2002; siehe hierzu auch den im Juni 2004 vorgelegten Entwurf des Fortschrittsberichts

Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg: Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg, Sondergutachten, Stuttgart 2004, www.nachhaltigkeitsbeirat-bw.de

Rat für Nachhaltige Entwicklung: Mehr Wert für die Fläche: Das "Ziel-30-ha" für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land, Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung, Berlin 2004, www.nachhaltigkeitsrat.de

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, Berlin 2002

Umweltbundesamt (Hrsg.): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr, Schriftenreihe Texte, 90/03, Berlin 2003

Umweltbundesamt (Hrsg.): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Dieter Apel u.a., (UBA-Berichte Bd. 1, 2000), Berlin 2001
