



Flächennutzungsmonitoring III Erhebung – Analyse – Bewertung

IÖR Schriften Band 58 · 2011

ISBN: 978-3-941216-68-6

Das 30-Hektar-Ziel – Flächensparen auf Kosten sozialer und ökonomischer Belange?

Stefan Siedentop

Siedentop, St. (2011): Das 30-Hektar-Ziel – Flächensparen auf Kosten sozialer und ökonomischer Belange? In: Meinel, G.; Schumacher, U. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring III. Erhebung – Analyse – Bewertung. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 58, S. 173-179.

Das 30-Hektar-Ziel – Flächensparen auf Kosten sozialer und ökonomischer Belange?

Stefan Siedentop

Zusammenfassung

Dem 30-Hektar-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, wonach die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020 reduziert werden soll, werden häufig negative Nebenwirkungen sozialer und ökonomischer Art unterstellt. Ein übermäßiges Flächensparen könne zu höheren Baulandpreisen und Mieten führen und das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen. Ein vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung beauftragtes Forschungsvorhaben hat die möglichen Wirkungen des 30-Hektar-Ziels vor diesem Hintergrund mit einem ökonometrischen Modell (PHANTA RHEI REGIO) untersucht. Die bis 2020 geschätzte Flächeninanspruchnahme wurde dabei normativ gesetzten Flächenausweisungsrechten auf Stadt- und Landkreisebene gegenübergestellt. Im Ergebnis wird keine bundesweite, wohl aber eine regionale Verknappung von Bauland für möglich erachtet. Mit einer nachfragegerechten Allokation von Ausweisungsrechten und einer konsequenten Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen kann das 30-Hektar-Ziel aber ohne negative soziale und ökonomische Folgen erreicht werden.

1 Einführung

Mit der 2002 beschlossenen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich die Bundesregierung unter anderem das Ziel gesetzt, die tägliche Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke (SuV) von einst über 120 Hektar auf 30 Hektar im Jahr 2020 zu reduzieren (Bundesregierung 2002). Im Jahr 2011 – nahezu zehn Jahre später – ist festzustellen, dass das 30-Hektar-Ziel nur begrenzte Wirksamkeit entfalten konnte. Dies bezieht sich nicht in erster Linie auf die Gegenüberstellung der Soll- mit der Ist-Entwicklung der Flächeninanspruchnahme. Letztere betrug in den Jahren 2006 bis 2009 durchschnittlich 94 Hektar SuV pro Tag und lag damit mindestens „in der Nähe“ des durch das Ziel vorgegebenen Reduktionspfades (Statistisches Bundesamt 2010). Hierbei ist auch zu berücksichtigen, die amtlich ausgewiesenen SuV-Zuwächse in einigen Ländern aufgrund von Katasterbereinigungen als überhöht gelten. Weitaus bedenklicher stimmt vielmehr, dass Bund, Länder und Gemeinden bislang nur bedingt Anstrengungen unternommen haben, das Ziel zu konkretisieren und über ihre Raumentwicklungs-, Bodennutzungs- und Fachpolitiken horizontal und vertikal zu implementieren. Dabei mangelt es mittlerweile nicht mehr an politischen Willenserklärungen, den Flächenverbrauch

zu reduzieren (ein Beispiel ist das „5-Hektar-Ziel“ der nordrhein-westfälischen Initiative „Allianz für die Fläche“). Es ist die mangelnde Verbindlichkeit flächenpolitischer Ziele, die eine überzeugendere Trendwende bislang verhindert hat.

Dass im politischen Raum bislang kein Konsens zum „Wie“ der Umsetzung des 30-Hektar-Ziels erreicht wurde, liegt auch an dessen geringer Akzeptanz nicht nur im kommunalpolitischen Raum. Neben rein interessenpolitisch begründetem Widerstand verweisen nicht wenige Stimmen auf die Gefahr negativer Externalitäten einer mit restriktiven Instrumenten herbeigeführten Reduktion der Flächeninanspruchnahme (siehe z. B. Pfeifer 2005; Jakubowski, Zahrt 2002). Befürchtet werden mögliche Boden- und Mietpreissteigerungen ebenso wie negative wachstums- und beschäftigungspolitische Implikationen. Interessenvertreter des ländlichen Raumes sehen zudem eine strukturpolitische Benachteiligung ländlicher Räume. Angesichts dieser zahlreichen und politisch gewichtigen Einwände scheint es nachvollziehbar, dass viele Experten eine Zielerreichung für nicht möglich bzw. realistisch einschätzen (zuletzt hierzu de Haan et al. 2009).

In welchem Maße das 30-Hektar-Ziel zu einer Verknappung der Baulandverfügbarkeit in lokalen, regionalen oder nationalen Maßstäben führt, war bislang jedoch erst in Ansätzen Gegenstand der Fachdiskussion. Vor diesem Hintergrund hat ein vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung beauftragtes Ressortforschungsprojekt („30-ha-Ziel realisiert – Konsequenzen des Szenarios Flächenverbrauchsreduktion auf 30 ha im Jahr 2020 für die Siedlungsentwicklung“) die bundesweiten und regionalen Wirkungen einer unterstellten Erreichung des 30-Hektar-Ziels untersucht. Dazu wurde die mit dem ökonometrischen Modell PANTA RHEI REGIO geschätzte Flächeninanspruchnahme bis 2020 (siehe den Beitrag von Distelkamp, Ulrich in diesem Band) den normativ gesetzten Flächenausweisungsrechten auf Stadt- und Landkreisebene gegenübergestellt (Distelkamp et al. 2011). In diesem Beitrag werden die Hauptergebnisse dieser Studie vorgestellt. Nach einer kurzen Diskussion der potenziellen Restriktivität des Ziels werden in Abschnitt 2 die Ergebnisse der durchgeführten Modellrechnungen diskutiert. Abschnitt 3 schließt mit einem zusammenfassenden Fazit und einem raumordnungspolitischen Ausblick.

2 Baulandverknappung durch das 30-Hektar-Ziel?

Wären bei einer Erreichung des 30-Hektar-Ziels eine Unterversorgung mit Wohn- und Gewerbebauflächen und damit korrespondierende Nachteile für die Wohnungsversorgung oder die wirtschaftliche Entwicklung zu erwarten? Eine erste Annäherung an diese Frage soll mit einer einfachen Modellrechnung gewagt werden. Nach dem 30-Hektar Ziel könnten zwischen 2010 und 2020 bundesweit etwa 190 000 Hektar SuV in Anspruch genommen werden. Würde angenommen, dass von diesem globalen Ausweisungsvolumen etwa ein Drittel als Gebäude- und Freifläche für Wohnen genutzt

wird, was in etwa dem Mittel der vergangenen Jahre entspricht, stünden etwa 63 000 Hektar Wohnbaufläche zur Verfügung. Bei einer angenommenen – eher geringen – Bebauungsdichte von 25 Wohneinheiten je Hektar Nettowohnbauland könnten bis 2020 jährlich knapp 160 000 Wohnungen auf neu erschlossenen Flächen gebaut werden. Dies entspricht dem mittleren Niveau der Baufertigstellungen in den Jahren 2008 und 2009 und in etwa dem in Prognosen ermittelten jährlichen Neubaubedarf im Bund bis 2020 (Bayern LB 2009; BBSR 2010). Dabei berücksichtigt diese Modellrechnung gar nicht, dass ein Teil der neu gebauten Wohnungen im Innenbereich der Städte und Gemeinden realisiert würde. Orientiert an einer realistischen Innenentwicklungsquote von einem Drittel, könnte demnach eine deutlich höhere Wohnungsbauleistung innerhalb der durch das 30-Hektar-Ziel vorgegebenen Grenzen erreicht werden.

Einer solchen Modellrechnung und der aus ihr abgeleiteten Schlussfolgerung kann allerdings mit Recht entgegengehalten werden, dass Bauland kein überregional gehandeltes Gut ist. Daher wäre es denkbar, dass es in Folge einer drastischen Verringerung der Flächeninanspruchnahme zwar nicht zu einer (rechnerischen) bundesweiten, wohl aber zu einer regionalen Verknappung von Bauland kommen kann. Damit rückt der Verteilungsmechanismus von Flächenausweisungsrechten in den Mittelpunkt des Interesses. Da sich die Bundesregierung aber bei der Formulierung des 30-Hektar-Ziels weder auf einen zeitlichen Pfad der Zielerreichung, noch auf einen räumlichen Verteilungsmodus des bundesweiten Flächenausweisungsvolumens festgelegt hat, mussten im o. g. Forschungsvorhaben in einem ersten Schritt die zeitliche Zielerreichung und die mögliche regionale Verteilung des gesamtstaatlich verfügbaren Flächenausweisungsvolumens festgelegt werden.

Die zeitliche Erreichung des 30-Hektar-Ziels orientiert sich an dem vom Umweltbundesamt formulierten Handlungsziel (Umweltbundesamt 2003), welches davon ausgeht, dass sich die tägliche Inanspruchnahme von SuV im Jahr 2010 auf 80 ha reduziert hat und sich bis 2020 linear auf 30 ha reduzieren wird. Danach würde sich der SuV-Bestand auf etwa 4,97 Mio. ha bis 2020 erhöhen. Das bundesweite Flächenausweisungskontingent würde etwa 190 000 Hektar betragen. Zur räumlichen Allokation dieses Ausweisungsvolumens auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte wurden unterschiedliche Verteilungsschlüssel hinsichtlich ihrer regionalen Verteilungswirkungen untersucht. Ausgewählt wurde schließlich ein Verteilungsschlüssel, welcher die Bevölkerungszahl und die Bodenfläche (Katasterfläche) der Landkreise und kreisfreien Städte in einem Verhältnis von 1 zu 1 einbezieht (zu Details siehe Distelkamp et al. 2011). Neben einer stadt- und landkreisbezogenen Betrachtung wurden die Ausweisungsrechte auch auf Ebene von Raumtypen berechnet. Hierfür wurden die vom BBSR für Zwecke der Raumbeobachtung entwickelten Raumtypen ROB 2010 eingesetzt, welche „sehr zentrale“, „zentrale“, „periphere“ und „sehr periphere“ Räume unterscheiden.

In einem nächsten Schritt wurde die Nachfrage nach Bauland modellbasiert geschätzt. In einem Status-quo-Szenario, welches unterstellt, dass es nicht zu weitergehenden Bemühungen des Flächensparens kommen wird, würde das 30-Hektar-Ziel klar verfehlt. Unter der Annahme vergleichsweise günstiger demographischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen wurde für 2020 eine geschätzte Flächeninanspruchnahme von über 60 Hektar pro Tag errechnet. Selbst unter der Annahme eines deutlich schwächeren Wirtschaftswachstums und einer geringeren Außenzuwanderung (Stagnationsszenario) würde die tägliche Flächeninanspruchnahme nicht unter einen Wert von 50 Hektar sinken (ausführlich hierzu Distelkamp et al. 2011).

Tabelle 1 zeigt ausschnittshafte Ergebnisse der Modellierungen für die SuV-Unterkategorie „Gebäude- und Freifläche“ (GFF) im Status-quo-Szenario. Im Zeitraum 2016 bis 2020 dürften bei unterstellter Erreichung des 30-Hektar-Ziels bundesweit etwa 42 300 ha GFF in Anspruch genommen werden. Mit der geschätzten Flächennachfrage nach Wohn- und Nichtwohnflächen im gleichen Zeitraum (ca. 51 000 ha) müsste bundesweit auf eine Ausweisung von fast 9 000 Hektar GFF verzichtet werden. Im Bundesmittel entspricht dieser Anpassungsbedarf einem Fünftel des zulässigen Flächenausweisungsvolumens. In den „zentralen“ Räumen – dies sind die die Stadtregionen umgebenen suburbanen Gebiete – würde der Fehlbedarf an GFF sogar fast zwei Drittel betragen, gemessen am verfügbaren Ausweisungsvolumen (Abb. 1). In den peripheren, sprich ländlichen, Räumen sind dagegen keine gravierenden Fehlbedarfe anzunehmen. Für den Zeitraum nach 2020 erwarten die modellbasierten Schätzungen sogar einen noch höheren Fehlbedarf an GFF, dessen grundsätzliches räumliches Muster aber ähnlich zum vorangegangenen Bilanzzeitraum ausfällt (Abb. 1). Auch hier wären die suburbanen Gebiete („zentral“) am stärksten von einer Zielüberschreitung betroffen; mit anderen Worten, hier müssten am meisten Flächen eingespart werden.

Tab. 1: Nationale und regionale Ergebnisse für die Dimension des Anpassungsbedarfs in den Jahren 2016 bis 2020 bei den Gebäude- und Freiflächen (Quelle: Distelkamp et al. 2011)

Indikator	Bundesgebiet	Raumtyp ROB 2010			
		sehr zentral	zentral	peripher	sehr peripher
Erwartete Flächeninanspruchnahme (ha)	51 090	13 650	21 710	14 340	1 390
Maximal zulässige Flächeninanspruchnahme (ha)	42 270	11 870	13 240	13 950	3 210
Fehlbedarf in %	21	15	64	3	-57
Anzahl der Kreise mit Fehlbedarf	210 von 413	53 von 107	93 von 145	61 von 138	3 von 23

Die somit in einigen Regionen mögliche Verknappung baulicher Nutzflächen im Zuge der Erreichung des 30-Hektar-Ziels kann mit negativen Konsequenzen auf die Wohnbautätigkeit und die Boden- und Mietpreise verbunden sein. Danach würden die Bautätigkeit in betroffenen Gebietskörperschaften zurückgehen und Mietpreise ansteigen. Nach den im Forschungsvorhaben durchgeführten Analysen dürften diese Effekte aber eher moderat ausfallen. Allerdings kann es für diejenigen Haushalte, die bereits heute einen besonders hohen Teil ihres Konsumbudgets auf Wohnungsmieten verwenden (z. B. Haushalte mit niedrigem Einkommen, Alleinlebende, Alleinerziehende) zu spürbaren Mehrbelastungen kommen.

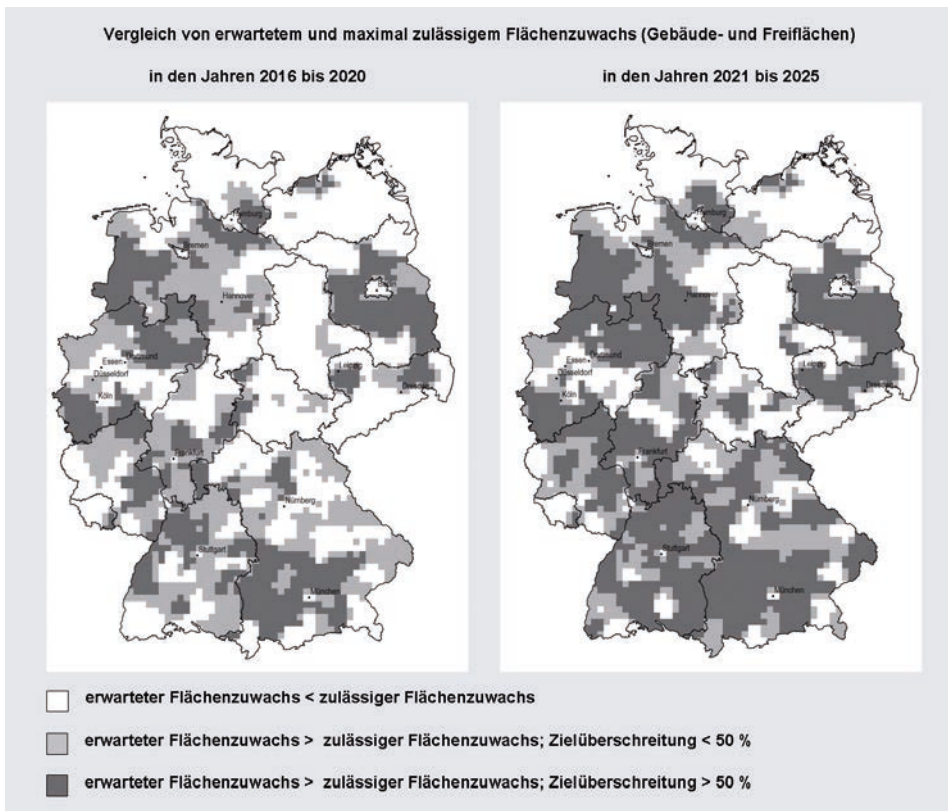


Abb. 1: Regionale Verteilung der Anpassungserfordernisse unter Status-quo-Bedingungen (Quelle: Distelkamp et al. 2011)

Die Studie von Distelkamp et al. (2011) nahm eine Verteilung des bundesweiten Flächenausweisungsvolumens vor, die sich an Kriterien der Gerechtigkeit und politischen Akzeptanz orientierte, nicht aber an möglichen regionalen Disparitäten der Nachfrage nach baulichen Nutzflächen. Somit kann festgehalten werden, dass eine mit einem normativ festgelegten Schlüssel vorgenommene Verteilung von Ausweisungsrechten auf dezentrale Gebietskörperschaften zu teilräumlichen Verknappungstendenzen führen

kann, wenn eine nachfragegerechte Allokation von Ausweisungsrechten nicht erreicht wird.

Im Rahmen der Umsetzung des 30-Hektar-Ziels kommt es damit entscheidend darauf an, Flächenausweisungsrechte so im Gesamtstaat zu verteilen, dass es nicht zu verzerrten Angebots-Nachfragerelationen auf den Baulandmärkten kommen kann. Einen gegenüber starren Zuteilungsmechanismen geeigneten Ansatz bieten diesbezüglich Allokationsmodelle, die eine Flexibilität durch den Transfer und/oder Handel von Ausweisungsrechten ermöglichen. Das seit einigen Jahren intensiv diskutierte Modell handelbarer Flächenausweisungsrechte geht von einem „gedeckelten“ Ausweisungsrahmen neuer SuV aus, dessen Umfang sich aus dem 30-Hektar-Ziel ableiten lässt. Der somit begrenzte Ausweisungsrahmen wird bevölkerungsproportional oder nach einem anderen Verteilungsschlüssel auf dezentrale Gebietskörperschaften verteilt, welche mit ihren Flächenkontingenten untereinander handeln können („Flächenbörse“). Gebietskörperschaften mit höheren Anpassungskosten können Kontingente von anderen Kommunen auf einem Zertifikatemarkt erwerben (siehe z. B. Bizer et al. 2011; Köck et al. 2008). Damit könnte die Gefahr der Entstehung regionaler Baulandknappheit entscheidend gemindert werden, indem Regionen mit überdurchschnittlicher Flächennachfrage und Baukonjunktur in der Lage wären, in ausreichendem Maße Zertifikate zu erwerben.

3 Fazit und Ausblick

Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens „30-ha-Ziel realisiert“ haben unterstrichen, von welcher hoher Bedeutung eine Konkretisierung des 30-Hektar-Ziels ist. Hält die Bundesregierung an dem Ziel fest, so muss sie mit den Bundesländern eine Operationalisierung im obigen Sinne aushandeln. Nur dann kann das Ziel Lenkungswirkungen auf regionaler und lokaler Ebene entfalten (Einig 2006). In diesem Diskurs sollte unfundierten Urteilen hinsichtlich möglicher Baulandverknappung und ihrer Wirkungen mit aller Deutlichkeit entgegengetreten werden. Das 30-Hektar-Ziel ist angesichts der veränderten demographischen Perspektiven wie auch mit Blick auf die enormen Siedlungspotenziale im Bestand erreichbar. Gelingt eine nachfragegerechte Allokation von Flächenausweisungsrechten, gekoppelt an eine konsequente Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen, wird solche Zielerreichung auch ohne negative Wirkungen auf die Wohnungsversorgung oder die wirtschaftliche Prosperität in Deutschland möglich sein. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass die Erreichung des 30-Hektar-Ziels auch positive Wirkungen entfalten würde, die im o. g. Forschungsvorhaben nicht näher untersucht werden konnten. Zu nennen sind hier in allererster Linie die Schonung wertvoller Bodenressourcen, Entlastungen bei den Infrastrukturkosten oder die Vermeidung höherer Energieverbräuche in Folge der Entstehung disperser Siedlungsstrukturen.

Wenn in Zukunft eine Fortschreibung und Weiterentwicklung des 30-Hektar-Ziels anstehen, sollten die veränderten demographischen und raumstrukturellen Rahmenbedingungen seit Anfang der 2000er Jahre in Rechnung gestellt werden. In diesem Kontext ist neu zu verhandeln, wie viel Bauland eine demographisch schrumpfende Gesellschaft wirklich benötigt. Wenn das Ziel der Erhaltung einer kompakten, infrastruktur- und ressourceneffizienten Siedlungsstruktur ernsthaft verfolgt werden soll, spricht vieles für eine mittelfristige „Netto-Null-Politik“, die eine Expansion der Siedlungs- und Verkehrsfläche nur noch in Regionen mit nachweisbarem Wachstumsdruck und Baulandmangel zulässt.

4 Literatur

- Bayern LB (2009): Deutschland bis 2040. Langfristige Trends und ihre Bedeutung für den Immobilienmarkt. München.
- BBSR (2010): Wohnungsmärkte im Wandel. Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktprognose 2025. BBSR-Berichte kompakt 1/2010. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Bizer, K.; Einig, K.; Köck, W.; Siedentop, S. (Hrsg.) (2011): Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung. Baden-Baden: Nomos.
- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- De Haan, G. et al. (2009): Nachhaltige Flächennutzung 2020. Ergebnisse zum Expertendelphi. Berlin: Freie Universität: <http://www.its-transfer.de/index.php/aktuelles> (letzter Zugriff am 10.08.11).
- Distelkamp, M.; Mohr, K.; Siedentop, S.; Ulrich, P. (2011): 30-ha-Ziel realisiert. Konsequenzen des Szenarios Flächenverbrauchsreduktion auf 30 ha im Jahr 2020 für die Siedlungsentwicklung. Reihe Forschungen, Band 148. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Einig, K. (2006): Von der Kunst des Kuchenteilens. Die Umsetzung des Flächenreduktionsziels in Deutschland. In: GAIA, Jg. 15, Heft 3, S. 185-186.
- Jakubowski, P., Zarth, M. (2002): Wie vertragen sich Flächenschutz und Beschäftigungsziel? In: Wirtschaftsdienst, Jg. 82, H. 11, S. 675-683.
- Köck, W.; Bizer, K.; Siedentop, S.; Einig, K. (Hrsg.) (2008): Handelbare Flächenausweisungsrechte – Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Baden-Baden: Nomos.
- Pfeiffer, U. (2005): Umwidmung von Naturflächen – konzeptionelle Probleme. Kurzfassung eines Gutachtens für das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.
- Statistisches Bundesamt (2010): Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche: 94 Hektar pro Tag. Pressemitteilung Nr. 358 vom 06.10.2010. Wiesbaden.
- Umweltbundesamt (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr – Materialienband. UBA-Texte 90/03. Berlin.