

Ordnen, bremsen oder verändern? Grenzen und Möglichkeiten der Steuerung der Siedlungsflächeninanspruchnahme

von
Jürgen Aring

Teil A

Alte Zeiten

Am Anfang schuf Gott Himmel und Erde. Er trennte Licht von Finsternis und Wasser von Land. Er schuf Täler und Berge, die Pflanzen, die Tiere und zum Schluß den Menschen. Dann schien alles in Ordnung, und am siebten Tag ruhte er aus.

Der Mensch aber ruhte nicht. Erst aß er verbotene Äpfel und wurde aus dem Paradies vertrieben. Später stellte er auch auf Erden allerlei Unheil an. Zwar warnten ihn die Propheten, doch er wollte nicht hören. Wo käme er hin, wenn er jedem Mahner sein Ohr schenken sollte. Das mißfiel Gott, und er schickte die Sintflut, die nur Noah, seine Familie und ein Paar von allem Getier überlebte. Noah war ein guter Mann, mit dem Gott einen neuen Bund schloß. Aber schon in Noahs Nachkommen setzte sich das vielfältige Erbgut von vor der Sintflut wieder durch.

Neue Zeiten

Der Mensch machte sich die Welt untertan – zunächst nur wenig und dann immer mehr. Erst jagte er, später lernte er das Feld urbar zu machen, und schließlich erfand er die Städte. Das war eine faszinierende Erfindung. In den Städten gedieh Kultur, Laster und Wohlstand. Immer mehr Menschen wollten in Städten leben, auch wenn es in ihnen oft ganz unparadiesisch eng, dreckig und laut war. Schließlich erfand der Mensch auch noch die Bahn und das Auto. So konnte er seine Städte auflösen, ins Grüne ziehen und doch weiter urban leben. Das verlorene Paradies schien wieder greifbar.

Da aber immer mehr Menschen immer größere Stücke vom Paradies haben wollten, wurden die städtischen Siedlungen immer größer. Paradiese wurden zur Hölle. Immer mehr wurde freies Land bebaut und von Straßen und Bahnen durchzogen.

Da trat im 20. Jahrhundert der Regionalplaner auf den Plan. Er war guten Willens und fundiert ausgebildet. Er trennte Siedlung von Freiraum, erfüllte das Prinzip der funktionsräumlichen Trennung mit Leben und formulierte Ordnungsregeln für das zukünftige Geschehen. Nicht das Paradies wollte er den Menschen zurückbringen, aber zumindest gut gehen sollte es ihnen auf Erden.

Die Menschen aber waren schlecht. Sie lachten über den Regionalplaner, verbauten Achsenzwischenräume und knabberten Grünzonen an. Sie kauften Autos mit Benzinmotoren und vergötterten sie wie vormals das goldene Kalb. Immer mehr Straßen bauten sie. Und wenn es auf den Straßen zu voll war, stellten sich die Menschen unverdrossen am Ende des Staus an. Die ungeduldigen aber wichen aus in die verbleibenden Freiräume.

Endzeiten?

Dieses Treiben hatte der Club of Rome beobachtet. Er sah, dass es nicht gut gehen könne. Deshalb schickte er den Menschen die Botschaft von den Grenzen des Wachstums. Der Mensch erschrak, aber nur kurz. Er führte den Katalysator ein, ließ eine grüne Partei ins Parlament und hoffte, dass es gut sei.

Es war aber nicht gut. Neue weise Frauen und Männer traten auf den Plan. Sie kündeten von den Grenzen der Tragfähigkeit der Erde. Mit einer Sintflut wollten sie dem Menschen nicht drohen, aber sie appellierten an sein Gewissen, auch den Menschen in der dritten Welt und den ungeborenen Nachkommen ihren Anteil an der Welt zu lassen. Der Widerhall auf diese Mahnung war riesig. Aus aller Welt schickten die Menschen ihre Abgesandten nach Rio. Dort hielten Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen einen großen Rat ab. Und sie faßten den Beschluß, dass sie von nun an nachhaltig leben wollten. Die Menschheit war erleichtert. Sie wollte nicht so schlecht sein, wie es Gro Harlem Brundtland und ihre UNO-Kommission befürchtet hatte. So schlossen sich eine große Menge Menschen in vielen Lokalen Agenden 21 zusammen, um Gutes zu tun und sich für ihre guten Taten zu preisen. Die meisten aber hatten keine Zeit und keine Lust.

Um das drohende Schicksal abzuwenden, setzte der Deutsche Bundestag eine Kommission ein. Sie sollte den Begriff Nachhaltigkeit operationalisieren. Die Kommission nahm ihre Arbeit auf, und als sie sie beendete, verkündete sie dem staunenden Volk, dass in 87 Jahren die Republik flächendeckend zugebaut sei. Nur sofortige Umkehr könne den drohenden Untergang noch abwenden. Die Menschheit solle Buße tun, ihre Ansprüche zurückschrauben und binnen zehn Jahren die zusätzliche Siedlungsflächeninanspruchnahme auf 10% des Wertes von 1993 reduzieren.

Das Ende – Szenario I

Doch nur wenige hörten auf die Kommission. Es war wie in alten Zeiten. Der Prophet galt nichts im eigenen Lande.

Der Regionalplaner aber spürte die Seelenverwandtschaft. Auch er hatte einst gemahnt und zur Ordnung aufgerufen. Aber das Volk und die Politiker hatten ihn nicht geliebt. Jetzt schien der Zeitpunkt zu seiner Rehabilitation gekommen. Er griff die Worte der Kommission auf und machte enge Regionalpläne, auf dass die Siedlungsflächeninanspruchnahme eingedämmt werde.

Das Volk aber nahm ihn kaum zur Kenntnis, so wie es seit dreißig Jahren gewesen war. Von Umkehr konnte keine Rede sein. Die Alten blieben in ihren großen Häusern. Die Jungen bauten neue Gebäude soweit es noch möglich war. In ihrer Not wichen sie immer weiter ins Umland und an schlecht erschlossene Standorte aus. Der Regionalplaner schüttelte den Kopf ob solcher Unvernunft, freute sich an seinen Grünzäsuren und hielt an seinen Plänen fest.

Das Bauland wurde knapp und knapper, und die Bodenpreise stiegen viel stärker als die Inflation. Alle Erfolge einer Sozialpolitik für die finanziell schwächeren Bevölkerungsschichten wurden aufgeessen durch steigende Wohnkosten.

Der Regionalplaner aber fand im Volk Verbündete. Viele kommunale Pläne zur Baulandentwicklung konnten mit Hilfe von Menschen, denen die Aussicht verbaut worden wäre, abgeblockt werden. Für seinen größten Bundesgenossen aber hielt der Regionalplaner die steigenden Preise. Hatten nicht schon C. F. von Weizsäcker und das Wuppertal-Institut einst gefordert, die Preise müßten die ökologische Wahrheit sagen? Und mußte man das nicht übersetzen in: 'Je teurer desto ökologischer'?

Tatsächlich nahm der Siedlungsflächenverbrauch langsam ab. Mehr und mehr mußten die finanziell Schwächeren Flächenzugeständnisse machen. Da schien dem Regionalplaner das Paradies nahe. Wenige Tage später aber brach ein Aufstand los. Die Jungen bekämpften die Alten, die Zuziehenden die Eingesessenen, die Armen die Reichen. Lange wogte der Kampf, und dann setzte der Stärkere sich durch.

Der Regionalplaner sah es, saß traurig vor seinem Büro, und war betroffen. Das hatte er nicht gewollt.

Das Ende – Szenario II

Doch nur wenige hörten auf die Kommission. Es war wie in alten Zeiten. Der Prophet galt nichts im eigenen Lande.

Der Regionalplaner aber hatte aus seinen Erfahrungen der sechziger Jahre gelernt. Er wußte um sein Fachwissen und um die Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung von Siedlungsentwicklung. Er wußte, dass dieser riesige Tanker der Flächeninanspruchnahme in einer demokratischen, freizügigen Gesellschaft nicht zu stoppen war. Und er konzentrierte sich darauf, ihn zu lenken.

Der Planer verabschiedete sich von seinem konzeptionellen Ballast der 60er Jahre. Anstelle andere Entwicklungen koordinieren und eine Art Überbau sein zu wollen, konzentrierte er sich auf seine Fachkompetenzen und entwickelte seine Disziplin zur Fachplanung für Siedlungsentwicklung und Freiraumschutz. Behutsam lotete er die Möglichkeiten aus, das Tempo des Tankers 'Flächeninanspruchnahme' zu senken, ohne dass es dabei zu Turbulenzen unter den Mannschaft kam. Nach fast vierzig Jahren hatte er es geschafft. Der Tanker fuhr immer noch, aber er fuhr im Kreis. Er war weder auf Land gelaufen noch in der Weite des Meeres verlorengegangen.

Die Siedlungsfläche war nur um ein paar Prozentpunkte angestiegen. Das Netzwerk der Freiräume war optimiert und die ökologische Belastung der Siedlungsräume war reduziert. Die Welt war nicht untergegangen. Jedenfalls nicht wegen der Siedlungsentwicklung.

Der Regionalplaner saß vor seinem Büro und lächelte zufrieden. Dass nur wenige seine Leistung anerkannten, war wohl normal. Dankbarkeit gehörte nicht zu den Stärken des Menschen.

Offene Fragen

Was wollen wir? Was geschieht? Was können wir? Was sollen wir tun?

Teil B

Einführung

Der dem Treffen in Gelsenkirchen vorangeschickte Essay sollte zur Einstimmung in die Diskussion dienen. Holzschnittartig im Inhalt und plastisch in der Sprache kann und soll er keine differenzierte Argumentation ersetzen.

Die Geschichte ist dennoch mehr als eine humoristische Einlage. Sie bettet die aktuelle Thematik in einen größeren Kontext ein und illustriert zentrale Probleme der Steuerung. So schildert die kleine Erzählung den selbstbestimmten und selbstbestimmenden Menschen, der eine Distanz zu extern gesetzten Normen aufgebaut hat. Die Religion wurde getötet, vergessen oder privatisiert. Die zivile Ethik, die entstandene Lücken ausfüllen sollte, steht ebenso unter Druck. Der Staat wurde erst demokratisiert, und später mehr und mehr von Interessengruppen okkupiert. Seine Rolle wandelt sich vom Normengeber im günstigen Fall zum Moderator, im ungünstigeren Fall zum Schwächling. Schließlich wurde die Wissenschaft entzaubert. Wenn es zu jedem Gutachten ein Gegengutachten gibt, dann mag das für Fachleute Ausdruck eines Diskurses sein. Für die große Mehrheit verliert Wissenschaft jedoch den Anspruch, Orientierungsgeber für den Alltag sein zu können.

Vor diesem Hintergrund möchte ich nachfolgend noch einmal die oben gestellten vier Fragen aufgreifen, um einen Einstieg in den Diskurs zu geben.

Was wollen wir?

Fläche ist – insbesondere in Großstadtreionen - ein relativ knappes Gut. Vielfältige Nutzungsansprüche überlagern einander. Vor diesem Hintergrund finden zwei Ziele eine breite prinzipielle Zustimmung.

- Erstens soll mit Fläche bzw. Boden sparsam umgegangen werden, und
- zweitens soll die Flächennutzung gemäß regionalplanerischen Entwicklungsvorstellungen geordnet verlaufen.

Die prinzipiellen Ziele sind sowohl gesetzlich fixiert (z.B. Bodenschutzklauseln), wie institutionell untermauert (Regionalplanung). Sie werden inzwischen häufig in einen komplexeren ökologischen Kontext gestellt (nachhaltige Siedlungsentwicklung). Gleichzeitig treten sie aber auch in Verbindung mit anderen "defensiven" Zielen bei privaten Haushalten und Kommunen auf (NIMBYismus, Vermeidung von Integrationsproblemen, Vermeidung fiskalischer Belastungen usw.).

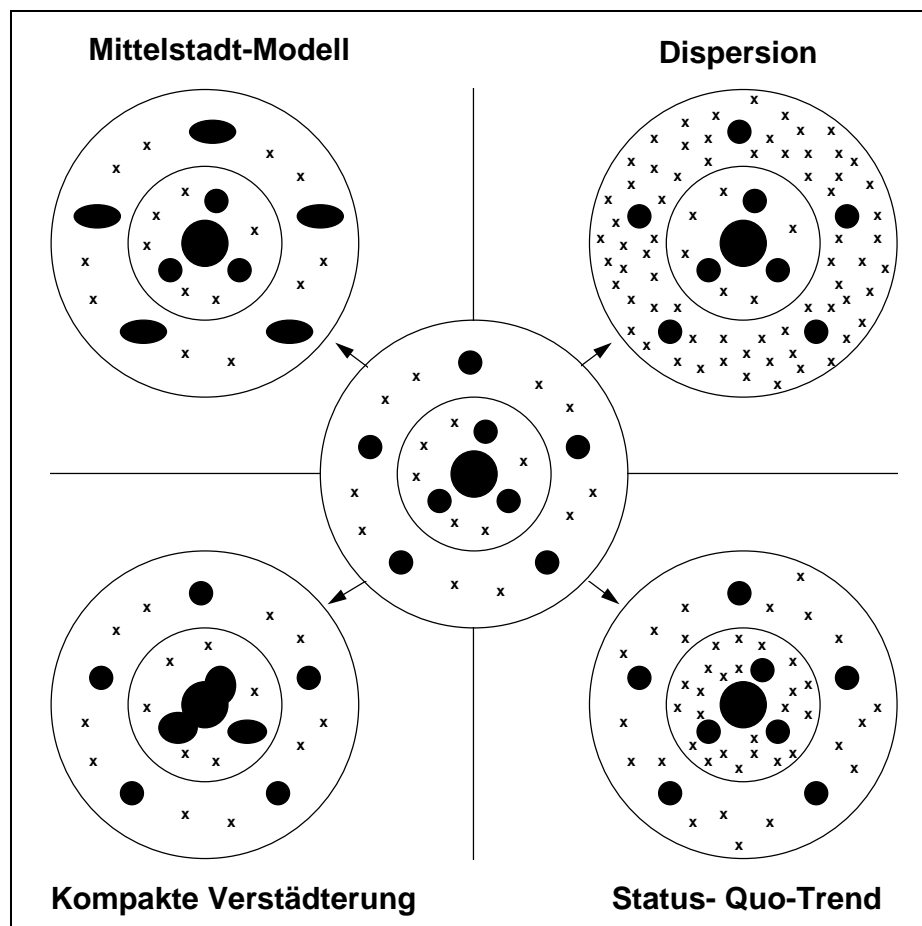
Zugleich gibt es aber auch Zielbereiche in anderen politischen Handlungsfeldern, die offensichtlich im Widerspruch zu Flächensparzielen stehen. Freizügigkeit, soziale Gerechtigkeit, ökonomische Innovationsfähigkeit haben in der Vergangenheit immer zur zusätzlichen Inanspruchnahme von Freiflächen sowie zur Besetzung neuer Standorte geführt. Trotzdem würde niemand diese politischen Zielbereiche grundsätzlich in Frage stellen, denn gemeinsam bilden sie die Basis für Wohlstand und Wohlfahrt. Zeitgebunden muß allerdings immer wieder neu die Antwort gefunden werden, wie diese Zielbereiche untereinander ausbalanciert werden müssen, um eine günstige Gesamtentwicklung zu ermöglichen.

Was geschieht?

Die jüngere Vergangenheit ist von einer starken Siedlungsflächeninanspruchnahme für Wohnen und Gewerbe geprägt gewesen. Wesentliche Ursachen waren der Bevölkerungszug aus dem Ausland, das Anwachsen der spezifischen Flächenbedarfe für Wohnen und Gewerbe sowie die wirtschaftliche Dynamik. Auch auf absehbare Zukunft wird der Flächenbedarf hochbleiben. Eine deutliche Reduktion der zusätzlichen Flächennachfrage durch die demografische Entwicklung scheint – insbesondere in den ökonomisch erfolgreichen Stadtregionen - erst ab ca. 2015/2020 denkbar.

Es klappt offensichtlich eine Lücke zwischen dem räumlichen Steuerungsanspruch und der realen Raumentwicklung, denn die Flächeninanspruchnahme war bisher nicht zu bremsen und die räumlichen Muster der jüngeren Siedlungsentwicklung entsprechen heute weniger den räumlichen Ordnungsvorstellungen als in den 60er und 70er Jahren. Abbildung 1 zeigt in abstrahierter Form das Siedlungsmuster einer Großstadt und vier räumliche Entwicklungspfade. Die jüngere Entwicklung entspricht weder dem Leitbild des Mittelstadt-Modells (einer Variante der "dezentralen Konzentration") noch einer kompakten Verstädterung. Statt dieser Modelle, die mit unseren räumlichen Zielvorstellungen kompatibel werden, vollzieht sich eine Status-Quo-Entwicklung. Die verläuft zwar konzentrierter und kompakter als die vielbefürchtete totale Dispersion. Gleichwohl sind die Ergebnisse gemessen an den Zielvorstellungen unbefriedigend.

Abbildung 1: Alternative räumliche Entwicklungspfade in Stadtregionen



Während in den vergangenen Jahrzehnten der Handlungsdruck (Flächen sparen, räumliche Ordnung) eher zugenommen hat, hat die Steuerungswirkung offensichtlich abgenommen. Die "ruhigen 80er Jahre" stellen sich im nachhinein nicht als Einstieg in eine Trendwende sondern als "Atempause" dar.

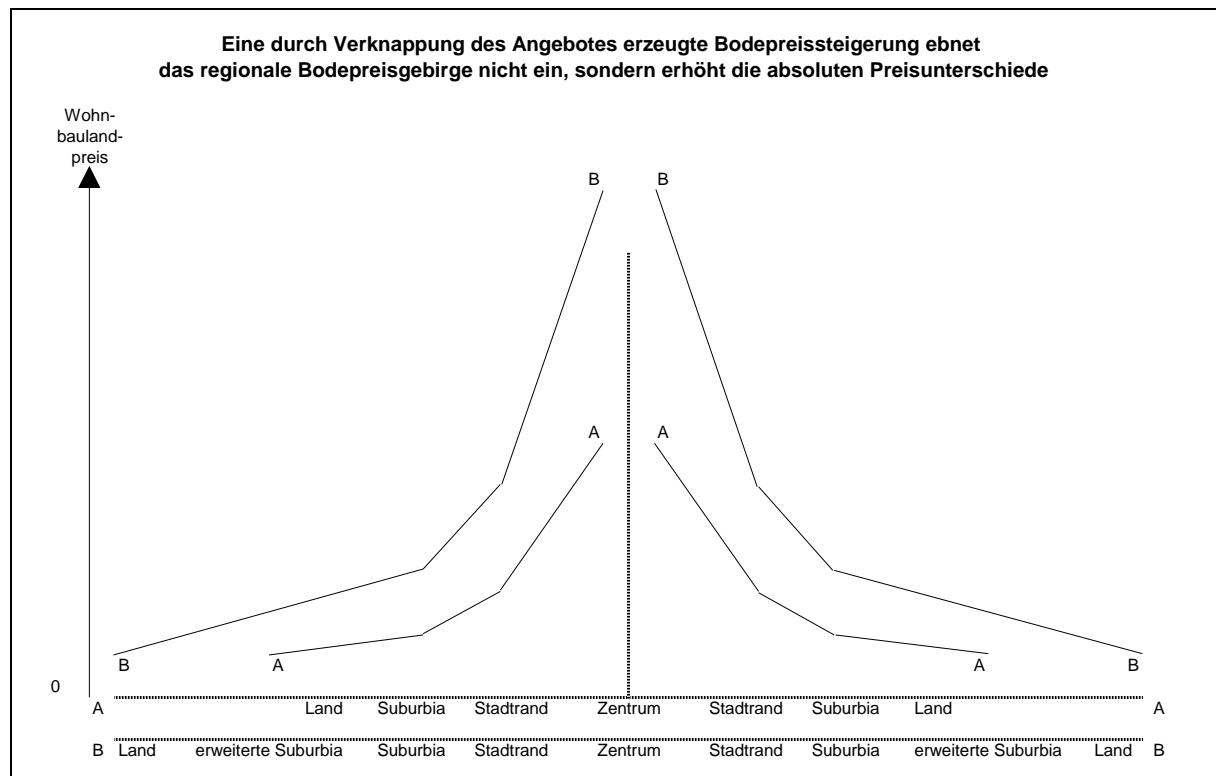
Da der prinzipielle Steuerungsanspruch unbestritten ist, stellt sich die Frage, wie er besser eingelöst werden kann. Hier sind in den letzten 20 Jahren Modelle populär geworden, die man zusammenfassend als "planerische Verknappung" bezeichnen kann. Dahinter steht die Vorstellung, dass ein großzügiges Angebot für Siedlungsentwicklung zum verschwenderischen Umgang mit Flächen reizt. Umgekehrt führe eine planerisch erzeugte Knappheit zu hohen Preisen und damit zu einem sparsameren Umgang mit der knappen Ressource.

Die empirischen Befunde lassen dieses Steuerungsmodell aber fraglich entscheiden. Natürlich lässt sich durch Angebotsverknappung und hohe Preise lokal eine Bebauung verhindern oder eine höhere Siedlungsdichte erzwingen. Stellt man diese lokalen Ergebnisse jedoch in einen größeren regionalen Kontext, so zeigt sich, dass parallel zu den punktuellen Erfolgen ein forciertes Ausnutzen der Systemlücken erfolgt. Das ist das Modell "Status Quo" aus der Abbildung 1 mit einer Expansion der Stadtregionen, einem Drang in Achsenzwischenräume und einem Drang auf preisgünstigere Standorte, an denen weniger Verdichtung erzwungen wird. Nach meiner Einschätzung sind es vor allem zwei Punkte, die das Verknappungsmodell scheitern und sogar kontraproduktiv werden lassen.

- Erstens sind die Bodenpreise in den Stadtregionen kegelförmig, so dass Flächenverknappungen an den stärker nachgefragten Standorten das Kern-Rand-Gefälle verstärken anstelle es einzudämmen (vgl. Abbildung 2). Die Anreize für eine Kern-Rand-Wanderung werden so verstärkt.
- Zweitens hat das System der regionalen Siedlungsentwicklung viele Freiheitsgrade. So gibt es über die kommunale Selbstverwaltung eine dezentrale Flächenbereitstellungspolitik. Es gibt viele Reserven und Ausnahmen im System der Siedlungsentwicklung. Hinzu kommt eine preiswerte Mobilität, die das Ausweichen erlaubt.

Schließlich haben viele raumwirksam handelnde Akteure gar kein Interesse an einer räumlich kompakten Entwicklung. Ihre Partialabwägungen lassen andere Standortentscheidungen besser erscheinen. Beispielsweise verweigern sich potentielle Wachstumskommunen (Mittelstädte) einer stärkeren Siedlungsentwicklung. Andere Kommunen kämpfen gegen Stagnation und Schrumpfung. Und bei den privaten Haushalten verknüpft sich oft der Pusheffekt der hohen Bodenpreise mit Puffeffekten bei Bauformen-, Quartiers- und Grünbezugspräferenzen.

Abbildung 2: Modell des Bodenpreisanstiegs in Stadtregionen bei knappem Angebot



Was können wir?

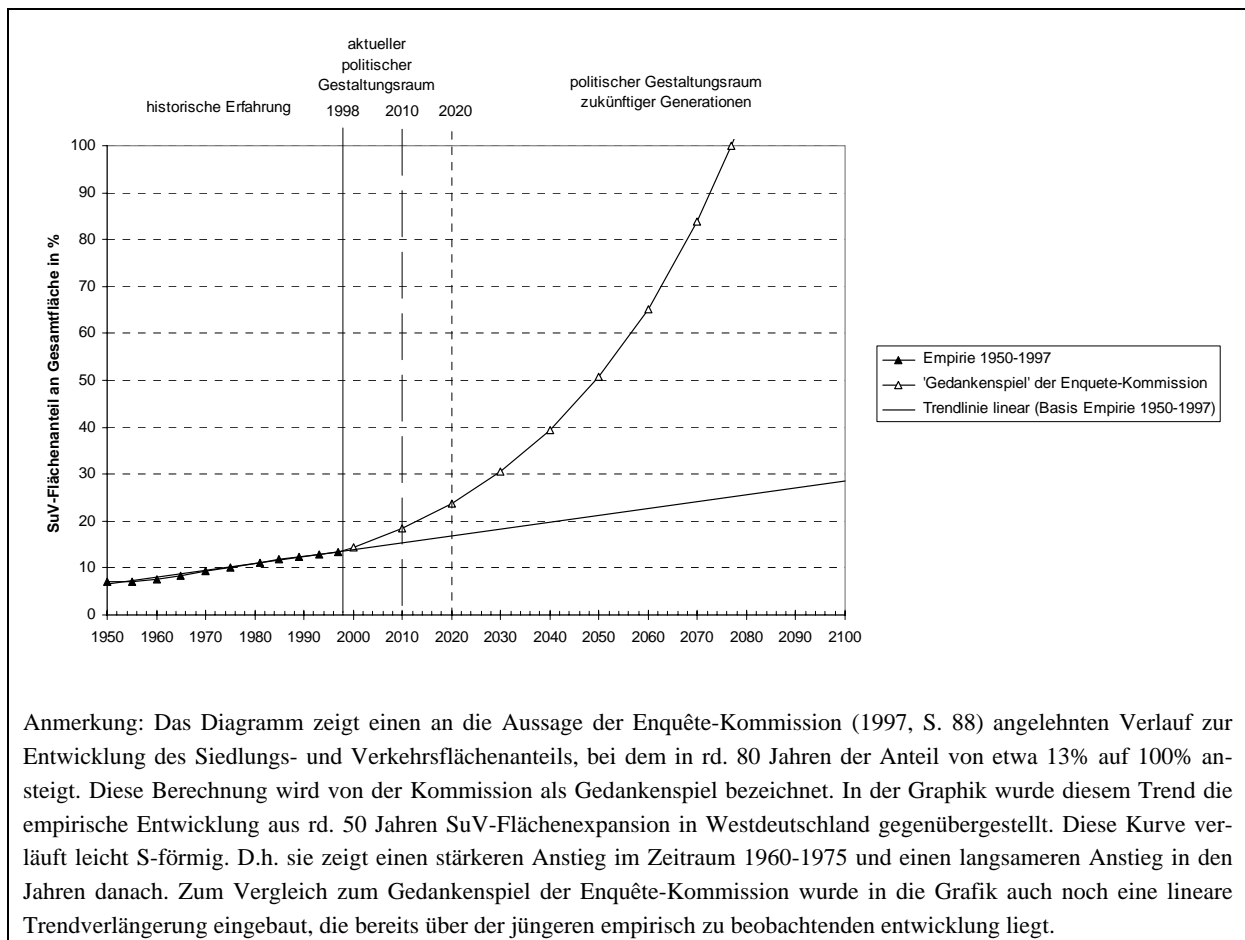
Der Umgang mit gleichberechtigten und zum Teil widersprüchlichen Zielbereichen (vgl. "Was wollen wir") ist ein normales Element von Politik, das seinen Eingang in das alltägliche politische und administrative Handeln gefunden hat. So unterscheidet die Raumordnung bzw. Regionalplanung (unabgewogene) Grundsätze und (abgewogene) Ziele, und das Abwägungsgebot fordert dazu auf, zeitgebundene und räumlich konkrete Antworten für Konfliktfälle zu finden. Ähnlich hat die Nachhaltigkeitsdiskussion binnen kurzer Zeit die Abwägungslogik aufgenommen und den Begriff der Nachhaltigkeit mit dem Zieldreieck "Ökologie-Ökonomie-Soziales" verknüpft. Das mag uns manchmal halbherzig erscheinen, weil Ziele auskonkurriert werden und "im Zweifelsfall die Ökologie dem Arbeitsplatz geopfert wird".

Tatsächlich aber macht erst dieses Vorgehen die einzelnen Politikfelder handlungsfähig, denn über den Interessenabgleich wird die Voraussetzung vom Ziel zur Umsetzung getan. Letzere ist die entscheidende Größe für den Erfolg, denn Politik sollte an ihren Wirkungen und nicht an ihren (guten) Motiven gemessen werden. Ein zweites Argument kommt hinzu: Eine abgewogene, ausbalancierte Politik schafft die Voraussetzungen, um in den einzelnen Politikbereichen zu dauerhaften Erfolgen zu kommen. Jedenfalls zeigt die Erfahrung, dass nicht ausbalancierte Entwicklungen auch das scheinbar begünstigte Politikfeld belasten. So scheitert Umweltpolitik, wenn die ökonomische Basis nicht stimmt. Wirtschaftliche Entwicklung ist ohne stabile ökologische und soziale Verhältnisse gefährdet. Und eine erfolgreiche Sozialpolitik ist ohne eine erfolgreiche Ökonomie ebenfalls nicht dauerhaft möglich.

Kommen wir von diesen prinzipiellen Überlegungen zurück zur Siedlungsflächenentwicklung, dann läßt sich folgendes festhalten: Das spezielle Ziel des sparsamen Umgangs mit Fläche

und der geordneten räumlichen Entwicklung muß in einen breiteren Zielkanon eingebettet werden.

Abbildung 3: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Westdeutschland – Empirie 1950-1998 und Entwicklungsszenarien



Anmerkung: Das Diagramm zeigt einen an die Aussage der Enquête-Kommission (1997, S. 88) angelehnten Verlauf zur Entwicklung des Siedlungs- und Verkehrsflächenanteils, bei dem in rd. 80 Jahren der Anteil von etwa 13% auf 100% ansteigt. Diese Berechnung wird von der Kommission als Gedankenspiel bezeichnet. In der Graphik wurde diesem Trend die empirische Entwicklung aus rd. 50 Jahren SuV-Flächenexpansion in Westdeutschland gegenübergestellt. Diese Kurve verläuft leicht S-förmig. D.h. sie zeigt einen stärkeren Anstieg im Zeitraum 1960-1975 und einen langsameren Anstieg in den Jahren danach. Zum Vergleich zum Gedankenspiel der Enquête-Kommission wurde in die Grafik auch noch eine lineare Trendverlängerung eingebaut, die bereits über der jüngeren empirisch zu beobachtenden Entwicklung liegt.

Insofern hat der in jüngerer Zeit vielzitierte Vorstoß der Enquete-Kommission des deutschen Bundestages, wonach die zusätzliche Siedlungsflächeninanspruchnahme binnen zehn Jahren auf etwa 10% des Wertes der 90er Jahre reduziert werden soll, ein falsches Signal gesetzt. Es ist offensichtlich, dass ein solches Ziel – ceteris paribus – nur mit riesigen ökonomischen und sozialen Verwerfungen zu erreichen wäre, deren Folgewirkungen unabsehbar sind. Gleichzeitig suggeriert der Bericht einen Handlungsdruck, indem er einen Automatismus bei der Flächeninanspruchnahme voraussetzt und glaubhaft machen will, dass nur eine sofortige radikale Wende noch zu einer Trendwende führen kann. Um für einen schonenderen Umgang mit Fläche politisch zu mobilisieren, wird ein apokalyptisches Szenario aufgebaut und gleichzeitig die Wirkung heutiger Politikentscheidungen maßlos überschätzt (vgl. Abbildung 3). Tatsächlich werden es sich aber künftige Generationen nicht nehmen lassen, vor dem Hintergrund ihrer jeweiligen politischen Rahmenbedingungen ihre Entscheidungen zu treffen.

Bei nüchterner Betrachtung wird man zu dem Ziel kommen, dass im zeitlichen Einflussbereich heutiger Politik wahrscheinlich etwa 1,5-3% der Gesamtfläche in Siedlungsfläche umgewandelt werden. Damit möchte ich die ökologische Herausforderung nicht kleinreden, aber doch zu mehr Gelassenheit auffordern.

Was sollen wir tun?

Die wesentlichen Handlungsspielräume in den nächsten 10 bis 15 Jahren liegen angesichts vieler harter Rahmenbedingungen.

- erstens in einer erfolgreicherer räumlichen Ordnung des Siedlungsflächenzuwachses,
- zweitens in der Reduktion der ökologischen Negativfolgen von Siedlungsflächeninanspruchnahme (auch im Siedlungsbestand), von landwirtschaftlichen Flächen sowie bei der Freiflächenzerschneidung. (bzw. positiv formuliert: in einer verbesserten Vernetzung von Freiflächen).
- drittens in der technischen, steuerlichen und planerischen Vorbereitung einer Kreislaufflächenpolitik ab etwa 2020/2030.

Mit einer solchen Politik des systematischen Umlenkens dürfe dem Ziel eines haushälterischen Umgangs mit Fläche langfristig mehr gedient sein, als mit einer kurzfristigen Verknappungspolitik, die eine balancierte Gesamtentwicklung gefährdet und sich deshalb über längere Zeiträume nicht durchhalten läßt.

Klar ist aber auch, dass die hier skizzierten Handlungspfade weder mit einem "weiter so" gleichzusetzen sind, noch dass sie sich von alleine einstellen. Auch für sie sind erhebliche politische Innovationen erforderlich.

Eine Schlüssel-Weichenstellung liegt in der Hinwendung zu einer verstärkten Angebotspolitik. Sie würde preisdämpfend wirken und damit einen Motor der räumlichen Dispersion bremsen. Für eine solches Modell (vgl. Abbildung 4) stelle ich die These auf, dass es in der Flächengesamtbilanz nicht schlechter wäre als das Verknappungsmodell. Es würde allerdings eine höhere Zielerreichung bei der räumlichen Bündelung erreichen. Gleichzeitig wäre es für den einzelnen preisgünstiger und damit sozialer. Akzeptieren müßte man aber, dass vereinzelt lokale Anreize zu einer hohen Siedlungsflächenausnutzung reduziert würden.

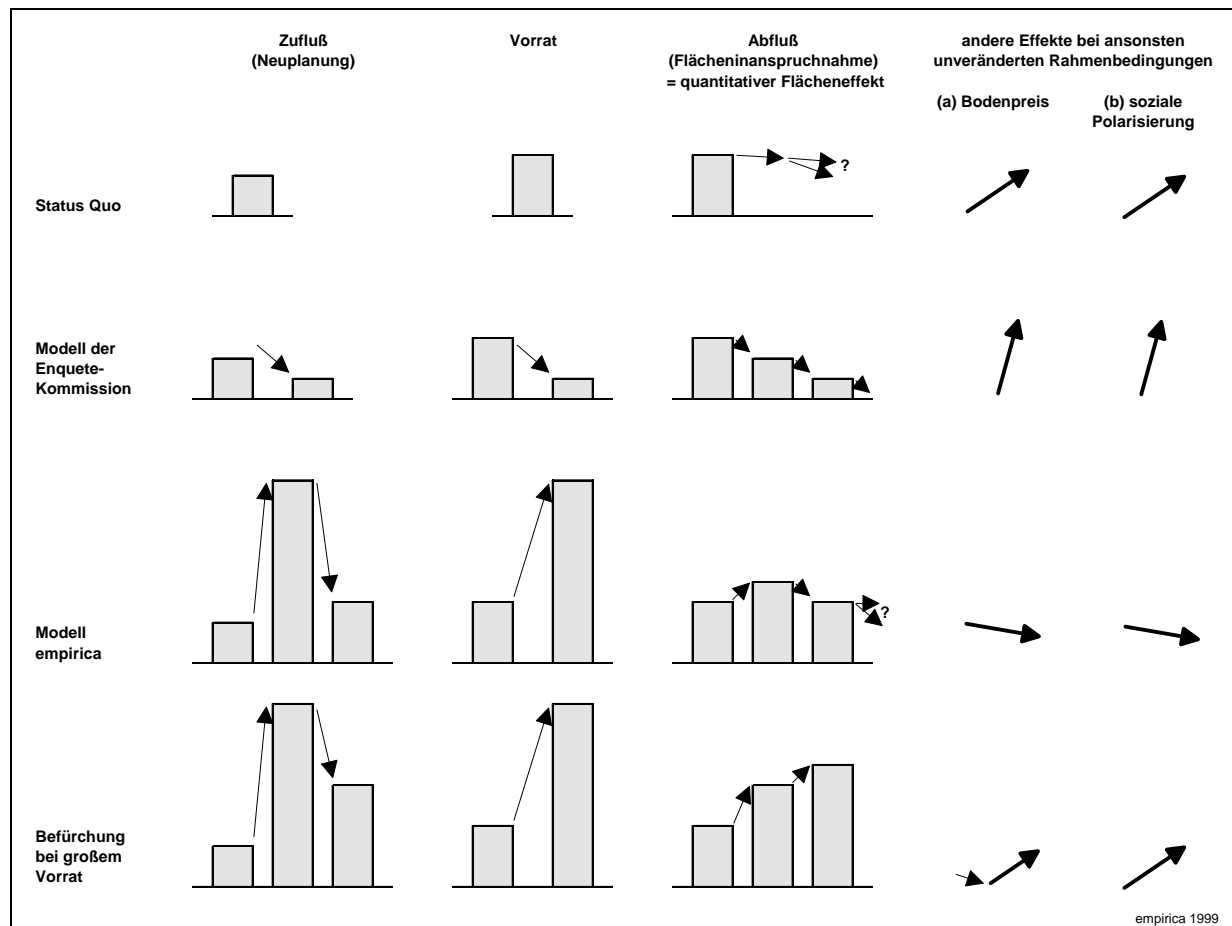
Gegen das Modell spricht die historische ökonomische Erfahrung, dass ein großzügiges Güterangebot auch zu einem nachlässigeren und verschwenderischeren Umgang mit diesen Gütern führt. Das Angebotsmodell kann deshalb nur erfolgreich sein, wenn es systematisch durch planerische, steuerliche und informierende Instrumente flankiert wird. Hier liegen Schlüsselfragen für die weitere Diskussion.

- (1) Welche Elemente muß das Paket aus Angebotspolitik und flankierenden Instrumenten enthalten?
- (2) Ist es politisch möglich, ein Gesamtpaket zu implementieren?

Die flankierenden Instrumente können hier nicht vollständig genannt werden. Mit Sicherheit gehört dazu aber eine reformierte Regionalplanung und eine Beratung für potentielle Wachstumskommunen, die die Prinzipien für eine modernisierte Planung und Steuerung transportiert. Zu diesen Prinzipien zähle ich (a) Angebote an preiswertem Bauland, (b) Angebote an

differenzierten Siedlungstypen, (c) Angebote an flexiblen, anpassungsfähigen Siedlungstypen, (d) Angebote an Verkehrsinfrastruktur, (e) Angebote an Stadtqualitäten und (f) Angebote an Freiraumqualitäten. In meiner Dissertationsschrift, die 1999 in der Reihe Arbeitsmaterialien unter dem Titel "Suburbia – Postsuburbia – Zwischenstadt" erscheint, sind diese Prinzipien ausführlich erläutert.

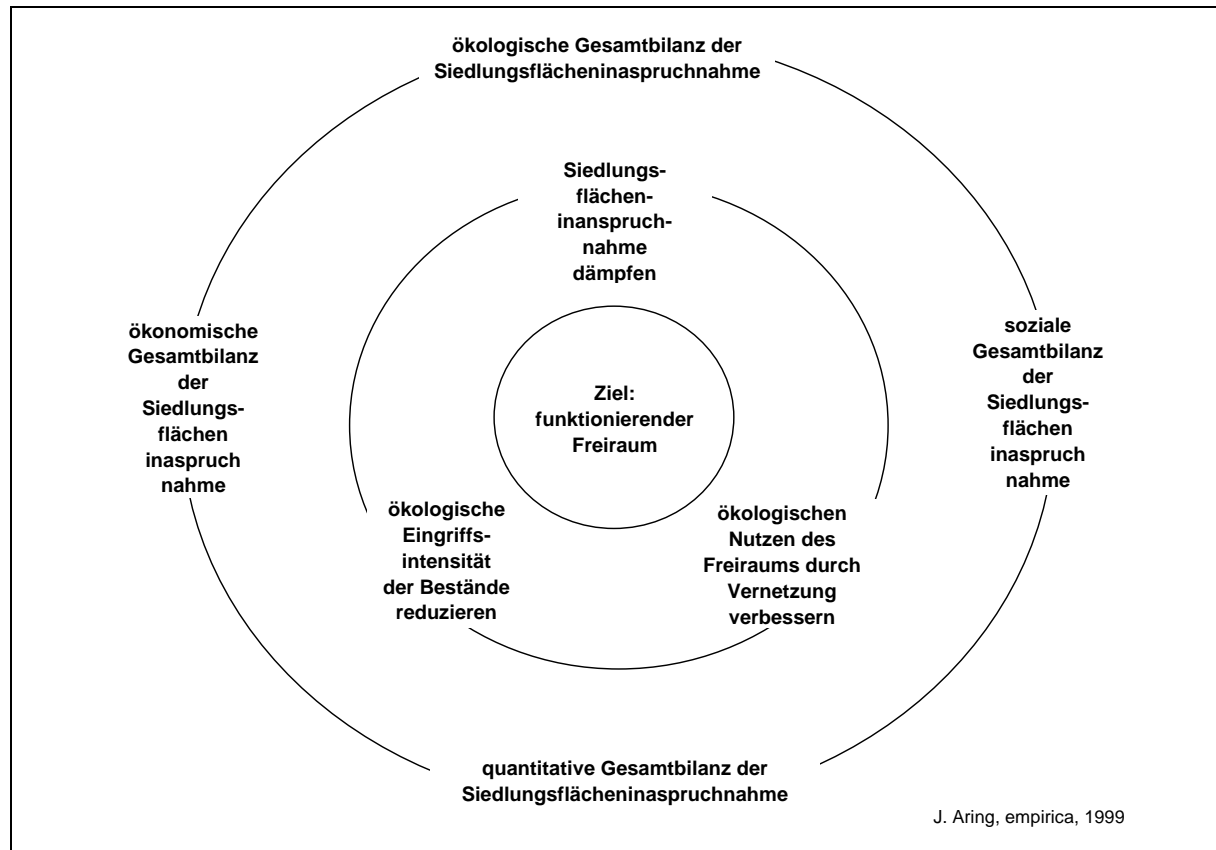
Abbildung 4: Vier konkurrierende Denkmodelle zum Thema Baulandbereitstellung und Flächeninanspruchnahme



Hilfreich wäre zudem eine Bodenwertsteuer und ein daran geknüpfter zusätzlicher Fonds, aus dem die Wiederaufbereitung von Brachen finanziert werden kann.

Die zweite Schlüssel-Weichenstellung liegt in der Überwindung der intellektuellen und politischen Pattsituation zwischen den Akteuren, die sich mit "Fläche" beschäftigen. Hier konzentriert sich meineserachtens in der jüngeren Vergangenheit der Streit zu sehr auf die Zielebene. Gleichzeitig ist die Diskussion innerhalb der verschiedenen Akteursgruppen viel ausgeprägter als zwischen diesen Gruppen. So entstehen Parallelwelten, in denen sich jeweils Gleichgesinnte in ihren Positionen bestätigen. Der produktive Diskurs über harte Konfliktgrenzen hinweg kommt hingegen nur langsam voran. Dieser die postmoderne Zersplitterung widerspiegelnde Zustand ist zwar bequem, langfristig jedoch nicht nützlich.

Abbildung 5 Verhandlungspaket zur Erreichung von Kompromissen in der Siedlungs- und Freiraumentwicklung



In Abbildung 5 ist ein Modell skizziert, das zu einer Öffnung der Diskussion beitragen könnte. Es folgt der einfachen Logik, dass festgefahrene Verhandlungen und Konflikte sich wieder in Bewegung bringen lassen, wenn man das Verhandlungspaket solange neu schnürt, bis es einen Gesamteffekt bewirkt, der konsensfähig ist. Damit kann dann auch der Verzicht auf bis dahin nicht zustimmungsfähige Teil-Positionen deutlich werden.

Die Abbildung zeigt ein System mit drei konzentrischen Kreisen gezeichnet.

- Im innersten Kreis steht das unumstrittene Ziel, einen 'funktionierenden' Freiraum zu haben (wobei der Begriff 'funktionierend' bewußt unscharf gehalten sind).
- In dem zweiten Kreis habe ich drei Handlungsansätze aufgezeigt, die alle einen positiven Einfluß auf das Primärziel haben müßten und die zumindest teilweise einander substituieren. Dies sind die Handlungsansätze: (a) Siedlungsflächeninanspruchnahme dämpfen, (b) die ökologische Eingriffsintensität der Siedlungsbestände reduzieren, und (c) den ökologischen Nutzen des Freiraums durch Vernetzung erhöhen. Dieser Dreifachzugang mindert das politische Konfliktpotential, das in der Forderung der Enquête-Kommission steckt. Die Verkopplung der Handlungsstrategien gibt aber gleichzeitig die Möglichkeit, in einem Bereich mehr zu fordern, wenn das in dem anderen nicht möglich ist. Die Gestal-

tungsspielräume (auch politisch) wachsen enorm, wenn man nicht nur auf die Neu-Flächeninanspruchnahme schaut, sondern auch die Bestände mit berücksichtigt. Dann können Forderungen sozial viel gerechter gestaltet werden.

- In einem dritten Kreis habe ich schließlich eine Kontrollfunktion etabliert, die versucht Gesamtbilanzen zu ziehen. Dabei käme es mir darauf an, nicht nur die leicht operationalisierbare quantitative Flächenbilanz zu ziehen, sondern auch ökonomische, ökologische und soziale Bilanzen zu erstellen. Wie das operationalisiert werden kann, weiß ich jedoch noch nicht.

Dieser Ansatz ist sicherlich kein Patentrezept, seine Teilelemente sind keineswegs neu. Aber ich bin der festen Überzeugung, dass die Implementierung einer nachhaltigen Raumentwicklung weder auf die Arbeit von isolierten Fachzirkeln reduziert werden kann noch sich durch einen radikalen Bewußtseins- und Verhaltenswandel der Menschen einstellt. Ernstgenommene Nachhaltigkeit ist ein großes politisches Projekt. Es muß die Menschen fordern, aber nicht überfordern. Dafür müssen einerseits klare Basisziele formuliert sein, und andererseits hinreichend Handlungsspielräume eröffnet werden.

Jürgen Aring: Ordnen, bremsen oder verändern? Grenzen und Möglichkeiten der Steuerung der Siedlungsflächeninanspruchnahme. In: ARL Hrsg.: Zukunft von Räumen – Räume mit Zukunft? Junges Forum Gelsenkirchen 1999. Hannover 1999, S. 84-95 (=ARL Arbeitsmaterial Bd. 261)