

Bodenverbrauch entschlossen einschränken: Das Modell Baulandabgaben für Renaturierung

Eichstädt-Bohlig, Franziska

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Eichstädt-Bohlig, F. (2021). Bodenverbrauch entschlossen einschränken: Das Modell Baulandabgaben für Renaturierung. In *Flächennutzungsmonitoring XIII: Flächenpolitik - Konzepte - Analysen - Tools* (S. 15-27). Berlin: Rhombos-Verlag. <https://doi.org/10.26084/13dfns-p002>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>



Flächennutzungsmonitoring XIII
Flächenpolitik – Konzepte – Analysen – Tools

IÖR Schriften Band 79 · 2021

ISBN: 978-3-944101-79-8

Bodenverbrauch entschlossen einschränken – Das Modell Baulandabgaben für Renaturierung

Franziska Eichstädt-Bohlig

Eichstädt-Bohlig, F. (2021): Bodenverbrauch entschlossen einschränken – Das Modell Baulandabgaben für Renaturierung. In: Meinel, G.; Krüger, T.; Behnisch, M.; Ehrhardt, D. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XIII. Flächenpolitik – Konzepte – Analysen – Tools. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 79, S. 15-27.

DOI: <https://doi.org/10.26084/13dfns-p002>

Bodenverbrauch entschlossen einschränken – Das Modell Baulandabgaben für Renaturierung

Franziska Eichstädt-Bohlig

Zusammenfassung

Die Senkung des „Verbrauchs“ an Siedlungs- und Verkehrsflächen wartet seit Jahren auf konkret machbare politische Regelungen durch den Bund. Mein Vorschlag für die nächsten zehn bis fünfzehn Jahre: Neben verbindlichen landesplanerischen Vorgaben werden sowohl die Kommunen als auch die Bauherren, die Agrar- und Naturflächen in Bauland oder Verkehrsflächen umwandeln, dazu verpflichtet, entweder entsprechend große Brachflächen dauerhaft zu renaturieren oder spürbare Baulandabgaben an landeseigene Renaturierungsfonds zu entrichten, die damit versiegelte und zerstörte Böden renaturieren. Als Grundlage für diese Form der Flächenkreislaufwirtschaft müssen von den Kommunen klare Abgrenzungen von Innen- und Außenbereichen festgelegt und die für eine dauerhafte Renaturierung bestimmten Grundstücke und Flächen planungsrechtlich gesichert werden.

Methodisch ist dies ein Instrument in Analogie und in Ergänzung zum naturschutzrechtlichen Ausgleich. Wenn nach zehn bis fünfzehn Jahren alle Renaturierungsbrachen üppig grünen und blühen, beginnt die Stufe des „Null-Neuverbrauchs“ an Siedlungsflächen, des Bauens und Lebens ausschließlich in den vorhandenen Siedlungs- und Verkehrsräumen.

Da die Konzentration auf Innenentwicklung und die Einschränkung des Zugriffs auf neue Siedlungsflächen steigende Immobilienpreise mit sich bringen, müssen gleichzeitig im Grundeigentumsrecht und im Mietrecht wirksame preisdämpfende Instrumente entwickelt und durchgesetzt werden. Die ökologische und die soziale Dimension des Allgemeinwohls sind hier untrennbar miteinander verknüpft.

Anmerkung: eine Kurzfassung dieses Beitrags erschien im April 2021 in der Zeitschrift PLANERIN, Heft 2021 (2): 51/52.

Schlagwörter: Flächenkreislaufwirtschaft, Neubaulandabgaben, Brachen-Renaturierung, Renaturierungsfonds/Naturschutzfonds, neue Bodenpreispolitik

1 Einführung

Lebendiger Boden ist als Grundlage für Natur und Nahrung, Wasserhaushalt und Artenvielfalt ebenso unverzichtbar wie für die Bindung von CO₂. Nach unserem Grundeigentumsrecht gilt aber gerade der Boden als besonders wertvoll und teuer, dessen

Lebenskraft unter Beton und Asphalt abgetötet worden ist. Da unsere Gesellschaft immer mehr Raum beansprucht, greifen die Kommunen regelmäßig nach neuen, preiswerteren Flächen an den Siedlungsrändern. Das Planungsrecht und die Bodenpreise sind auf den Zuwachs von neu verfügbaren Siedlungs- und Verkehrsflächen ausgerichtet. Dabei wissen wir, dass wir die weitere Ausdehnung unserer Siedlungen und Verkehrsflächen beenden und soweit wie möglich zerstörte Böden wieder revitalisieren müssen.

2002 hatte die Bundesregierung das Ziel festgelegt, die Inanspruchnahme von Natur- und Landwirtschaftsböden für Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen. Dieses Ziel wurde 2016 als „unter 30-ha-Ziel“ auf 2030 verschoben. An dem Ziel, bis 2050 ein Null-Hektar-Siedlungsflächenwachstum zu erreichen, hält die Bundesregierung aber fest (Bundesregierung Deutschland 2016 und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2016).

Immerhin ist die tägliche Umwandlung von Landwirtschafts- und Naturboden in Siedlungs- und Verkehrsflächen von 130 ha pro Tag im Jahr 2000 auf 52 ha in 2019 gesunken. Doch 52 ha pro Tag entsprechen immer noch 190 km² im Jahr. Das heißt, dass wir in Deutschland den Siedlungsraum in einem Jahr um die Größe der Stadt Nürnberg erweitert haben (Nürnberg ist 186 km² groß). Das 30-ha-Ziel erlaubt immer noch das Umwandeln von 109 km² Boden in neue Siedlungs- und Verkehrsfläche in einem Jahr und entspricht in etwa der Fläche von Kassel (107 km²). Der Weg zum Null-Hektar-Ziel verlangt eine entschlossene Umstellung unserer menschlichen Raumansprüche. Die Probleme der Bodenzerstörung durch die Agrarindustrie und die Flächeninanspruchnahme für Baurohstoffe und Bergbau kommen hinzu, werden hier aber nicht behandelt.

Der Rückgang des Bodenverbrauchs¹ in den letzten Jahren hängt zum einen mit stagnierenden und gesunkenen Einwohnerzahlen und schwachen Baukonjunkturen zusammen, zum anderen aber auch mit dem stärkeren Trend zu urbanem Wohnen und dem Planungsziel der Innenverdichtung in den letzten zwanzig Jahren.

Einen besonders großen Anteil am Bodenverbrauch haben Kleinstädte und ländlich geprägte Regionen. 2017 antwortete die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion der Grünen: „Über 60 % der Flächenneuansprünahmen entfallen auf die ländlichen Kreistypen, jedoch nur 10 % der Bevölkerungszunahme. Demgegenüber entfallen auf die kreisfreien Großstädte nur knapp 6 % der Flächenzunahmen, obwohl mehr als die Hälfte des bundesweiten Bevölkerungszuwachses dort erfolgt. In städtischen Kreisen sind die beiden Anteile mit 36 % am Bevölkerungszuwachs und 33 % am Flächenverbrauch fast ausgeglichen. Je ländlicher der Kreistyp, desto höher ist der Pro-Kopf-Neuverbrauch. Ländliche Räume können somit relativ mehr zum Flächensparen beitragen als Ballungsräume.“ (Deutscher Bundestag 2017)

¹ Umgangssprachlich hat sich der Begriff „Flächenverbrauch“ für die Umwandlung von lebendigem Boden in Siedlungs- und Verkehrsflächen eingebürgert. Verbraucht wird aber nicht die Fläche, sondern die Lebensfunktion des Bodens. Darauf möchte ich mit dem Begriff „Bodenverbrauch“ hinweisen.

2 20 Jahre Arbeit am 30-ha-Ziel

Seit der Festlegung des 30-ha-Ziels gab und gibt es eine Vielzahl von Forschungen und Modellprojekten zu Innenverdichtung und Flächensparen. Neue Begriffe und Anforderungen wie Flächenhaushaltspolitik, Flächenkreislaufwirtschaft, Flächenmanagement entstanden. Große Beachtung fand das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung von 2006-2012 geförderte Modellprojekt REFINA. Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) forschte intensiv über die Operationalisierung des 30-ha-Ziels und entwickelte ein Siedlungsflächenmonitoring (vgl. u. a.: DIFU 2011; BBSR 2014; Umweltbundesamt 2018).

Fachlich weitgehende Zustimmung haben Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung und raumordnerische Vorgaben zur Flächenbegrenzung als Grundsätze. Wenig Mut gibt es aber bislang, die Umwandlung von Agrar- und Naturboden in Neubauland durch eine Verteuerung des Bodenpreises einzuschränken. Als Instrument der Bepreisung von Neubaulandausweisungen schlug das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) 2003 eine Baulandausweisungsumlage vor (Krumm R. 2003; Krumm R. 2005).

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen bündelte in seinem Umweltgutachten 2016 im Kapitel 4 ‚Flächenverbrauch und demografischer Wandel‘ eine Reihe von Empfehlungen zum besseren Flächensparen. Er empfahl u. a. die Neuversiegelung von Boden mit Entsiegelungsmaßnahmen andernorts zu verknüpfen und Renaturierungsprojekte zu fördern (Sachverständigenrat für Umweltfragen 2016).

Unter dem Motto ‚Innenverdichtung‘ wurde in den Städten bereits viel zur Mobilisierung von Brachen, Baulücken und Dachaufbauten getan. Als Soll-Bestimmung wurde der Vorrang der Innenverdichtung 2013 in §1 Absatz 5 auch im Baugesetzbuch verankert (Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung BGBl. I S. 1548). Die meisten Landesentwicklungspläne haben dies auch in unterschiedlicher Form aufgenommen. Aber auch zwanzig Jahre nach dem Beschluss des 30-ha-Ziels gibt es mehr Kann- und Soll-Bestimmungen als verbindliche Rechtsinstrumente zur Senkung des Bodenverbrauchs.

Die Bundesregierung selbst hat ihre Zielvorgaben immer wieder konterkariert. Der Ausbau der Autobahnen zu sechsspurigen Landschaftsschneisen wird aktiv vorangetrieben. Mit dem ‚Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen‘ (von der Bundesregierung 2014 eingerichtet und in der 19. Wahlperiode unter dem Motto „Wohnraumoffensive“ bis 2021 weitergeführt) und mit der ‚Baulandkommission‘ (Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“, die ihre Empfehlungen am 2.7.2019 abgab) schob sich das Thema Baulandbedarf wieder sehr stark in den Vordergrund. 2017 wurde ein neuer Paragraph 13b in das Baugesetzbuch aufgenommen, der den Siedlungsbau in Außenbereichen zunächst für drei Jahre vereinfachte, indem bis zu einer bestimmten Flächengröße die Umweltverträglichkeitsprüfung entfiel. Mit dem

„Baulandmobilisierungsgesetz“ wurde dieser § 13b BauGB bis Ende 2024 wiederbelebt (Baulandmobilisierungsgesetz 2021).

Um die härteren Instrumente zur Begrenzung des Flächenverbrauchs ist es politisch still geworden. Der Handel mit Flächenausweisungszertifikaten und das Modell Baulandausweisungsabgaben warten auf politische Befassung (Umweltbundesamt 2020).

3 Landesplanerische Vorgaben zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme

Seit 2017 stellt das Raumordnungsgesetz in §2 (2) Punkt 6 Satz 3 den Grundsatz auf:

„Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen.“ (Raumordnungsgesetz in der Fassung vom 29.11.2017)

Eine Verpflichtung für Länder und Kommunen, ihren Anteil am Siedlungsflächenverbrauch wirksam zu reduzieren, enthält dieser schöne Grundsatz leider nicht. Die Länder dürfen vom ROG abweichen und die Befolgung von raumordnerischen Grundsätzen ist der Abwägung auf den unteren Ebenen anheimgestellt. Soweit Landesentwicklungs- und Regionalpläne den Grundsatz der Flächenreduktion vorgeben, reichen sie ihn mehr oder weniger konkret an die unteren Ebenen weiter. Hier einige Beispiele:

Der Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg verweist auf das 30-ha-Ziel und interpretiert es so: „Dennoch werden in allen Teilräumen ausreichende Entwicklungsmöglichkeiten sowohl für Gewerbe als auch für Wohnen ermöglicht. Alle Kommunen haben einen ausreichenden Spielraum für Eigenentwicklung. Während es für die Entwicklung von Gewerbegebieten keinerlei quantitative Begrenzung gibt, wird die Wohnsiedlungsentwicklung für die Aufnahme des Bevölkerungswachstums auf besonders geeignete Flächen gelenkt.“ (Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion 2019, Anlage 1: 15)

Andere Länder haben das 30-ha-Ziel als Grundsatz übernommen und anteilig auf die Ebene der Landesplanung heruntergebrochen.

Der Landesentwicklungsplan Hessen von 2018 gibt die Reduktion des Flächenverbrauchs auf 2,5 Hektar pro Tag als Grundsatz vor, ebenso wie Grundsätze für regionalplanerische Mindestdichtewerte, und legt als Ziel fest, dass Außenbereichsflächen nur in Anspruch genommen werden dürfen, wenn im Innenbereich keine geeigneten Flächen verfügbar sind (Landesentwicklungsplan Hessen 2018).

Auch Rheinland-Pfalz verpflichtet die Kommunen zum Nachweis ihrer Innenentwicklungspotenziale, bevor sie neues Bauland ausweisen (Landesregierung Rheinland-Pfalz 2015). Rheinland-Pfalz stellt den Kommunen seit 2010 auch ein Flächen-Monitoring zur Verfügung, ebenso wie einen Folgekostenrechner für die Ausweisung von Wohnungsbauflächen (Ministerium für Wirtschaft, Energie, Klimaschutz und Landesplanung Rheinland-Pfalz 2011).

In Nordrhein-Westfalen verankerte die frühere Rot-Grüne Landesregierung in dem im Februar 2017 beschlossenen Landesentwicklungsplan den Grundsatz einer Obergrenze von 5 Hektar pro Tag für die landesweite Flächeninanspruchnahme. Doch die im Herbst 2017 gewählte Schwarz-Gelbe Landesregierung hob diese Siedlungsflächenbegrenzung wieder auf, so dass es nicht zur praktischen Anwendung kam (Umweltbundesamt 2020: 81 ff.).

In Bayern bemüht sich ein „Bündnis zum Flächensparen“ seit Jahren um die Reduzierung des Flächenverbrauchs. Mit Wirkung zum 01.01.2021 wurde das dem bayerischen Landesanteil entsprechende ‚5-ha-Ziel‘ als Grundsatz der Raumordnung in das Bayerische Landesplanungsgesetz aufgenommen. Das Ziel der Initiative, welche die Konkretisierung des 5-ha-Ziels durch quantifizierte Vorgaben für die kommunale Ebene und die Fachplanungen gefordert hatte, wurde nicht durchgesetzt (Gesetz zur Änderung des bayerischen Landesplanungsgesetzes 2020).

Die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme sollte nicht nur als Grundsatz, sondern als verbindliches Ziel der Landesplanung vorgegeben werden. Auch sind Nachweise zu den Potenzialen der Innenentwicklung, Nachweise für den Bedarf einer Flächeninanspruchnahme und kommunale Folgekostenberechnungen für Baulandausweisungen zwingend erforderlich. Dabei macht es Sinn, in den nächsten Jahren den Anteil am 30-ha-Ziel auf Landesebene als Maßstab zu nehmen und mit regionalplanerischen Kriterien zu verknüpfen. Eine gewisse Flexibilität und „eingeschränkte“ Planungshoheit sollte den Kommunen dabei aber erhalten bleiben.

4 Neubaulandumlage und Flächenzertifikatehandel

In Ergänzung zu landesplanerischen Vorgaben ist auf der kommunalen Ebene eine ökonomische Steuerung zur Begrenzung der weiteren Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen unabdingbar. Dafür stehen bislang die beiden o.g. Konzepte zur Debatte. Es ist insbesondere das vom Umweltbundesamt erarbeitete Instrument des Handels mit Flächenzertifikaten, zu dem auch Modellprojekte und ein umfassendes Planspiel erfolgreich durchgeführt wurden (Umweltbundesamt 2019).

Zum anderen ist es das 2003 von R. Krumm vom IAW Tübingen skizzierte ‚BLAU-Konzept‘ einer Baulandausweisungsumlage, die Kommunen für neu auszuweisende

Bauflächen an das Land abführen sollen als Anreiz, mit unversiegeltem Boden sparsamer umzugehen. Das Umlageaufkommen sollte dann nach Einwohnerschlüssel umverteilt an die Kommunen zurückfließen (Krumm R. 2003; Krumm R. 2005).

Beide Konzepte wollen die Umwandlung von Ackerboden in Bauland durch eine besondere Preisgestaltung verteuern. Das ist sehr sinnvoll, weil das Umwidmen von Ackerland in Bauland bisher wesentlich preiswerter und organisatorisch einfacher ist als jede Innenentwicklung. Eine spürbare Verteuerung der Außenentwicklung stärkt die Innenentwicklung und sollte auch zu höheren Baudichten führen. Gleichzeitig erhalten beide Konzepte den Kommunen ein gewisses Maß an Entscheidungsspielraum. In beiden Modellen werden auch Ansätze der Verknüpfung mit dem Rückbau von ungebrauchten, aber versiegelten Grundstücken und Flächen angedeutet. Im BLAU-Konzept ist es der Verweis auf Innenentwicklungsfonds und Ökofonds, beim Flächenzertifikatehandel sind es die „Weißen Zertifikate“, die man für den Rückbau von versiegelten Böden erwerben kann.

Zu beiden Strategien fehlt bislang aber eine öffentlich wahrnehmbare politische Befassung und Bewertung. Das – methodisch leider sehr spröde dargestellte – „BLAU-Konzept“ ist offenbar nicht weiterverfolgt worden, obwohl es einen deutlich geringeren Organisationsaufwand erfordern würde als der Flächenzertifikatehandel.

Das Modell des Flächenzertifikatehandels halte ich trotz seiner erfolgreichen Erprobung in mehrfacher Hinsicht für problematisch. Mit diesem Verfahren soll der marktwirtschaftliche Warencharakter des Bodens in der Form des Zertifikatehandels auch auf die inter-kommunale Ebene gehoben werden, während es dringend nottut, die Wertschätzung für den Erhalt und die Schaffung von unzerstörtem Boden bei Staat, Wirtschaft und Gesellschaft in neuer Weise zu verankern. Ein Marktplatz, wo sich die wachstumsstarken und die strukturschwachen Kommunen als Händler gegenüberstehen, erscheint mir als politisches Leitbild für den Umgang mit Grund und Boden nicht angemessen, dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die räumlichen Ungleichheiten sich überwiegend mit politischen Ungleichheiten zwischen Ost und West decken. So hätte es einen politisch unguuten Beigeschmack, wenn die reichen Kommunen in Bayern und Baden-Württemberg den armen Verwandten in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern ein paar Zertifikate bezahlen, weil diese doch absehbar keine großen Entwicklungschancen haben.

Darum halte ich den Flächenzertifikatehandel für ein methodisch durchaus kluges, aber ethisch und politisch problematisches Instrument. Die positiven Effekte, die in dem großen Modellversuch erarbeitet wurden, lassen sich auch mit einfacheren Abgabemodellen erzielen.

5 Mein Vorschlag: Die Verknüpfung von Neubaulandabgaben mit Bodenrenaturierung

Eigentlich sollen die im Bundesnaturschutzgesetz vorgegebenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen unvermeidliche Eingriffe in Natur und Landschaft kompensieren. Angewendet werden soll dies grundsätzlich in Außenbereichen und bei Bebauungsplanverfahren in Innenbereichen (Bundesnaturschutzgesetz §§ 13-18 und Baugesetzbuch § 1a). Leider wirken diese Verfahren nur da, wo sich zuständige MitarbeiterInnen der Verwaltung sehr konsequent dafür einsetzen. Vielfach wird die nach § 35 Abs. 5 Baugesetzbuch im Außenbereich obligatorische Rückbauverpflichtung gar nicht eingefordert und nicht kontrolliert. Auch die Verpflichtung zur Altlastensanierung nach dem Bodenschutzgesetz wird nicht immer systematisch durchgesetzt.

Im Rahmen der Bauleitplanung werden bislang überwiegend Biotope bewertet, die durch neue Nutzungen zerstört werden. Die quantitative Umwidmung und Inanspruchnahme von Agrar- oder Naturboden in Siedlungs- und Verkehrsfläche selbst ist nicht ausgleichspflichtig durch Wiederherstellung von Naturboden andernorts. Folglich gibt es in Deutschland viele auf Entsiegelung, Altlastenentsorgung und Renaturierung wartende Grundstücke und Flächen.

Dem Prinzip der Flächenkreislaufwirtschaft muss aber endlich Durchsetzungskraft und Schwung gegeben werden. Dazu soll unabweisbarer Siedlungsneubedarf von Wachstumsregionen mit der Wiederherstellung des Bodens von absehbar nicht zur Wiedernutzung geeigneten, verfallenden Grundstücken und Arealen verknüpft werden. Abrissreife Gebäude, Militär-, Industrie- und Agrar-Brachen, die absehbar nicht neu bebaut und wiedergenutzt werden, sollen dauerhaft renaturiert werden.

Dafür soll die Umwandlung von Agrar- oder Naturland in Bauland durch eine zweifache Neubaulandabgabe gezielt verteuert werden. Mit je einer Abgabe sollen sowohl die Bauland ausweisende Kommune oder der Planungsträger als auch die Baulandkäufer/ Investoren belastet werden. Die Abgaben fließen in die Naturschutzfonds der Länder oder in Naturschutz-Stiftungen mit der Zweckbindung der Renaturierung von bislang versiegelten und zerstörten Böden. Die Bedingung ist, dass der Boden dauerhaft als Grünanlage, Öko-Landwirtschaftsfläche, Wald oder Naturfläche genutzt und bewirtschaftet wird, nicht als neues Bauland. Dazu eine knappe Skizze:

5.1 Der erste Schritt: Zwei Neubaulandabgaben

- Vor Einführung von Abgaben werden klare und rechtlich eindeutig fixierte Abgrenzungen von Innen- und Außenbereichen von den Kommunen in Abstimmung mit der Landesplanung festgelegt – und zwar zum rechtlich gültigen Status quo (oder sogar zum Status quo ante bei zu viel unbebautem Vorratsbauland!).

- Für die neue Inanspruchnahme von Siedlungs- oder Verkehrsflächen in den Außenbereichen sollen bundesweit einheitliche Baulandabgaben erhoben werden, die zweifach zu erbringen sind, einerseits von der neuen Bruttobauland ausweisenden Kommune oder dem Planungsträger von überörtlichen Verkehrs- und Infrastrukturmaßnahmen, andererseits von den Investoren bzw. Käufern und Grundstücksnutzern für die von ihnen erworbenen Grundstücke. Für ein Stück Autobahn könnte dann eine zweifache Abgabe fällig sein.
- Mit der Höhe der Abgaben soll die Inanspruchnahme von bisherigem Agrar- und Naturland spürbar und einheitlich verteuert werden, um eine weitere Zersiedelung und Verkehrserschneidung wirksam zu begrenzen. Der Bodenpreis soll im Ergebnis eine Wertschätzung des natürlichen Bodens spiegeln und nicht die Unterschiede der Bodenrichtwerte von Siedlungsflächen. Sinnvollerweise sollte die Kommune Ersterwerber des Agrarlands zum Anfangswert sein.
- Die Bestimmung der Neubaulandabgaben für Kommunen, Planungs- und Bauträger sollte nicht dem kleinsten politischen Nenner überlassen werden, sondern vor Einführung gutachterlich auf der Grundlage der Bodenrichtwertunterschiede für Agrarland und voll erschlossenes Bauland für eine GFZ von mindestens 0,6 in wachstumsstarken Siedlungsräumen ermittelt werden und dann bundesweit einheitlich gelten.
- Als wirksame Größenordnung für die Abgaben könnte ich mir beispielsweise 80 €/m² bis 100 €/m² Bruttobauland für die Flächenausweisung und 100 €/m² bis 150 €/m² Nettobauland für die Bauträger vorstellen. Die Abgaben müssen so hoch sein, dass die Neubaulanderschließung für Kommunen mit Eigenbedarf uninteressant wird und Siedlungserweiterungen auf möglichst wenige wachstumsstarke Regionen und Siedlungsachsen konzentriert werden. Für Siedlungsflächen, die überwiegend als unversiegelte Grünflächen genutzt werden, sollten reduzierte Abgaben gelten.
- Soweit die Bodenpreise für die baureifen Grundstücke deutlich über die anteiligen Aufwendungen steigen, sollte die Gemeinde dafür durchaus zusätzlich einen Wertausgleich oder Infrastrukturleistungen per städtebaulichem Vertrag beanspruchen.
- Kommunen können anstelle der Baulandabgabe auch die Renaturierung einer entsprechend großen Bodenfläche in ihrer Gemeinde durchführen.
- Für vor Einführung eines solchen Abgabemodells bereits ausgewiesenes, aber nicht oder nur teilerschlossenes oder teilbebautes Neubauland sollte gelten, dass die Kommune spätestens 15 Jahre nach dem ursprünglichen B-Planbeschluss die (Teil-) Rücknahme beschließen muss. Andernfalls sollte sie und/oder der Grundeigentümer dazu verpflichtet werden, für die noch zu bebauenden Grundstücke ebenfalls Baulandabgaben zu bezahlen. Das soll das Interesse an Vorratsbeschlüssen mindern.

5.2 Der zweite Schritt: Die Renaturierung von zerstörten Böden

Die Neubaulandabgaben sollen gezielt in die Entsiegelung und Renaturierung von Bau-ruinen, Brachen und zerstörten Böden gelenkt werden. Das in Innenbereichen erfolgreiche Recyceln von Brachen durch neue Bebauung und Nutzung muss durch eine Strategie der systematischen Renaturierung ergänzt werden, um die Böden von verlassenen Gebäuden, Industrie- und Verkehrsflächen, Infrastrukturen und Militärbrachen, die nicht wieder für Siedlungszwecke gebraucht werden, schrittweise zu begrünen. Die geltenden naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollen damit verzahnt und in ihrer Anwendung verbessert und kontrollierbar gemacht werden. Eine bundesweite Vereinheitlichung der Regelwerke wäre dafür sehr sinnvoll.

Wenn in Zukunft Boden und Siedlungsräume als begrenzte Ressourcen zu betrachten sind, muss dafür eine neue Kultur der Achtsamkeit und Sparsamkeit entwickelt werden. Unter anderem müssen dafür die Rahmenbedingungen für Abriss, Entsiegelung und Altlastensanierung verbessert werden, wobei hier ausschließlich die Renaturierung von ganzen Grundstücken und größeren (Teil-)Flächen thematisiert wird, die kleinteilige Entsiegelung von Freiflächen im Siedlungsbestand muss mit anderen Rechts- und Förderinstrumenten forciert werden.

Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot des § 179 Baugesetzbuchs verlangt im Unterschied zum Rückbau im Außenbereich nach § 35 (5) BauGB und zur Altlastensanierung nach dem Bodenschutzgesetz vom Eigentümer nur die Duldung der Beseitigung von baulichen Anlagen, wenn sie den Festsetzungen des Bebauungsplans widersprechen oder wenn die Gebäude nicht behebbare Mängel und Missstände aufweisen. Aber auch die Rückbauverpflichtungen im Außenbereich und auch die Verpflichtungen zur Altlastensanierung werden zu oft zu lax gehandhabt. Darum müssen bundesweit verbindliche Rechtsgrundlagen und kommunale Kontrollmaßnahmen geschaffen werden, die Grundeigentümer zur Renaturierung von verwahrlosten Grundstücken und versiegelten Flächen verpflichten, wenn diese absehbar für keine neue bauliche Nutzung gebraucht werden. Dies sollte auch unabhängig von dem Modell der Baulandabgaben gelten.

Dementsprechend sind die Schritte zur Boden-Renaturierung:

- Im Baugesetzbuch sind Regelungen erforderlich, die in Innen- und Außenbereichen gleichermaßen alle Grundeigentümer zu Abriss, Altlastensanierung und Renaturierung verpflichten bei nicht mehr gebrauchten Gebäuden und Bodenversiegelungen. Dies muss mit klaren Fristen vereinbart und auch kontrolliert werden. Sollten die Eigentümer nicht zu Abriss und Renaturierung bereit oder in der Lage sein, so ist das Grundstück der Kommune oder einem Naturschutzfonds unentgeltlich zu übertragen.

- Auch der Umgang mit Baurechten und bereits ausgewiesenem, aber ungenutztem oder untergenutztem Bauland muss besser geklärt werden als bislang. Das Baugesetzbuch erlaubt die entschädigungslose Aufhebung oder Änderung von per Bebauungsplan gewährtem Baurecht, wenn sieben Jahre lang davon kein Gebrauch gemacht wurde. (§ 42 Abs. 3 BauGB). Die Kommune aber darf den Plan unbefristet in der Schwebe halten. Das verführt zu Baulandausweisungen auf Vorrat. Sinnvoll wäre eine Vorgabe, dass B-Pläne nach z. B. 10 oder 15 Jahren ihre Gültigkeit verlieren, es sei denn, die Gemeinde beschließt sie erneut.
- Für Grundstücke, die für Grünnutzung zurückgebaut und entsiegelt werden sollen, legen die Kommunen in Abstimmung mit den jeweiligen Eigentümern und mit dem Denkmalschutz in formalen B-Planverfahren Abrisse, Entsiegelung, Altlastensanierung und die künftigen Freilandnutzungsziele fest. Wenn die Eigentümer nicht selbst für den Rückbau aufkommen, werden die Grundstücke unentgeltlich auf die Kommune oder einen Naturschutzfonds übertragen.
- Die Bundesländer bilden Renaturierungsfonds als Dienstleister für Flächenmanagement, Abriss, Entsiegelung, Altlastensanierung und Renaturierung und bei Bedarf auch für die künftige Pflege und Bewirtschaftung der ihnen übertragenen Grundstücke. Diese Aufgabe können auch die jetzigen Naturschutzfonds der Länder oder entsprechende Stiftungen von Naturschutzverbänden übernehmen.
- Das Leitbild ist: Für jeden Quadratmeter neu gebrauchte Siedlungs- und Verkehrsfläche soll auf einem Quadratmeter Brache wieder frisches Grün sprießen. Dies wird sich nicht immer verwirklichen lassen. Aber soweit Neubaulandabgaben eingehen, können aus den Renaturierungsfonds notwendige Abriss- und Entsiegelungsmaßnahmen finanziert und durchgeführt werden, ebenso wie Altlastensanierungen – wenn sie nicht vom Eigentümer zu leisten sind.
- Eigentumsrechtlich sollten möglichst viele der auf Dauer oder langfristig renaturierten Flächen in öffentliche Hände übergehen und je nach dem Nutzungsziel entweder von den Kommunen oder von Bürgervereinigungen als Grünanlage gepflegt werden, für forst- oder biolandwirtschaftliche Nutzung verpachtet werden oder von Stiftungen der Naturpflege bewirtschaftet werden.
- Die Mittel der Renaturierungsfonds sind kombinierbar mit Mitteln aus Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach Bundesnaturschutzgesetz bzw. Baugesetzbuch.
- Die Gelder werden erst kommunal, dann landesweit und letztlich bundesweit eingesetzt. Meldet ein Land keinen Renaturierungsbedarf an, so gehen die Mittel mit Priorität an die Bundesländer, die den höchsten Renaturierungsbedarf angemeldet haben.
- Das Verfahren ist kein Ersatz für Entsiegelungsgebote und/oder die Förderung von kleinteiligen Entsiegelungsmaßnahmen in Siedlungsgebieten!

Und wenn nach vielleicht zehn bis fünfzehn Jahren in ganz Deutschland alle Brachen und Abrissgrundstücke in blühende Landschaften verwandelt sind, so gilt von da an der Null-Hektar-Neuverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke.

6 Ökologische Nachhaltigkeit braucht soziale und ökonomische Nachhaltigkeit

Nur wenn die planungsrechtliche Umwidmung von Natur- und Agrarland in Siedlungsfläche minimiert und gleichzeitig stringent mit dem Rückbau an anderer Stelle verbunden wird, begibt sich Deutschland in Richtung eines Null-Neuverbrauchs an Siedlungs- und Verkehrsfläche. Darum müssen Siedlungserweiterungen eng begrenzt werden auf die Regionen mit starkem Bevölkerungswachstum. Rückbau und Bodenentsiegelung sind aber nur der Anfang für eine Regeneration der natürlichen Bodenfunktionen, die auch bei besonderer Pflege mit Terra Preta und Permakulturen Jahrzehnte dauern kann (Brown 2020).

Politisch steckt in dem Projekt ‚Flächensparen‘ aber auch ein grundlegender sozialökonomischer Konflikt – und zwar für jedes Modell, das den ‚Flächenverbrauch‘ wirksam begrenzt. Nach marktwirtschaftlichem Bodenpreisrecht führt die Einschränkung des Zugriffs auf neue Siedlungsflächen zu steigenden Immobilienpreisen und damit auch zu steigenden Wohnungs- und Gewerbemieten in den wachstumsstarken Regionen. Neben anderen preis- und kostentreibenden Faktoren verschärft die Verknappung von Siedlungsflächen also auch die Probleme der Bezahlbarkeit von Wohnungs- und Gewerberaum.

Im Miet- und Grundeigentumsrecht müssen darum auch wirksame preisdämpfende Instrumente entwickelt und umgesetzt werden, um den Zielkonflikt zwischen einem unabweisbaren Siedlungsflächenbedarf und der Begrenzung des Bodenverbrauchs als ökologischer Notwendigkeit tendenziell auszugleichen. Wenn der Siedlungsflächenverbrauch in 20 bis 30 Jahren in Richtung Null Hektar pro Tag gesteuert werden soll, muss das einhergehen mit einer grundsätzlichen Neujustierung der Rechte und Pflichten des Grundeigentums. Dabei muss Artikel 14 Absatz 2 Grundgesetz, nach dem Eigentum „zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen“ soll, im Zentrum stehen und das Allgemeinwohl muss gleichermaßen sozial und ökologisch verstanden werden.

7 Literatur

- Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.11.2017 (BGBl.: 2939), zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 14.06.2021: 1802.
- Brown, G. (2020): Aus toten Böden wird fruchtbare Erde, Rottenburg.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2014): Flächenverbrauch, Flächenpotenziale und Trends 2030, BBSR-Analysen Kompakt 07/2014.
- BBSR – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesregierung Deutschland (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (Neuaufgabe).
- Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu „Flächenverbrauch und Flächenzertifikate“, Drucksache 18: 12065.
- difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. <https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/127284> (Zugriff: 12.07.2021).
- difu – Deutsches Institut für Urbanistik (2018): Aktionsplan Flächensparen, Texte 38: 2018.
- Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BnatschG) vom 29. Juli 2009, BGBl.: 2542; zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 18.08.2021: 3908.
- Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 14.06.2021. BGBl. 2021: 1802.
- Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts vom 11. Juni 2013. BGBl.: 1548.
- Gesetz zur Änderung des bayerischen Landesplanungsgesetzes vom 23.12.2020, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 31 vom 31.12.2020: 675.
- Krumm, R. (2003): Die Baulandausweisungsumlage als flächenpolitisches Steuerungsinstrument, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 83. Jahrg.: 409-416.
- Krumm, R. (2005): Das fiskalische BLAU-Konzept zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums, IAW Diskussionspapiere 12.
- Landesentwicklungsplan Hessen (2018): Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hessen 2000, Nr. 19 – Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen – 10.09.2018: 409, 412.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz (2015): Zweite Änderung des Landesentwicklungsprogramms vom 21. Juli 2015, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 21. August 2015).

- Ministerium für Wirtschaft, Energie, Klimaschutz und Landesplanung Rheinland-Pfalz (2011): Raum + Rheinland-Pfalz 2010, Mainz.
<https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/landesplanung/raum-monitor>; www.folgekostenrechner-rlp.de (Zugriff: 12.07.2021).
- ROG – Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl.: 2986), zuletzt geändert durch Art. 5 G v. 03.12.2020: 2694.
- SRU – Sachverständigenrat für Umweltfragen (2016): SRU-Umweltgutachten 2016 „Impulse für eine integrative Umweltpolitik“ in: Deutscher Bundestag, Drs. 18/8500.
- Umweltbundesamt (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Aktionsplan Flächensparen, Texte 38/2018.
- Umweltbundesamt (2019): Modellversuch Flächenzertifikatehandel, UBA-Texte 16/2019.
www.umweltbundesamt.de/publikationen/modellversuch-flaechenzertifikatehandel (Zugriff: 12.07.2021).
- Umweltbundesamt (2020): Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung, Texte 158/2020.
- Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR) vom 29.04.2019.