



Thilo Sekol (Autor)

Der Flächenwahnsinn?!

Was bei Siedlungsexpansionen falsch läuft und was wir ändern müssen



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/8295>

Copyright:

Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentzsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen, Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: info@cuvillier.de, Website: <https://cuvillier.de>

1 DER GRUND – WARUM DIESES BUCH?

Wenn wir uns die derzeitigen Diskussionen in den Medien ansehen, so drängt sich die Vermutung auf, dass wir noch sehr viele neue Baugebiete ausweisen müssen, um der hohen Nachfrage nach Wohnraum (insbesondere in den Ballungsgebieten) nachzukommen. Dabei sind landauf, landab immer die gleichen Muster in den Kommunen zu erkennen, wenn eine neue Siedlung außerhalb der bestehenden Ortsstruktur entwickelt werden soll: Naturschützer, welche gegen Baugebiete sind, stehen Befürwortern gegenüber, die meist aus wirtschaftlichen Interessen und/oder politischem Willen eine Notwendigkeit sehen, Flächenexpansion zu betreiben.

Es wird sehr viel mit Argumenten diskutiert, die in einigen Fällen nicht nachvollziehbar sind oder eher aus dem gesinnungsethischen Kalkül in den Raum gestellt werden. Es werden von den jeweiligen involvierten Gruppen Gutachten erstellt, Bürgerforen durchgeführt und heftig Vorwürfe unter den gegnerischen Parteien ausgeteilt, die in vielen Fällen bis an die Grenze zur Unsachlichkeit gehen. Ich habe dies oft genug erlebt, ich war bei vielen Veranstaltungen in einigen Orten dabei. Ein Konsens scheint nicht möglich, Fronten verhärtet. Es ist in gewisser Weise vergleichbar mit der derzeitigen Klimadiskussion.

Im Prinzip ist das traurig, denn es fehlt an einer rationalen Abwägung der Probleme und einer auf Fakten basierenden Auseinandersetzung. Dies wird oft dadurch erschwert, dass nicht alle den gleichen Zugang zu den notwendigen, vollständigen Informationen vor Ort haben. Ferner ist Siedlungsmanagement ein sehr komplexes Thema, es spielen viele Faktoren eine Rolle. Nur wenige haben, wenn überhaupt, eine Vorstellung,

wie die Puzzleteile zusammengehören und welche Auswirkungen bzw. Interdependenzen so einfach anmutende Beschlüsse wie ein neues Bau-gebiet auf eine komplette Region bzw. ein Land haben können. Es geht meist nicht nur um einen Eingriff in die Natur, es geht um den Startschuss für eine Kettenreaktion, die in den meisten Fällen in Gang gebracht wird und dann ziemlich schnell sehr unkontrolliert aus dem Ruder läuft. Die Folgen sind oft erst nach mehreren Jahrzehnten wirklich erkennbar. Und das sehen wir langsam immer deutlicher in diesem Land und auch anderen Ländern.

Dieses Buch soll ein wenig helfen, das Informationsdefizit zu beseitigen. Es versucht einfach zu erläutern, warum wir uns in dieses Dilemma einer insgesamt wenig abgestimmten sowie unstrukturierten Siedlungs- und Infrastrukturpolitik gebracht haben und was die nachhaltigen Folgen sind, welche die nächsten Generationen meist dadurch erleiden müssen. Denn durch die derzeitigen Entwicklungen werden erkennbare Chancen in der Zukunft schon heute gegebenenfalls verbaut. Ebenso soll ein kurzer Abriss der Forschung aufzeigen, welche Ergebnisse bezüglich Nachhaltigkeit und der Wirtschaftlichkeit von Flächenexpansionen seit fast einhundert Jahren bekannt sind und publiziert wurden. Auch diese werden meist völlig ignoriert bei den derzeitigen Entscheidungen über Areale vor Ort. Man kann sagen, dass sich die Balken in den Bibliotheken förmlich biegen aufgrund der Masse an Informationen.

Dabei zieht sich grundsätzlich immer der ökonomische Aspekt wie ein roter Faden durch die Seiten dieses Werkes, denn nach meinem Empfinden ist ökonomisches Handeln die Grundlage für alle Entwicklungen. Ökonomische Wirkungsketten lassen sich nach meiner Erkenntnis schwer ausschalten bzw. unterbinden (es ist vergleichbar mit den Gesetzen in der Physik, wo zum Beispiel Energie auch nicht verloren geht). In vielen Fällen ist das Ergebnis bzw. sind die Folgen der Entscheidungen voraussehbar, es wird aber leider oft ignoriert, aus welchen Gründen auch immer (z.B. aus Unwissenheit oder politischem Willen). Dabei

muss ökonomisches Handeln nicht im Widerspruch zu nachhaltigem Wirken stehen.

Ein Schwerpunkt des Buches ist die kommunale Finanzierung, exemplarisch an meinem Heimatland Baden-Württemberg erläutert. Hier gibt es nach meinem Kenntnisstand ein völlig falsches Verständnis, was zum Beispiel Einnahmen bei Flächenerweiterungen vor Ort leisten können und sollen (und das auch bei Experten). Es ist eine Mär zu glauben, dass neue Bürger mehr Geld in die meist leeren Kommunalkassen bringen, Gewerbegebiete eine Erfolgsstory sind und neue Baugebiete am Rande der Stadt wirtschaftlich sein können. Warum? Weil kaum einer mit der Brille eines Controllers die Grenznutzen und Grenzkosten der jeweiligen Parameter analysiert. Weil die wenigsten Personen die Folgekosten berücksichtigen, die meist über Jahrzehnte anfallen. Der kommunale Finanzausgleich erscheint auf den ersten Blick leider recht komplex und ist auch schwer verständlich und versperrt somit vielen Bürgern den Zugang. Dies ist schade, denn er soll ja gerade den Bürgern vor Ort dienen, sich entsprechend ihren lokalen Bedürfnissen zu finanzieren. Dieses Buch will versuchen, dieses Wissensdefizit zu ändern, damit die Menschen bei den Entscheidungen vor Ort besser mitreden können. Beispiele untermauern das Verständnis und Grafiken versuchen dies plastisch darzustellen.

Am Ende des Buches wird ein Versuch unternommen, Möglichkeiten zu zeigen, welche wir haben, um die derzeitigen Fehler zu korrigieren. Das wird leider nicht sehr schnell gehen aber es ist wie beim Klima und den damit verbundenen Diskussionen: Irgendwann müssen wir den Kurs korrigieren, wenn wir nicht mit diesem Land siedlungstechnisch gegen die Wand fahren wollen. Wir müssen nur endlich starten und vor allem anfangen, verantwortungsethisch zu debattieren und zu handeln.

Dieses Buch soll dazu beitragen, Brücken vor Ort zu bauen und die Diskussion über Entscheidungen bzgl. neue Siedlungen oder Gewerbe zu versachlichen. Es soll dazu beitragen, dass nachhaltiges Handeln konkret gelebt und durchgeführt werden kann. Es zeigt auf, wie unterschiedliche

Entscheidungen auf Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen insgesamt nicht ineinandergreifen und somit die Gesamtsituation in unserem Land nicht verbessern. Es deckt Widersprüche auf, die zu korrigieren sind. Es zeigt an vielen Stellen auf, was die Auswirkungen konkreter Entscheidungen und was die nachhaltigen Folgen sind. Auch positive Erfahrungen werden beschrieben, denn es gibt viele Initiativen in den lokalen Bereichen, die ein Umdenken bewirken. Leider verstummen diese im allgemeinen Wirrwarr der medialen Welt und den politischen Zielen, die mehrheitlich verfolgt werden.

Diese Publikation ist ein Aufruf zu mehr Transparenz und Kommunikation im Bereich der Bauplanung vor Ort. Nur wenn alle sich den Auswirkungen Ihres Handelns bewusst sind und alle Informationen klar gegeneinander abwägen, kann rational, nachhaltig und verantwortungsvoll entschieden werden, damit es nicht zu weiteren Fehlentwicklungen in unseren Heimatorten kommt.

2 DIE SITUATION

2.1 Wo wir stehen – Die Entwicklung der Siedlungsexpansion

Wenn man wissen will, wie es derzeit um den Flächenverbrauch in Deutschland bestellt ist, so scheint eine gute Quelle dafür die Homepage des Umweltbundesamt. Dazu heißt es:

„In Deutschland werden stetig neue Flächen für Arbeiten, Wohnen und Mobilität belegt. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts hat sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche von 1992 bis 2018 von 40.305 auf 49.819 Quadratkilometer (km²) ausgedehnt. Damit ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche in den letzten 26 Jahren um 9.514 km² bzw. 23,6 % angestiegen (siehe Abb. „Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung“). Rechnerisch entspricht dies einem Zuwachs von durchschnittlich 104 ha oder etwas mehr als 1 km² pro Tag. Mit Blick auf die Teilflächen dehnte sich die Siedlungsfläche um 33,1 % und die Verkehrsfläche um 9,8 % aus. Der Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche vollzog sich in weiten Teilen zu Lasten der landwirtschaftlich genutzten Fläche.“²

Das ist zunächst einmal eine erschreckend hohe Zahl und fern von dem Ziel der Bundesregierung, welche vorsieht den Flächenverbrauch bzw. die zusätzliche Inanspruchnahme von Flächen für die Nutzung zum Beispiel als Wohn- oder Gewerbegebiete (bzw. deren Mischform), das bedeutet konkret die Nutzung für Siedlung und/oder Verkehr, bis 2020 auf

² Umweltbundesamt (2020).

30 Hektar pro Tag zu reduzieren.³ Im Klimaschutzplan wird sogar ein Flächenverbrauchsziel von Null bis 2050 angegeben.⁴

Es wäre im Prinzip zu vermuten, dass ein Grund für einen steigenden Flächenverbrauch eine wachsende Bevölkerung ist, die mehr Wohnraum bzw. mehr Gewerbefläche benötigt. Grundsätzlich wächst aber die Bevölkerung in Deutschland aufgrund sinkender Geburtenraten nicht mehr. Dabei können auch vermehrte Zuströme an Menschen aus dem benachbarten und fernen Ausland (zum Beispiel Flüchtlinge oder Migranten) den Prozess der insgesamt sinkenden Bevölkerung in Deutschland nur bedingt aufhalten (dieser Zuwanderungsüberschuss führte jüngst zu einer gestiegenen Bevölkerungszahl trotz der allgemein langfristigen negativen Bevölkerungswachstumsbilanz).⁵

Was ist also der Grund, warum wir immer mehr Fläche verbrauchen, obwohl wir gar nicht mehr wachsen? Einige Gründe sind sofort erkennbar, andere bedürfen einer langfristigen (historischen) Betrachtung. Es sind sehr viele Faktoren, die dazu führen. Darunter gehören auch Entwicklungen, die nicht unbedingt sofort unter der Thematik Flächenexpansion einzuordnen sind.

Grundsätzlich entstehen Siedlungen schon seitdem der Mensch auf der Welt ist. Durch Wanderungen ließen sich Personen an Orten nieder, die fruchtbar waren oder aber einen gewissen Schutz boten. Es kamen immer mehr Menschen dazu, es entstand Handel und damit auch Wohlstand. Städte entstanden. Das führte zu Begehrlichkeiten von weiteren Menschen. Sie wanderten in die Stadt, um an dem wachsenden Wohlstand teilhaben zu können (auch weil die Arbeit und damit die Nahrung auf dem Land nicht ausreichend vorhanden war). Die Fläche der Siedlungen wuchs weiter. In den 1950er Jahren kamen, durch den Auto-Boom (insbesondere in den USA) verstärkt, neue Wohnformen hinzu,

³ Bundesregierung (2008), S. 46., Sekol (2020), S. 1.

⁴ Schäfstoß (2017), S. 161.

⁵ Sekol (2020), S.2.

welche das Arbeiten in der Stadt und das Wohnen im Umland ermöglichen. Heute sind es neben den bereits genannten Gründen auch sozio-ökonomische Faktoren, die zur Flächenexpansion führen, d.h. ein defizitäres Angebot an Freizeit- und Kulturaktivitäten in der ländlichen Region und eine mangelhafte Infrastruktur, darunter eine fehlende bzw. schlechte Anbindung der kleineren Orte an den öffentlichen Personennahverkehr, sowie eine geringe Auswahl an Einkaufsmöglichkeiten im Vergleich zu den Städten usw.

Es erklärt, warum insgesamt Siedlungen u.a. so geworden sind, wie wir sie heute wahrnehmen. In einer globalisierten und immer komplexer werdenden Welt reichen diese Erklärungen aber nicht aus. Vielmehr liegen die Ursachen in einer Verkettung von Veränderungen, welche teilweise Resultate politischer Entscheidungen sind aber auch auf veränderte Verhaltensweisen und Bedürfnisse von Menschen zurückzuführen sind. Und das fernab vom eigentlichen Ort, an dem eine Siedlungsexpansion ggf. stattfindet.

In den beiden folgenden Kapiteln soll ein Versuch unternommen werden darzustellen, was die Gründe für eine steigende Flächenerweiterung für Siedlungen und/oder Gewerbe sind und was die Folgen für die kommenden Generationen sein werden, wenn wir nicht umdenken und Veränderungen vornehmen.

2.2 Die Gründe – Warum es dazu gekommen ist

Es gibt neben dem oben angesprochenen Zustrom an Menschen aus dem Ausland und den dort skizzierten Beweggründen weitere Auslöser für

die fortgesetzte Siedlungsexpansion. Die wesentlichen Ursachen des Flächenverbrauchs sind:⁶

1. Die Veränderung des Anspruchs und der damit gestiegene Bedarf an (Wohn-) Fläche pro Person.⁷ Das liegt auch an der steigenden Anzahl von Single-Haushalten. Diese verursachen einen wachsenden Wohnraumananspruch. Jeder möchte zum Beispiel gern ein Apartment mit Bad und WC und entsprechend großem Wohn- und Schlafraum haben.
2. Eine aufwendige Flächenstruktur durch gestiegenen Anspruch an Wohnraum,⁸ die eine entsprechende Verkehrsinfrastruktur voraussetzt. Viele möchten gern ein Haus mit Garten haben sowie eine entsprechende Infrastruktur, wie z.B. Schule, Kindergarten, Sporthalle und Einkaufsmärkte in der Nähe.
3. Andere Nutzungsverhalten wie zum Beispiel ökonomische Konzentrationsprozesse in Verdichtungsräumen und die damit verbundenen negativen Verdrängungs- und Verdichtungsfolgen (unter anderem die Nutzung von Gebäuden für Geschäftszwecke aufgrund höherer Renditen; damit fällt Wohnraum in der Stadt weg).⁹
4. Eine veränderte Nutzung der Agrarfläche, das bedeutet durch effizientere Nutzung der landwirtschaftlichen Fläche entsteht ein Rückzug der Landwirtschaft aus dem Raum. Flächen, die in Regionen mit hoher Baulandnachfrage existieren, werden in Bauland

⁶ Vgl. Sekol (2020), S.2 ff.

⁷ Während die Bevölkerung z.B. in Baden-Württemberg von 1998 bis 2003 um 2,6 Prozent und von 2003 bis 2008 um 0,5 Prozent gestiegen ist, wuchs die Wohnfläche im gleichen Zeitraum um 5,9 Prozent bzw. 4,4 Prozent. Vgl. auch Payk (2010). Zu ähnlichen Analysen kommen auch Studien aus Österreich. Vgl. dazu auch Lexer & Linser, (2005).

⁸ Lexer & Linser (2005), S. 24. In Österreich wurden z.B. in der Zeit von 1971 bis 1980 z.B. 49 Prozent aller gebauten Wohnungen als Ein- und Zweifamilienhäuser errichtet. Vgl. Medienstelle für nachhaltiges Bauen (2016), S. 4.

⁹ Heuer & Schäfer (1978), S 31 ff., Rhode (1977).

umgewandelt, weil die Umlegung eine hohe Rendite für die Eigentümer verspricht.¹⁰

5. Ein veränderter Anspruch der Wirtschaft durch zum Beispiel flächenintensivere Produktionsanlagen, gestiegene Raumansprüche bei Arbeitsplätzen (zum Beispiel im Büro), boomende Einkaufs- und Freizeitzentren mit entsprechendem Bedarf an Parkplätzen.¹¹
6. Eine öffentliche Förderung (Eigenheimzulage, Pendlerpauschale), welche entsprechende Anreize setzt, wie zum Beispiel Förderung von Wohnraum im ländlichen Raum.¹²
7. Die Konkurrenz unter den Gemeinden um neue Bürger und Gewerbe, weil Bürger und Gewerbe (angeblich) mehr Einnahmen im kommunalen Haushalt bedeuten.¹³
8. Eine unvollständige Gestaltung der Bodenpreise, da ökologische, nachhaltige Aspekte und Infrastrukturkosten im Marktpreis nicht berücksichtigt werden.¹⁴ Das bedeutet, dass es keinen Preis für Grundstücke gibt, welcher die nachhaltigen Kosten vollständig berücksichtigt.
9. Eine Interdependenz von Siedlungs- und Verkehrsstruktur, denn eine zersiedelte Landschaft ist vom Individualverkehr und ÖPNV abhängig und somit auf einen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur angewiesen.¹⁵ Hinzu kommt eine räumliche Trennung nach unterschiedlichen Funktionen (Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Freizeitaktivitäten), welche das Verkehrsaufkommen, insbesondere

¹⁰ Lexer & Linser (2005), S. 24.

¹¹ Lexer & Linser (2005), S. 25.

¹² Jamek (2005), S. 70-90 und S. 90-94. Eine Förderung bzw. Steuererleichterung bei Fahrtkosten ermöglicht ein Wohnen im peripheren Umfeld von Verdichtungsräumen, weil dort die Wohnkosten günstiger sind. Ferner werden meist nur neue Gebäude gefördert.

¹³ Mönnich (2005), S. 32-46.

¹⁴ Lexer & Linser (2005), S.25, Brueckner (2000), Lexer (2004).

¹⁵ Lexer & Linser (2005), S. 25.

den motorisierten Individualverkehr (mangels Verfügbarkeit und ausreichender Frequenz des ÖPNV) fördert.¹⁶

10. Eine mangelnde politische Steuerung, das bedeutet auf eine immer weiter zunehmende Individualisierung der Gesellschaft und die steigende Ablehnung gegenüber staatlichen Vorgaben,¹⁷ hat die Politik durch eine Reduktion des Steuerungsanspruchs reagiert, um der räumlichen Planung im Sinne des Gemeinwohls Grenzen zu setzen.¹⁸

Ferner sind vermehrt in den letzten Jahren neue Wanderungsmuster zu erkennen, man nennt diese Schwarmverhalten. Das bedeutet, dass insbesondere die jüngere Bevölkerung wie Vögel aus den meisten Regionen Deutschlands aufsteigt, als Schwarm in vergleichsweise wenige Schwarmstädte einfällt und dort für knappen Wohnraum sorgt, während sich die Abwanderungsregionen zunehmend entleeren.¹⁹ Dadurch entsteht in Verdichtungsräumen eine Nachfrage nach mehr Wohnfläche, welcher der Wohnungsmarkt nicht in der gleichen Geschwindigkeit nachkommen kann.²⁰ Dieses Verhalten ist unter anderem auch die Folge daraus, dass wir verstärkt auf eine Akademisierung unserer Jugend setzen und Universitäten meist leider in den großen Städten liegen. Damit verschärft sich die Wohnungsnot mit allen bekannten Folgen in den boomenden Regionen, denn Studenten müssen/möchten gern universitätsnah wohnen.

Zusammenfassend kann die These aufgestellt werden, dass wir in diesem Land seit ca. 50 Jahren eine wenig strategisch, in vielen Fällen kaum aufeinander abgestimmte Wirtschafts-, Verkehrs-, und Siedlungspolitik verfolgen. Nicht zu vergessen die verfehlte soziale Infrastrukturpolitik. Es stellt sich insgesamt die Frage, ob die Entwicklungen und die oben

¹⁶ Medienstelle für nachhaltiges Bauen (2016), S. 8.

¹⁷ Danielzyk (1998).

¹⁸ Prieb (1999), S. 250.

¹⁹ Simons & Weiden (2017), S. 1.

²⁰ Simons & Weiden (2017), S. 63.