

«ZweiFürEins». Städtebauförderung als Flächenverantwortung im 21. Jahrhundert.
Nachdenkliches zum Jubiläum 50 Jahre Städtebauförderung in Deutschland und Bayern.

Alain Thierstein, Technische Universität München

Die Städtebauförderung hat sich zu ihrem 50sten Geburtstag herausgeputzt. Zwei Publikationen – «50 Jahre Städtebauförderung in Deutschland» (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2020) sowie «Zukunftsweisender Städtebau» (Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr, 2021) – erzählen eine ungetrübte Erfolgsgeschichte, die nahtlos mit Erneuerungen in die Zukunft geführt wird. Hiermit werden bisherige Wirkungsberichte aus den Jahren 2001, 2011 und 2015 fortgeschrieben: die Städtebauförderung wirkt hauptsächlich durch Anstoss- und Bündelung staatlicher Mittel, mit positiven fiskalischen und arbeitsmarktbezogenen Effekten. Was kann man als kritischer Beobachter der Raumentwicklung da noch beifügen? Zwischen den Zeilen zeigen sich jedoch Herausforderungen, die bei all den bunten Bildern und Einzelbeispielen untergehen.

Meine Hypothese: Jedes Jahrhundert hat sein dominantes Thema – Übernutzung von Ressourcen führt zu einer Gegenreaktion der menschlichen Gemeinschaft. Im 19. Jahrhundert führte die ausbeuterische Nutzung der menschlichen Arbeitskraft zur Gewerkschafts- und Genossenschaftsbewegung sowie zu Regulationen von Gesundheit und Arbeitseinsatz. Das 20. Jahrhundert machte überdeutlich, wie die globalen Naturressourcen ausgebeutet werden. Umweltschutzbewegungen und die Regulierung von Naturressourcen folgten. Das 21. Jahrhundert rückt die Ausbeutung des Bodens und von Flächen als Trägerin aller Nutzungen in den Blick. Die Folge sind Flächenschutzbewegungen und Regulierungen oder Anreizsysteme zum sparsamen Umgang mit Fläche.

Wohnen, Arbeiten, Mobilität, Freizeit, ja unsere sämtlichen Lebensäußerungen sind mit wachsendem Flächenverbrauch gekoppelt – auch in Bayern. Der Bodenverbrauch steigt hier vor allem in ländlichen Gebieten. Jedoch selbst dort, wo die Bevölkerung schrumpft, nimmt der Verbrauch an Siedlungs- und Verkehrsfläche weiter zu. Die Zusammenhänge von Ursache und Wirkung sind komplex – sie zur Kenntnis zu nehmen ist schmerzlich für alle Handlungsträger, sie aufzubrechen die Aufgabe des 21. Jahrhunderts.

Bodenverbrauch bzw. Flächenversiegelung und Ausstoss von CO₂ sind positiv korreliert. Die Produktionsseite von CO₂-Emissionen ist Gegenstand globaler Regulierung. Noch viel zu wenig wird auf die Seite der natürlichen Absorptionsfähigkeit von CO₂ geschaut: Bäume, Pflanzen, unversiegelter Boden, die Humusschicht und die Artenvielfalt. Versiegelung durch vielerlei Nutzungen sowie Bodenverdichtung verringern die Rückhaltefähigkeit von CO₂.

Im Hinblick auf die für 2021 geplante Verbändeanhörung zur Fortschreibung des bayerischen Landesentwicklungsprogramms (LEP) kündigte die Initiative "Wege zum besseren LEP für Bayern" an: «(...)wesentliche Themenfelder der LEP-Fortschreibung sind benannt: Klimawandel, Digitalisierung, gleichwertige Lebensverhältnisse und Räumliche Gerechtigkeit. Es geht aber um mehr: Nicht die additive Regelung einzelner Handlungsfelder ist gefragt, sondern ein integriertes, alle Politikbereiche umfassendes räumliches Konzept für ein zukunftsfähiges Bayern.» Als Lehrstuhlinhaber frage ich mich, wie politische Massnahmen, in welchem Gewand auch immer, die erwünschte Wirkung im Raum erzeugen können. Als Forscher weiss ich, dass es meist einfacher ist, über Ziele zu diskutieren als Klarheit zu erzielen über die zugrunde liegenden Wirkmechanismen. 'Wicked problems' nennt man diese komplexen Zusammenhänge des CO₂ Kreislaufs von Absorption und Produktion. Der Boden spielt dabei eine zentrale Rolle. Boden in seiner Ausprägung als Fläche und Territorium birgt alle Hoffnungen und Zerstörungen der Menschheitsgeschichte.

Langfristig sorgsamer Umgang mit Fläche fordert uns fundamental heraus in unserem Expansionsdenken. Effektiverer und effizienterer Flächengebrauch erfordert Kenntnisse über

systemische Zusammenhänge. Städtebauförderung der nächsten 50 Jahren muss mehr über diese Wechselwirkungen wissen. Machen wir doch das bisher zugrunde liegende Wirkungsmodell der Städtebauförderung sichtbar! Entwickeln wir die Evaluationsmethodik weiter zu einer temporal angelegten räumlichen Wertschöpfungskette: Ziel-Input-Output-Outcome-Impact. Wirksame Politik für das 21. Jahrhundert soll neben wirtschaftlichen und sozialen, vor allem auch die räumlich-städtebaulichen Effekte ins Zentrum rücken. Im Fazit verweist eine ökonomische Wirkungsstudie (2015) auf diese Lücke: «Positive Effekte, die aus der Verbesserung der städtebaulichen Entwicklung oder der sozialen Lage in einer mittel- und langfristigen Perspektive resultieren, bleiben aus methodischen Gründen in dieser Studie unberücksichtigt».

Die beiden eingangs genannter Schriften bleiben zu Raum- und Flächeneffekten an der Oberfläche – Bundesminister Horst Seehofer: «50 Jahre Erfahrung zeigen: Städtebauförderung wirkt! Sie wirkt in kleinen, mittelgroßen und großen Städten. Sie wirkt in dicht besiedelten und in ländlichen Räumen.» Genauer besehen fällt auf: gemeint sind die vielfältigen ökonomischen Wirkungen, die ich eingangs anspreche. Aus Sicht von Legitimierung von staatlichem Handeln, das knappe Steuermittel einsetzt, ist das eine positive Nachricht. Die Lücke liegt vielmehr bei einer systematischen externen Evaluierung der raum- und städtebaulichen Wirkungen, welche insbesondere die produktive Flächenverwendung in den Blick nimmt.

Das Fehlen systematischer Wirkungsbetrachtung wird uns in der Corona-Pandemie tragisch bewusst. Mangels digitaler, georeferenzierter Standort- und Bewegungsdaten fehlen verlässliche Risikoabschätzungen. Menschen lernen daher nicht, Aktivitäten mit geringem Infektionsrisiko von Aktivitäten mit hohem Infektionsrisiko zu unterscheiden. So kann das Individuum kein risikogerechtes Verhalten einüben und Perspektivlosigkeit lähmt. Anstelle dessen wird gearbeitet mit grobschlächtigen Vermutungen. Wirkung wird mit bürokratischen Kontrollen zu erzeugen versucht, für anreizgesteuerte Verhaltensweisen fehlen die Informationen. Politik tut sich schwer mit Wirkungsorientierung, denn sie setzt aktuelle technologische Erfassungsgrundlagen voraus. Im Ergebnis produziert Kenntnis von Wirkungen notwendige Transparenz. Transparenz erzeugt Abwägung des Mitteleinsatzes und Abwägungsprozesse sind das Salz in der Suppe von dezentral-föderaler Demokratie.

Zurück zur Städtebauförderung. In einem dezentral-föderalen Staat steht der produktive Wettbewerb der Ideen und der Wirksamkeiten im Vordergrund. Die umhüllende Vorgabe ist die horizontale und vertikale Koordination von raumrelevanten Politikfeldern. Bislang hapert es, wird die Koordination effektiver in Zukunft? Die städtebaulichen integrierten Entwicklungskonzepte sollten sich für die interkommunale Zusammenarbeit im Sinne von funktionalen Räumen öffnen. Die langfristig sorgsame Flächennutzung kann zudem keine geteilte Verantwortung unterschiedlicher Ressorts kennen. Vielversprechend sind anreizorientierte Programme, die eine klare Zieldefinition enthalten, den Weg aber den sich selbst organisierenden Akteuren überlassen.

Anreize vom Flächenstaat kombiniert mit Selbstorganisation von Unten ist der Kern der Schweizer Agglomerationsprogramme. Kernstädte und umliegende Gemeinden bilden einen Funktionalraum, entwickeln zuerst ein Zielbild. Der Bund unterstützt diese Agglomerationen, die ihre Strategie zu Verkehr, Siedlung und Landschaft aufeinander abstimmen und damit die Siedlungsentwicklung nach Innen fördern sowie die Verkehrsträger integriert entwickeln, um den Landverbrauch zu drosseln – salopp gesagt: Zuckerbrot und Peitsche. Auf kommunaler Ebene lässt sich der Gedanke der kreativen Selbstorganisation stärken: muss am Anfang stets ein integriertes Entwicklungskonzept stehen oder könnten Aktivierungsprojekte nicht erst die Motivation stärken, um daraus frei skalierbare Projekte zu entwickeln? Nach dem Motto: der Appetit kommt beim Essen. Der Kerngedanke der Flächenproduktivität muss dabei zentrale Stellgröße sein: «ZweiFürEins» – jeder neu genutzte Quadratmeter Fläche wird kompensiert durch Rückbau oder Rückgabe von zwei Quadratmetern genutzter Fläche. Das könnte Kreativität stimulieren, in dem Qualität und Quantität, Innen- und Aussenentwicklung miteinander verschränkt werden.