

Eckpunkte einer nachhaltigen Flächennutzung

Eckpunktepapier der Arbeitsgruppe „Nachhaltige Flächennutzung“ der Fraktion DIE LINKE. im Hessischen Landtag, Wiesbaden, September 2022.

Nachhaltige Flächennutzung: Genug Platz für alle

Weil die (Landes-)Fläche endlich und ein nicht vermehrbares natürliches Gut ist, gibt es schnell Einigung darüber, dass die Flächenneuanspruchnahme (FNI) begrenzt und alsbald auch gestoppt werden muss. Auch gibt es eine Einsicht darin, dass der Klimawandel im Hinblick auf die Flächennutzung ein Game Changer ist, der vieles grundsätzlich in Frage stellt. Bedarfe gibt es viele, doch Fläche ist begrenzt. Mehr Wohnungen, mehr Gewerbeflächen, mehr Kitas, größere Schulen, mehr Grünflächen, mehr Verkehrswege, mehr Äcker, größere Wälder, Moore und Naturschutzflächen, mehr Naherholungsräume ... Selbst der virtuelle Raum kommt nicht ganz ohne Fläche aus.

Flächenneuanspruchnahme (FNI)

„Fläche wird nicht ‚verbraucht‘, Fläche wurde und wird neu in Anspruch genommen. Unter Flächeninanspruchnahme wird die Umwandlung insbesondere von landwirtschaftlichen oder naturbelassenen Flächen in „Siedlungs- und Verkehrsflächen“ verstanden. Damit ist einerseits Verlust von landwirtschaftlicher Nutzfläche und natürlichen Lebensräumen, andererseits eine Erweiterung von Siedlungs- und Verkehrsflächen verbunden.“ⁱ In Hessen wurden 2020 täglich 2,63 ha neu in Anspruch genommen. Das sind knapp 700 ha im Jahr, was ca. 982 Fußballfeldern entspricht. Von dieser neu in Anspruch genommen Fläche werden ca. 46 % tatsächlich durch Häuser, Straßen und Plätze versiegelt.

Hier deutet sich bereits ein Zielkonflikt an, der je nach Perspektive anders beantwortet wird: Es braucht mehr bezahlbaren Wohnraum und einen Ausbau sozialer Infrastruktur. Die Umwidmung und Umwandlung bestehender Gewerbeimmobilien, Aufstockung oder die Nutzung von bereits versiegelter Brachfläche und dergleichen wird alleine nicht ausreichen, um die Wohnungsfrage auch aus LINKER Perspektive zu beantworten. Klar ist, wenn gebaut wird, dann soll öffentlich, bezahlbar und klimagerecht gebaut werden.

Der Traum vom klassischen Einfamilienhaus mit Carport oder dem urbanen 100 qm Loft für alle ist in einer Welt mit endlichen Ressourcen sowie steigenden Bau- und Bodenkosten zum Scheitern verurteilt. Auch kann nicht jede Gemeinde immer neue Flächen für Gewerbe und Logistik auf dem nächstliegenden Acker planen, um ihre Weiterentwicklung durch Wachstum zu betreiben. Klima-, Ressourcen- und die Krisen der kapitalistischen Wirtschaftsweisen verlangen nach der Neuausrichtung von Produktion und Konsumption, Eigentum, Entwicklungskonzepte sowie Lebensstilen und – sehr grundlegend – auch der Nutzung von Flächen.

Die sozial gerechte und ökologische Flächennutzung ist aus linker Perspektive eine zentrale Herausforderung der großen Transformation.

Klar ist für uns als LINKE vor dem Hintergrund der Klimakrise deswegen auch: Die Flächenneuanspruchnahme muss begrenzt und alsbald gestoppt werden. Landwirtschaftliche oder naturbelassene Flächen sind ein endliches und nicht vermehrbares Gut. Die Bebauung guter Ackerböden, die eine hohe Klimaschutzfunktion haben, kann ökologisch nicht ausgeglichen werden.

Eine Netto-Null-Versiegelung – d.h. neue Flächen nur dann zu versiegeln, wenn andernorts eine mindestens gleich große Fläche entsiegelt wird – kann es sofort nicht geben. Kommunen und Kreise müssen die Instrumente, mit denen ein solcher Umgang mit Flächen durch- und umgesetzt und dann auch kontrolliert werden kann, erst aufbauen. Es fehlt an Daten (Freiflächenkataster, Entsiegelungskataster, Leerstandskataster), an Gemeinwohlorientierung genauso wie an gesellschaftlichen Akteur*innen, die diese mittragen, an Gesetzen und Verwaltungsrechten und wie immer an Geld und Personal.

Eine wesentliche Voraussetzung für eine nachhaltige Flächennutzung ist öffentlicher Einfluss auf und öffentliches Eigentum an Grund und Boden. Statt öffentliche Flächen zu privatisieren, muss über verschiedene Maßnahmen der Bodenbevorratung der öffentliche Grund und Boden wieder vermehrt werden.

Wenn die Antworten darauf, wie wir den Flächenfraß stoppen können, mehr als populäre Überschriften sein sollen, müssen wir gemeinsam über die Grenze der jeweils eigenen Ressorts hinausdenken und wenigstens an einigen Beispielen erste Lösungswege einer nachhaltigen Flächennutzung skizzieren. Ohne Detailkenntnis und Differenzierung und ohne die Bereitschaft der Einzelnen, sich auch auf Perspektiven aus anderen Themenbereiche einzulassen, wird das nicht zu leisten sein.

I Grundsätze

1. Der Flächenverbrauch (Flächenneuanspruchnahme) für steigende Wohnflächenansprüche, neue Industrie- und Gewerbegebiete sowie Infrastrukturprojekte ist bis 2030 auf Netto-Null zu reduzieren.^{ii, iii, iv}

Netto-Null-Versiegelung bedeutet, dass nur dann neue Flächen versiegelt werden dürfen, wenn andernorts eine gleichgroße Fläche entsiegelt wird. Nur die Netto-Null-Versiegelung ist nachhaltig. Alle Versiegelungsraten - und seien sie noch so klein - führen auf lange Sicht zu einer totalen Versiegelung.

Das Ziel der Netto-Null-Versiegelung muss auf allen Planungsebenen - von den Kommunen über die Regionalversammlungen, Regierungsbezirke und dem Land - verfolgt und bei Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Regionalplänen sowie bei Zielabweichungen berücksichtigt werden.

2. Die ökologische Krise erfordert eine 180-Grad-Wende in der Wohnungspolitik: Mit dem neoliberalen Mantra „Bauen, Bauen, Bauen“ muss Schluss sein. Es ist nicht nur die falsche Antwort auf den Mangel an bezahlbarem Wohnraum, sondern trägt auch zur Verschärfung des menschengemachten Klimawandels mitsamt seinen sozialen Verwerfungen bei.

Weil die herrschende Politik auf den freien Markt setzt, werden vor allem teure Mietwohnungen und Eigentumswohnungen im Luxussegment gebaut. Beides heizt die Mietpreisentwicklung weiter an. Der Neubau zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum durch öffentliche Wohnungsbaugesellschaften muss klimagerecht erfolgen. Dazu gehört u.a. die Nutzung von bereits versiegelten Flächen (Parkplätzen, Gewerbebrachen) und Aufbauten auf bestehende Gebäude.

3. Flächen mit Böden, die eine hohe Klimaschutzfunktion haben, werden nicht mehr bebaut. Dazu zählen gute und sehr gute Ackerböden.^{iv} Die Bebauung von guten Ackerböden kann ökologisch nicht ausgeglichen werden. Die Nutzung von Ackerböden soll von der Bodenzahl abhängig gemacht werden. (z.B. Neuseeland: dort können nur Gebäude auf Flächen errichtet werden, deren Bodenzahlen unter 50 liegt.)
4. Gute und sehr gute Ackerböden, die von Versiegelung oder Aufkauf von Agrokonzernen oder Spekulanten („Landgrabbing“) bedroht sind, sollen von der *Hessischen Landesgesellschaft* (HLG) aufgekauft werden. Sie betreibt eine Bodenbevorratung für Landwirtschaftsflächen.
 - a. Die Flächen bleiben öffentliches Grundeigentum.
 - b. Die Flächen werden ausschließlich an Landwirte*innen vergeben, die sich für eine umweltschonende und die ökologischen Leistungen der Böden erhaltende Landwirtschaft verpflichten. Diese gemeinwohlorientierte Arbeit wird über einen entsprechend niedrigen Pachtzins honoriert.

II Raum- und Stadtplanung

1. Bauleitplanungen strikt nach dem Prinzip *Innenentwicklung vor Außenentwicklung* (Innenverdichtung) durchführen. Leitbild ist ein sorgsamer Umgang mit Grund und Boden, flächensparendes Planen und Bauen mit dem Ziel einer kompakten Siedlungsform zu erhalten bzw. zu erreichen. Ziel ist eine, klimagerechte, soziale und Nutzungsgemischte Kommune der kurzen Wege.

Lebensqualität und Klimaschutz dürfen nicht hinter Wachstumszielen auf der Strecke bleiben. Deshalb muss der Schwerpunkt der Stadtentwicklung auf Flächenrecycling, Innenverdichtung und optimierter Flächennutzung liegen.

"Im Verlauf des letzten Jahres wurde im Austausch mit Experten deutlich, dass eine maßvoll erhöhte Siedlungsdichte kein Widerspruch zu hoher Lebensqualität ist, sofern die städtebauliche, funktionale und architektonische Qualität sichergestellt wird. DIE LINKE setzt sich daher ein für eine Anhebung der Bruttowohndichtewerte im Regionalplan, von der Eigenentwicklergemeinde bis zum Wohnbauschwerpunkt. Denn eine polyzentrische Stadtregion ist nur dann für die Zukunft gerüstet, wenn das Wachstum nicht die Böden aufzehrt, sondern durch qualitätsvolle Dichte Wohnplätze aufgewertet und die Lebensqualität vor Ort verbessert wird."^v

Gleichzeitig sind die Stadtteile mit der prekärsten Wohnbevölkerung diejenigen mit der höchsten Verdichtung und dem geringsten Anteil an Grünflächen. Hinzu kommt, dass in diesen Gebieten so viele Menschen auf engstem Raum und pro Wohneinheit miteinander leben wie sonst nirgends. Das Rhein-Main-Gebiet hat dabei im bundesweiten Vergleich besonders schlechte Werte: Dietzenbach (37,5 m²/Kopf), Frankfurt am Main (37,4 m²/Kopf), Rüsselsheim am Main (37,3 m²/Kopf) und Offenbach am Main (35,0 m²/Kopf).^{vi}

Es braucht daher:

- eine Entsiegelung von Flächen in diesen Stadtteilen und Regionen zur Schaffung von Grünflächen.
- eine Verdichtung von Flächen in Stadtteilen, die bislang nicht derart verdichtet sind und statistischen eine entsprechend hohe Flächeninanspruchnahme pro Kopf aufweisen.
- ein Umverteilungsprogramm, das den vorhandenen Wohnraum gerechter verteilt. Unterstützt werden könnte dies bspw. durch den Ausbau kommunaler Wohnraumbörsen werden, die im Zuge der Aufnahme von Geflüchteten aus der Ukraine in Hessen geschaffen wurden. Diese sollten personell aufgestockt und für den Wohnraumbedarf vulnerabler Gruppen qualifiziert werden. Ebenso müssen Angebote zum Wohnungstausch gestärkt werden.

Im ländlichen Raum ist dagegen unter den gleichen Maßstäben Nachverdichtung und urbanes Bauen möglich. Das heißt konkret: Häuser für deutlich mehr als eine Wohnpartei und die Förderung von Mehrgenerationenwohnen, gemeinschaftlichen Wohnformen, und Geschosswohnungsbau. Statt etwa für Familienbedarfe neue Baugebiete auszuweisen, sollten Bestandpotentiale in den Orts- und Dorfkernen bzw. Stadtzentren genutzt werden.

Für Gewerbeflächen sollen Vergabekriterien entwickelt werden, die neben ökologisch nachhaltiger Flächengestaltung, Mitbestimmung der Beschäftigten und Tarifbindung, die Arbeitsplatzintensität sowie regionale und klimaschonende Produktionsprozesse und Modelle der Kreislaufwirtschaft berücksichtigen.^{vii} Neben einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung neuer Gewerbeflächen muss der Fokus auch hier auf der Aktivierung bereits versiegelter Flächen und der Ermöglichung von gemischten Nutzungen im Innenbereich und damit funktionsgemischter Quartiere liegen.

2. Zu besserer Steuerung der Bedarfe sollen Kommunen - unterstützt vom Land Hessen und den Regionalversammlungen - verpflichtet werden, folgende Instrumente zu schaffen, öffentlich und transparent zugänglich zu machen sowie anzuwenden:
 - a. Leerstandskataster;
 - b. Eigentumskataster;
 - c. Baulückenkataster;
 - d. Kataster für Grünflächen und Flächen mit Entsiegelungspotential für jede Kommune mit dem Ziel, Flächen zu entsiegeln und Teile der natürlichen Bodenfunktionen wiederherzustellen.^{viii}

Die Flächen sollen unter Zuhilfenahme von Geodaten erfasst und systematisch einer einheitlichen Bewertung im Hinblick auf ihr Entsiegelungspotenzial unterzogen werden.

- e. Messung der Zersiedelung in den Randbereichen und zwischen den Kommunen mit dem Ziel, diese einzuschränken.
3. Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen, die die Beschlagnahme bzw. Vergesellschaftung von Leerstand zum Zwecke der Überführung in öffentliches Eigentum und Nutzung als Wohnraum möglich macht.
4. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollen eingriffsnah und primär möglichst gebündelt im Rahmen kommunaler Ökokonten zur Entsiegelung und Dekontamination im besiedelten Raum stattfinden, z.B. auch innerhalb eines Stadtgebietes als „grüne Lunge“. Ausgleichsmaßnahmen auf guten und sehr guten Ackerböden sind auszuschließen.^{ix}
5. Nachhaltiges Flächenmanagement
 - a. Mit einer Kombination aus (interkommunaler) Planung, Regulierung, Verhandlung und aktiver Bodenpolitik, wie z.B. Vorkaufsrecht, Bodenbevorratung, Erbpacht (auch für Gewerbeflächen) soll die Standortkonkurrenzen abgebaut und die Inanspruchnahme neuer Flächen verringert werden.
 - b. Auf kommunaler und Landkreisebene werden Entwicklungsszenarien und Bedarfsanalysen für Flächen erarbeitet.
 - c. Vor der Genehmigung neuer Versiegelungsflächen werden auf Kreisebene vorhandene (Gewerbe-)Brachen erfasst und einer Wiedernutzung bzw. Umnutzung (z.B. auch zu Wohnsiedlungszwecken) zugeführt.^x
 - d. Bedarfsteuerung

Notwendig ist die Reduzierung bzw. Lenkung des Bedarfes und der Nachfrage in flächenverträglichere Siedlungsformen, sodass Familien gerne in den Städten wohnen anstatt im Reihenhäuschen im Grünen.^{xi}
 - e. Flächensparen durch Kooperationen

Förderung gemeinsamer Nutzung von (öffentlicher) Infrastruktur zwischen Kommunen anstelle von Standortkonkurrenz. Kommunen sollen bei der Entwicklung von Gewerbeflächen und Wohngebieten gemeinsam arbeiten und Synergien entwickeln. Zur interkommunalen Standortentwicklung von Gewerbeflächen gehören eine gute Anbindung an den ÖPNV genauso wie arbeitsortnaher Wohnraum.

III Bauen / Gebäude erhalten

1. Leitbild ist eine flächensparende, umweltschonende, qualitätsvolle und soziale Bauweise unter dem Einsatz möglichst vieler erneuerbarer Rohstoffe (Realdefinition nachhaltiges Bauen).
2. Öffentlicher Siedlungs- und Wohnungsbau kann nicht nur die Mietpreise senken. Durch die Priorisierung des öffentlichen Siedlungs- und Wohnungsbaus vor dem privaten können Siedlungs- und Gebäudeformen nach sozialen, funktionalraumplanerischen und ökologischen Kriterien gestaltet werden und müssen nicht 'dem Markt' folgen.

3. Mit Blick auch auf den Mangel an Handwerker*innen, sinkende Tarifbindung und steigende Kosten sollte über die (Wieder-)Errichtung öffentlicher Bauhütten/Bauhöfe nachgedacht werden. Diese können nicht nur sozial-gerechter und günstiger bauen, sondern auch den politischen Vorgaben für nachhaltiges Bauen leichter folgen, Baustoffrecycling vorantreiben und die notwendigen energetischen Sanierungen durchführen.^{xii}
4. Für neue Wohngebiete wird eine flächensparende Form des Geschosswohnungsbaus mit ausreichender Durchgrünung bzw. gemeinschaftlich nutzbaren Gebäudeteilen und Grünflächen als Standard angestrebt.^x Unattraktive und individualitätsfeindliche Gebäudeformen und Bauausführungen darf es nicht mehr geben.
5. Gewerbegebäude (einschließlich Einkaufsmärkte) sollen nur noch in mehrgeschossiger Bauweise genehmigt werden.^x
6. Parkplätze bei der Ansiedlung von Gewerbe (hier vor allem Einkaufsmärkte) sollen durch den Bau integrierter Parkmöglichkeiten (Unter- bzw. Erdgeschoss) geschaffen werden.^x Der Parkplatzbedarf soll durch eine gute Anbindung an den ÖPNV so gering wie möglich gehalten werden. Bestehende Parkplätze sollen klimaschonender und flächeneffizienter gestaltet werden, z.B. durch Solardächer oder Überbauung.
7. Flächenschonende Mehrfachnutzung von Gewerbegebäude durch Kooperationen.
„Dabei können zum Beispiel Unternehmensflächen wie Parkplätze und Besprechungsräume, aber auch weitere Einrichtungen wie z. B. Kantinen oder Pforten sowie Neu- und Umbauten von Immobilien gemeinschaftlich gestaltet werden.“^{xiii}
8. Umnutzung von Gebäuden vor Abriss und Neubau.
Sanierung von Industrie- und Gewerbebrachen. Umnutzung dieser Flächen und Gebäude zu Wohnraum.
9. Neubauten müssen mindestens genauso viel begrünte Fläche haben wie durch ihre Grundfläche versiegelt wird, z. B. durch Dach-, Fassaden- und Terrassenbegrünung.
10. Kein Neubauprojekt im urbanen Raum mehr ohne Überprüfung der Auswirkungen auf Luftzirkulation und Frischluftschneisen.
11. Gemeinschaftliche Wohnprojekte werden gefördert.
12. Eine Umkehr der Förderpolitik weg vom Neubau hin zur Bestandserneuerung.^{xii}
13. Kommunale Fördermaßnahmen zum Erhalt von Wohnraum in der Bestandserneuerung in den Ortskernen, z.B. mit einer Förderung wie „Jung kauft Alt“.^{xiv}
14. Nutzung von Gebäudemanagement zur Ausschöpfung von Flächenpotenzialen.^{xii}
15. Instrumente für bezahlbaren Wohnraum in Ballungsräumen sollen geschaffen bzw. gesichert werden: von Zweckentfremdung über Mietendeckel bis zur Vergesellschaftung.
16. Notwendige Klimaschutzmaßnahmen dürfen nicht zur sogenannten „Green Gentrification“ führen, sondern müssen immer ökologisch und sozial nachhaltig erfolgen. Das heißt konkret: warmmietenneutrale Sanierung, Begrünungen ohne Mietpreissteigerungen, etc.

IV Referenzen / Quellen

- ⁱ Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2022): Flächeninanspruchnahme – Was ist das? Online: <https://www.boden.sachsen.de/bodenversiegelung-und-flaecheninanspruchnahme-18604.html> (24.05.2022).
- ⁱⁱ Ref. u.a. NABU (2019): Nachhaltige Siedlungsentwicklung- Das NABU-Grundsatzprogramm zum Planen und Bauen in Deutschland; <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/nachbarnatur/200130-grundsatzprogramm-nachhaltige-siedlungsentwicklung.pdf> (28.07.2022).
- ⁱⁱⁱ DIE LINKE. Hessen (2018): Wahlprogramm zur Landtagswahl 2018 - Gemeinsam für ein soziales, ökologisches, friedliches und buntes Hessen. S. 101; <https://wahl2018.die-linke-hessen.de/wp-content/uploads/2018/08/Wahlprogramm-2018-Webausgabe-DIE-LINKE-Hessen.pdf> (28.07.2022).
- ^{iv} SPD Fraktion im Hessischen Landtag (2022): Änderungsantrag zum "Gesetz zum Schutz von Menschen und Natur vor dem Klimawandel und seinen Folgen" Drucksache 20/5899.
- ^v Linke & Piraten Regionalverband Stuttgart (2017): Innenverdichtung: DIE LINKE/PIRAT in der Regionalversammlung; <https://www.dielinke-rv-stuttgart.de/themen/planung/innenverdichtung/> (25.07.2022).
- ^{vi} s. [FAZ / empirica regio 2022](#).
- ^{vii} Bündnis 90 DIE GRÜNEN, Marburger LINKE, Die Marburger SPD u. Klimaliste Marburg (2021): Eine gute Zukunft für Alle - Unser Weg in die sozial-ökologische Moderne für Marburg. Koalitionsvertrag 2021-2026.
- ^{viii} Ref. u.a. Darmstadt 2022; ANT LINKE Konkrete Sicherung der Lebensgrundlage Wasser, 29.03.2022 Drs. 20/8188, Senatsverwaltung für Umwelt, Mobilität, Verbraucher- und Klimaschutz, Referat für Bodenschutz, Boden-, Altlasten- und Grundwassersanierung. Berlin 2021, <https://aktion-flaeche.de/flaechen-entsiegeln-boeden-wiederherstellen> (25.07.2022).
- ^{ix} Ref. u.a. Heidrun Bluhm-Förster,(MdB, DIE LINKE) 20.10.2011: Flächenverbrauch wirkungsvoll verringern - Natur erhalten; <https://www.linksfraktion.de/parlament/reden/detail/flaechenverbrauch-wirkungsvoll-verringern-natur-erhalten/> (28.07.2022).
- ^x Ref. Hessischer Bauernverband & BUND Hessen (2018): Der Flächenverlust im Offenland muss gestoppt werden! https://www.bund-hessen.de/fileadmin/hessen/Publikationen/Arbeitskreise/AK-Flaechenschutz/Flaechenverbrauch_2018_BUND-HBV-Broschuere.pdf (25.07.2022).
- ^{xi} Ref. Bundesverband Boden e.V.: <https://www.bodenwelten.de/> (25.07.2022).
- ^{xii} Deutsche Wohnen & Co enteignen [Hrsg.] 2020: Vergesellschaftung und Gemeinwirtschaft. S. 19 f; https://www.dwenteignen.de/wp-content/uploads/2020/01/Vergesellschaftung_Download_2.-Auflage.pdf (28.07.2022).
- ^{xiii} Deutsches Institut für Urbanistik [Hrsg.] (2019): Aktion Fläche – Portal für kommunales Flächensparen: Flächensparende Industrie- und Gewerbeentwicklung; <https://aktion-flaeche.de/flaechensparende-industrie-und-gewerbeentwicklung> (28.07.2022).
- ^{xiv} Jung kauft Alt - Junge Menschen kaufen alte Häuser; Jung kauft Alt ist ein Förderprogramm der Gemeinde Hiddenhausen; <https://www.hiddenhausen.de/Hiddenhausen/Wohnen/Bauen/Jung-kauft-Alt> (16.09.2022).