

Zeitenwende für das Flächenrecycling – Bedeutung und Potenziale Positionen und Empfehlungen des ITVA für eine nachhaltige Flächennutzung

Es besteht breiter gesellschaftlicher Konsens, dem Flächenrecycling zur Deckung des sehr großen Flächenbedarfs in den Kommunen Priorität gegenüber der Ausweisung neuer Flächen „auf der grünen Wiese“ zu geben. Obwohl die Vorteile des Flächenrecyclings offensichtlich sind, werden die Potenziale aufgrund unterschiedlicher Hemmnisse nur unzureichend genutzt. Der ITVA fordert, das Flächenrecycling auf kommunaler Ebene deutlich zu stärken und auszubauen – für eine nachhaltige Entwicklung unserer Städte und Regionen.

1. Ausgangslage

Viele Kommunen haben aktuell einen hohen Bedarf an Wohnbau-, Gewerbe- und Industrieflächen. Sie könnten diesen im Innenbereich auf vorgenutzten brach liegenden Flächen durch Flächenrecycling decken und deutlich mehr gut erschlossene, attraktive Grundstücke dem Grundstücksverkehr wieder zuführen.

In der Praxis führen die Abwägung kommunaler Interessen und der interkommunale Wettbewerb aber meist zu neuen Flächenangeboten auf der „Grünen Wiese“. Angebot und Nachfrage sowie finanzielle, personelle und zeitliche Anforderungen können oftmals nicht systematisch in Einklang gebracht werden. Auch erscheint es auf den ersten Blick einfacher, Vorhaben auf der „Grünen Wiese“ statt auf Brachflächen im Innenbereich umzusetzen. Unternehmen und Haushalte ziehen Bauland im Außenbereich einer vermeintlich aufgrund von Altlasten und Relikten aus den Weltkriegens unsicheren Investition in eine Flächenrevitalisierung vor. Eigentümerinteressen wie der Wert und die Erwartung von Wertsteigerungen schränken die Vermarktung von Brachflächen ein. Der Druck auf die Kommunen, für dringend notwendige Entwicklungen großzügiger Bauland auszuweisen und den Grundsatz der Innenentwicklung und Nachverdichtung aufzugeben, steigt. Politisch opportune Argumente können zum vermeintlich einfacheren Weg auf die „Grüne Wiese“ führen und das Flächenrecycling findet keine Berücksichtigung, obwohl es zwingend gebraucht würde.

Haupthemmnisse aus rechtlicher Sicht sind die zwar bestehenden, aber überwiegend nicht harmonisierten Anforderungen an das Stoffstrom- und Bodenmanagement. Gleichsam besteht zum Teil sowohl auf der Seite der Träger öffentlicher Belange als auch bei Investoren große Verunsicherung bezüglich des Umgangs mit ggf. vorliegenden Belastungen. Darüber hinaus hemmen teilweise naturschutzrechtliche Eingriffsregelungen, Denkmalschutz und die speziellen Anforderungen des Artenschutzes die Revitalisierung von Brachflächen; hinzu treten kostenintensive Maßnahmen im Bereich Kampfmittelsondierung und Kampfmittelräumung. Flächenentwickler, Projektmanager und Architekten, aber auch Genehmigungsbehörden müssen daher weiter sensibilisiert und Fachgutachter für Umweltthemen frühzeitig eingebunden werden.

Die komplexen rechtlichen Voraussetzungen werden zudem keineswegs behördlich einheitlich vollzogen, was häufig bereits an den unterschiedlichen Fachkenntnissen der zuständigen Ansprechpartner auf der Verwaltungsebene liegt. Dies führt nicht selten dazu, dass nutzungsbezogenen Verhältnismäßigkeitserwägungen, die zu praktikablen wie rechtssicheren Lösungen führen könnten, im Vollzug zu wenig Beachtung geschenkt wird. Gepaart mit den fast durchgehend anzutreffenden Akzeptanzproblemen in Bezug auf Projekte des Flächenrecyclings und häufig aus Haftungsängsten geschürten unverhältnismäßigen Ansprüchen an die Qualität des Untergrundes, führt dies dazu, dass die Finanzierung dieser Maßnahmen gerade in strukturell schwächeren Gebieten besonders problematisch ist.

Es resultiert eine paradoxe und aus der Sicht einer nachhaltigen Entwicklung gefährliche Situation: die Vermarktung innerstädtischer Brachflächen wird weiter erschwert und die langfristig höheren Infrastrukturkosten bei Entwicklungen auf der „Grünen Wiese“ bedingen dauerhafte Belastungen der kommunalen Kassen. Das Ergebnis der heutigen Praxis ist, dass zurzeit in Deutschland fast 70 Hektar Freiflächen pro Tag für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen verplant werden. Der Flächenverbrauch ist nur im Einzelfall der Bebauung sichtbar, als problematischer und schädlicher Prozess aber nicht wahrnehmbar. Er geht ganz überwiegend zu Lasten von Böden landwirtschaftlicher und naturnaher Flächen. Mit weitreichenden langfristigen Konsequenzen: fruchtbare Böden gehen verloren, Landschaft und Naturräume werden zerschnitten, die Biodiversität geht weiter zurück.

Die Aktualität und die großen Potenziale machen das Flächenrecycling zu einer zentralen gesellschaftlichen Zukunftsaufgabe, die auf kommunaler Ebene deutlich stärker gefördert und ausgebaut werden muss. Die Aufbereitung und Mobilisierung innerstädtischer Brachflächen bringt Ökologie, Gesellschaft und Wirtschaft in Ausgleich und leistet – wie viele erfolgreiche Projekte belegen – einen wichtigen Beitrag für eine nachhaltige Entwicklung unserer Städte und Regionen.

2. Positionen und Empfehlungen des ITVA

Flächenrecycling ist eine interdisziplinäre, komplexe, fachlich und rechtlich anspruchsvolle Aufgabe. Neben Altlasten und Gebäudeschadstoffen können dabei die Kampfmittelbeseitigung sowie die Anforderungen des Boden-, Arten-, Natur-, Denkmal- sowie Immissionsschutzes und nicht zuletzt die ökonomischen Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle spielen. Mehr als 30 Jahre Altlastenbearbeitung und Flächenrecycling zeigen wesentliche Erfolgsfaktoren auf. Hierzu zählen eine frühzeitige Einbindung aller Partner und Interessengruppen, eine offene Kommunikation, Moderation und Mediation sowie eine transparente Quantifizierung und Eingrenzung der Unsicherheiten. Um optimale Ergebnisse zu erreichen, sind umfangreiche Erfahrungen, eine hohe Expertise und ausreichende personelle und finanzielle Kapazitäten notwendig.

Zur Stärkung und Förderung der Innen- vor der Außenentwicklung muss insbesondere die finanzielle Ausstattung der Kommunen verbessert sowie die Neuinanspruchnahme von Flächen vermieden werden. Kommunen müssen durch konkrete Handlungsstrategien stärker in die Lage versetzt werden, ihre innerstädtischen Flächenpotenziale zu erfassen und geeignete Brachflächen zu identifizieren und zu klassifizieren. Ausgewählte, für die städtische Entwicklung besonders bedeutsame Flächen müssen aktiv gesteuert werden. Die nicht rentierlichen Kosten für die Aufbereitung industriell oder gewerblich vorge nutzter Flächen einschließlich Abbruch von Gebäuden und Anlagen betragen nach Erfahrungen des

ITVA in Abhängigkeit von der zukünftigen Nutzung der Fläche Brutto 60 bis 100 Euro/m². Wesentlich ist es daher, die Kommunen durch finanzielle und personelle Förderung insbesondere bei der Aufbereitung schwerer marktgängige Flächen zu unterstützen. Speziell für die Erweiterung und Ansiedlung von Gewerbe und Industrie ist eine kommunale und interkommunale Flächenvorratspolitik notwendig. Um die Vermarktung aufbereiteter Flächen zu unterstützen, fordert der ITVA interkommunale Instrumente, wie Fondslösungen zur Absicherung von Restrisiken. Eine Schlüsselrolle spielt die notwendige personelle Ausstattung der Kommunen mit Schwerpunkt der Planungs- und Umweltämter zur Umsetzung der Maßnahmen sowie eine externe Beratung und die Entwicklung von Handlungsstrategien, wie mit Brachflächen angemessen umgegangen werden kann und muss.

Politisch kann die Aufbereitung von Brachflächen durch eine Novellierung der Grund- und Grunderwerbssteuer deutlich entlastet und die Neuinanspruchnahme von Flächen stärker belastet werden. Für die Wiedernutzung von Brachflächen sind in Landes-, Regional- und Bauleitplanung Vorrangregelungen einzuführen und auf Maßnahmen ohne zusätzliche Flächeninanspruchnahme zu fokussieren. Flächenhandelssysteme können – wie das Planspiel des Umweltbundesamtes gezeigt hat – die Inanspruchnahme von Flächen wirksam reduzieren, die Innenentwicklung stärken, die nachhaltige Siedlungsentwicklung fördern, die kommunalen Finanzen entlasten sowie regionale Unterschiede ausgleichen. Deshalb fordert der ITVA die bundesweite Einführung des Flächenhandels unter Berücksichtigung der Bodenqualität.

Die Folgenabschätzung der Gesetzgebung muss die gewollten und ungewollten Auswirkungen auf die Praxis des Flächenrecyclings analysieren und bewerten. Belange des Flächen- und Bodenschutzes müssen bei der Umweltfolgenabschätzung konsequenter berücksichtigt werden. Erste Ansätze sind mit dem Entwurf der Mantelverordnung (Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung und Novellierung der Bodenschutzverordnung) gemacht (vgl. auch 4. Bundesbodenschutzbericht der Bundesregierung vom 27.09.2017). Dieses sollte unbedingt fortgeführt werden.

Neben der Förderung des Bewusstseins bei allen bisher benannten Akteuren für die hohe Bedeutung und großen Potenziale des Flächenrecyclings ist die Kommunikation mit der Öffentlichkeit ebenso wichtig, um die Akzeptanz für die Nutzung aufbereiteter Grundstücke bei Kommunen, potenziellen Nutzern, Investoren und Banken zu verbessern.

Für die Planung und Prioritätensetzung bei der Umsetzung empfiehlt der ITVA, Synergien und „best practice“ Beispiele bestehender Instrumente zur Förderung des Flächenrecyclings auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene zu berücksichtigen und zusammen zu führen. Auch ein Blick auf internationale Erfahrungen im Flächenrecycling ist dringend angeraten – genannt sei beispielsweise das sogenannte „60% Brownfield target“ in England bei Berücksichtigung der dortigen Besonderheiten: Unter der New-Labour-Regierung von Tony Blair wurden Kommunen verpflichtet, bis zum Jahr 2008 mindestens 60% des Wohnungsbaus auf vormals genutzten Flächen zu realisieren. Als Ergebnis dieser klaren Zielsetzung fuhren Kommunen die Entwicklung von Flächen auf der „Grünen Wiese“ extrem zurück, sodass das gesetzte Ziel teilweise sogar übererfüllt wurde.

Aktuell ergeben sich folgende Forderungen an die Politik:

- Einführung von Vorrangregelungen für die Wiedernutzung von Brachflächen in der Landes-, Regional- und Bauleitplanung.
- Vorrang von Maßnahmen auf Brachflächen bei den Eingriffs- und Ausgleichsregelungen, Berücksichtigung von Entsiegelungen sowie der Verbesserung der Bodenfunktionen und der Bodenqualität. Schaffung von Ausnahmen von der Eingriffsregelung bei Flächen, für die bereits bei der Vornutzung Ausgleichsmaßnahmen erfolgt sind.
- Stärkung der Vermarktung durch Schaffung von unabhängigen Instrumenten zur Klärung von Eigentümerinteressen und zur Bewertung von Brachflächen sowie von Fondslösungen zur Absicherung von Restrisiken.
- Novellierung der Grundsteuer zur Verbesserung der Verfügbarkeit bzw. Bereitstellung von Brachflächen und eine Reduzierung der Grunderwerbssteuer für die Wiedernutzung ehemals bebauter Flächen.
- Schaffung von Instrumenten für den und Förderung des kommunalen Zwischenerwerbs und der Flächenbevorratung.
- Förderung der Erfassung innerstädtischer Flächenpotenziale, der Identifizierung geeigneter Brachflächen und der aktiven Steuerung der Mobilisierung.
- Harmonisierung der Anforderungen an das Stoffstrom- und Bodenmanagement.
- Flächendeckende verbindliche Einführung des Handels mit Flächenzertifikaten unter Berücksichtigung der Bodenqualität.

Der ITVA bietet an, sich inhaltlich und beratend in den notwendigen Fachdialog einzubringen.

Kontakt:
Ingenieurtechnischer Verband für
Altlastenmanagement und Flächenrecycling e.V. (ITVA)
Invalidenstr. 15
10115 Berlin
Tel.: 030 4863 8280
Fax: 030 4863 8282
E-Mail: info@itv-altlasten.de
www.itv-altlasten.de

Ziele des ITVA sind die Förderung des Fachdialogs durch fachgebietsübergreifende Zusammenführung von Fachleuten und Interessenten, die Bündelung der Kompetenz im nachsorgenden Bodenschutz und das Aufzeigen von Lösungswegen für die vielfältigen Fragestellungen der Altlastenbearbeitung und des Flächenrecyclings.