



**Reduzierung der
Flächeninanspruchnahme durch
Siedlung und Verkehr**

- *Materialienband* -

Stand: 16.12.2003

von

**Almut Jering, Hans-Heinrich Lindemann, Wolfgang Seidel,
Anne Musolff, Andreas Burger, Holger Berg, Michael
Wehrspaun, Barbara Locher, Wulf Hülsmann, Jürgen Solms,
Gertrude Penn-Bressel, Regine Dickow-Hahn, Lydia Roy,
Thomas Bunge, Petra Röthke, Hedwig Verron,
Burkhard Huckestein, Gunnar Gohlisch, Jörg Rechenberg,
Ilke Borowski, Simone Schmidt, Evelyn Giese, Beate Werner,
Detlef Grimski, Achim Kälberer, Annett Weiland-Wascher,
Karl-Otto Henseling**

Federführung: Gertrude Penn-Bressel

Umweltbundesamt

Herausgeber: Umweltbundesamt

Postfach 33 00 22

14191 Berlin

Tel.: 030/8903-0

Telex: 183 756

Telefax: 030/8903-2285

Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Internet Messnetz:

<http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/daten/mbm>

Redaktion: Fachgebiet I 2.3 P
Gertrude Penn-Bressel

Berlin, Dezember 2003

Vorwort

Auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Jahre 1992 in Rio de Janeiro hat sich die internationale Staatengemeinschaft zum Leitbild der nachhaltigen Entwicklung bekannt und sich mit der Agenda 21 ein globales Aktionsprogramm für das 21. Jahrhundert gegeben. In den Folgejahren sind viele Anstrengungen unternommen worden, dieses Leitbild zu konkretisieren und zu einem handhabbaren politischen Konzept auszuarbeiten.

Auch das Umweltbundesamt hat sich an diesen Anstrengungen beteiligt und 1997 und 2002 seine Zukunftsstudien zur nachhaltigen Entwicklung in Deutschland veröffentlicht.

Ausgewählte Handlungsbereiche wurden auf ihre Nachhaltigkeit untersucht und unter verschiedenen Blickwinkeln – Szenarien – auf ihre Potentiale für eine nachhaltige Entwicklung geprüft. Das wichtigste Ergebnis dieser Studien war die Einsicht, dass nachhaltige Entwicklung in Deutschland nur dann möglich ist, wenn es

1. zu einer Effizienzrevolution bei den Einsatzstoffen und Produktionsverfahren und
2. zu einem tiefgreifenden Wandel bei den Einstellungen und Verhaltensweisen der Menschen kommt.

Zehn Jahre nach der Konferenz in Rio de Janeiro trafen sich Politikerinnen und Politiker sowie Repräsentanten vieler gesellschaftlichen Gruppen erneut anlässlich des Weltgipfels für Umwelt und Entwicklung in Johannesburg. Sie zogen Bilanz: Welche Fortschritte haben wir auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung erreicht? Welche weiteren Schritte müssen dringend folgen?

Nicht zuletzt im Blick auf diese Konferenz sind die Anstrengungen in Richtung nachhaltige Entwicklung in vielen Staaten verstärkt worden. Dies gilt auch für Deutschland: Die Bundesregierung stellte im Frühjahr 2002 die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Öffentlichkeit vor. Damit hat die Bundesregierung einen langfristigen Prozess angestoßen, der die nachhaltige, also dauerhaft umweltgerechte Entwicklung in Deutschland voranbringen soll.

Eines der sieben prioritären Handlungsfelder in der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist die Minderung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr. Wenn der Umgang mit der Fläche nachhaltig organisiert werden soll – so die Zielsetzung der Bundesregierung – muss die für Siedlung, Gewerbe und Verkehr in Anspruch genommene Fläche von 120 ha/Tag im Durchschnitt der letzten 10 Jahre auf 30 ha/Tag im Jahre 2020 zurückgeführt werden. Der jüngst zu beobachtende Rückgang der Flächeninanspruchnahme auf 105 ha pro Tag im Jahr 2002 ist nur konjunkturell, nicht durch eine Veränderung unserer Handlungsmuster zur Flächeninanspruchnahme bedingt. Weil ein durchgreifender Wandel der Konsumgewohnheiten, Investitionsentscheidungen und staatlichen Rahmenbedingungen weiterhin aussteht, ist damit zu rechnen, dass bei einer Belebung der Konjunktur auch die Flächeninanspruchnahme wieder zunehmen wird.

Neben den direkten und indirekten Umweltfolgen - wie Bodenversiegelung, Verkehrserzeugung mit Lärm, Abgasen und erhöhtem Energieverbrauch mit klimaschädlichen CO₂-Emissionen - hat die ständige Flächeninanspruchnahme auch ökonomisch und sozial bedenkliche Konsequenzen: ökonomische, weil mit dem Ausbau der Siedlungs- und Verkehrsflächen sowohl die private Wirtschaft als auch die öffentlichen und privaten Haushalte in Deutschland mit ständig wachsenden Fixkosten für die Instandhaltung und den Betrieb dieser Infrastruktur belastet werden, die immer schlechter ausgenutzt wird; soziale, weil das Wachstum der Siedlungsflächen mit sozialer Entmischung und mit der Entstehung von Problemquartieren in den Städten einhergeht und die Abwanderungstendenz vieler Haushalte aus den Städten signalisiert, dass die Wohnumfeldqualität – gerade für Haushalte mit Kindern – große Defizite aufweist.

Die Brisanz dieser Entwicklung wird durch den demographischen Wandel in vielen Regionen verstärkt. Bei deutlich verringerter Bevölkerungsdichte müssen die Infrastrukturen von immer weniger Menschen getragen werden. Zunehmende Wohnungsleerstände zeigen exemplarisch, dass Wirtschaft und private Haushalte - oft mit staatlicher Förderung – große Fehlinvestitionen getätigt haben.

Dieser Bericht enthält im ersten Teil eine Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen und Ergebnisse der nachfolgenden Kapitel mit den wichtigsten Handlungsempfehlungen.

In seinem zweiten Teil analysiert der Bericht gründlich die Ausgangssituation. Wie aussagefähig sind die Daten aus der Flächenstatistik als Indikator für die weitere Zersiedelung

und Versiegelung oder sonstige Denaturierung von Flächen und Böden? Wodurch wird so viel Fläche neu in Anspruch genommen? Was sind die treibenden Kräfte?

Hierauf aufbauend schlägt der dritte Teil des Berichts Handlungsziele und Indikatoren vor. Hier finden Sie Antworten und Hintergrundinformationen auf die Frage, wie sowohl die quantitative als auch die qualitative Entwicklung der Flächennutzung innerhalb und außerhalb von Siedlungsgebieten umweltverträglicher gestaltet und einer weiteren Zersiedelung Grenzen gesetzt werden können. Die Handlungsziele werden mit denjenigen Instrumenten und Maßnahmen verknüpft, von denen wir meinen, dass sie für das jeweilige Ziel einen besonders wichtigen Beitrag leisten. Die Instrumente und Maßnahmen wurden – soweit dies nach jetzigem Erkenntnisstand möglich ist – zu einem konsistenten Gesamtkonzept zusammengefügt.

Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung fordert – auch im Blick auf eine dauerhaft umweltgerechte Flächeninanspruchnahme – alle Beteiligten in die Lösung der gemeinsam zu bewältigenden Aufgabe einzubeziehen. Das Umweltbundesamt möchte mit dem vorliegenden Beitrag helfen, eine auf die Sache und auf Ergebnisse zielende Diskussion zwischen den Beteiligten zu fundieren und in Gang zu bringen.

Die Kurzfassung der Handlungsziele, Indikatoren, Strategien, Instrumente und Maßnahmen erscheint demnächst auch in der Veröffentlichungsreihe des Umweltbundesamtes „Nachhaltiges Deutschland“ unter dem Titel „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr – Strategiepapier des Umweltbundesamtes“.

Prof. Dr. Andreas Troge

Präsident des Umweltbundesamtes

Zusammenfassendes Ergebnis

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche nimmt pro Tag bei Hochkonjunktur um gut 129 ha pro Tag zu, bei schwacher Konjunktur um mehr als 100 ha pro Tag, meist zulasten landwirtschaftlich genutzter Flächen. Mehr als 80 % dieses Zuwachses dient der Erweiterung von Siedlungsflächen und weniger als 20 % der Erweiterung von Verkehrsflächen.

Von den Verkehrsflächen wird knapp die Hälfte der Zunahme direkt für die Erschließung von neuen Siedlungsgebieten benötigt. **Insgesamt ist 90 % der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme allein auf das ständige Wachstum der Siedlungsgebiete zurückzuführen.** Innerhalb der Siedlungsnutzungen dominiert derzeit der Wohnungsbau mit mehr als 45 % der neuen Siedlungsflächen.

Weitere 6 % der Flächeninanspruchnahme entfallen auf den Ausbau von Wegen für die Land- und Forstwirtschaft und die Naherholung.

Von den restlichen 4 % der Flächeninanspruchnahme, der auf einen eigenständigen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zurückzuführen ist, entfällt etwa die Hälfte auf den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen.

Die restlichen Verkehrsträger spielen bei der Flächeninanspruchnahme mit einem Anteil von 0,5 % praktisch keine Rolle, Bahnflächen nehmen geringfügig ab (um 0,1 %-Punkte), und die übrigen Verkehrsträger (insbesondere Luftverkehr) halten einen Anteil am Gesamtwachstum von 0,6 %.

Maßnahmen- und Instrumentenvorschläge sollen sich deshalb vorrangig auf die Dämpfung der Siedlungsentwicklung und der damit verbundenen Verkehrserschließung konzentrieren. Insgesamt ist eine Vielzahl aufeinander abgestimmter Maßnahmen erforderlich, um auf Dauer eine wirksame Reduzierung der Inanspruchnahme immer neuer Flächen für Siedlungszwecke zu erreichen.

Ergänzend werden Maßnahmen und Instrumente zur Förderung der schonenden Nutzung der Siedlungsflächen und zur Dämpfung des Bedarfs im Fernstraßenbau genannt.

Besonders wichtige Maßnahmen des Bundes zum Flächensparen sind:

Aktivitäten des Bundesgesetzgebers im Hinblick auf

- Etablierung verbindlicher quantitativer Ziele der Raumordnung zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke und zum Erhalt landwirtschaftlich genutzter Flächen (Flächenkontingentierung) und gegebenenfalls die Einführung eines Handels mit Flächenausweisungsrechten.
- Einführung eines Vorrangs der Innenbereichsentwicklung in das BauGB.
- Konzeption einer obligatorischen Abschöpfung von planungsbedingten Bodenwertzuwächsen im BauGB.
- Stärkung des Naturschutzes und der Hochwasservorsorge gegenüber der kommunalen Bauleitplanung, z.B. durch weitergehende Vorgaben zur Verbindlichkeit der Landschaftsplanung und durch die Regelung von Bauverboten in Überschwemmungsgebieten (HQ 100) und im Rahmen des für einen effektiven Hochwasserschutz Erforderlichen auch in überschwemmungsgefährdeten Gebieten (HQ 200).
- Stärkung der Belange des Bodenschutzes in der Abwägung gegenüber flächenbeanspruchenden Fachplanungen und der gesamträumlichen Planung sowie eine Verbesserung ihrer Integration in geeignete Fachplanungen.

Die Einführung und Senkung von Tempolimits im Straßenverkehr trägt zum Flächensparen auf Straßen bei.

Die Verbesserung der ökonomischen Randbedingungen durch den Bund, insbesondere

- Reform der Subventionen auf dem Wohnungsmarkt:
 - Reform der Eigenheimförderung mit dem Ziel, die Förderung des Bundes von Neubauten ganz einzustellen und – falls die Förderung von Erwerb und Ausbau im Bestand beibehalten werden soll – auf Haushalte mit nachgewiesenem Bedarf (z.B. Kinder) und unter Anwendung ökologischer Kriterien bei Umbaumaßnahmen zu konzentrieren.
 - Reform der (sozialen) Wohnungsbauförderung mit dem Ziel, die Förderung des Bundes für Neubauten (ggf. mit Ausnahme von behindertengerechten Wohnungen) ganz einzustellen.
 - Konzentration der finanziellen Förderung des Bundes auf den Erwerb und die Sanierung von Wohnungen für soziale Zwecke im Bestand, auf die Subjektförderung der Haushalte mit nachgewiesenem Bedarf und auf Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität im Rahmen der Städtebauförderung.
- Reform der Grunderwerbsteuer mit dem Ziel, den Immobilienhandel im Bestand zu entlasten und den Handel mit neuausgewiesenem Bauland und/oder die Neuversiegelung von Baugrundstücken zu verteuern.
- Stärkung der faktischen Effizienz der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung mit dem Ziel, künftig auch die Neuversiegelung von Boden und den Verlust der natürlichen Bodenfruchtbarkeit adäquat auszugleichen oder zu ersetzen (z.B. Handlungsempfehlungen zur Umsetzung).
- Stärkung der Städtebauförderung mit dem Ziel der Innenentwicklung (inklusive Brachflächenrevitalisierung und Aufwertung innerörtlicher Straßenräume sowie Freiflächen hinsichtlich der Aufenthalts und Wohnumfeldqualität).
- Reform des Systems der Kommunalfinanzen, um Anreize zur weiteren Ausweisung von Siedlungsflächen zu dämpfen und stattdessen die ökologische Aufwertung von Flächen zu honorieren; es sind die – (auch) im Sinne des Flächensparens – kontraproduktiven Auswirkungen des Interkommunalen Wettbewerbs zu mildern und die Rahmenbedingungen zugunsten regionaler Kooperationen zu verbessern.
- Ausrichtung der EU-, Bundes-, Landes- und regionalen Wirtschafts- sowie Agrarförderung auf Brachflächenrevitalisierung und Innenentwicklung; Überprüfung der Subventionen für den Wegebau.
- Senkung und mittelfristig Abschaffung der Entfernungspauschale für Pendler
- Ausweitung der entfernungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühr für den Güterverkehr auf alle Bundesfernstraßen und Fortsetzung der Ökosteuer auf Kraftstoffe; flankierend ist durch verbesserte Signaltechnik die Kapazität der Bahn im Güterfernverkehr zu erhöhen.

Daneben ist zur Unterstützung der Entsiegelungsmaßnahmen eine Reform der Grundsteuer in Richtung auf eine versiegelungsabhängige Flächennutzungssteuer anzustreben. Die versiegelungsabhängige Erhebung kommunaler Abwassergebühren sollte der Bund im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit unterstützen. Darüber hinaus ist als Einstieg zur langfristigen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch den ruhenden Verkehr eine Internalisierung der externen Kosten anzustreben. Es ist zunächst eine schrittweise Dämpfung des Stellplatzangebotes mittels einer Stellplatzsteuer zu prüfen, die sich auch als Steuerungsinstrument z.B. gegen die Abwanderung von Einkaufskapazitäten auf die Grüne Wiese eignen könnte. Zu einem späteren Zeitpunkt sollte - im Zuge einer weiteren Orientierung der Kfz-Steuer an ökologischen Kriterien - die Kfz-Steuer um eine Flächenkomponente ergänzt werden.

Flankierend sind die Länder dazu anzuregen, - gegebenenfalls im Rahmen von Sonderprogrammen – Haushaltsmittel bereitzustellen

- zum Ausgleich der Grundstückswertverluste, die durch Bebauungspläne zur Umsetzung der Ziele der Raumordnung eintreten,
- zur Entsiegelung von Flächen im Außen- und Innenbereich (auch zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität),
- zur Sanierung der Altlasten, deren Verursacher nicht mehr herangezogen werden können.

Die dafür erforderlichen Budgets könnten z.B. durch Einsparungen bei – (auch) unter Umweltschutzgesichtspunkten – nicht zielführenden Subventionen, durch eine Erhöhung der (reformierten) Grunderwerbsteuer oder durch eine Stellplatzsteuer finanziert werden.

Öffentlichkeitsarbeit u.a.

- zum guten Wohnen in der Stadt (auch praktische Demonstration durch Modellvorhaben, z.B. „urban, kinderfreundlich, grün“ oder „komfortables Wohnen ohne eigenes Auto“),
- zum Wert von Freiräumen und Böden für Mensch und Umwelt,
- zur „schleichenden Enteignung“ von öffentlichen Flächen in den Städten durch den motorisierten Individualverkehr (insbesondere durch den ruhenden Verkehr)
- zur Notwendigkeit, im Sinne einer insgesamt nachhaltigen Entwicklung eine durchgreifende Änderung der „Planungskultur“ einzuleiten.

Diese Aspekte sind insbesondere auch in den Diskurs des Nachhaltigkeitsrates und weiterer relevanter Gremien zu integrieren.