

Institutionalisierung von Nachhaltigkeitsbewertungsverfahren in der Flächenpolitik stärken

Gemeinsame Erklärung der Teilnehmer eines internationalen Experten-Workshops
im Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

Der Workshop „Institutionalisierung von Nachhaltigkeitsbewertungsverfahren im Kontext von Flächennutzungsentscheidungen“, der in Leipzig stattfand, versammelte eine Gruppe von zwanzig hochrangigen internationalen Experten, die in unterschiedlichen Zusammenhängen – in Behörden, Universitäten oder in der Projektentwicklung – Fragestellungen zum Thema Flächennutzung und ökonomische Nachhaltigkeit bearbeiten. Ausgehend von der Beobachtung, dass die von der Wissenschaft in einer beachtlichen Fülle entwickelten Nachhaltigkeitsbewertungsverfahren (englisch: Sustainability Assessment Tools, kurz: SATs) in der Praxis der Flächennutzungssteuerung und -planung kaum angewandt werden, lautete die Leitfrage: Müssen die SATs überarbeitet werden, so dass sie sich besser an die institutionellen Bedürfnisse in der Flächenpolitik anpassen oder müssen sich die Institutionen der Flächenpolitik ändern, damit es zu einer größeren Verbreitung von SATs in der Praxis der Flächenplanung kommt? Nach zweitägiger Bestandsaufnahme und Diskussion lautete die einhellige Antwort: Es gibt zwar ein Potential zur Verbesserung der vorhandenen SATs in Bezug auf ihre Anwendungsfreundlichkeit, die zentrale Herausforderung liegt aber in der Sensibilisierung der Entscheidungsträger und in der Änderung der Institutionen, d.h. in der rechtlichen, ökonomischen und politischen Stärkung von SATs in den Entscheidungsfindungs- und Vollzugsprozessen der Flächenpolitik.

Verbesserungen der SATs sind möglich

Der Vergleich verschiedener SATs im Kontext von Flächennutzungen, wie z. B. der Bodenwertbilanz des Umweltbundesamtes, des europäischen Vorschlags zur Nachhaltigkeitsbewertung RESCUE-SAT und der Nachhaltigkeitsbewertungsverfahren bei der US-Umweltbehörde EPA, zeigt, dass keines der existierenden SATs optimal auf die institutionellen Bedürfnisse ausgelegt ist und insoweit Verbesserungen nötig sind. In erster Linie müssen die SATs systematisch dem Prinzip der Berücksichtigung aller relevanten Anspruchsgruppen folgen. Dazu zählen auch im Nachhaltigkeitskontext neben den gesellschaftlichen Stakeholdern die Perspektiven der Projektentwickler, Finanzgeber und Investoren. Die etablierten Standards der jeweiligen Interessensgruppen sollten bei den SATs systematisch eingearbeitet werden. Im Fall der nachhaltigkeitskonformen Bebauungsplanung sind dies etwa der UK-National Green Building Standard oder das US-Green Building Rating System der Leadership in Energy and Environmental Design. Verständlichkeit, Transparenz und geringe Kosten in der Anwendung sind weitere wichtige Voraussetzungen, um eine höhere Akzeptanz von SATs in der Praxis zu erreichen.

Die Institutionen der Flächenpolitik müssen sich ändern

Die eigentliche Herausforderung stellt aber die Änderung der Institutionen dar. Dies braucht eine Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, die sorgfältig vier Dimensionen bei der Entscheidungsfindung über Landnutzungen unterscheidet, nämlich: Wer entscheidet, wann und wie, auf welcher Ebene?

Wer soll entscheiden?

Nachhaltigkeit ist ein Querschnittsthema und betrifft nicht nur einen spezifischen Sektor. Im Kern handelt es sich um eine übergreifende Politikaufgabe. Daher muss die Entscheidungsfindung auf der jeweils höchsten Ebene ansetzen. Die Kompetenz und Verantwortung zur Durchführung von SATs muss sich mit den formellen Entscheidungsträgern verbinden, d. h. auf lokaler Ebene beim Bürgermeister liegen, auf regionaler Ebene beim Landesministerpräsidenten angesiedelt sein und auf nationaler Ebene beim Bundeskanzleramt.

Wann und wie?

Nachhaltigkeitsbewertungsverfahren sind umso effektiver, je frühzeitiger sie im Prozess der Flächennutzungsplanung eingesetzt werden. Optimalerweise sollte ihre Anwendung erfolgen noch während die Vorstellungen zur Flächennutzung im Entstehen sind. Zu einem späteren Zeitpunkt des Planungsprozesses, wenn vieles bereits festgelegt wurde und kaum noch Spielraum für Visionen bleibt, sind SATs wenig sinnvoll. Eine „kreative“ Beteiligung in einem frühen Planungsstadium etwa in Form einer Charette, einer speziellen Art von Planungsworkshop mit Stakeholdern im Entwurfsstadium, scheint für den Einsatz von SATs auf lokaler Ebene besonders vielversprechend zu sein, um die Entscheidungsprozesse der Beteiligten zu unterstützen.

Auf welcher Ebene?

Die Planung auf regionaler Ebene sollte vom strategischen Konzept der „Fläche im Kreis“ ausgehen. Dieser Ansatz ermöglicht im Sinne eines Flächenrecyclings den Ausbruch aus der vorherrschenden Spirale von Flächennutzung und -verbrauch, indem dazu übergegangen wird, Landnutzung als Kreislaufwirtschaft zu betrachten. „Fläche im Kreis“ bedeutet, dass jede Aufgabe einer Nutzung von Flächen nach einer Übergangszeit ohne oder mit vorübergehender Zwischennutzung schließlich wieder in den Kreislauf nachhaltiger Nutzungen zurückführt. Die ökonomische Vorteilhaftigkeit solcher Wiedernutzungen anstelle eines ungebremsten Verbrauchs bisher unversiegelter „grüner“ Flächen zeigt anschaulich die das nützliche ökonomische Bewertungskonzept einer Berechnung der Folgekosten für die durch neue Siedlungen „auf der grünen Wiese“ notwendige zu schaffende Infrastruktur. Das transparente Aufzeigen von Folgekosten enthüllt die ökonomischen Konsequenzen der Umnutzung von Grünflächen oder, anders herum, es legt auf überzeugende Art und Weise die relative Vorteilhaftigkeit einer Wiedernutzung von Brachflächen bei bereits existierender Infrastruktur offen.

Auf lokaler Ebene scheint die Strategische Umweltprüfung (SUP) das derzeit beste Instrument – zumindest in Deutschland –, um Nachhaltigkeitsaspekte im Entscheidungsfindungsprozess zu verankern. Alle zukünftigen „Flächennutzungspläne“ müssen bereits heute eine SUP durchlaufen, welche systematisch sämtliche Auswirkungen auf die Umwelt aufgrund von Siedlungsentwicklungen erfasst und bewertet. Eine Erweiterung auf allgemeine ökonomische und soziale Nachhaltigkeitsaspekte erscheint sinnvoll, wenn dies mit einem klaren Vorverständnis für die Notwendigkeit einer weiteren Erhöhung der Landnutzungsdichte und damit der Senkung der Versiegelung von Grünflächen außerhalb von Ortskernen geschieht. Ein Nachhaltigkeitsbericht wäre dann als Teil der SUP zu verfassen.

Nachhaltigkeit bleibt das Leitkonzept

In Planungsüberlegungen, welche Flächen genutzt werden sollen, muss die Nachhaltigkeit das übergeordnete Leitmotiv in der Entscheidungsfindung bleiben – trotz und gerade wegen seiner Komplexität. Die Planung der Landnutzung ist eine übergreifende politische Aufgabe, die das Allgemeinwohl, d.h. neben den verschiedenen Umweltaspekten auch ökonomische und soziale Dimensionen unserer gesellschaftlichen Entwicklung, beinhaltet. Die Konsequenzen von Landnutzungsentscheidungen reichen dabei oft weit in die Zukunft. Bis heute gibt es keinen praktikablen, umfassenden Satz von Indikatoren oder Bewertungsmethoden, welche in der Lage wären, diese Komplexität in einer geeigneten Form für die Entscheidungspraxis zu erfassen. „Vereinfachungen“ auf eine Dimension, seien es Geldwerte oder ausgesuchte einzelne Indikatoren sind nicht geeignet, die Politik in Richtung Nachhaltigkeit zu bewegen. Unter anderem deshalb finden Sie keine Akzeptanz bei den politischen Entscheidungsträgern und Stakeholdern. Wie Kanzlerin Merkel zu Recht in ihrer Rede anlässlich des 8. Jahreskongresses des Rates für Nachhaltige Entwicklung bemerkte: „Komplexes Denken ist die Grundlage für nachhaltiges Handeln, ansonsten wird es nicht gehen“.

Nachhaltigkeitsziele müssen ambitioniert sein

Auch wenn das politische Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs von aktuell 113 ha/Tag auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 praktisch kaum noch zu erreichen ist, war es ein richtiges und wichtiges Ziel. Es hat einen anhaltenden Druck auf die Politik erzeugt, so dass zumindest Schritte in die richtige Richtung und eine Dokumentation der Zwischenergebnisse erreicht wurden. Unambitionierte Ziele können keine Visionen tragen, sondern neigen im Gegenteil dazu, nach der Zielerreichung aus dem Auge verloren zu werden, so dass ein „Roll back“ auf nicht nachhaltige Zustände droht.

Auf den Mix der Instrumente kommt es an

Neben den Institutionen, die hoheitliche Planungsaufgaben ausfüllen, gilt es eine Vielzahl weiterer Institutionen und Rahmenbedingungen zu reformieren, damit Nachhaltigkeit zum zentralen Bewertungsmaßstab in der Flächenpolitik wird. Dazu zählen die

- Stärkung von Einrichtungen der öffentlichen Hand, die Finanzierungen für Flächennutzungsprojekte bereitstellen, wie z.B. der europäische Strukturfonds
- Überarbeitung gesetzlicher Regelwerke der Flächennutzungs politik
- Steuerung durch Land- und Energiepreise
- Appelle an die Vernunft und Beispiele guter Praxis der Flächennutzung
- Förderung von Bildung und Erziehung zur Nachhaltigkeit
- Wahrnehmung der sozialen Verantwortung durch private, geschäftliche und öffentliche Einrichtungen (z.B. Corporate Social Responsibility-Berichterstattung).

Wie aus anderen Feldern der Umweltpolitik bekannt, liegt im richtigen Mix der Instrumente der Schlüssel zum Erfolg. Wenn Nachhaltigkeitsstrategien durch mehrere Instrumente gleichzeitig umgesetzt werden, muss sorgfältig auf deren Zusammenspiel geachtet werden. Instrumente, die eine „Nachfrage nach Flächenrecycling“ erzeugen (z.B. CSR) müssen im Verhältnis zu Instrumenten die das „Angebot“ neuer Flächen beschränken (wie etwa das 30-ha-Ziel) kein Ersatz sein, sondern können diese ergänzen.

Intermediäre können helfen

Wissensvermittler und Multiplikatoren sind hilfreich, die Akzeptanz von SATs in der Praxis der Flächennutzungsolitik zu erhöhen. Auf nationaler Ebene können dies Expertenpanels sein, wie z.B. der Sachverständigenrat für Umweltfragen. Auf lokaler und regionaler Ebene können geschulte Spezialisten in den Kommunen und Unternehmen die Einführung und den Einsatz von Nachhaltigkeitsbewertungsinstrumenten unterstützen. Für die Verbreitung der wissenschaftlichen Erkenntnisse haben sich auch Plattformen wie das Terra-, Aqua- und Sanierungskompetenzzentrum (TASK) des UFZ als nützlich erwiesen.

Teilnehmer des SynWiN-Forums:

<i>Bartke, Stephan</i>	WiN-Projekt: SynWiN → www.wi-n.org/en/104.php
<i>Bittens, Martin</i>	TASK – Terra-, Aqua- und Sanierungskompetenzzentrum – Leipzig → www.task.ufz.de
<i>Bleicher, Alena</i>	SAFIRA II Projekt → www.ufz.de/index.php?de=17417
<i>Delzeit, Ruth</i>	WiN-Projekt: NaRoLa → www.narola.ifw-kiel.de
<i>Eichhorn, Marcus</i>	WiN-Projekt: FlächEn → www.wi-n.org/en/113.php
<i>Ferber, Uwe</i>	Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig → www.projektstadt.de
<i>Grimski, Detlef</i>	Umweltbundesamt, Dessau → www.umweltbundesamt.de/index-e.htm
<i>Hansen, Verle</i>	US EPA (Umweltbundesamt der USA), Cincinnati (USA) → www.epa.gov/ord/sciencenews/scinews_smarte.htm
<i>Hansjürgens, Bernd</i>	Sprecher des Programms der Helmholtz-Gemeinschaft "Sustainable Use of Landscapes"; Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ: Leiter Department Ökonomie → www.ufz.de/index.php?en=1643
<i>Heyde, Melanie</i>	TEEB: The Economics of Ecosystems and Biodiversity → www.teebweb.org
<i>Huwe, Alfons</i>	Technischer Geschäftsführer der LESG → www.lesg.de
<i>Jehling, Matthias</i>	LESG → www.lesg.de
<i>Jungfer, Eckhardt</i>	Ministerium für ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz (MLUV) Brandenburg, Dept. 65, Potsdam → www.mluv.brandenburg.de
<i>Küpfer, Christian</i>	WiN-Projekt: SpielRaum → www.wi-n.org/en/98.php
<i>Ohl, Cornelia</i>	WiN-Projekt: FlächEn → www.wi-n.org/en/113.php
<i>Pahlen, Gernot</i>	RAG Montan Immobilien → www.rag-montan-immobilien.de ; Ehemaliger Koordinator des EU-Forschungsprojektes RESCUE
<i>Schwarze, Reimund</i>	WiN-Projekt: SynWiN → www.wi-n.org/en/104.php
<i>Syms, Paul</i>	Universität Manchester (UK); Ehemaliger nationaler Brachflächenberater der englischen Regierung → www.englishpartnerships.co.uk
<i>Vega, Ann</i>	US EPA, Cincinnati (USA) → www.epa.gov/ord/lrp/research/brownsfields.htm
<i>Votoček, Jan</i>	Institut für nachhaltige Stadtentwicklung – IURS, Prag (Tschechien) → www.brownfields.cz

Der Workshop „Institutionalisierung von Nachhaltigkeitsbewertungsverfahren im Kontext von Flächennutzungsentscheidungen“ wurde von der „Syntheseforschung Wirtschaftswissenschaft für Nachhaltigkeit“ (SynWiN) des BMBF veranstaltet.

Die Präsentationen des Workshops sind über die Internetseite des Projekts abrufbar:

<http://www.wi-n.org/de/104.php>.