

Richtig weit sind wir noch nicht gekommen

Der Präsident des Umweltbundesamts (UBA), Prof. Dr. Dirk Messner, über die notwendige Reduzierung des Flächenverbrauchs, umweltfreundliche Wohnformen in Stadt und Land sowie Anforderungen an eine bodenschonende Landwirtschaft

Herr Professor Messner, ist der Traum vom eigenen Häuschen bald ausgeträumt?

Nein. Und ich finde es auch zu kleinteilig, über einzelne Bauformen zu diskutieren. Ich finde den Wunsch vieler Menschen nach weniger Lärm und mehr Grün übrigens völlig berechtigt. Klar ist aber auch, dass das freistehende Einfamilienhaus auf dem Land aus Umweltsicht einige Nachteile gegenüber dem verdichteten Wohnen in der Stadt mit sich bringt. Pro Kopf benötigt ein Haus oft mehr Fläche, mehr Baustoffe und meist auch mehr Energie; außerdem ist man öfter auf das Auto angewiesen. Doch statt Debatten über Verbote einzelner Bauformen zu führen, sollten wir uns um die Aufwertung der Innenstädte und innenstadtnahen Lagen kümmern. Dort gilt es, architektonisch und städtebaulich hochwertige Angebote für umweltfreundlichere Wohnformen anzubieten.

Müssen wir im ländlichen Raum künftig anders bauen? Wenn ja, wie?

Wir brauchen nicht nur auf dem Land, sondern überall neue Wohnformen, die den Bedürfnissen nach Freiräumen und Ruhe besser gerecht werden und die bezahlbar sind. Im Umland der Ballungszentren sind das sicher auch stärker verdichtete Wohnformen, die aber dennoch genügend Grün bieten. Hier gibt es schon viele gute Beispiele. Neben dem Neubau setzen wir vor allem auf die Umnutzung und Weiter-

entwicklung des Bestands. Wenn Neubau nötig ist, dann sollten die Kommunen zusammenarbeiten und Wohngebiete nicht in Konkurrenz zueinander, sondern gemeinsam entwickeln – und möglichst vermeiden, Infrastrukturen doppelt zu bauen. Unser Projekt „UMLANDSTADT umweltschonend“ widmet sich genau solchen Fragen. Erste Ergebnisse werden wir bei unserer UBA-Konferenz „Forum mobil & nachhaltig“ am 22. und 23. November 2021 vorstellen.

Die mit der Corona-Pandemie eingetretenen Veränderungen wie etwa das Arbeiten von zu Hause aus und standortunabhängig könnten einen Trend „Raus aufs Land“ begründen oder verstärken. Was bedeutet das aus Umweltsicht und insbesondere mit Blick auf den Flächenverbrauch?

Das Homeoffice hat durch Corona in der Tat einen zusätzlichen Schub erhalten. Aus Umweltperspektive ist das positiv, weil sich dadurch weniger Pendelwege ergeben. Das kann ein großer Gewinn für die Umwelt sein. Aktuell können wir noch nicht beziffern, wie sich die modernen Arbeitsformen auf die Suburbanisierung auswirken. Sollte es im Nachgang der Corona-Pandemie zu neuer Suburbanisierung kommen, müsste man versuchen, das nachhaltig zu gestalten. Wenn wir stadtnah gute Angebote für umweltfreundliche Wohnformen schaffen und so flächen- und ressourcensparend bauen, glaube ich nicht, dass mehr Homeoffice automatisch

auch zu mehr Flächenverbrauch führt. Und wenn Bürogebäude in den Innenstädten leerfallen, könnte das für mehr bezahlbare Wohnungen in den Städten sorgen. Viele Menschen verlassen die Städte ja auch, weil es in den Städten kaum mehr bezahlbare Wohnungen gibt.

Die Bundesregierung hat sich im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsstrategie zum Ziel gesetzt, die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr bis 2030 auf unter 30 ha pro Tag zu reduzieren. Bekommt das Thema Flächenverbrauch angesichts „großer Umweltfragen“ wie Klimakrise und Artenrückgang hinreichend politische und öffentliche Aufmerksamkeit?

Das Thema Flächenverbrauch hängt ganz eng mit dem Erhalt der Biodiversität und dem Klimaschutz zusammen. Das ist in der Öffentlichkeit angekommen und auch die Politik hat die Fläche auf der Agenda. Wir sehen das in der Nachhaltigkeitsstrategie, in der Nationalen Biodiversitätsstrategie und im Klimaschutzplan 2050 – überall hat das Thema Fläche Eingang gefunden. Auch das Baugesetzbuch hat den Vorrang der Innenentwicklung rechtlich verankert. Kritisch sehe ich aber die Wiedereinführung der in § 13b Baugesetzbuch (BauGB) verankerten Regelung zur Erleichterung von Bauvorhaben im Außenbereich. Das widerspricht den vereinbarten Zielen, mehr Flächen zu sparen. Eine Studie von uns hat gezeigt, dass der § 13b BauGB zu mehr Flächen-

verbrauch und Zersiedelung der Landschaft geführt hat – ohne neues Wohnbauland in Kommunen mit überhitzten Wohnungsmärkten zu schaffen.

Warum ist die Reduzierung des Flächenverbrauchs ein wichtiges Umweltziel? Wo stehen wir derzeit?

Das Ziel steht seit fast 20 Jahren als Schlüsselindikator in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. So richtig weit sind wir aber noch nicht gekommen. Jeden Tag bebauen und versiegeln wir 56 ha überwiegend fruchtbaren landwirtschaftlichen Bodens – pro Jahr eine Fläche etwa so groß wie Hannover. Der Umgang mit den kostbaren Flächen ist also nicht nachhaltig.

Die Zersiedelung schadet den Lebensräumen vieler Arten, belastet Boden und Grundwasser und neue Straßen führen zu mehr Verkehr und damit zu mehr Lärm und Abgasen.

Wie hoch ist der Anteil der versiegelten Fläche in Deutschland?

Wir müssen zwei Dinge unterscheiden: Den Flächenverbrauch – also die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche – und die Flächenversiegelung. Neben den bebauten Flächen gehören ja auch unbebaute und nicht versiegelte Flächen wie z. B. private Gärten, Grünanlagen, Parks oder Campingplätze zu den Siedlungs- und Verkehrsflächen. Eine amtliche Statistik zu den wirklich versiegelten, d. h. bebauten Flächen gibt es nicht. Die Länder schätzen, dass im Jahr 2018 rund 45 % der Siedlungs- und Verkehrsflächen auch versiegelt waren. Bezogen auf die Gesamtfläche Deutschlands hat die Siedlungs- und Ver-

kehrsfläche 14,4 % und der Anteil der versiegelten Fläche rund 6,5 %.

Welche Rolle kommt der Entsiegelung von Flächen zu?

Die Entsiegelung von Flächen ist gerade im urbanen Raum für die Anpassung an den Klimawandel dringend nötig. Mehr Grün hilft auch gegen die steigenden Temperaturen und hilft, das Wasser abzuführen, das bei den immer häufiger werdenden Starkregen sonst nicht abfließen kann. Entsiegelte Flächen können – abhängig vom Umfang – so zu mehr Kühlung, mehr Wasser-rückhalt und besserer Luft führen. Das wird immer wichtiger, denn der Klimawandel trifft auch Deutschland schon.

Wie stellt sich die Situation beim Flächenverbrauch in Deutschland im internationalen Vergleich dar?

Die Situation in anderen europäischen Ländern schauen wir uns gerade systematisch an. Jeder Staat definiert Flächenverbrauch etwas anders. Das grundsätzliche Problem ist überall erkannt, die Zahlen aber nicht vergleichbar. Laut europäischer Umweltagentur liegt Deutschland 2020 im hinteren Mittelfeld.

Was sind die entscheidenden Stellschrauben, um das 30 ha-Ziel zu erreichen? Unter welchen Voraussetzungen und in welchem Zeitraum kann eine Absenkung auf Null gelingen?

Für 2050 hat die Europäische Kommission in der Tat das Netto-Null-Ziel („No net land take“) vorgegeben. Die Bundesregierung hat sich zu diesem Ziel bekannt. Es ist aber, wie auch das 30 ha-x-Ziel, ein politisches Ziel ohne rechtliche Bindung. Dies ist ein

großes Manko. Wir brauchen verbindliche Mengenvorgaben für den Flächenverbrauch. Nur dann wird der Druck ausreichend groß sein, um das Ziel in Angriff zu nehmen.

Die Landwirtschaft ist neben der Umwelt Leidtragende des Flächenverbrauchs. Sie steht vor tiefgreifenden Veränderungen. Der Boden ist ihr wichtigster Produktionsfaktor. Wie hat sich der Zustand der landwirtschaftlich genutzten Flächen in den vergangenen Jahrzehnten entwickelt?

Die Landwirtschaft hat sich in den zurückliegenden hundert Jahren rasant entwickelt. Das ist nicht spurlos an den Böden vorbeigegangen. Mehr Maschinen, mehr Pflanzenschutz- und Düngemittelleinsatz sowie ertragreiche Sorten haben zu einer enormen Intensivierung der Landwirtschaft geführt. Vieles davon, was uns günstige Lebensmittel in Hülle und Fülle gewährt, gefährdet leider die Böden, die die Grundlage allen Lebens sind. Große Sorgen machen mir die Umwandlung von Grünland in Ackerland, die Nutzung ehemaliger Moorstandorte und auch die Einengung der Fruchtartenspektren mit den damit einhergehenden Fruchtfolgen. Verhältnismäßig neu sind die Gefahren durch den Klimawandel, die zunehmenden Trockenphasen im Sommer und Starkniederschläge – dadurch steigt auf immer mehr Flächen auch die Erosionsgefahr.

Worin bestehen die derzeit größten Defizite beim Bodenzustand?

Im Boden lebende ja unzählbare Kleinstlebewesen, die den Humus herstellen, also den fruchtbaren Teils des Bodens. Diese Humus-

Dirk Messner steht seit 1. Januar 2020 an der Spitze des Umweltbundesamts. Zuvor war der Politikwissenschaftler Direktor des Institute for Environment and Human Security an der Universität der Vereinten Nationen in Bonn sowie Ko-Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats Globale Umweltveränderungen (WBGU) der Bundesregierung. Von 2003 bis 2018 war Messner Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE). Der UBA-Präsident mahnt verlässliche Perspektiven für den aus seiner Sicht unerlässlichen Wandel der Landwirtschaft hin zu mehr Nachhaltigkeit an. Politik und Landwirtschaft wirft der 58-Jährige vor, sie hätten in der Agrarumweltpolitik zu lange auf Zeit gespielt und es versäumt, rechtzeitig notwendige Korrekturen vorzunehmen. Messner plädiert für einen Mix aus Ordnungsrecht und Anreizen, um Umweltziele in der Landwirtschaft zu erreichen.



Foto: UBA

vorräte gehen in Deutschland aber zurück, da müssen wir dringend gegensteuern. Dann haben wir als großes Problem die Trockenlegung von Mooren. Diese trägt dazu bei, dass der darin gespeicherte Kohlenstoff freigesetzt und das Klima belastet wird. Und ich sehe zunehmend mit Sorge, dass Plastik in die Böden gelangt. Meist über Klärschlämme, Gärreste oder Kompost, aber auch durch Folienreste z. B. aus dem Spargelanbau. Über Pflanzen oder das Grundwasser können diese Stoffe auch in der Nahrung landen. An das Problem müssen wir ran, bevor es zu spät ist.

Was können Landwirt*innen tun, um ihre Produktionsgrundlage Boden zu sichern?

Besonders wichtig ist, dass standortangepasst gewirtschaftet wird. Dazu gehört, bei den Fruchtfolgen auf Vielfalt zu setzen, den Humus zu erhalten und möglichst auf Pestizide zu verzichten. Der Erosionsschutz wird auch immer

wichtiger und beim Thema Nährstoffeinträge muss auch mehr passieren.

Wie können die agrarpolitischen Rahmenbedingungen zur Erhaltung oder Erreichung eines guten Bodenzustands beitragen?

Die Landwirtschaftssubventionen machen in Deutschland rund die Hälfte der betrieblichen Einkommen aus. Falls man dieses Geld sinnvoller einsetzt, kann das viel Gutes für den Umweltschutz freisetzen. Wir brauchen dringend mehr finanzielle Anreize, um bei den Kulturarten mehr Vielfalt zu bekommen, die Bodenfruchtbarkeit zu steigern oder den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zu reduzieren. Außerdem sollten die Subventionen daran gekoppelt werden, dass eine ganzjährige Bodenbedeckung vorgeschrieben wird – das würde sehr gegen die Erosion helfen. Leider wird der Großteil der Subventionen bislang noch weitgehend pauschal an die Fläche gekoppelt verteilt.

Dies ist aber weder gerecht, noch gut für die Umwelt.

Abschließend noch einmal zum Flächenverbrauch: Was erwarten Sie von der künftigen Bundesregierung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs?

Unsere Empfehlung an alle Bundesregierungen war und ist, die flächenpolitischen Ziele rechtlich verbindlich zu verankern. Der Handel mit Flächenzertifikaten hat sich in unserem Modellversuch als sehr aussichtsreich erwiesen. Gegenwärtig sehe ich aber nicht, dass die Länder da mitspielen. Alternativ könnte eine verbindliche Mengengrenzung über die Raumordnung gelingen, was wir gerade untersuchen. Entscheidend für Fortschritte ist aber, dass die Bundesländer mitspielen. Das wäre die wichtigste Aufgabe für den Bund: mit den Ländern Ziele zu vereinbaren und einen gemeinsamen Handlungsrahmen abzustecken.

■ Rainer Münch

Bodenschutz – eine politische Herausforderung

Dr. Bernd Murschel

Böden liefern vielfältige Ökosystemleistungen und können als entscheidendes Werkzeug in der Klimakrise verwendet werden. Der Umgang mit ihm muss politisch gelenkt werden: Es gibt sowohl auf Bundes- wie auf Länderebene Steuerungsmechanismen. In Baden-Württemberg gerät das Schutzgut Boden zunehmend in den Fokus und einige wirksame Instrumente wurden bereits etabliert. Aber: Für effektiven Bodenschutz müssen u. a. ein Reduktionspfad beim Flächenverbrauch mit verbindlichen Zwischenzielen bis zur Netto-Null in 2030 festgelegt und sehr gute bis gute Böden als Bodenschutzvorrangflächen definiert werden.

Der **Flächenverbrauch** für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist bundesweit nach wie vor viel zu hoch. Dabei wird oft übersehen, dass Fläche nicht gleich Fläche und Fläche nicht gleich Boden ist. Die Qualität und insbesondere die Leistungsfähigkeit der Böden im Ökosystem müssen viel stärker berücksichtigt werden.

Mit **Böden** sind die stark belebten oberen Dezimeter der Erdoberfläche – also die „dünne Haut der Erde“ – gemeint: Ein poröses Medium, mit der höchsten Biodiversität, das ein Kompartiment zwischen Gesteinsschicht und Atmosphäre bildet. Böden sind nicht künstlich herstellbar, vielmehr sind sie das Ergebnis extrem lang andauernder bodenbildender Prozesse. Viele unserer Böden sind stark von der letzten Eiszeit geprägt, können aber noch wesentlich älter sein.

Böden erfüllen wichtige Funktionen: Sie sichern unsere Ernährung, sind vielfältige Lebensräume für Tiere

und Pflanzen, sie sind Wasserspeicher und schützen das Grundwasser vor Schadstoffeinträgen. In den letzten Jahren rückt die Bedeutung der Böden als weltgrößter Kohlenstoff (CO₂-)Speicher in den Fokus. Aus diesen Gründen gilt es, unsere Böden zu schützen, die Flächenutzung zu lenken und die Funktion als Kohlenstoffsенke zu erhalten. Einmal versiegelt, verlieren Böden ihre natürlichen Funktionen.

Siedlungsentwicklung fand historisch zumeist in der Nähe von fruchtbaren Böden statt, nur hier konnte ein ausreichender und sicherer landwirtschaftlicher Ertrag erwirtschaftet werden. Mit dem Wachstum der Städte und Gemeinden geht aber weiteres wertvolles Ackerland verloren und wird die Biotop- und Grünvernetzung zerschnitten.

Die industrialisierte **Landwirtschaft** hat eine erhebliche Einwirkung auf Böden und Grundwasser. Enorme Stickstoffüberschüsse führen seit Jahrzehnten zu erhöhten Einträgen in die Böden, wo die Filter- und Pufferfunktion zum Schutz des Grundwassers vor Nitrat nicht mehr gewährleistet werden kann. Gerade die Befahrung mit schwerem technischem Gerät (und dies gilt auch für den Forst) führt zu nicht mehr reversiblen Bodenverdichtungen, welche den Wasserhaushalt und das Bodenleben nachhaltig zerstören.

Wie also können wir unsere Böden wirksam schützen?

Ein wichtiger Punkt wird auf bundespolitischer Ebene diskutiert: Der § 13 b Baugesetzbuch (BauGB). Dieser fand 2017 durch eine Baurechts-Novelle Eingang ins BauGB und regelt befristet die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen. Damit kann die Umweltverträglichkeitsprüfung für Wohngebiete im Außenbereich ausgesetzt werden. In der Praxis hat sich dieser Paragraph als in keiner Weise zielführend herausgestellt: Naturschutz- und damit Bodenschutzbelange werden ebenso unterlaufen wie auch das Ziel der Innenentwicklung der Gemeinden. Nebenbei hat



Dr. Bernd Murschel MdL

Umweltpolitischer Sprecher der Fraktion GRÜNE im Landtag Baden-Württemberg; Diplom-Agraringenieur und promovierter Bodenphysiker

Dr.Bernd.Murschel@gruene.landtag-bw.de

der sog. „Betonparagraf“ sein Ziel einer höheren Wohnraumbeschaffung nicht erreicht.

Schauen wir nach Baden-Württemberg. Auf landespolitischer Ebene gibt es ebenfalls Hebel, die zum Schutze des Bodens angesetzt werden können. Tatsächlich werden auch im Südwesten Böden höchster Güte zu Bauland umgewandelt. Die Entscheidungen dazu liegen oft in kommunaler Hand. Wir brauchen deshalb ein Instrument, das diese Böden schützt: Die Wohnungsbaupolitik muss durch vorausschauende Bodenbevorratung und ein Bodenkataster ergänzt werden. Mit der Ausweisung von Bodenschutzvorrangflächen kann man wirksam gegen die Verschwendung dieses wertvollen Guts angehen.

Baden-Württemberg hat eine ambitionierte Moorschutzstrategie auf den Weg gebracht. Moore sind unter den Böden die größten Kohlenstoffspeicher. Dabei spielen insbesondere die landwirtschaftlich genutzten Niedermoore eine zentrale Rolle, bei denen durch staatliche Fördermittel ein Ausgleich zwischen Landwirtschaft und Natur-/Klimaschutz angestrebt wird. Ergänzt wird dieser Ansatz durch das 2020 verabschiedete sog. Biodiversitätsstärkungsgesetz. Auch hier steht die Auflösung des Konflikts zwischen Landwirtschaft, Natur- und Bodenschutz im Zentrum: Reduzierung des Pestizideinsatzes, Schutz z. B. auch der landschaftsprägenden Streuobstwiesen mit dem Ziel, den Insektenrückgang zu stoppen, die Artenvielfalt zu stabilisie-

ren und natürlich auch eine bodenschonende und humusaufbauende Landbewirtschaftung zu erreichen. Wobei stark auf eine Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen in der zweiten Säule der GAP gesetzt wird.

Im Dezember 2020 wurden mit der Änderung des Abfallrechts im Rahmen eines Artikelgesetzes mehrere Bodenschutzmaßnahmen festgeschrieben. Für größere Bauvorhaben wurden ein verpflichtendes Bodenschutzkonzept sowie die bodenkundliche Baubegleitung gesetzlich verankert. Es ist aber offensichtlich, dass dies nur ein erster Schritt sein kann. Im Rahmen einer Evaluierung soll in zwei Jahren eine Ausweitung erwogen werden.

In der anstehenden neuen Legislatur in Baden-Württemberg muss der Bodenschutz eine starke Gewichtung erhalten. Neben dem Flächensparen und einem qualitativen Bodenschutz muss die Raumplanung eine steuernde Funktion übernehmen und die bisher eher unterschätzte Bedeutung unserer Böden als Lebensgrundlage im Blick haben.

Und nicht zuletzt müssen wir uns weiter in der Umweltbildung engagieren. Denn obgleich das Bewusstsein für einen sorgsamen Umgang mit unseren Böden immer wieder zitiert wird, zeigen sich beim Medium Boden gleich zwei große Defizite: ein Kenntnismangel und ein Umsetzungsdefizit. ■

Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. Berlin: WBGU 2020, ISBN 978-3-946830-32-0. Als Download und als Printausgabe bestellbar unter: www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/landwende

Das Hauptgutachten des WBGU adressiert drei Hauptkrisen der Gegenwart – Klimakrise, Ernährungskrise und den dramatischen Verlust der Biodiversität – in ihrer Abhängigkeit vom globalen Gemeingut Land. „Die vielfältigen Ansprüche an Land für Klimaschutz, Ernährungssicherung und Erhaltung biologischer Vielfalt treten heute bereits in Konkurrenz zueinander, während sich Landdegradation auf alle drei Aspekte kurz- oder langfristig negativ auswirkt“ (S. 311). Um diese Konkurrenzen zu überwinden, entwickeln die Autor*innen des Gutachtens in den fünf Themenfeldern Renaturierung, Ökosystemschutz, Landwirtschaft, Ernährung und Bioökonomie Mehrgewinnstrategien, die den Schutz und die multifunktionale Nutzung von Flächen und Landschaften kombinieren, sowie darauf bezogenen Governance-Ansätze.

Der geforderten Transformation hin zu einem nachhaltigen Umgang mit Land liegen drei strategischen Perspektiven zugrunde: 1. Um vor Ort das Zusammendenken von Klimaschutz, Biodiversitätserhaltung und Ernährungssicherung zu fördern, sollte ein integrierter Landschaftsansatz zugrunde gelegt werden. 2. Fernwirkungen von Stoffkreisläufen oder beispielsweise dem Welthandel mit Agrargütern auf die Inanspruchnahme bzw. Degradation von Land sind zu beachten. 3. Land-Ökosysteme und ihre Leistungen sind als globale Gemeingüter zu betrachten, für die dementsprechend auch auf supranationaler Ebene Verantwortung übernommen werden muss.

Das Gutachten bietet zu allen fünf Themenfeldern sowie den fünf Governance-Ansätzen Handlungs- und Forschungsempfehlungen und spricht sich nachdrücklich dafür aus, die globale Landwende zu einer politischen Priorität zu machen. ■ za

LESETIPP!



Bayern vorn – der Freistaat ist beim Flächenverbrauch führend

Prof. Dr. Manfred Miosga

„*Die Fläche, auf der heute in Deutschland gelebt wird, würde für 200 Millionen Menschen ausreichen – würden sie auf einer Fläche leben, die in den 1960er Jahren üblich war.*

Böcker et al. 2020, S. 52

Bayern ist deutscher Meister! Dies gilt nicht nur seit Jahren im Fußball für den gleichnamigen FC, auch in der Neuinanspruchnahme von Flächen führt Bayern die Liga der Bundesländer an. Während sich bundesweit der Flächenverbrauch mehr als halbiert hat – von 129 ha/Tag im Jahr 2000 auf heute etwa 56 ha/Tag, geht in Bayern mit 10,8 ha/Tag (Stand 2019; vgl. UBA 2021) mehr Freifläche verloren als in jedem anderen Bundesland. Das entspricht in etwa 15 Fußballfeldern (70 x 100 m) pro Tag. Seit 20 Jahren verläuft die Flächenverbrauchskurve konstant hoch zwischen 15–20 ha/Tag (nach ALB) und nach der Umstellung der Berechnungsgrundlage im Jahr 2014 zwischen 10–12 ha/Tag (nach ALKIS). Etwa die Hälfte dieser Fläche wird tatsächlich auch versiegelt. Pro Einwohner*in landet Bayern mit 3,0 m² im Jahr auf Platz drei hinter Sachsen (4,5) und Thüringen (3,3) (Stand 2019; vgl. LfU 2020). Pro Jahr werden in Bayern demnach rund 39 km² Freifläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV-Fläche) umgewandelt – also in etwa einmal die Fläche der kreisfreien Stadt Kaufbeuren jedes Jahr. Als Folge des zunehmenden Flächenverbrauchs stieg in Bayern der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche von 1981 bis 2019 um mehr als 50 % von 8,0 % auf 12,1 % an.

Die wachsende Flächeninanspruchnahme für Wohnen, Gewerbe und Verkehr steht dabei nicht

nur den gültigen Nachhaltigkeitszielen in Bund, Land und Europa entgegen, möglichst zu einer Flächenkreislaufwirtschaft zu gelangen, sondern zunehmend auch im Widerspruch zu den Anforderungen, vermehrt Flächen für die Energiewende, Nahrungsmittelproduktion, Artenschutz und Klimaschutz bzw. Klimaanpassung verfügbar zu machen. Der Konflikt um Fläche spitzt sich zu. Im Jahr 2017 wurde in Bayern ein Volksbegehren, das sehr schnell viel Zuspruch erhalten hatte, noch vom Verfassungsgericht gestoppt. Die Bayerische Staatsregierung hat daraufhin die Reduktion der Flächeninanspruchnahme auf 5 ha/Tag als Richtwert ins Landesplanungsgesetz aufgenommen (s. Abb. 1).

Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche losgelöst von der Bevölkerungszunahme

Nun könnte man argumentieren, dass Bayern ja das am stärksten wachsende Bundesland ist und daher auch Flächen benötigt würden. Der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche hat sich jedoch schon lange von der Einwohnerentwicklung entkoppelt: Der prozentuale Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt seit 1980 kontinuierlich und deutlich über dem Zuwachs der Einwohnerzahl (vgl. LfU 2020). In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich Bayern einen Einwohnerzuwachs von 7,3 % mit einer mehr als doppelt so hohen Zuwachsrate an Siedlungs- und Verkehrsfläche „erkauft“ (+16,4 %; s. Tab. 1). Die Zuwachsrate an Wohnbaufläche (+29,1 %) lag sogar viermal so hoch wie die der Bevölkerung. Die Flächeneffizienz geht auch bei den Arbeitsplätzen deutlich zurück, wobei der Vergleich aufgrund der Umstellung der Statistik nicht direkt aus den Zahlen ablesbar ist. Die Umstellung der Berechnungsgrundlage der Flächenentwicklung (von ALB zu ALKIS-TN) führt zu Verschiebungen. So zählen nach 2014 Teile der „sonstigen Gebäude- und Freifläche“ als „Industrie- und Gewerbefläche“, was die Hälfte des statistischen Zuwachses ausmacht. Dennoch lässt sich auch hier eine deutliche Entkopplung attestieren. Der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche geht jedenfalls größtenteils zulasten landwirtschaftlicher Flächen, womit die Flächenkonkurrenz zwischen Futter- und Lebensmittelanbau, dem Erhalt einer attraktiven Kulturlandschaft sowie Arten- und Naturschutz kontinuierlich weiter verschärft wird und Bodenpreise in die Höhe treibt.

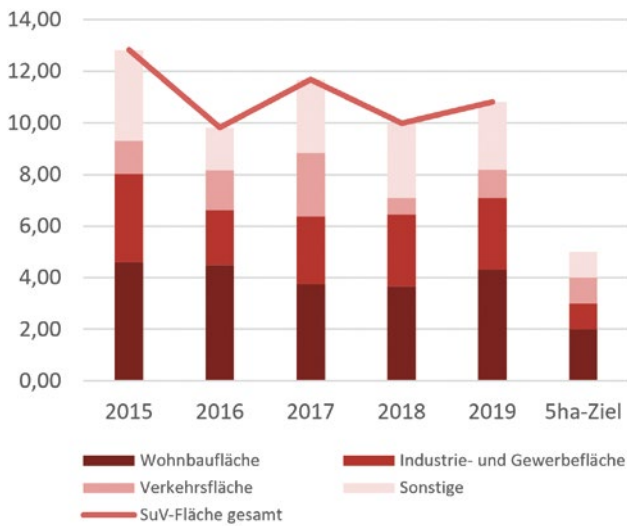


Prof. Dr. Manfred Miosga

Stadt- und Regionalentwicklung,
Universität Bayreuth

manfred.miosga@uni-bayreuth.de

Abbildung 1: Flächenverbrauch in Bayern (SuV-Fläche in ha/Tag) seit 2015 in Bezug zur Zielmarke der Bayerischen Staatsregierung



Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik; eigene Darstellung

Tabelle 1: Flächeninanspruchnahme nach Art sowie Einwohner- und Arbeitsplatzentwicklung in Bayern 2000 bis 2019

Art der Flächeninanspruchnahme	Stand 2000 (absolut) [ha]	Stand 2019 (absolut) [ha]	Zuwachs absolut [ha]	Zuwachs relativ [%]
Siedlungs- und Verkehrsfläche	734.450,2 ha	855.190,4 ha	120.740 ha	16,4 %
- darunter Verkehrsfläche	323.352,2 ha	332.370,9 ha	9.018 ha	2,8 %
- darunter Wohnbaufläche	168.949,1 ha	218.050,8 ha	49.101 ha	29,1 %
- darunter Industrie/ Gewerbe	47.367,7 ha	92.320,3 ha	44.952 ha	94,9 %
Sonstige	194.781,3 ha	212.448,3 ha	17.667 ha	9,1 %
Sozio-ökonomische Entwicklung	Stand 2000	Stand 2019 (2018)	Zuwachs absolut	Zuwachs relativ [%]
Einwohnerzahl	12.230.255	13.124.737	894.482	7,3 %
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (2000 – 2018)	4.359.577	5.702.850	1.343.273	30,8 %

Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik; eigene Berechnungen

Fläche-Einwohner-Relation und Fläche-Arbeitsplatz-Relation in kleinen Kommunen am ungünstigsten

Die Flächeneffizienz ist dabei in den kleineren Kommunen besonders ungünstig: Selbst mit einer deutlich höheren Neuinanspruchnahme von Wohnbauflächen können in den kleinen Kommunen kaum Einwohner*innen dazugewonnen werden. Auch werden trotz massiver Gewerbeflächenausweisung nur verhältnismäßig wenig neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen.

Während die Flächeneffizienz in größeren Städten (> 100 000 EW) sogar zunahm (Flächenverbrauch steigt langsamer als die Bevölkerungsentwicklung), konnten in kleinen Orten unter 1 500 EW auch mit einer erheblichen Ausweitung der Wohnbaufläche um mehr als 40 % Bevölkerungsverluste nicht ausgeglichen werden (s. Abb. 2). Insgesamt haben die Kommunen < 10 000 EW in den letzten zwei Jahrzehnten in der Summe 69,04 % der gesamten Neuinanspruchnahme von Wohnbaufläche auf sich vereint,

Abbildung 2: Entkopplung von Bevölkerungsentwicklung und Flächenverbrauch: Veränderung der SuV-Fläche, der Wohnbaufläche und der Einwohnerzahlen nach Gemeindegrößenklassen im Zeitraum 2000–2019 in %



Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik; eigene Berechnungen

Tabelle 2: Kennzahlen der Flächeneffizienz im Zeitraum 2000–2019 nach Größenklassen der Gebietskörperschaften

Entkopplung von Bevölkerungsentwicklung und Flächenverbrauch: Veränderung der SuV-Fläche sowie Veränderung der Einwohnerzahlen nach Gemeindegrößenklassen im Zeitraum 2000–2019 in %

Entwicklung 2000–2019	Einwohnerzuwachs (absolut)	Anteil an Bevölkerungsentwicklung 2000–2019 in %	Anteil an Entwicklung Wohnbaufläche 2000–2019 in %	Anteil an Entwicklung Industrie- und Gewerbefläche 2000–2019 in %	Anteil an Entwicklung soz.pflicht. Beschäftigte in % (2008–2019)	Anteil an Entwicklung SuV-Fläche 2000–2019 in %
Kreisfreie Städte > 100.000 EW [n = 8]	+ 424.399	47,45 %	5,32 %	7,84 %	32,12 %	3,41 %
Kreisfreie Städte < 100.000 EW [n = 17]	+ 46.263	5,17 %	3,49 %	5,97 %	7,08 %	3,00 %
Kreisangehörige Städte und Gemeinden > 10.000 EW [n = 207]	+ 241.494	27,00 %	22,14 %	27,21 %	29,71 %	20,90 %
Kommunen 10.000 – 6.500 EW [n = 174]	+ 69.085	7,72 %	12,63 %	12,94 %	8,87 %	12,46 %
Kommunen 6.500 – 3.500 EW [n = 443]	+ 83.555	9,34 %	24,69 %	20,74 %	13,00 %	26,90 %
Kommunen 3.500 – 1.500 EW [n = 748]	+ 38.815	4,34 %	23,99 %	18,70 %	7,39 %	25,89 %
Kommunen > 1.500 EW [n = 459]	- 9.129	-1,02 %	7,73 %	6,59 %	1,83 %	7,43 %
Bayern Gesamt:	+ 894.482	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

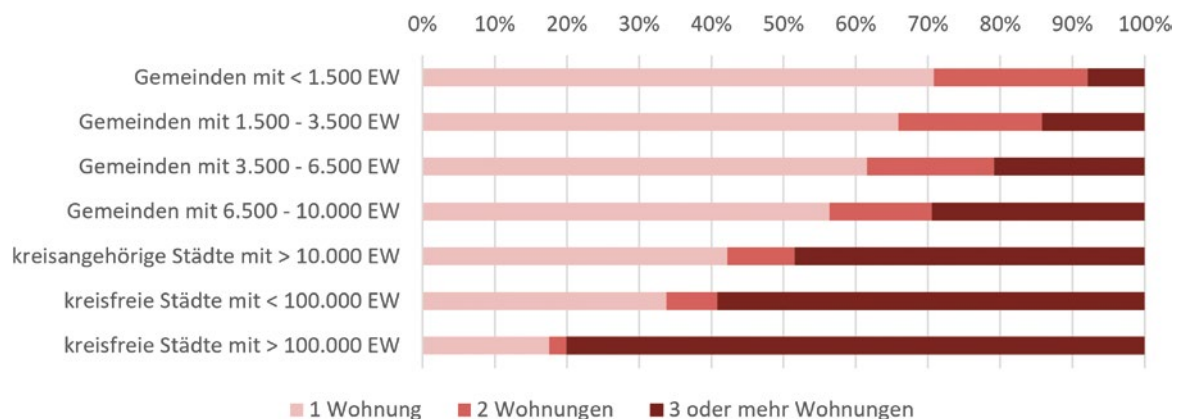
Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik; eigene Berechnungen

konnten damit aber nur 20,38 % der zuwachsenden Bevölkerung in ihren Gemeinden binden. Hingegen haben die kreisfreien Städte (< und > 100 000 EW) auf 8,8 % der insgesamt neu bereitgestellten Wohnbaufläche mehr als die Hälfte des Bevölkerungszuwachses untergebracht (52,6 %) (s. Tab. 2). Im Bereich der Gewerbeflächen ist die Effizienz – gemessen in Arbeitsplätzen je Fläche – ebenfalls deutlich besser: Knapp 40 % des Zuwachses an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wurden in den kreisfreien Städten auf knapp 14 % der insgesamt neu ausgewiesenen Gewerbefläche untergebracht.

Die Baukultur als Treiber

Was steckt hinter diesen Zahlen? Zum einen spiegelt sich eine Baukultur wider, die insbesondere in den kleineren Kommunen und ländlichen Räumen dadurch geprägt ist, dass Wohnungen vor allem in Wohngebäuden mit einer oder zwei Wohnungen errichtet werden.

Bemessen auf die Anzahl der Wohnungen in den errichteten Wohngebäuden wurden von 2000–2019 insgesamt in Bayern 44,4 % der Wohnungen in

Abbildung 3: Anzahl an Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden in Bayern 2000–2019 nach Gemeindegrößenklassen in %

Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik; eigene Berechnungen

Mehrfamilienhäusern (> 3 Wohneinheiten/Wohngebäude) gebaut, 11,1 % in Wohngebäuden mit 2 Wohneinheiten und 44,5 % in Wohnungen mit einer Wohneinheit (Einfamilienhäusern). Auch hier vollzieht sich der Trend direkt entlang der Gebietsgrößenklassen. Während in Großstädten mehr als 80 % der in den letzten 20 Jahren gebauten Wohnungen in Mehrfamilienhäusern fertiggestellt wurden, sind in den kleinsten Kommunen mehr als 90 % aller neuen Wohnungen Ein- oder Zweifamilienhäuser (s. Abb. 3). Auch im Gewerbebau vollzieht sich ein Trend in die Fläche. Einerseits suchen flächenextensive Betriebe, insbesondere aus der Fertigungs- und Logistik-Branche, die Räume zwischen den Agglomerationen als Standorte. Andererseits wird auch im Gewerbebau noch zu wenig in der vertikalen Dimension geplant. Offensichtlich wird Fläche

sehr leicht verfügbar gemacht für die Investoren aus Wohnung und Gewerbe. Helfen können einerseits klarere landes- und regionalplanerische Vorgaben (s. z. B. ARL 2019). Zum anderen muss gerade nach Corona wieder mehr über Wohnen gesprochen werden. Die Frage muss dabei lauten: Mit welchen Wohnformen können wir neue Anforderungen an das Wohnen mit einem sparsamen Umgang mit Flächen vereinbar machen. Gleiches gilt für den Gewerbebau. Dazu braucht es gestalterische Ideen, vielfältige und multifunktionale Angebote für Wohnen und Arbeiten insbesondere im ländlichen Raum. Die Mobilisierung von Baulücken, eine behutsame Nachverdichtung und eine kluge Innenentwicklungsstrategie sind erforderlich, nicht zuletzt um Ortskerne zu revitalisieren und wieder zum Zentrum der Kommune werden zu lassen. ■

Literatur zu diesem Artikel finden Sie unter: www.asg-goe.de/pdf/LR0121-Literatur-Miosga.pdf

100 Werkzeuge für Wohnraum ohne Neubau

Cathérine Lehmann

Bauen ist ein sehr klimaschädlicher Sektor, der zudem einen großen Flächenverbrauch hat. Daniel Fuhrhop erläutert in seinem Buch „Verbietet das Bauen“, wie Neubau begrenzt werden kann und stellt 100 Werkzeuge vor, um dies zu erreichen. Dafür könnte z. B. ein Wohnflächenmoratorium angewandt werden, zunächst in schrumpfenden Regionen. Der ländliche Raum kann derweil für verschiedene Bevölkerungsgruppen durch kreative Wohnmodelle und unterstützende Angebote wieder attraktiver gemacht werden.

Bauen und Nutzen von Gebäuden ist in vielerlei Hinsicht schädlich: Es befördert u. a. den Klimawandel und hat einen immensen Flächenbedarf. Zudem dienen Häuser und Eigentumswohnungen zunehmend als reine Investitions- und Spekulationsobjekte für Anleger, die nicht zeitnah nach Fertigstellung für die Nutzung zur Verfügung stehen. Gleichzeitig steigen vielerorts die Mietpreise. Es gibt zahlreiche politische Strömungen in Form von Bürgerinitiativen, Petitionen usw., um vor allem in den Ballungsgebieten dem bisherigen Trend etwas entgegenzusetzen. Viele Menschen sehnen sich in der Stadt nach Grün statt Beton und auch auf dem Land ist unversiegeltes Land ein geschätztes Gut. In Bayern gab es u. a. dafür 2018 ein Volksbegehren.

In seinem Buch „Verbietet das Bauen! – Streitschrift gegen Spekulation, Abriss und Flächenfraß“ (erweiterte Neuauflage) erläutert Daniel Fuhrhop nicht nur, worin die Problematik beim Bauen liegt, sondern auch, wie diese behoben werden kann – ohne weiter zu bauen. Am Ende des Buches stellt er 100 konkrete Werkzeuge vor, die dabei helfen, Raum zu sparen und Neubau überflüssig zu machen.

Auf dem Weg zu Null-Flächenverbrauch

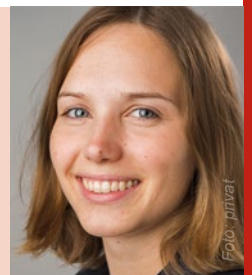
Bereits jetzt werden in Deutschland mehr Wohnungen gebaut als benötigt werden. Zudem wird die Wohnfläche pro Person seit Jahrzehnten immer größer, was zu zusätzlicher Versiegelung führt. Inzwischen hat jede*r im Schnitt 45 m² zum Wohnen zur Verfügung. Die Bundesregierung hat das Ziel

Cathérine Lehmann

Technische Universität Berlin, Institut für Berufliche Bildung und Arbeitslehre, Fachbereich Sozial-ökologische Transformation

catherine.lehmann@tu-berlin.de

www.tu-berlin.de



ausgegeben, bis 2030 weniger als 30 ha statt aktuell um die 60 ha pro Tag zu verbrauchen. Mit Maßnahmen wie dem Baukindergeld handelt sie diesem Ziel jedoch eher zuwider. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) empfahl 2016 demgegenüber einen Netto-Null-Flächenverbrauch ab 2030. Neue Fläche dürfte nur versiegelt werden, wenn eine andere Fläche zum Ausgleich der Natur zurückgegeben würde. Dies würde entsprechend das Bauen einschränken. Laut geltendem Recht begrenzt die Landesplanung, wie stark Kommunen wachsen dürfen – doch bisher halten sich nicht alle Gemeinden daran.

Der SRU rät, die noch zu bebauende Fläche bis 2030 auf die Kommunen zu verteilen. Diese könnten ihren Anteil beliebig selbst nutzen oder an andere Kommunen abtreten, wenn er anderswo dringender von Nöten sei. Als Bedingung müssten die Kommunen z. B. ihren Leerstand erfassen. Bisher wird dies häufig unzureichend getan. So ist gar nicht bekannt, welche Räume zur Verfügung stehen, die genutzt werden könnten.

Wohnflächenmoratorium zunächst für schrumpfende Regionen

Michael Kopatz, Wuppertal Institut, vertritt die Idee eines Wohnflächenmoratoriums, bei dem in schrumpfenden Regionen die Wohnfläche für eine bestimmte Zeit auf den

derzeitigen Stand festgeschrieben würde. Die Menschen könnten die Gebäude umbauen, anders nutzen und auch umziehen, aber nicht neu bauen. Daniel Fuhrhop schlägt vor, dies zunächst in den Regionen umzusetzen, die in den letzten zwanzig Jahren die größten Einwohnerverluste – über 20 % – hatten, anschließend die mit 10 % und schließlich überall. Das gleiche würde mit leerstehenden Büroflächen und Läden funktionieren. Wo bereits viele Büros ungenutzt vorhanden sind, sollten keine neuen gebaut werden. Zu diesen schrumpfenden Gebieten gehören auch viele ländliche Regionen. Hier könnten zunächst alle Häuser saniert und genutzt werden, bevor Neubaugebiete am Ortsrand entstehen.

Optionen für den ländlichen Raum

Um in schrumpfenden Regionen nicht unnötig zu bauen, kann ein solches Moratorium helfen. Aber auch die bereits existenten Räumlichkeiten sollten sinnvoll genutzt und belebt werden. In Anlehnung an sein Buch „Willkommensstadt“ schlägt Daniel Fuhrhop „Werkzeuge“ für diesen Zweck vor: Gründer*innen könnten aus öffentlichen Kassen Zuschüsse für Gründungen erhalten, wenn sie ihre Unternehmen in einem schrumpfenden Ort ansiedeln. Zudem könnte durch die Verlagerung von Behörden oder Ämtern ein Teil der Angestellten zum Umzug in die jeweilige Region bewegt werden. Auch Tourist*innen können dezentral in Gästezimmern aufgenommen werden – für die Bewerbung der Orte sollten sich die Anbieter und Gemeinden verstärkt zusammenschließen. Weiterhin macht Fuhrhop Vorschläge, wie zum Beispiel Kreative und Rückkehrer*innen auf das Land geholt werden können. Über die Rurasmus-Initiative – ein europäisches „Aufs-Land-Semester“ – lassen sich außerdem Student*innen für Projektaufenthalte in länd-

lichen Gemeinden gewinnen, während derer sie Lösungen für aktuelle Bedarfe in diesen Gemeinden entwickeln und zugleich ein besseres Verständnis für die Probleme ländlicher Regionen erlangen.

Dann bleibt im Ort vielleicht durch diese Maßnahmen die Bäckerei, der Friseursalon oder Lebensmittelladen erhalten, die sonst zu wenig Zulauf und Arbeitskraft haben. Solche Entwicklungen kommen wiederum Gesundheit, Luft und Klima zugute, wenn die Erledigungen vor Ort oder in der Nähe zu Fuß oder mit dem Rad gemacht werden können. Die Autofahrt in die nächstgrößere Ortschaft ist damit seltener nötig. Zudem kann ein gegenseitiges Kennenlernen verschiedener Bevölkerungsgruppen dem Abbau von Vorurteilen und einem besseren Verständnis dienen.

Bessere Internetanbindung vorausgesetzt, könnte der Trend zum Homeoffice helfen, wieder mehr Menschen in ländliche Gebiete zu ziehen. Dann ist Arbeit von überall möglich und weite Pendelstrecken werden überflüssig. Gerade in aktuellen Pandemie-Zeiten haben Regionen mit geringerer Bevölkerungsdichte einen großen Reiz, da man leichter Abstand halten kann.

Gemeinsam auf weniger Raum mit mehr Freude

Wenn die Kinder ausziehen, stehen Räume leer, die nur für gelegentliche Besuche genutzt werden. Mit Mut zur Nähe können diese Zimmer anders genutzt werden, z. B. für ein Bed & Breakfast-Angebot, eine Untervermietung, die Aufnahme von Flüchtlingen, die inzwischen alleinstehende Großmutter ... Gerade verschiedene Generationen könnten von gegenseitiger Unterstützung profitieren. Daniel Fuhrhop schlägt eine Wohnwünscheagentur vor, die bei Untermiete, Umbau, Umzug, Wohnprojekten und Vermittlungen helfen kann. ■



Daniel Fuhrhop, Verbiestet das Bauen! Streitschrift gegen Spekulation, Abriss und Flächenfraß, aktualisierte und erweiterte Neuauflage, oekom Verlag, München 2020, 224 S., ISBN: 978-3-96238-194-3, 15,00 € (Printausgabe), 11,99 € (E-Book).

Ökokonten – gut gemeint, aber nur besser als gar nichts

Peter Huber und Joachim Thomas

Die in Baden-Württemberg 2011 installierte naturschutzrechtliche Ökokontoverordnung (ÖKVO) leitet sich aus § 16 BNatSchG ab. Sie bietet ein standardisiertes Verfahren in der Eingriffsregelung und bei sog. Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP). Ein umfangreicher Tabellen- und Maßnahmenkatalog schafft in den zwei Schutzgutkategorien Boden bzw. Biotop (Flora/Fauna) ein detailliertes Bewertungsschema für Eingriffs- und Ausgleichsanalysen. Ein Sonderteil enthält die Bewertung für die Förderung spezifischer Arten. Parallel zum naturschutzrechtlichen Ökokonto, welches die Unteren Naturschutzbehörden (Landkreisebene) führen, gibt es das bauplanungsrechtliche Ökokonto, das Eingriff/Kompensation nach den §§ 1a und 135 des BauGB regelt. Dieses wird von den Kommunen in Eigenregie geführt.

Bei geltendem Naturschutzrecht wird dieses bauplanungsrechtliche Ökokonto in der Regel von den Kommunen entlang der Inhalte der Ökokontoverordnung gehandhabt, eine gesetzliche Verpflichtung hierzu besteht allerdings nicht. Im Gegensatz zum naturschutzrechtlichen Ökokonto sind die bauplanungsrechtlichen Ökokonten der Kommunen nicht öffentlich einsehbar. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass ca. 80 % der Eingriffe in den Naturhaushalt mit Maßnahmen aus dem intransparenten bauplanungsrechtlichen Ökokonto ausgeglichen werden sollen.

Wie funktioniert eine Biotopwertermittlung im Ökokontosystem?

Zuerst wird der Planraum in ein Mosaik aus quasi homogenen Teilflächen zerlegt, sodass jede Teilfläche einem Biotoptyp der Ökokontoverordnung zugeordnet werden kann. Die Wertigkeit pro m² für den speziellen Biotoptyp wird einer Biotopwertliste der Ökokontoverordnung entnommen. Die Ökokontoverordnung beschreibt über 200 verschiedene Biotop-

typen. Beispiel: Asphalt (!) = 1 ÖP, Acker = 4 ÖP, Trockenrasen = 37 ÖP, Moor = 64 ÖP. Es gibt allerdings die Option der Auf- und Abwertung der Wertigkeit innerhalb eines vorgegebenen Spielraums, z. B. Schwarzerlen-Eschenwald = 18 – 36 – 53 ÖP, wobei hier 36 als Standardwertigkeit gilt. Abweichungen nach oben (53) und unten (18) sollen begründet werden und resultieren aus einem schlechteren oder besseren Zustand des Biotoptyps. Aus der Multiplikation von Wertepunkten = Ökopunkten mit der Flächengröße errechnet sich der Gesamtwert des Biotops, z. B. 1 ha Acker mit einem Ökopunktwert von 4 ÖP/m² entspricht somit 40 000 ÖP. 1 ha Trockenrasen hat mit 370 000 ÖP den fast 10-fachen Wert. Besonders ergiebig werden in der ÖKVO spezifische Artenschutzmaßnahmen honoriert. Beispiel: 400 000 ÖP für die erfolgreiche Ansiedlung eines Kiebitz-Brutpaares, 200 000 ÖP für eine Brutbaumgruppe des Großen Eichenbockkäfers. Ökopunkte sind frei handelbar, der Richtwert liegt aktuell bei ca. 0,25 € pro ÖP, der aktuelle Marktwert bei 1,30 €.

Die Benachteiligung der Böden im Ökokontosystem

Den Böden werden in drei Grundfunktionen (Fruchtbarkeit, Ausgleichskörper, Filter/Puffer) unterschiedliche Bewertungsklassen von 0 bis 4 zugewiesen. Beispielhaftes Bewertungsschema: Mittlere Fruchtbarkeit = 2, guter Ausgleichskörper im Wasserhaushalt = 3, gute Filter- und Pufferfunktion = 3. Diese Eigenschaften stellen sich dann als Bewertungsklasse 2-3-3 dar. Dadurch entsteht als Gesamtbewertungsstufe ein arithmetisches Mittel, im gewählten Beispiel also eine Wertstufe von 2,666. Multipliziert man nun diese ermittelte Wertstufe mit der amtlich festgelegten Zahl 4, so erhält man den Ökopunktwert pro m². Rechenbeispiel: 2,666 x 4 = 10,64 ÖP/m². Die in den drei Grundfunktionen jeweils einzusetzenden Bewertungsklassen (0–4)

Peter Huber

Biologe, Fachbeirat Zukunftsforum Natur & Umwelt Ortenau e.V., Sprecher des Landesnaturschutzverbandes Baden-Württemberg Arbeitskreis Ortenau 2, Achern

p.huber@hotmail.de

Joachim Thomas

1. Vorsitzender Zukunftsforum Natur & Umwelt Ortenau e.V., Sprecher des Landesnaturschutzverbandes Baden-Württemberg Arbeitskreis Ortenau 1, Vorstandsmitglied des Landschaftserhaltungsverbandes des Ortenaukreises

zukunftsforum-nuo@t-online.de, www.zukunftsforum-nuo.de

beinhalten sehr wohl Spielräume, die selbst unter Fachleuten unterschiedlich ausgelegt werden können. Die Spanne zwischen dem geringsten Bodenwert 0-0-0 = Wertstufe 0 = 0 ÖP/m² (Totalverlust aller drei Bodenfunktionen) und dem Höchstwert 4-4-4 = Wertstufe 4 = 16 ÖP/m² für den besten Boden beträgt nur 16 ÖP. Die Problematik einer völligen Unterbewertung des Bodens gegenüber dem, was er hervorbringt (Biotopwert), liegt an dem amtlich festgelegten o. g. Multiplikator 4, der dafür sorgt, dass der Maximalwert der Böden gerade mal einem Viertel von dem der Biotope und einem Bruchteil von dem des Artenschutzes entspricht. Hochwertige Landwirtschaftsflächen erfahren in der Ökokontoverordnung quasi keine Wertschätzung. Bekanntermaßen erhalten Zahlen erst dann ihre Aussagekraft, wenn diese in Beziehung zu ihrem Umfang (1-16 ÖP), zu ergänzenden oder ggf. konkurrierenden Bewertungssystemen (Biotop 1-64 ÖP, Artenschutz 1-500 000 ÖP) gesetzt werden oder gar mit monetären Festsetzungen (1 ÖP = 0,25 €) in Verbindung gebracht werden. Setzt man einmal den durchschnittlichen ÖP-Bodengeldwert (10 ÖP/m² = 2,50 €) ins Verhältnis zum Preis für Bauerwartungsland oder baureife Grundstücke, werden die Realitäten und die dahinterstehenden Interessenlagen sehr schnell sichtbar. Die zum Ausgleich der Bodenfunktionen benötigten Ökopunkte haben hier Portokassenniveau. Geradezu absurd muss es unseren Landwirt*innen vorkommen, dass z. B. mit der Ansiedlung eines einzigen Kiebitz-Brutpaares (400 000 ÖP) der Vollverlust (Boden und Biotop) von bester Landwirtschaftsfläche für eine ca. sieben Fußballfelder große Wohnbebauungsfläche rechnerisch ausgeglichen werden kann.

Kritische Analyse der Ökokontosysteme

- 1 Die naturschutz- und baurechtliche Eingriffs- und Ausgleichsbilanzierung wird in der Regel von privat beauftragten und vom Vorhabenträger bezahlten Gutachterbüros vorgenommen. Im Weiteren werden die städtischen Ökokonten oft von externen Dienstleistern geführt. Der Handel, die Weitergabe oder Veräußerung von ÖP erfolgt zumeist über spezielle Agenturen. Hier hat sich ein privatwirtschaftlicher, gut dotierter Expertenzirkel etabliert. Die staatliche Kontrolle dieser hochkomplexen Ökokontoverordnung stößt nicht nur auf quantitative, sondern auch auf qualitative und ganz schnell an personelle Grenzen.
- 2 Es ist immer wieder festzustellen, dass bei der Eingriffsfläche deren Ist-Wert oft runtergerechnet und bei der Ausgleichsfläche deren Soll-Wert systematisch hochgerechnet wurde. Abgesehen von der Problematik der richtigen Bewertung des Eingriffs und der räumlich, zeitlich und funktional angemessenen Kompensationsplanung werden vielfach signifikante Umsetzungs-, Kontroll- und Transparenzdefizite diagnostiziert.
- 3 Die völlige Punkteasymmetrie zwischen den Schutzgütern Boden (1-16 ÖP) und Flora-Fauna/ Artenschutz (1-500 000 ÖP) missachtet die elementare Bedeutung des Bodens in seiner Nachhaltigkeit, seiner Potenzialität sowie seinen vielfachen existenziellen Funktionen. Der Boden, von dem unser eigenes Leben abhängt, ist und bleibt keine vermehrbare Ressource. Er kann sich nicht in überschaubaren Zeiträumen nachbilden und zudem finden echte Bodenkompensationsmaßnahmen, wie z. B. eine Entsiegelung, kaum statt.
- 4 Während die Eingriffe durch Satzungs-/Feststellungsbeschluss und Grundbucheintrag quasi für die „Ewigkeit“ gesichert sind, fehlt bei den Ökokontomaßnahmen eine über zwei bis drei Jahrzehnte hinausgehende Bestandsgarantie.
- 5 Mitnahmeeffekte führen zu Fehlberechnungen. Angesichts einer breiten Palette von über 200 Ökokontomaßnahmen besteht auch immer die Missbrauchsgefahr durch sog. Mitnahmeeffekte, wenn „Sowieso-Maßnahmen“ in der Kompensationsberechnung honoriert werden, wie die Stilllegung einer Fläche, die ohnehin nicht mehr bewirtschaftet wurde.
- 6 Der Trend, Flächenverluste im Offenland schutzgutübergreifend im Forstbereich auszugleichen, ist kontraproduktiv. Der Forst hat bereits durch Gesetz, Administration und Organisation eine privilegierte Stellung, sodass seine ökologischen Aufgaben entweder selbst aus den Betriebseinnahmen oder durch direkte staatliche Zuwendungen finanziert werden sollten. Nachdem schon Ersatzaufforstungen voll zu Lasten der Landwirtschaft gehen, ist es schwer vermittelbar, wenn Aufwertungen in geschützten Waldbeständen, Schonwäldern, Bannwäldern, Waldrefugien usw. den Ausgleich für den Verlust landwirtschaftlicher Nutzflächen darstellen sollen. Die Umlenkung von Ausgleichsmaßnahmen vom offenen Land in den Wald wird zwar in Agrarkreisen oft als Schutz vor einer „doppelten Flächeninanspruchnahme“ gewertet, ist aber aus unserer Sicht mittel- und langfristig ein Irrweg.

7 Der planerische Ausgleich beim Schutzgut Boden ist ein irreführender Begriff. In Ressourcensystemen, die kreisförmig und regenerierend angelegt sind, kann die Entnahme grundsätzlich ausgeglichen werden. Dies gilt für die Schutzgüter Luft, Wasser, Flora und Fauna. Explizit gilt dies aber nicht bei den Rohstoffen (z. B. Kies) und beim Schutzgut Fläche/Boden. Der beschönigende Terminus „planerischer Ausgleich“ verstellt den Blick auf die quantitativen, qualitativen und insbesondere funktionalen Diskrepanzen. Im besten Fall sucht man nach internen Ausgleichsmaßnahmen in Form von Bodenaufwertungen, der Normalfall stellt aber ein Ausweichen auf völlig andere Funktionsbereiche (s. o.) dar. In Wirklichkeit wird hier viel verdrängt, verschoben und ausgelagert.

Die Ökokontoverordnung – ein ökologischer Ablasshandel

Effizienz, Tabellen, Maßnahmenkataloge, Wertzuordnungen, Rechenoperationen, Kontenhandel, Verzinsung, Zuwachs – die ganzen Instrumente der Ökonomie dringen immer tiefer in unser Verhältnis zu Landschaft und Natur. Der Blick auf die Natur wird zum imaginären, vergleichenden Blick auf lauter Preisschilder. Dieses rein ökonomische Preis-Leistungs-Denken prägt zunehmend auch die Diskussion in den Kommunalparlamenten, in denen bei jeder erörterten Naturschutzmaßnahme von den Volksvertreter*innen auch gleich die Frage nach dem möglichen Ökopunktezugewinn gestellt wird. Ohne grundlegende Korrekturen in den Ausführungsbestimmungen wie z. B., dass der Ausgleich eines Eingriffs explizit auch nur im selben Schutzgut stattfinden kann (Eingriff im Wald – Ausgleich im Wald,

Eingriff im Offenland – Ausgleich im Offenland usw.) stellt die Ökokontoverordnung im Grunde nichts anderes als ein Instrument für den „ökologischen Ablasshandel“ dar. Besonders die Entscheidungsträger*innen in Gesellschaft, Wirtschaft, Politik und Administration unterliegen dieser ökologischen Selbsttäuschung, sodass die Eingriffe mit vermeintlich gutem Gewissen geplant und durchgeführt werden können. Der immer schneller voranschreitende Verlust an Biodiversität, das immense Insektensterben und eine immer länger werdende Rote Liste der vom Aussterben bedrohten Arten zeigt überdeutlich das Versagen der Mechanismen der Ökokontoverordnung. Der Ausgleich des Verlustes einer Streuobstwiese mit durch den Bau einer Fischtreppe generierten Ökopunkten nutzt den aussterbenden Insekten in der Praxis eben rein gar nichts.

Zum Schluss

Bisher war das durch die Politik bestimmte Verhältnis von Ökonomie und Ökologie nach unserer Wahrnehmung so organisiert, dass dem Umweltschutz und der Berücksichtigung ökologischer Belange gerade so viel Unterstützung gewährt wurde, dass das Wirtschaftswachstum dadurch nicht behindert wurde. Die Zauberformel vom „Grünen Wachstum“ und stetiger „Effizienzsteigerung“ bleibt eine Chimäre, solange man nicht bereit ist, die sehr unpopuläre Notwendigkeit einer Suffizienzpolitik unmissverständlich zu artikulieren. Die wohlbedachte Selbstbegrenzung, speziell im Verbrauch landwirtschaftlicher Flächen, ist aus unserer tiefen Überzeugung ein Akt vorausschauender Vernunft. Sie beinhaltet darüber hinaus Solidarität mit anderen Völkern und den Respekt vor deren Land, auf das diese existenziell angewiesen sind und das zunehmend durch unsere inkonsequente „Umweltpolitik“ belastet wird. ■

Weitere Infos:

www.zukunftsforum-nuo.de

Positionspapier Schutzgut Boden und Flächenverbrauch, 2017, https://c62b33b3-f5e3-4c50-849d-d118ce340d3b.filesusr.com/ugd/b8b6ed_b2a6baed8e58461fbfe5ec9bf8b9221f.pdf (letzter Zugriff 25.2.2021).

Report Mainz / ARD: Die Ökopunktelüge, 20.8.2019, www.daserste.de/information/politik-weltgeschehen/report-mainz/videosextern/die-oekopunkte-luege-wie-mit-der-natur-kasse-gemacht-wird-102.html (letzter Zugriff 25.2.2021).



Foto: Koala / Pixabay

Kommunale Allianz Oberes Werntal:

Studie belegt: Innenentwicklung lohnt sich

Theo Abenstein

Die ländlichen Regionen, Dörfer und Landschaften gestalten, Lebensqualität verbessern und die wirtschaftliche Wertschöpfung steigern, ohne die regionale Identität zu vernachlässigen, das ist der Auftrag für die ländliche Entwicklung in Bayern. Ein wichtiges Instrument dafür ist die „Integrierte Ländliche Entwicklung“ (ILE). Immer mehr Gemeinden erkennen, dass ihre Entwicklungsziele und ihre Problemfälle in der Gemeinschaft mit anderen Gemeinden – als Interkommunale Allianz – besser zu lösen sind als allein. Sie arbeiten zusammen mit dem Ziel, gemeindeübergreifend Projekte zu realisieren, ökonomisch, ökologisch und sozial besonders nachhaltige Planungen zu entwickeln und auszuführen. Die bayerischen Ämter für Ländliche Entwicklung unterstützen diese interkommunalen Vorhaben durch die Begleitung, Förderung und Umsetzung von Integrierten Ländlichen Entwicklungskonzepten (ILEK).

Ein gelungenes Beispiel ist die kommunale Allianz „Oberes Werntal“, in der sich 10 Gemeinden mit 46 Ortsteilen aus den unterfränkischen Landkreisen Schweinfurt und Bad Kissingen zusammengeschlossen haben.¹

Von Anfang an waren sich die beteiligten Kommunen einig, ein verstärktes Augenmerk auf die Innenentwicklung zu legen, um den Flächenverbrauch einzudämmen. Die Werntal-Allianz hebt sich damit von den üblichen Themenfeldern übergemeindlicher Zusammenarbeit in anderen interkommunalen Verbänden in Bayern ab. Dies geht aus einer Studie hervor, die den Prozess der ILE (2008–2017) in den zehn Gemeinden der Interkommunalen Allianz sowie die dabei realisierte Siedlungsentwicklung (Innen- und Außenentwicklung) evaluiert hat (Evaluierung 2019: 1).

weist zahlreiche Projekte, Konzepte und Bausteine auf, die zur Stärkung der Innenentwicklung mit konkreten Maßnahmen umgesetzt wurden. Ausgangspunkt war die Erhebung der in den Kommunen 2008 erfassten Innenentwicklungspotenziale. Berücksichtigt wurden damals je nach Kommune u. a. Baulücken, geringfügig bebaute Grundstücke, leerstehende Gebäude, Wohngebäude mit Leerstandsrisiko (Ein-/Zweipersonenhaushalt > 75 J.), gewerbliche Brachflächen, leerstehende Hofstellen oder Hofstellen ohne Hofnachfolge. Diese Bestandsaufnahme (Evaluierung 2019: 24) ergab 3 360 Potenzialflächen mit einer Fläche von insgesamt 304,1 ha.

Die Bürgermeister*innen der Allianzgemeinden hatten sich in einem gemeinsamen Grundsatzbeschluss, der „Orlenbacher Erklärung“, verpflichtet, gemeinsam Maßnahmen zur Förderung und zur Aktivierung der Innenentwicklungspotenziale in ihren Gemeinden zu ergreifen. Innenentwicklung sollte sich nicht nur auf bauliche Aktivitäten beschränken, sondern auch funktionale, finanzielle und soziale Aspekte und deren Folgewirkungen berücksichtigen. Ein von zwei Agenturen² erstellter Bericht

Realisierte Innenentwicklung

Bis 2017 konnten 1 139 Potenziale in Neu- oder Wiedernutzung gebracht, also aktiviert werden (34 % des Bestandes von 2008). Die Flächen und Objekte werden jetzt für Wohnen, Gewerbe, eine Mischnutzung aus Wohnen und Gewerbe, als Grün-/Freiflächen oder Sonstiges genutzt (Evaluierung 2019: 26).



Pfarrhof – jetzt mit Wohnung und Dorftreffpunkt

Auf einer Fläche von rund 300 km² leben hier rund 52 000 Menschen. Ein ILEK bildet seit 2008 die Arbeitsgrundlage für ein abgestimmtes Vorgehen, um insbesondere die Dörfer und ihre Ortskerne attraktiv, lebendig und lebenswert zu erhalten.

Theo Abenstein

t.p.a.p.-medienservice, Pfaffenhofen
Theobald.Abenstein@t-online.de

¹ Die ILE Oberes Werntal umfasst den Markt Werneck und die Gemeinden Bergheinfeld, Dittelbrunn, Euerbach, Geldersheim, Niederwerrn, Poppenhausen, Waigolshausen und Wasserlosen aus dem Landkreis Schweinfurt und die Gemeinde Oerlenbach aus dem Landkreis Bad Kissingen.

² Baader Konzept GmbH, Gunzenhausen und Gertz Gutsche Rünenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR, Hamburg.



Gewerbliche Nutzung eines Wohnhauses



Wohnsanierung innerorts

„Diese Studie belegt eindeutig, welches Potenzial in der Innenentwicklung und der Ortskernbelebung steckt. Wenn, wie hier, alle an einem Strang ziehen und konsequent das Ziel Flächensparen verfolgen, kann sehr viel erreicht werden“, so Bayerns Agrarministerin Michaela Kaniber bei der Vorstellung des Evaluierungsberichtes 2019. Dieses Engagement sei beispielgebend für den ländlichen Raum.

Wirtschaftliche und ökologische Effekte der Innenentwicklung

Welche wirtschaftlichen und ökologischen Effekte haben sich nun durch die starke Fokussierung auf die Innenentwicklung für die Gemeinden ergeben? Um dies zu beantworten, wurde in einer gemeinsamen Untersuchung mit den Bürgermeister*innen und den zuständigen Bauverwaltungen ermittelt, wo und in welchem Umfang neue Flächenerschließungen notwendig geworden wären, um den gleichen Entwicklungseffekt wie im Innenbereich

zu realisieren. Der Vergleich mit der tatsächlichen Entwicklung zeigt, dass durch eine nicht realisierte Außenentwicklung in beachtlichem Umfang Kosten und Gebühren vermieden und die Umwelt geschont wurden. Durch die Innenentwicklung konnte eine Erschließung von 51 ha zusätzlicher Fläche vermieden werden, auch Infrastruktur im Umfang von 11 km Straßen, 12 km Kanalisation, 14 km Wasserleitungen und 14 km weitere Stromleitungen musste nicht geschaffen werden. Darüber hinaus wären auf die Nutzer*innen in den kommenden 20 Jahren rd. 4 Mio. € mehr an Gebühren zugekommen. Und trotz ihrer bezüglich Neuausweisungen restriktiven Baulandpolitik haben die Gemeinden der Allianz ein Neubauvolumen realisieren können, das dem Durchschnitt aller Gemeinden in den Landkreisen Bad Kissingen und Schweinfurt entspricht (Innenentwicklung 2019: 3).

Die Entwicklung der Kommunen im Oberen Werntal unterlag im Beobachtungszeitraum einem

stetigen Wandel, sowohl durch äußere Einflüsse und Rahmenbedingungen (z. B. Bevölkerungsentwicklung, Finanzkrise, Wirtschafts- und Steuerpolitik, Baurechtsänderungen), als auch durch „interne“ Veränderungen (personelle Wechsel nach zwei Kommunalwahlen, unterschiedliche Ein- und Vorstellungen zum Bauen im Bestand, politischer Druck auf neue Gebietsausweisungen). Um die ursprünglich gesetzten Ziele zu erreichen, war daher viel Kommunikationsgeschick und Überzeugungskraft der Verantwortlichen notwendig. Neben finanziellen Förderungen gab es eine Vielzahl von Instrumenten, gesellschaftlichen und kommunikativen Aktionen, die zur Motivation und Bewusstseinsbildung beigetragen haben (Innenentwicklung 2019: 5–8).

Bereits 2012 erhielt die Interkommunale Allianz für ihr ILE-Konzept einen mit 4 000 € dotierten Sonderpreis des Bayerischen Landwirtschaftsministeriums in der Kategorie „Initiativen, Planungs- und Entwicklungsprozesse“. ■

Literatur zu diesem Artikel finden Sie unter: www.asg-goe.de/pdf/LR0121-Literatur-Abenstein.pdf

Wohnflächensuffizienz – eine vergessene Säule auf dem Weg zur Klimaneutralität?

Dr. Steven März und Anja Bierwirth

Eine Reduzierung der Pro-Kopf-Wohnfläche wird bislang sowohl in der Forschung als auch in der Politik kaum als Klimaschutzstrategie angesehen. Dabei sind die Potenziale durchaus vorhanden und bieten nicht nur aus ökologischer, sondern auch aus sozialer Perspektive einen Mehrwert.

Es ist nun fast zweieinhalb Jahre her, als sich die damals 15-jährige Schülerin Greta Thunberg vor den schwedischen Reichstag in Stockholm setzte und mit einem selbstgemalten Schild mit der Aufschrift „Skolstrejk för klimatet“ („Schulstreik für das Klima“) für mehr Klimaschutz protestierte. Die sich daraus entwickelnde Klimabewegung „Fridays for Future“ hat im Frühjahr 2020 das Wuppertal Institut damit beauftragt, Klimaschutzpfade zu beschreiben, die mit dem Pariser Klimaabkommen kompatibel sind.¹

Bedenkliche Wohnflächenentwicklung als Hemmnis der Gebäudeenergiewende

Für den Gebäudebestand, der rund ein Drittel der bundesdeutschen Treibhausgasemissionen verursacht, ist ein überaus ambitionierter Forderungskatalog entstanden. Neben beispiellosen Anstrengungen bei der energetischen Sanierungsrate, beim Austausch von fossilen Heizungen

und beim Ausbau von Nah- und Fernwärmenetzen, wurde auch das Thema Wohnflächensuffizienz betrachtet. Denn Fakt ist, dass sich die Pro-Kopf-Wohnfläche von rund 19 m² Anfang der 1960er Jahre auf heute 47 m² bereits mehr als verdoppelt hat. Die Politik hat lange Zeit durch Instrumente wie die Eigenheimzulage oder die Pendlerpauschale den Wunsch nach einem Eigenheim im Grünen befördert und dabei ihre eigene Klimaschutzstrategie konterkariert. Die Daten zeigen, dass die Energieeinsparungen durch energetische Sanierungsmaßnahmen zu großen Teilen durch die Zunahme der beheizten Flächen aufgezehrt werden (s. Abb.).

Umso erstaunlicher ist, dass die „Energieeffizienzstrategie Gebäude“, das zentrale Dokument der Bundesregierung, welches den Weg zu einem klimaneutralen Gebäudebestand bis 2050 beschreibt, von einem weiteren Anstieg der Pro-Kopf-Wohnfläche auf 54 m² bis 2050 ausgeht.²

Wohnflächenentwicklung als ökologische und soziale Herausforderung

Damit wird deutlich, dass das Thema Wohnflächensuffizienz bislang weder in die Forschung noch in Politik und Gesellschaft ausreichend Eingang gefunden hat. Dabei hat es nicht nur Auswirkungen auf die direkten Emissionen des Gebäudebestandes. Gerade in ländlichen Räumen sind die negativen Auswirkungen vielfältiger. Flächenversiegelung und damit einhergehende Zersiedelung und Degradierung von Landschaft und Ökosystemen, hohe Infrastrukturfolgekosten (Wasser, Abwasser, ÖPNV etc.) oder der enorme Ressourcenverbrauch sind nur einige Aspekte. Modellierungen zeigen etwa, dass sich der Materialeinsatz zur Schaffung neuer Wohneinheiten nahezu halbieren und der Flächenbedarf sogar auf bis zu ein Drittel reduzieren lässt, wenn einer vertikalen und horizontalen Nachverdichtung sowie der Konversion von Flächen (z. B. ehe-



Dr. Steven März und Anja Bierwirth

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Abteilung Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik, Forschungsbereich Stadtwandel

steven.maerz@wupperinst.org anja.bierwirth@wupperinst.org

www.wupperinst.org



¹ Kobiela, G.; Samadi, S.; Kurwan, J.; Tönjes, A.; Fishedick, M.; Koska, T.; Lechtenböhrer, S.; März, S. und Schüwer, D. (2020): CO₂-neutral bis 2035: Eckpunkte eines deutschen Beitrags zur Einhaltung der 1,5-°C-Grenze; Diskussionsbeitrag für Fridays for Future Deutschland. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie, https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/start/0/rows/10/sortfield/year_sort/sortorder/desc/searchtype/simple/query/kobiela/author_facetfq/Kobiela%2C+Georg/docId/7606

² Energieeffizienzstrategie Gebäude. Wege zu einem nahezu klimaneutralen Gebäudebestand. Hrsg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin 2016 https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energieeffizienzstrategie-gebäude.pdf?__blob=publicationFile&v=25

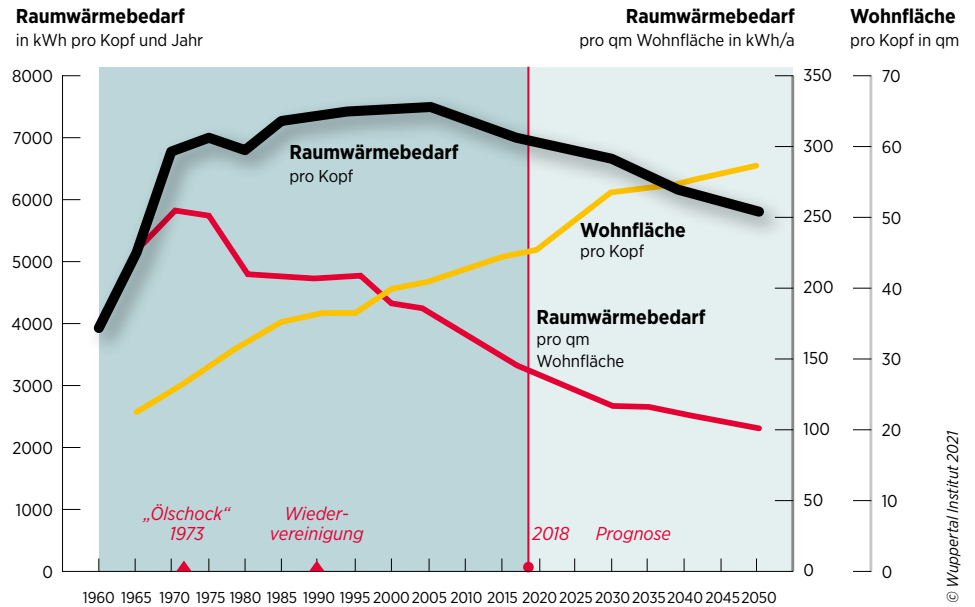
mals gewerblich oder militärisch genutzter Flächen) Vorrang vor dem „Bauen auf der grünen Wiese“ eingeräumt wird.³

Wohnflächensuffizienz ist jedoch nicht nur aus ökologischer, sondern auch aus sozialer Perspektive wichtig. Eine Umfrage im Rahmen des Projekts „LebensRäume“⁴ verdeutlicht, dass in Einfamilienhäusern mit älteren Bewohner*innen viele Räume nicht genutzt und Einliegerwohnungen nicht vermietet werden. Dabei gibt es durchaus Interesse an Unterstützung im Haushalt und den Wunsch, nicht alleine zu wohnen.

Mit den Synergien optimierter Wohnflächennutzung beschäftigt sich auch das Projekt „OptiWohn“⁵. Es entwickelt räumliche, bauliche und zielgruppenspezifische Instrumente, um eine ressourcenschonende Stadtentwicklung zu unterstützen, denn so fasst es

Abbildung: Raumwärmebedarf im Spannungsfeld von Wärmedämmung und Wohnflächennutzung

(Raumwärmebedarf ist verstanden als Endenergieverbrauch für Raumheizung ohne Warmwasserbereitung)



die F4F-Studie zusammen:
„Wohnflächensuffizienz ist ein

starker Hebel zur Emissionsmin-
derung im Gebäudesektor“⁶. ■

³ Das Projekt DemRes II – Demografische Entwicklung in Stadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten für das Umweltbundesamt läuft noch bis Ende Mai 2021. Die Ergebnisse werden anschließend auf der Website wupperinst.org/p/wi/p/s/pd/744 zu finden sein.

⁴ www.oeko.de/forschung-beratung/projekte/pr-details/kommunen-innovativ-lebensraeume

⁵ www.wohnen-optimieren.de; s. auch den folgenden Artikel.

⁶ S. Anm. 1, S. 93.

© Wuppertal Institut 2021

Strategischer Rückzug aus kleinen peripheren Ortsteilen ohne Entwicklungsperspektive

Eine Handreichung für Kommunen

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (Hrsg.), MORO Praxis Heft 15, ISBN 978-3-87994-575-7. Kostenlos abrufbar unter: www.bbsr.bund.de → Veröffentlichungen → Reihe → Moro Praxis

Vor allem in ländlichen und strukturschwachen Gegenden finden sich abgelegene Ortsteile mit wenigen noch verbliebenen Einwohner*innen. Spätestens wenn Investitionen in marode technische Infrastrukturen wie Kanalisation oder Trinkwasserleitungen nicht mehr aufzuschieben sind, müssen sich Kommunen die Frage stellen, ob es möglich ist, sich aus dem Ortsteil „strategisch zurückzuziehen“.

In einem Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) haben sich das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) und Partner mit diesem Thema beschäftigt. In einem Planspiel wurde ergebnisoffen diskutiert, ob und wie sich Kommunen aus abgelegenen Ortsteilen zurückziehen könnten. Hierbei standen drei Schwerpunkte im Fokus: das Bau- und Planungsrecht, die Kosten eines Rückzugs sowie die sozialen und emotionalen Aspekte in der Gemeinde. Das Ergebnis des Planspiels ist die Empfehlung, Möglichkeiten eines strategischen Rückzugs ergebnisoffen zu prüfen, die vier entwickelten Handlungsoptionen können hierfür als Starthilfe dienen. ■ ba

LESETIPP!





Ein Werkstattbericht aus der Universitätsstadt Tübingen

Das Projekt OptiWohn – Flächennutzung optimieren, Neubaudruck mindern

Hannah Kindler

Im Rahmen des Projektes OptiWohn beschäftigen sich deutschlandweit Partner*innen aus Wissenschaft und Praxis mit der Frage, wie die Flächennutzung im Wohnraumbestand optimaler genutzt werden kann. In den Projektkommunen Köln, Göttingen und Tübingen werden entsprechende Strategien erprobt. Die Universitätsstadt Tübingen hat im Herbst 2020 eine Beratungskampagne gestartet, deren Ziel es ist, Wohnraumeigentümer*innen dabei zu unterstützen, freie Wohnflächen für andere nutzbar zu machen.

Mit Blick auf die voraussichtliche Entwicklung der Wohnflächennachfrage im Zeitraum 2015–2030 geht das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung in seiner Wohnungsmarktprognose 2030 von einem jährlichen Neubaubedarf von 230 000 Wohnungen aus (Held und Waltersbacher 2015: 13). Gleichzeitig wird mit der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Neuaufgabe 2016) das Ziel verfolgt, bis zum Jahr 2030 den täglichen Flächenverbrauch für Verkehrs- und Siedlungsflächen auf unter 30 ha zu reduzieren (Umweltbundesamt 2020a). Im Wohnungsbau bedeutet das eine zunehmende Fokussierung auf die Innenentwicklung. Der Bausektor verbraucht allerdings nicht nur viel Fläche, sondern weist auch den höchsten Rohstoffverbrauch aller deutschen Wirtschaftszweige auf (Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V. 2020). Deshalb geht das Projekt „OptiWohn“ einen Schritt weiter und setzt an den vorhandenen Flächenpotenzialen im bereits bestehenden Wohnraum an. Es werden Strategien erprobt, die durch eine flächen-

effizientere Nutzung des vorhandenen Wohnraums den Neubaudruck minimieren sollen. Vor allem in Einfamilienhäusern ist ein großes Potenzial zu vermuten, denn die Zahl derer, die auch im Alter dort wohnen bleiben, steigt zunehmend. Handelt es sich außerdem um Wohneigentum, ist diese Tendenz noch deutlicher ausgeprägt (Umweltbundesamt 2020b).

Das Projekt „OptiWohn“ wird vom Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie geleitet. Neben der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg und dem Darmstädter Architekturbüro werk.um sind die Städte Köln, Göttingen und die Universitätsstadt Tübingen beteiligt. In den drei Städten werden Strategien erprobt, um auf kommunaler Ebene vorhandene Flächenpotenziale im Wohnungsbestand zu aktivieren. Um das zu erreichen, haben die Projektkommunen, entsprechend den lokalen Gegebenheiten, unterschiedliche Ansätze erarbeitet. Da in Köln bereits ein breites Spektrum an unterschiedlichen Beratungsangeboten und Akteuren existiert, die eine flächeneffizientere Nutzung des bereits bestehenden Wohnraums unterstützen können, wird hier der Fokus auf die Koordinierung und Sichtbarmachung dieser Angebote gelegt. Im Gegensatz dazu hat Göttingen mit Hilfe einer Quartiersanalyse jene Gebiete identifiziert, die das höchste Flächenoptimierungspotenzial aufweisen.¹ Im nächsten Schritt soll ein entsprechendes Beratungsangebot öffentlich gemacht werden. Tübingen legte von Beginn an den Fokus auf ein Beratungsangebot, um Wohnraumeigen-



Hannah Kindler

Projekt OptiWohn,
Universitätsstadt Tübingen

Hannah.Kindler@tuebingen.de
www.tuebingen.de/wohnen

¹ Die Quartiersanalyse ist einsehbar unter www.goettingen.de/pics/medien/1_1607595290/2020-12-Quartiersanalyse-Bericht-final.pdf (letzter Zugriff 12.3.2021).

² Weitere Informationen zum Beratungsprogramm sind unter www.tuebingen.de/habensienochplatz zu finden (letzter Zugriff 12.3.2021).



Foto © Manuel Schramfeld – stock.adobe.com

tümer*innen zu unterstützen, die freie Fläche zu Wohnraum für andere umwandeln wollen. Eine entsprechende Beratung wird seit Herbst 2020 unter dem Titel „Haben Sie noch Platz?“² angeboten.

Für dieses Beratungsangebot wurden folgende Zielgruppen definiert:

- a** Personen, die in ihrem Wohneigentum wohnen und eine Verkleinerung anstreben
- b** Personen, in deren Wohneigentum Ausbaupotenzial besteht
- c** Personen, die in ihrem Wohneigentum gemeinschaftliches Wohnen ermöglichen möchten
- d** Personen, die mietpreisgebundenen Wohnraum schaffen möchten

Letztere trägt alleine nicht zwangsläufig zu einer optimierten Flächennutzung bei. Allerdings erlaubt die entsprechende Landesförderung zur Schaffung von gefördertem Wohnraum Vermieter*innen, die Belegungsrechte für ihren Mietraum einräumen, eine Querfinanzierung von Umbaumaßnahmen, beispielsweise im Rahmen einer Wohnungsteilung. In Orientierung an den Zielgruppen werden vier Beratungsbausteine angeboten. Die Grundlage für den weiteren Beratungsverlauf bildet die Definition individueller Wohnbedürfnisse, zukünftiger Wohnvorstellungen und dazu passender Wohnformen. Darauf aufbauend wird, in Kooperation mit der Architektenkammergruppe Tübingen, eine kostenlose architektonische Erstberatung angeboten. So können in einem unverbindlichen Rahmen Um- oder Ausbauiden, die zu einer Steigerung der Wohnflächeneffizienz führen, diskutiert werden. Diese wird ergänzt durch die Beratung zu passenden Fördermöglichkeiten: einerseits zur bereits erwähnten Landesförderung zur Schaffung von gefördertem Wohnraum und andererseits zu weiteren Fördermöglichkeiten, um notwendige Um- oder Ausbaumaßnahmen zu finanzieren.

Da das Projekt noch nicht beendet ist, können noch keine abschließenden Beratungsergebnisse formuliert werden. Allerdings lassen sich erste Tendenzen ablesen:

- 1** Die Ratsuchenden beschäftigen sich fast ausschließlich vorsorgend mit dem Thema Wohnen im Alter.
- 2** Entsprechend den Ausführungen des Umweltbundesamtes (2020b) ist auch in Tübingen der Wunsch groß, im Alter das eigene Zuhause nicht zu verlassen. Nur in zwei Beratungsfällen ist die Option eines Umzugs nicht ausgeschlossen. Daraus ergibt sich ein genereller Beratungsschwerpunkt zu den Themen Um- bzw. Ausbau und Untervermietung.
- 3** Gemeinschaftliche Wohnformen spielen in der Beratung eine untergeordnete Rolle. In vereinzelt Fällen sind sie zwar denkbar, aber nicht bevorzugt. In einem einzigen Beratungsfall ist das gemeinschaftliche Wohnen das vorrangige Ziel.
- 4** Das Beratungsangebot erreicht eine diverse Zielgruppe. Darunter befinden sich Personen während und nach der Familienphase, Angehörige, Wohnraumeigentümer*innen, die den Wohnraum selbst bewohnen oder vermieten und Eigentümer*innen von Gewerbeflächen.
- 5** Die Kombination aus einer kostenlosen architektonischen Erstberatung und der Beratung zu passenden Förderprogrammen zeigt sich bisher als besonders geeignet, um Eigentümer*innen von Wohn- oder Gewerbeflächen für das Beratungsangebot „Haben Sie noch Platz?“ zu gewinnen.
- 6** Die baurechtlichen Rahmenbedingungen können sich – beispielsweise durch die Begrenzung der maximal zulässigen Wohnungen je Gebäude – als limitierender Faktor bezüglich der Optimierung der Flächeneffizienz herausstellen.

Im weiteren Projektverlauf ist nun abzuwarten, ob sich diese Tendenzen bestätigen und welche Beratungsschwerpunkte sich als zielführend herausstellen. ■

Innen- und Außenentwicklung im Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes

Dr. Torsten Mertins

Der Bundestag berät gegenwärtig über den Entwurf des Baulandmobilisierungsgesetzes, den das Bundeskabinett im November 2020 beschlossen hat. Es sollen Änderungen im Baugesetzbuch (BauGB) und in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) mit dem Ziel vorgenommen werden, die Kommunen bei der Aktivierung von Bauland und der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu unterstützen. Der Gesetzentwurf ist dabei innerhalb der Regierungskoalition nicht unumstritten, da es stellenweise Sorge vor übermäßigen Eingriffen in den Wohnungs- und Bodenmarkt gibt.

Kontroverse Auffassungen in der Baulandkommission

In dieser Hinsicht enthält der Gesetzentwurf allerdings keine überraschenden Regelungsvorschläge, sondern greift die 2019 veröffentlichten Empfehlungen der Baulandkommission auf. In dieser vom Bundesbauministerium einberufenen Expertenkommission waren die Regierungsfractionen und die Bundesregierung, die Länder und die kommunalen Spitzenverbände sowie die Verbände der Wohnungs-, Immobilien- und Bauwirtschaft vertreten. Es herrschte Einigkeit in Bezug auf das grundsätzliche Ziel, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Jedoch gab es auch schon unter den Kommissionsmitgliedern unterschiedliche Auffassungen darüber, ob hierfür erweiterte Eingriffsbefugnisse der Kommunen erforderlich sind. Kontrovers wurde zudem diskutiert, wie stark der Außenbereich als Bauland in Anspruch genommen werden sollte.

Vor allem soll das Baulandmobilisierungsgesetz das städtebauliche Instrumentarium der Kommunen für die Innenentwicklung erweitern. Hierzu sind im BauGB u. a. die Einführung eines neuen Bebauungsplantyps für den Wohnungsbau, Erleichterungen für das Bauen im unbeplanten Innenbereich sowie die Erweiterung der Anwendungsbereiche der kommunalen Baugebote und Vorkaufsrechte vorgesehen. In Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten soll zudem die Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden können. In der BauNVO sollen die Obergrenzen, die bisher für Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung galten, künftig als Orientierungswerte ausgestaltet werden, um mehr Flexibilität bei der Ausweisung von Wohnbauflächen zu erreichen.

Vorschriften für ländliche Räume

Während diese Regelungen im Wesentlichen auf eine Entspannung der Wohnungsmärkte in den Großstädten und Ballungsräumen abzielen, enthält der Gesetzentwurf auch einige relevante Vorschriften für die ländlichen Räume. So soll die neue Baugebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ in der BauNVO ein verträglicheres Nebeneinander von

Wohnbebauung und landwirtschaftlichen Betrieben ermöglichen, indem künftig in einem solchen Gebiet gewisse Geruchsbelästigungen hinzunehmen sind. Auf diese Weise sollen Entwicklungsmöglichkeiten von Ortschaften im ländlichen Raum erhalten werden, weshalb sich der Deutsche Landkreistag bereits im Rahmen der Baulandkommission für diese Neuregelung eingesetzt hat. Dies gilt auch für die vorgesehene Änderung im BauGB, dass für planerische Eingriffe in Natur und Landschaft, soweit ein anderer Ausgleich nicht möglich ist, als Verfahrenserleichterung künftig Ersatzzahlungen möglich sein sollen.

Befristete Ausnahmeregelung im Außenbereich

Vergleichsweise wenige Vorschriften in dem Gesetzentwurf betreffen den Wohnungsbau im Außenbereich. Kontrovers wird insbesondere die geplante Verlängerung der Geltungsdauer des 2017 geschaffenen § 13b BauGB bewertet, der zu Wohnbauzwecken ein beschleunigtes Bebauungsplanverfahren für Außenbereichsflächen am Rand bestehender Ortschaften erlaubt. Um von dieser befristeten Ausnahmeregelung Gebrauch zu machen, muss künftig das Planungsverfahren vor Ort bis zum 31.12.2022 eingeleitet werden. Zwar sind aus Sicht des Deutschen Landkreis-



Dr. Torsten Mertins

Referent für Umwelt, Energie,
Bauen und Kreislaufwirtschaft,
Deutscher Landkreistag

torsten.mertins@
landkreistag.de

www.landkreistag.de

tages Verfahrenserleichterungen in Bezug auf das komplexe Bebauungsplanverfahren im Grundsatz zu begrüßen. Allerdings gibt es Stimmen, die § 13b BauGB wegen des Verzichts auf die sonst notwendige Umweltprüfung für europarechtswidrig halten. Zudem muss sich der Gesetzgeber den Vorwurf gefallen lassen, dass mit dieser Vorschrift der Vorrang der Innenentwicklung konterkariert wird, indem durch die erleichterte Ausweisung von Neubaugebieten der Verödung von Ortskernen („Donut-Effekt“) und dem Flächenverbrauch im ländlichen Raum Vorschub geleistet wird. Eine gewisse Berechtigung hat das Instrument des § 13b BauGB also nur dort, wo die Innenentwicklungspotenziale weitestgehend ausgeschöpft sind und gleichwohl eine große Nachfrage nach neuem Wohnraum besteht. Mit Rücksicht auf die Entwicklungsmöglichkeiten im kreisangehörigen Raum erscheint die befristete Verlängerung des § 13b BauGB gerade noch vertretbar. Danach muss die Vorschrift jedoch endgültig auslaufen.

Erleichterungen für Umnutzung im Außenbereich

In dieser Hinsicht weniger kritisch zu bewerten sind die in § 35 Abs. 4 BauGB vorgesehenen Erleichterungen für die Umnutzung

von ehemaligen landwirtschaftlichen Gebäuden im Außenbereich zu Wohnzwecken. Künftig soll es nur noch darauf ankommen, dass ein solches Gebäude ursprünglich einmal als Teil eines landwirtschaftlichen Betriebes errichtet wurde, sodass eine zwischenzeitlich erfolgte Umnutzung solcher Gebäude unschädlich ist. Ferner soll die Anzahl der zulässigen Wohnungen von drei auf fünf je Hofstelle erhöht werden. Soll für ein baufälliges Wohngebäude im Außenbereich ein Ersatzneubau errichtet werden, muss der Eigentümer künftig nicht mehr selbst in dem Gebäude wohnen. Vielmehr soll es genügen, wenn der Eigentümer das zu ersetzende Gebäude vormals genutzt hat. Erkennbar handelt es sich bei diesen Regelungen nur um punktuelle Änderungen, um bereits vorhandene Gebäude einer außenbereichsverträglichen Wohnnutzung zuzuführen und damit auf den Strukturwandel in den ländlichen Räumen zu reagieren.

Tierwohlprivilegierung im BauGB

Während Wohnnutzung insofern eine Ausnahme darstellt, ist der Außenbereich aber regelmäßig Standort von landwirtschaftlichen Tierhaltungsanlagen. Der Bundesrat hat vorgeschlagen, das laufende Gesetzgebungsverfahren

zum Baulandmobilisierungsgesetz zu nutzen, um § 35 Abs. 1 BauGB um eine „Tierwohlprivilegierung“ zu ergänzen. Damit soll ermöglicht werden, dass bestehende Stallanlagen im Außenbereich – ohne Erhöhung der Tierplatzzahl – so umgebaut, erweitert oder ersatzweise neu errichtet werden können, dass die Tiere mehr Platz oder neue Auslaufmöglichkeiten erhalten. Alternativ liegt ein gesonderter Gesetzesvorschlag der Bundesregierung für eine inhaltlich vergleichbare Ergänzung der Übergangsregelung in § 245a BauGB vor. Der Deutsche Landkreistag hat sich im Sinne der Handhabbarkeit für die kreislichen Baubehörden für den Vorschlag des Bundesrates ausgesprochen.

Der Bundestag sollte nun seine Beratungen zum Baulandmobilisierungsgesetz zügig abschließen und den Weg für die von der Baulandkommission vorgeschlagenen Änderungen des BauGB und der BauNVO sowie für die „Tierwohlprivilegierung“ freimachen. In der kommenden Legislaturperiode muss der gesetzgeberische Fokus aber stärker auf dem Wohnen im ländlichen Raum liegen. Hier kommt der Stärkung von Ortskernen und der Ertüchtigung von Leerständen im Rahmen der Innenentwicklung eine besondere Rolle zu. ■

Aktion Fläche – Portal für kommunales Flächensparen

Die Informations- und Kommunikationsplattform des Bundes zum Thema Flächensparen informiert über Strategien, Instrumente, Werkzeuge und stellt Praxisbeispiele vor, die auf einen sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche zielen. Weiterhin sind auf der Website aktuelle Nachrichten aus Bund, Ländern und Kommunen rund um das Thema Flächensparen zu finden. Das Portal richtet sich an Vertreter*innen aus Kommunalpolitik und Verwaltung, Flächeneigenen

tümer*innen, Zivilgesellschaft, Privatpersonen und alle am Thema Interessierten.

www.aktion-flaeche.de wird vom Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin, und dem Institut Raum & Energie, Wedel, umgesetzt. Auftraggeber ist das Umweltbundesamt. ■ za

WEBTIPP!



Leserkommentar zur Umnutzung im Außenbereich:

Schaffung von Wohnraum ohne Neuversiegelung von Boden

Bei den geplanten Änderungen des § 35 BauGB handelt es sich nicht um die Schaffung von „Bauland“, sondern nur von Wohnraum ohne Neuversiegelung von Boden. Dies ist die klassische Innenentwicklung mit dem geringsten Ressourcenverbrauch. Sie scheitert in dörflichen Innenbereichslagen ohne B-Plan oft an der Uneinigkeit der Eigentümer*innen und dem Widerstand von Nachbar*innen. Außenbereichshofstellen mit nur einem Eigentümer/einer Eigentümerin und ohne nahe Nachbar*innen haben diese Schwierigkeiten nicht.

Seit dem Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz (WoBauErlG) von 1990 kann Bauanträgen zur „Schaffung von Mietwohnraum mit bis zu 3 Wohneinheiten in landwirtschaftlichen Außenbereichs-Hofstellen“ der Belang der Splittersiedlung aufgrund der gesetzlichen Abwägungsentscheidung nicht mehr entgegengehalten werden. Das Gesetz hatte eine Milderung der großen Wohnungsnot aufgrund der vielen Zuzüge in den Westen und die Erleichterung des landwirtschaftlichen Strukturwandels durch Einkommens-Alternativen zum Ziel. Beide Ziele wurden tendenziell erreicht, was sich an den vielen entsprechenden Baugenehmigungen bis heute zeigt. Ein Großteil der Baugenehmigungsbehörden hat die o. a. gesetzliche Abschaffung des Splittersiedlungskriteriums bei der Abwägung öffentlicher Belange bei insoweit „begünstigten“ Wohnbau-Umnutzungsvorhaben jedoch innerlich nicht mitvollzogen. Dies zeigt sich u. a. in der peniblen Prüfung von Versagungsgründen, wenn eine zeitweilige nicht-landwirtschaftliche Nutzung in den für Agrarzwecke nicht mehr benötigten Gebäuden ohne Genehmigung erfolgt war.

Selbst bei ASG-Veranstaltungen haben hochrangige Referent*innen und Mitglieder in der letzten Zeit unwidersprochen das gängige Planungsprinzip „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ als Totschlagargument gegen die o. a. Mietwohnraumschaffung innerhalb von Hofgebäuden verwendet, obwohl die Große Koalition schon in einer Baulandkommission deren weitergehende „Begünstigung“ vorbereitete.

Sie soll noch vor der Wahl beschlossen werden:

- Die umzunutzenden Gebäude(-teile) müssen nun lediglich für einen landwirtschaftlichen Zweck errichtet worden sein. Eine faktische Umnutzung für nicht-landwirtschaftliche Zwecke ist unschädlich.
- Zusätzlich zu den auf der Hofstelle vorhandenen, für landwirtschaftliche Zwecke errichteten Wohnungen, dürfen zukünftig innerhalb der Hofgebäude nicht nur 3, sondern 5 weitere geschaffen werden.

Wohnungsbauvorhaben im Außenbereich dürfen selbstverständlich nur außerhalb der dynamischen Bestandsschutz-Abstände der Tierhaltungs-Immissionsschutz-Radien von Nachbarn entstehen (dynamisch = auch bei doppelter Tierzahl passt es noch).

Nicht zu befürchten ist, dass in Gegenden mit Wohnungsleerstand und damit niedrigen Mietpreisen frühere Landwirt*innen das Überangebot noch erhöhen. In der Nähe von teuren Mietverhältnissen senken hingegen ländliche Wohnangebote tendenziell die Mietpreise. ■ Gerd Grahlmann



Der Autor dieses Beitrags wohnt auf einem gemäß § 35 (4) Nr. 4 BauGB kulturlandschaftsprägenden Wohnhof mit 9 Wohneinheiten in 30 Pedelec-Minuten Entfernung vom Rathaus Münster. Auch in der näheren Nachbarschaft gibt es mehrere genehmigte Wohnhöfe, auch mit Kita-Gruppen, Biogasbetrieb und Windkraftanlagen im notwendigen Abstand.