„Urban, kompakt, durchgrünt“ – Strategien für eine nachhaltige Stadtentwicklung

Gertrude Penn-Bressel, Umweltbundesamt, Fachgebiet Raumbezogene Umweltplanung

Inhalt **Seite**

Das 30-ha-Ziel **2**

Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen und Zersiedelung: Ursachen und Verursacher **3**

Regionales Bevölkerungswachstum und Wohnraumversorgung ***3***

Ansprüche an die Qualität der Wohnung und des Wohnumfeldes ***6***

Strukturwandel der Wirtschaft und Standortwahl der Unternehmen ***7***

Verschärfte interkommunale Konkurrenz in stagnierenden und schrumpfenden Regionen ***9***

Ausbau der überörtlichen Verkehrsinfrastruktur und Subventionen zur Wirtschaftsförderung ***10***

Die Form des Siedlungswachstums und ihre Folgen: **11**

Besiedelung, Zersiedelung, Zerschneidung, „Zwischenstädte“ ***11***

Die ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Zwischenstadt ***12***

Ein Plädoyer für die europäische Stadt – kompakt, urban, grün **13**

Die kompakte Stadt ***14***

Die urbane Stadt ***15***

Die grüne Stadt ***16***

Zukunftsmodell Stadt ? ***16***

Vorschläge des Umweltbundesamtes zum Flächensparen und zur Förderung kompakter, grüner Siedlungsstrukturen **17**

Investitionen in den Siedlungsbestand und in das Humankapital ***17***

Besonders wichtige Maßnahmen des Bundes zum Flächensparen ***18***

Beitrag der Bundesländer ***19***

Die künftigen Aufgaben der Kommunen und Regionen ***20***

Mehr Informationen zum Thema **20**

„Urban, kompakt, durchgrünt“ – Strategien für eine nachhaltige Stadtentwicklung

Auf der Basis der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie soll bis zum Jahr 2020 der „Flächenverbrauch“ auf 30 ha pro Tag verringert werden. Dies trägt auch zum Erhalt kompakter und urbaner, ökonomisch tragfähiger und sozial verträglicher Siedlungsstrukturen bei und hilft, die Folgen des sich abzeichnenden demographischen Wandels zu bewältigen. Um die Lebensqualität in verdichteten Strukturen zu erhöhen, sind Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung, zur Förderung des Wohnens ohne eigenes Auto und zur behutsamen Stadt- und Dorferneuerung erforderlich.

Vom 30-ha-Ziel sind wir derzeit allerdings noch weit entfernt. Eine Studie des Umweltbundesamts (UBA-Texte 90/03) analysiert die Gründe und unterbreitet Vorschläge für eine Trendwende.

Das 30-ha-Ziel

Die ständig wachsende Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr ist – ebenso wie die wachsende Landschaftszerschneidung – seit Beginn der Motorisierung ein chronisches Problem, das Städtebauer und Raumplaner ebenso umtreibt wie Natur- und Umweltschützer.

Dabei ist die Frage müßig, ob nun eine Flächeninanspruchnahme von 130 ha, 80 ha oder 30 ha am Tag mit einer nachhaltigen – d. h. langfristig tragfähigen – Entwicklung verträglich sind. Natürlich ist **jede** ständig weiter fortschreitende Besiedelung auf die Dauer **nicht** nachhaltig und kann es nicht sein, denn – je nach Wachstumsrate – wären nach 400 Jahren, nach 650 Jahren oder auch erst nach rund 1750 Jahren die heute noch vorhandenen landwirtschaftlichen Flächen vollständig verschwunden.

Besiedelte Fläche kann man brach fallen lassen, der Spontanvegetation anheim geben oder aufforsten, in fruchtbare Böden, die sich für den Anbau von Nahrungs- und Futtermitteln eignen, kann man sie nicht mehr oder nur mit sehr großen Schwierigkeiten zurückverwandeln. Zu einer nachhaltigen Entwicklung gehört, dass man künftigen Generationen die Chance gibt, selbst zu entscheiden, ob und wie viele Flächen, die – auch – für die Landwirtschaft genutzt werden könnten, sie für welche Zwecke vorhalten oder nutzen wollen.

Auch einmal ausgestorbene Tierarten kann man nicht mehr zu Leben erwecken. Gerade die Landschaftszerschneidung ist eine wichtige Ursache des immer weiter fortschreitenden Artenschwundes und des Verlustes an genetischer Vielfalt innerhalb der Arten. Zersiedelung ist deshalb ein irreversibler Prozess, der sich mit einer nachhaltigen Entwicklung nicht verträgt.

Eine nachhaltige Siedlungsentwicklung lenkt neue Nutzungen in die bestehenden Siedlungsflächen und erreicht in der Gesamtbilanz einer Flächenneuinanspruchnahme von Null. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen schlägt als Zielhorizont für das Erreichen dieses Umweltqualitätsziels das Jahr 2050 vor, der etwas ungeduldigere NABU das Jahr 2010.

Das 30-ha-Ziel ist diesem Hintergrund ein pragmatisches **Handlungsziel**, das dazu auffordert, das diffuse Gerede über „flächensparendere“ *(sparsamer als was ?)* Siedlungsentwicklungen und einen „möglichst sparsamen“ *(was heißt das konkret ?)* Umgang mit Grund und Boden zu beenden. Mittels **quantifizierter**, überprüfbarer Zielvorgaben für einen genau definierten Zeitpunkt will man zu handfesten, d. h. Ziel führendenMaßnahmen zu gelangen, die das Tempo der Siedlungsentwicklung tatsächlich bremsen. In Anlehnung an Ziele zur Erhöhung der Energieeffizienz wurde im Jahr 1998 vom BMU unter der damaligen Ministerin, Frau Angela Merkel, vorgeschlagen, dass bis zum Jahr 2020 die Flächenneuinanspruchnahme gegenüber 1996 auf ein Viertel von 120 auf 30 ha pro Tag reduziert werden soll.

Die Aufregung, die dieses konkrete Handlungsziel seither immer wieder auslöst, liegt genau darin begründet, dass nun klar und offensichtlich wird, dass eine echte Trendwende zu sparsamerem Flächenverbrauch nicht wirklich gelungen ist und dass zur Zielerreichung Maßnahmen erforderlich sind, die über frommes Reden und die „gerechte Abwägung“ in der Bauleitplanung weit hinausgehen und dass wirksame Maßnahmen sowohl Unternehmen als auch jeden Einzelnen in seinem Verhalten spürbar tangieren könnten.

Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen und Zersiedelung: Ursachen und Verursacher

Analysiert man die Ursachen dieses Wachstums, so sind zunächst zwei bevölkerungsbezogene Ursachen des Siedlungsflächewachstums zu unterscheiden (regionales Bevölkerungswachstum einerseits und Pro-Kopf-Wachstum der Wohnflächen andererseits), die – je nach tatsächlichem Gelingen oder Misslingen bei der Steuerung der Menge und der Richtung der Siedlungsentwicklung – im Endeffekt zu ähnlichen Siedlungsformen, aber ceteris paribus zu unterschiedlichen Bevölkerungsdichten führen.

Darüber hinaus hat auch der wirtschaftliche Strukturwandel der Produktion von der Schwerindustrie zur Konsumgüterindustrie, von der Produktion zu Dienstleistung und von nationalen und europäischen Märkten zu globalen Märkten sowie die weitere regionale Konzentration im Einzelhandel zu Standortverlagerungen der Betriebe geführt.

Hinzu kommt die destruktive interkommunale Konkurrenz, die vor allem in stagnierenden und schrumpfenden Regionen zu Fehlinvestitionen in neue Baugebiete einerseits und zu wachsenden Leerständen in bestehenden Baugebieten führt. Subventionen der öffentlichen Hand zur Wirtschaftsförderung und Investitionen in die (Fern-)Straßeninfrastruktur treiben die Zersiedelung zusätzlich voran.

Regionales Bevölkerungswachstum und Wohnraumversorgung

Ursache Nummer eins ist regionales Bevölkerungswachstum, z. B. durch Zuwanderung aus wirtschaftlichen und politischen Gründen (in den 1990er Jahren in ganz Westdeutschland, heute nur noch in Südwestdeutschland), durch Geburtenüberschüsse (bis vor kurzem im Emsland) oder durch eine längere Lebenserwartung (bundesweit wirksamer Effekt). Steigende Bevölkerungszahlen führen über kurz oder lang zu einer erhöhten Nachfrage nach mehr Wohnungen, und – werden diese knapp – nach Bauland. Dem wachsenden Siedlungsdruck und der Unzufriedenheit in der Bevölkerung kann begegnet werden

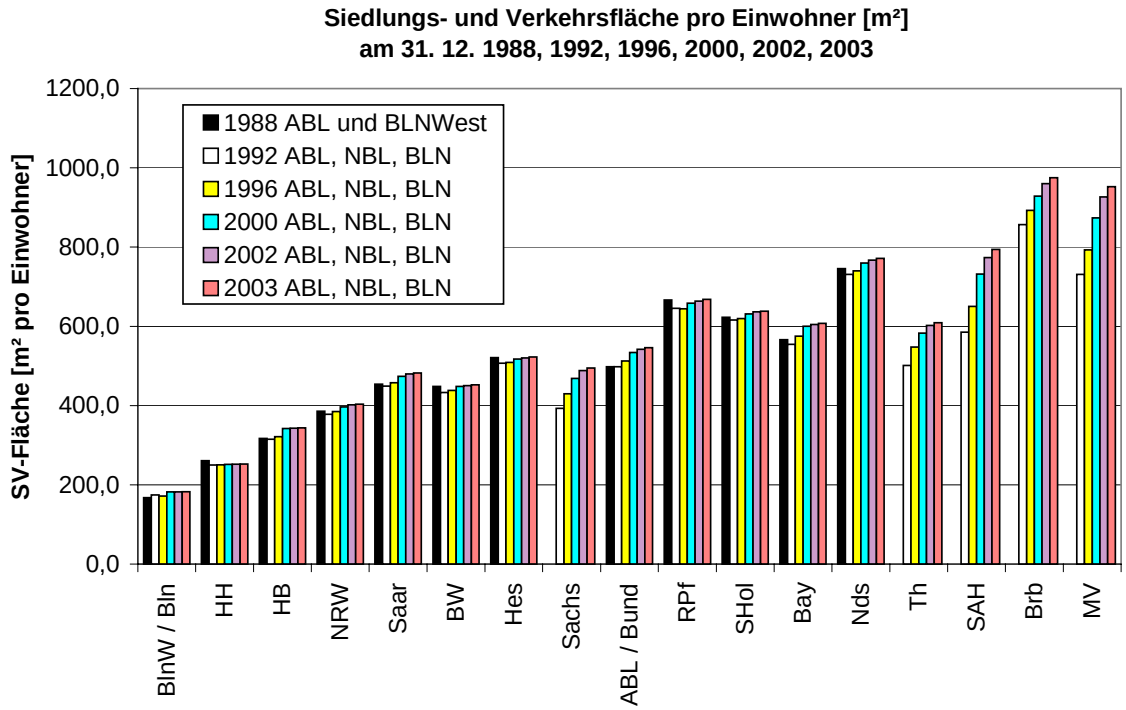
- durch Neuausweisung von Bauland durch die Gemeinden
- oder – falls vorhanden – durch die Nutzung von Baulücken und Baulandreserven,
- oder durch die effizientere Nutzung der vorhandenen Neubaugrundstücke und sparsamere Dimensionierung der Erschließungsstraßen (Kosten- und Flächensparendes Bauen)
- oder – falls vorhanden – Dachgeschossausbau und die Sanierung und Wiedernutzung leer stehender Wohngebäude
- oder – falls vorhanden – durch das Recycling von Gewerbe- und Konversionsbrachen
- oder auch durch Nachverdichtung in bestehenden Bebauungen (Aufstocken, Anbauen)
- oder durch effizientere Nutzung vorhandener, unterbelegter Wohnungen (Wohnungstausch, Zerlegung großer Wohnungen, Bildung von Wohngemeinschaften).

Untersuchungen in mehreren Bundesländern zeigen, dass das Potenzial an Baulücken, Baulandreserven und Siedlungsbrachen bei weitem noch nicht ausgeschöpft ist[1]. Das gilt sogar für die süddeutschen Wachstumsregionen, wo insbesondere in vielen kleinen Umlandgemeinden am Ortsrand Neubaugebiete ausgewiesen werden, während im Ortskern die alte Bebauung verödet. Weder Kommunalpolitik noch Bevölkerung sind sich der vorhandenen Flächenreserven bewusst. Modelvorhaben (z. B. „zurück in die Mitte“) versuchen hier einen Paradigmenwechsel einzuleiten.

Im Übrigen bestätigt sich in der Praxis, dass Flächen sparendes Bauen in Neubaugebieten vor allem dann angewendet wird, wenn Flächen knapp und teuer sind. Das gilt auch für die aufwändigeren und relativ teuren[2] Maßnahmen „Brachflächenrecycling“ und „Nachverdichtung im Bestand“. Auch sie kommen vorrangig dann zum Tragen, wenn vor dem Hintergrund allgemein hoher Bodenpreise sich der erhöhte Aufwand für das Freimachen und Herrichten der vorgenutzten Grundstücke rentiert.

[1] Der Bestand an Siedlungsbrachen beträgt nach Hochrechnungen des UBA derzeit etwa 139.000 ha (untere Schätzung).

[2] In Niedrigpreisregionen, insbesondere in Regionen mit Bevölkerungsschwund, rentiert sich das Brachflächenrecycling aus betriebswirtschaftlicher Sicht dagegen oft nicht, denn die Kosten für die Grundstücksaufbereitung können durch die Erlöse beim Grundstücksverkauf nicht gedeckt werden (Stichwort „negative Bodenwerte“). In der Konsequenz führt das dazu, dass in Niedrigpreisregionen trotz reichlich vorhandener Brachflächenreserven vorrangig neu ausgewiesenes Bauland auf der grünen Wiese bebaut wird. Aus Umweltsicht ist dies natürlich fatal.
Hier kann weitere Zersiedlung nur auf zwei Wegen gebremst werden: Entweder wird Brachflächenrecycling öffentlich gefördert, was in Zeiten leerer Kassen an Grenzen stößt, oder es werden konsequent Baurechte auf der grünen Wiese zurückgenommen, sofern sie nach Ablauf von sieben Jahren nicht ausgenutzt wurden.



Eine stark wachsende Bevölkerung führt deshalb in der Tendenz zwar auch zu einer – in ha gemessenen – hohen Flächeninanspruchnahme auf der grünen Wiese. Hohe Preise in Wachstumsregionen tragen allerdings auch dazu bei, dass die Neuinanspruchnahme **pro Kopf der Zuwanderer** vergleichsweise gering ausfällt und auch die bereits vorhandene Bevölkerung ihren Wohnflächenkonsum **pro Kopf der Bevölkerung** nur vergleichsweise sparsam ausweitet (s. Graphik, vgl. z. B. Baden-Württemberg und Bayern mit Niedersachsen und den neuen Bundesländern). Insofern fällt das Siedlungswachstum in schnell wachsenden Hochpreisregionen, in der Tendenz eher „kompakt“ aus.

Modellrechnungen des Umweltbundesamtes zeigen, dass das bundesweite 30-ha-Ziel es durchaus erlauben würde, Wachstumsregionen bis 2020 weiterhin mit dem nötigen Bauland zu versorgen – unter der Voraussetzung, dass das neue Bauland da ausgewiesen wird, wo es wirklich benötigt wird, und nicht da wo es nur zusätzlich dazu beitragen würde, die Wohnungsleerstände und Gewerbebrachen weiter zu vergrößern.

Eine weitere Befürchtung besteht – in Wachstumsregionen – nicht ganz zu Unrecht, dass nämlich eine Baulandverknappung zu unerträglich hohen Preisen führen könnte, weil spekulativ Grundstücke gehortet werden. Dies ist auch heute schon – ohne administrative Mengenbeschränkungen – auf dem süddeutschen Grundstücksmarkt zu beobachten. Die adäquate Antwort auf Grundstücksspekulation ist seit langem bekannt, nämlich unbebautes Bauland besonders hoch zu besteuern (Grundsteuer C), die sich nur bislang – aus welchen Gründen auch immer – nicht durchsetzen ließ. Vielleicht ist es ja an der Zeit, ergänzend zu den am Ende dieses Aufsatzes unterbreiteten Maßnahmevorschlägen des Umweltbundesamtes auch die „Grundsteuer C“ wieder ins Gespräch zu bringen.

Nur ansatzweise wird bislang auch die Möglichkeit in Betracht gezogen, die Ausnutzung unterbelegter Wohnungen zu erhöhen. Besonders hohe – derzeit allerdings nur theoretische – Potentiale gibt es im Wohnungsbestand, der von älteren Menschen bewohnt wird. Der Normalfall ist, dass ältere Menschen nach dem Auszug der Kinder oder dem Tod des Partners alleine in der großen Wohnung verbleiben. Der Umzug in kleinere Wohnungen fällt besonders den Bewohnern von Einfamilienhausgebieten schwer, denn sie müssten mit einem Umzug ihr vertrautes Wohnumfeld und ihre Nachbarschaft aufgeben.

Insofern führt die Eigenheimförderung – ursprünglich als Wohltat für junge Familien gedacht – langfristig zu einer besonders ineffizienten Wohnraumverteilung und schlägt indirekt auf junge,

wohnungssuchende Haushalte zurück, die nun ihren Wohnflächenkonsum einschränken oder auf neues Bauland noch weiter draußen in der Peripherie ausweichen müssen. Die weiten Wege und langen Fahrtzeiten, die – in der Gesamtbilanz – durch den spärlich belegten Wohnungsbestand hervorgerufen werden, belasten vor allem auch das Zeitbudget der jungen Familien, rauben die Muße für die Beschäftigung mit den Kindern und erschweren die Berufstätigkeit junger Mütter.

Vor diesem Hintergrund ist es dringend, zum einen über alternative Förderpolitiken für junge Familien, die sowohl die Wohnraumversorgung aus auch die Kinderbetreuung im Blick haben, nachzudenken, zum anderen aber auch über verstärkte Anreize[3] für ältere Menschen zum Wohnungstausch im Bestand oder zur Aufgabe ihrer Wohnung zugunsten alternativer Wohnformen. So gibt es neben den klassischen Angeboten in Senioreneinrichtungen in letzter Zeit auch eine beachtliche Reihe von Modelversuchen zu Senioren-WG's mit oder ohne betreutem Wohnen oder zum Wohnen von Jung und Alt unter einem Dach.

Besonders wichtig sind auch gezielte Bau- und Umbauprogramme in älteren Einfamilienhausgebieten zur Diversifizierung des Wohnraumangebotes und um älteren Menschen vor Ort Alternativen zu bieten. Angesichts künftig wachsender Probleme bei der Seniorenbetreuung ist es ohnehin erforderlich, den Nachzug jüngerer Haushalte in Siedlungen zu fördern, die demnächst stark überaltern werden.

Ansprüche an die Qualität der Wohnung und des Wohnumfeldes

Ursache Nummer zwei des Siedlungsflächenwachstums ist der Wunsch vieler Haushalte nach mehr Wohnfläche, nach mehr nutzbarer Grundstücksfläche, nach mehr Wohnkomfort oder nach mehr Wohnumfeldqualität[4]. Diese Ansprüche melden sich dann, wenn die primären Ansprüche an die Wohnraumversorgung (anständiges Dach über dem Kopf) halbwegs befriedigt sind und ein entsprechendes Einkommen die Finanzierung von gut ausgestatteten Wohnungen oder Eigenheimen im Grünen erlaubt.

Die wirtschaftlichen Randbedingungen, das heißt ein **hohes Einkommensniveau, moderate Arbeitszeiten und niedrige Kraftstoffpreise**, ermöglichten es auch, die Mobilität auf das eigene Auto auszurichten und dabei weite Fahrtentfernungen zwischen Wohnen in der Peripherie und Arbeiten – sei es in den Städten oder anderswo in der Peripherie – als normal und gegeben anzusehen. Staatliche Subventionen für die Wohneigentumsbildung und die Fahrt zur Arbeit haben diese Entwicklung zwar nicht hervorgerufen, sie haben sie aber wohlwollend unterstützt.

In Regionen mit nachlassendem Wachstum, stagnierenden Regionen und Schrumpfungsregionen ist die Nachfrage nach gehobenem Wohnen der dominierende Grund für die anhaltende Ausweitung der Wohnbauflächen, **wobei absehbar ist, dass dafür in zentralen Lagen die Wohnungsleerstände wachsen**.

---

[3] Als Anreiz wird von einigen Autoren u. a. auch der Vorschlag in die Diskussion geworfen, die Grundsteuer künftig deutlich zu erhöhen und dabei als Bodenwertsteuer zu gestalten, die sich nach der prinzipiellen Nutzbarkeit des Grundstücks richtet. Damit soll vor allem in Hochpreisregionen eine effizientere Grundstücksnutzung herbeigeführt werden. Auch ein künftig stagnierendes Rentenniveau bei steigenden Energiepreisen könnte u. U. die Motivation zum Wechsel in eine kleinere Wohnung erhöhen.

[4] Bis in die 1980er Jahre hinein wurden die Begriffe „Wohnkomfort" und „Neubauwohnung" ebenso gleichgesetzt ebenso wie „Wohnen am Stadtrand und im Umland" und „Wohnumfeldqualität". Im damaligen Wohnungsbestand waren diese Merkmale in der Tat hoch korreliert.
Inzwischen hat durch Zersiedelung auch die Wohnumfeldqualität an der Peripherie vielerorts gelitten und im Zuge der umfangreichen Gebäudesanierungen sind komfortable Wohnungen in allen Baualtersklassen und Wohnlagen anzutreffen. Im Ergebnis entscheidet heute die tatsächlich vorzufindende **Wohnumfeldqualität** darüber, welche Wohnungen in welcher Lage akzeptiert werden. Bezüglich der Wohnumfeldqualität kommt neben Kriterien wie „Ruhe", „Grün", „gute Infrastruktur", „ÖPNV-Anbindung", „MIV-Erreichbarkeit", „Stellplatzangebot" etc. in den letzten Jahren auch verschärft das Kriterium „soziales Umfeld" zum Tragen. Einige Wohnlagen sind infolge der fortgesetzten sozialen Segregation hinsichtlich der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung dermaßen abgeglitten, dass viele Eltern schulpflichtiger Kinder diese Wohnlagen nur noch dann akzeptieren, wenn für die schulische Versorgung Sonderlösungen gefunden werden.
Berichte über eine wieder zunehmende Attraktivität von Innenstadtquartieren als Wohnstandort auch für Familien mit Kindern basieren auf Entwicklungen in Leipzig und Berlin-Mitte. Das sind beides Stadtteile mit ostdeutscher Geschichte, wo sich vor allem der Anteil von Schülern mit nichtdeutschsprachigem Hintergrund noch bei weitem nicht auf das Niveau westdeutscher Großstädte eingepegelt hat. Ob sich die im Vorfeld viel gelobte Hamburger Hafencity mit dem gegebenen sozialen Umfeld in den angrenzenden Stadtteilen wirklich auch als Standort für Familien mit Kindern entwickelt, wird mit großer Neugier zu beobachten sein.
Es sind deshalb auch weiterhin große Anstrengungen in ressortübergreifenden Programmen (z. B. „Soziale Stadt") erforderlich, um die Quartiere westdeutscher Städte aufzuwerten und ihre Bewohner dazu zu befähigen, sich in die Gesellschaft zu integrieren und zur Volkswirtschaft beizutragen. Dazu gehören insbesondere auch der Erwerb der deutschen Sprache und die Chance zu Ausbildung, Weiterbildung und Erwerbstätigkeit. Nur so kann mittelfristig erreicht werden, dass die hier einmal eingetretene Sozialstruktur sich allmählich zum Positiven verändert.

Während der Wunsch nach mehr Wohnfläche pro Kopf im Prinzip ebenfalls mit dem o. g. Maßnahmenbündel befriedigt werden kann, stehen für die Wünsche nach mehr Wohnkomfort, einer höheren Wohnumfeldqualität und mehr nutzbarer Grundstücksfläche zusätzliche Handlungsoptionen zur Verfügung, als da sind:

- Nachträgliche Aufwertung der Wohngebäude und Verbesserung ihrer Nutzbarkeit (z. B. nutzbare Balkone (nachträglicher Anbau ist oft möglich), gesicherte Fahrradabstellplätze, nutzbare Dachterrassen, nutzbare Eingangsbereiche und Vorplätze; Gemeinschaftsräume, z. B. Tischtenniskeller[5])
- Aufwertung der Wohngrundstücke von Mehrfamilienhäusern (bessere Untergliederung und Gestaltung in öffentliche, halböffentliche und private Bereiche, z. B. Mietergärten, ruhige Sitzecken für Hausbewohner, ansprechende Spielflächen für Kinder; wo möglich Verlagerung des Parkens in ohnehin verlärmte Bereiche oder dorthin, wo es am wenigsten stören kann)
- Aufwertung und Verkehrsberuhigung des Wohnumfeldes (Tempo 30, autofreie Straßenabschnitte als Sielstraße oder Pocket-Park, Parkraummanagement, Straßenbegrünung, Verbesserung der Nutzbarkeit öffentlicher Grünflächen).

Große nutzbare Flächen könnten in Städten zugunsten des Wohnumfeldes zurück gewonnen werden, wenn es gelänge, das Wohnen ohne eigenes Auto durch entsprechende Angebote (ÖPNV, Car-Sharing, Fahrradförderung etc.) zu ermutigen. Bei einem Motorisierungsgrad von nicht mehr als 200 Pkw pro tausend Einwohner, sind – das haben Untersuchungen des DIFU und des IÖR belegt[6],[7] und das bestätigen auch die Erfahrungen aus niederländischen oder schweizerischen Städten – hohe städtebauliche Dichten (Geschossflächenzahlen von 1,8 bis über 3 in gemischten Quartieren) bei hoher Qualität des Wohnens und des Wohnumfeldes möglich.

Allerdings gibt es bislang nur wenige Städte (und Dörfer), die diese Handlungsalternativen zum Wohnungsbau auf der grünen Wiese auch wirklich mit Vorrang und Nachtruck betreiben. Überaus löbliche Ausnahmen sind z. B. die Städte München und Freiburg, gute Ansätze zur Verkehrsberuhigung gibt es auch – teilweise – in Berlin.

Strukturwandel der Wirtschaft und Standortwahl der Unternehmen

Eine dritte Ursache, die ganz wesentlich zur Neuinanspruchnahme der grünen Wiese und zur Zerstörung des Landschaftsbildes beiträgt, ist der Drang vieler gewerblicher Unternehmen weg von den traditionellen Altstandorten, die zwar über einen Schienenanschluss und eine relativ gute ÖPNV-Anbindung verfügen und in das Stadtgefüge integriert sind, die aber oft eine relativ schwache und störanfällige Straßenanbindung zum Fernstraßennetz aufweisen, hin zu Standorten im Umfeld leistungsfähiger Straßenverkehrsachsen.

Dahinter steckt zum einen der Strukturwandel fort von der Schwerindustrie hin zum verarbeitenden und veredelnden Gewebe, fort von schweren Massengütern hin zu immer feineren und leichteren, immer individueller nach Kundenwunsch gefertigten Spezialgütern, die in immer geringeren Losgrößen anfallen. Hinzu kommen immer engere Lieferfristen (Just in time). Die Bahn – vor allem der Transport mit Ganzzügen – und das (langsame) Binnenschiff als Massentransporteure verlieren dadurch erheblich an Bedeutung, während die Bedeutung des Lkw steigt. Die Güterproduktion und die damit verbundene Transportlogistik stehen im internationalen Wettbewerb, so dass die Senkung der Produktions- und Transportkosten für alle derartigen Unternehmen zwangsläufig im Vordergrund steht. Insofern müssen sie auf eine gute Verbindungsqualität ihrer Standorte, insbesondere auch im Hinblick auf die Straßenanbindung (und ggf. die Nähe zu Häfen oder Flughäfen) achten.

Allerdings hat in den letzten Jahren auch die Überlastung des Fernstraßennetzes in vielen Bereichen so zugenommen, dass viele Unternehmen dazu übergegangen sind, ihre Zulieferer wieder im engen

---

[5] Dass Gemeinschaftseinrichtungen auch gepflegt werden müssen, kann ein Hinderungsgrund sein, muss aber nicht; Wenn das Gebotene den Wünschen der Mieter entspricht, finden sich in vielen Fällen auch Freiwillige, die die Einrichtungen zu ihrem eigene Vergnügen oder für ein Dankeschön pflegen; viele Sondernutzungen entstehen ohnehin spontan im Konsens einiger Hausbewohner.

[6] Dieter Apel, Michael Lehmbrock et. al. „Kompakt, mobil, unrban – Stadtentwicklungskonzepte zur Verkehrsvermeidung im internationalen Vergleich“, DIFU 1997
Dieter Apel, Christa Böhme et. al. „Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung“, UBA-Berichte 1/00

[7] Hutter et.al. „Handlungsansätze zu Berücksichtigung der Umwelt-,Aufenthalts- und Lebensqualität im Rahmen der Innen-entwicklung von Städten und Gemeinden – Fallstudien; UBA-Texte 41/04

Umkreis anzusiedeln oder sich bei der Standortwahl zusätzlich zum Straßenanschluss auch einen Bahnanschluss zu sichern. Insgesamt hat die Bedeutung der Transportlogistik stark zugenommen.

All diese Umstrukturierungsprozesse bei der Güterproduktion haben natürlich ihre Spuren in der Siedlungslandschaft hinterlassen, Industriebrachen einerseits und neue Standorte im Umkreis der Autobahnen und Bundesstraßen andererseits – sofern die Produktion nicht ohnehin ins Ausland verlagert wurde. Für die Verkehrsmittelwahl der – noch verbliebenen – Arbeitnehmer im produzierenden Gewerbe bedeutet das allerdings, dass sie tendenziell seltener auf öffentliche Verkehrsmittel zurückgreifen können und häufiger auf den Pkw angewiesen sind.

Ein besonderes Thema im Zusammenhang mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel ist allerdings der fortgesetzte Auszug des Einzelhandels aus den Innenstädten und Ortskernen auf die grüne Wiese. Könnte man beim produzierenden Gewerbe vor dem Hintergrund des internationalen Wettbewerbs noch harte Argumente finden, warum die Abwanderung der produzierenden Betriebe an die Straßenachsen nicht nur betriebswirtschaftlich sondern auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht schwer zu vermeiden war[8], so lassen sich bei der Abwanderung des Einzelhandels für den täglichen Bedarf an die Peripherie derartige mildernde Umstände – aus gesamtwirtschaftlicher Sicht – nicht so leicht finden.

Im Falle des Einzelhandels scheint vielmehr klar, dass hier einzelbetriebliche Ziele der Kostenminimierung – im Kampf gegen Konkurrenten **in derselben Region** – klar gegen öffentliche Ziele des Gemeinwohls verstoßen. Denn von den niedrigen Angebotspreisen der Einkaufsmärkte auf der grünen Wiese sind alle Haushalte ausgeschlossen, die sich keinen Pkw leisten können. Also diejenigen, die auf niedrigste Preise am ehesten angewiesen wären.

Die niedrigen Angebotspreise der Grüne-Wiese-Betriebe sind vor allen Dingen auf drastische Personaleinsparungen beim Verkaufspersonal zurückzuführen (economy of scale), so dass in der Gesamtbilanz in der Region Arbeitsplätze im Einzelhandel verloren gehen. Ein weiterer Kosten sparender Effekt aus Sicht der Betriebe ist, dass in der Warendistribution die letzte, wegen der Kosten für die Fahrer und die Fahrzeughaltung besonders teure Stufe, nämlich die Feinverteilung der Waren in die Stadtteile und Wohngebiete, eingespart wird[9]. Diesen Arbeitsschritt übernimmt nun der Kunde mit seinem privaten Pkw. In der Kostenrechnung des Pkw-Kunden, der das Auto ja sowieso besitzt, gehen allenfalls die Grenzkosten für die Pkw-Nutzung ein: Das verbrauchte Benzin und – falls man ehrlich wäre – die Fahrzeugabschreibung. Die Staukosten, die Fahrbahnabnutzung sowie die mit dem hohen Fahrtenaufkommen verbundenen Umweltbelastungen, die deutlich höher sind, als die Belastungen durch den Lieferverkehr gewesen wären, trägt die Allgemeinheit[10].

Die verbleibenden, nicht motorisierten Haushalte müssen hingegen die Kosten der Feindistribution ebenso tragen wie die höheren Personalkosten des kleinteiligen Einzelhandels – wenn es denn an ihrem Wohnort in fußläufiger (oder Fahrrad-)Entfernung überhaupt noch eine Einkaufsmöglichkeit gibt. Insofern zeitigt die Abwanderung des Einzelhandels an die Peripherie zusätzliche, sozial fragwürdige Nebeneffekte die die ohnehin vorhandenen negativen sozialen Effekte der Motorisierung der einkommensstarken Haushalte weiter verstärken: Der ÖPNV verlor mit der Motorisierung einen großen Teil seiner zahlungsfähigen Kundschaft und ist seither noch stärker auf Subventionen angewiesen, und gleichzeitig belastet der Autoverkehr auch und gerade die zentralen Quartiere und Ortskerne besonders stark, in denen Nichtmotorisierte zwangsläufig häufiger leben und arbeiten.

Es stellt sich im Hinblick auf den nur örtlich und regional bedeutsamen Einzelhandel schon die Frage, wieso – obwohl die gravierenden ökologischen, städtebaulichen und sozialen Auswirkungen dieser Entwicklung offenkundig sind – Politik und Verwaltung bislang nicht in der Lage waren, diesem Treiben Einhalt zu gebieten. Die Ursache ist – wie sich gerade an diesem Thema besonders deutlich zeigt, weil es in aller Offenheit und Öffentlichkeit diskutiert wird – die destruktive interkommunale Konkurrenz um Gewerbesteuereinnahmen in Verbindung mit einer kurzsichtigen, schwächlichen, verantwortungslosen oder in Einzelfällen sogar korrupten Regional- und Landespolitik und -verwaltung, die ihre Pflichten gegenüber der Allgemeinheit nur widerwillig oder gar nicht erfüllt.

---

[8] Dabei sind allerdings die externen Kosten der Umweltbelastung noch nicht berücksichtigt. Die Frage ob es insgesamt (für Deutschland oder den Globus) besser wäre, auf die Herstellung bestimmter Waren in Deutschland zu verzichten und damit Exporteinnahmen zu verlieren (und ggf. stattdessen Waren aus dem Ausland zu importieren und dabei im Ausland einen ökologischen Fußabdruck zu hinterlassen) kann hier nur gestellt, aber nicht abschließend beantwortet werden. Wünschenswert wäre allerdings, dass **in allen Ländern** schrittweise damit begonnen wird, externe Kosten den jeweiligen Verursachern anzulasten. Dass dahin noch ein weiter und steiniger Weg zurückzulegen ist, zeigt exemplarisch die Debatte um die Besteuerung des Flugbenzins.

[9] Auch einige Autoherstellung sind inzwischen dazu übergegangen, die Kunden vor die Wahl zu stellen, ob sie ihren Neuwagen im Werk selbst abholen wollen oder ob sie – gegen einen nicht unerheblichen Aufpreis und zu einem vom Hersteller festgelegten Zeitpunkt – an den Autohändler ihres Wohnortes geliefert bekommen möchten.

[10] Thiemann-Linden et. al.: Modellvorhaben des Umweltbundesamtes „Räumliche Struktur des Einzelhandel und Auswirkungen auf Umwelt und Verkehr“, Teilbericht 4: „Vergleichende Umweltbilanz – Umweltwirkungen von ausgewählten Einzelhandelsstandorten in Leipzig“; http://wupperinst.org/download/3122/TB4.pdf

Im Gegenzug zur Abwanderung des produzierenden Gewerbes und des Einzelhandels aus den Städten sind allerdings auch eine Reihe neuer Dienstleistungs- und Büroberufe entstanden, die – auch betriebswirtschaftlich sinnvoll – zentral angesiedelt werden können. Neue Bürostandorte in den Städten haben zumindest einen Teil der alten Industrie- und Güterbahnbrachen genutzt. Auch neue Formen des Einzelhandel (Malls) kehren wieder in die Städte zurück, allerdings tragen sie nur zum Teil zur Stärkung der traditionellen Einkaufslagen bei. Zum Teil ziehen sie auch weitere Kaufkraft aus den Zentren ab, so dass sich der Niedergang dieser Lagen u. U. beschleunigt.

In der Gesamtbilanz geht – nach Berechnungen des statistischen Bundesamtes – die Flächenbelegung der **aktiven** Wirtschaft bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt tendenziell eher zurück. Infolge dieses Strukturwandels mit Neuansiedelung auf der grünen Wiese und Brachfallen der Altstandorte schreitet die Ausdehnung der durch Wirtschaftsbetriebe und die öffentliche Hand dauerhaft denaturierten Grundstücke in der Gesamtbilanz zügig weiter voran.

Zwischen 1996 und 2000 wurde für die gewerbliche Wirtschaft und öffentliche Infrastruktur (ohne Verkehr) etwa 50 ha neue Siedlungsfläche auf der grünen Wiese zur Verfügung gestellt, während gleichzeitig im Innenbereich etwa 16 ha pro Tag der Gewerbe und Konversionsflächen in Wohnflächen umgewandelt wurden. 9 bis 12 ha pro Tag fielen völlig aus der Nutzung und liegen seither brach. Der Zuwachs der durch die Wirtschaft oder durch die öffentliche Hand tatsächlich genutzten Flächen beträgt somit im o. g. Zeitraum 22 bis 25 ha pro Tag.

Neuere differenzierte Daten aus der Flächenstatistik werden voraussichtlich zum Ende dieses Jahres vorliegen. Instruktive Beispiele für die Ausweitung von Gewerbeflächen hat der BUND in nachstehender Veröffentlichung gesammelt.
http://www.flaechennutzung.nrw.de/fnvnrw3/main.php?STYLE=MUNLV_style.css&FRAMESET=FORUM&WINWIDTH=796&AKTUELLES=28

Verschärfte interkommunale Konkurrenz in stagnierenden und schrumpfenden Regionen

Während in den Wachstumsregionen angesichts der chronischen Baulandknappheit und hoher Bodenpreise durchaus auch Maßnahmen zur Innenentwicklung, Nachverdichtung und zum Brachflächenrecycling zum Tragen kommen können, reagieren in stagnierenden Regionen die Entscheidungsträger auf Flächenansprüche der Bevölkerung und Wirtschaft vor allem mit der Neuausweisung von Bauland, anstatt die anderen Handlungsoptionen ernsthaft zu verfolgen. Dadurch erhöht sich nicht nur die Siedlungs- und Wohnfläche pro Kopf der Bevölkerung rapide, es kann auch zu erheblichen Wohnungsleerständen kommen. Das betrifft natürlich auch die Wohnungsbestände und Konversionsflächen im öffentlichen Eigentum.

Hinter diesem Verhalten der kommunalen Entscheidungsträger steckt vor allem die – vordergründig durchaus nicht von der Hand zu weisende – Sorge, dass sich die Zurückhaltung der eigenen Gemeinde bei der Neuausweisung von Bauland bitter rächen könnte. Eine Gemeinde, die nur sparsam Bauland zur Verfügung stellt und vor allem auf den Flächen zehrenden Einfamilienhausbau verzichtet, verzichtet auf zusätzliche Einnahmen – insbesondere von gut verdienenden Steuerzahlern – oder verliert sogar Steuern zahlende Einwohner und Betriebe an die Nachbarkommunen. Der Verlust von Einwohnern führt zusätzlich auch zu geringeren Zuweisungen im kommunalen Finanzausgleich, was – so die Befürchtung – die finanziellen Handlungsspielräume der sparsamen Kommunen weiter einengen könnte.

Aus diesen Gründen wird in stagnierenden – und besonders auch in schrumpfenden – Regionen der Kampf der Kommunen um Einwohner und Betriebe mit großer Härte ausgetragen. Die massive Ausweisung und Erschließung von Wohnbauland, der dann doch oft nur eine zögerliche Nachfrage gegenübersteht, reißt weitere Löcher in die kommunalen Haushalte, denn die Refinanzierung der Erschließungskosten erfolgt oft erheblich schleppender, und die erzielten Verkaufserlöse liegen deutlich niedriger als erhofft, was wiederum den Bauträger in die Insolvenz führen kann.

Im Endeffekt wird durch das Überangebot in der Region der gesamte Immobilienbestand entwertet, was ggf. auch die Kreditwürdigkeit von Unternehmen und die Altersversorgung der Wohnungseigentümer unterminieren kann. Gleichzeitig wächst in der Region der Kostenaufwand für die Instandhaltung der Erschließungsstraßen und leitungsgebundenen Infrastruktur. Der Infrastrukturkosten müssen letztlich auf alle Einwohner und Betriebe in der Region umgelegt werden, sofern sie nicht durch Finanzhilfen des Landes oder des Bundes der Allgemeinheit aufgebürdet werden können.

Eine Erlösung aus diesem „Gefangenendilemma“, in dem die Kommunen in stagnierenden Regionen stecken, kann nur eine verstärkte **quantitative Steuerung** der Baulandausweisung auf regionaler

Ebene bewirken. Dies muss durch einen finanziellen Lastenausgleich insbesondere zwischen den Umlandgemeinden, die einkommensstarke Einwohner auf ihr Territorium gelockt haben, und den Städten,

- in denen die einkommensschwächeren Bevölkerungsschichten zurück geblieben sind,
- wo sich u. U. die Wohnungsleerstände im Geschosswohnungsbau häufen,
- die trotz Bevölkerungsverlusten weiterhin die Kosten für die nicht mehr ausgelasteten Infrastrukturen tragen müssen,
- die als zentrale Orte Dienstleistungen für die gesamte Region zur Verfügung stellen müssen,

flankiert werden. Dasselbe gilt natürlich für den Ausgleich zwischen sparsamen und weniger sparsamen Gemeinden untereinander. Insgesamt muss die regionale Sichtweise gegenüber dem kurzsichtigen lokalen Kirchturmsdenken massiv gestärkt werden.

Ausbau der überörtlichen Verkehrsinfrastruktur und Subventionen zur Wirtschaftsförderung

Eine **fünfte Ursache** des Flächenfraßes sind staatliche Vorleistungen „zur Verbesserung der Verkehrs- und Wirtschaftsstruktur“.

Obwohl die bereits vorhandene Verkehrsinfrastruktur (überörtliche Straßen und Bahnlinien) einen gewaltigen Instandhaltungsbedarf aufweist (bis 2020 steht etwa die Hälfte des vorhandenen Bruttoanlagevermögens zur Erneuerung an), unterbleibt die notwendige Instandhaltung zugunsten von „Investitionen“ in Neubaumaßnahmen. In der Gesamtbilanz schwillt dadurch die künftig instand zu haltende Infrastruktur immer weiter an. In Zeiten leerer Kassen stellt sich die Frage, wie dies künftig finanziert werden soll.

Diese bedenkliche Entwicklung wird auch dadurch mit verursacht, dass die üblichen Bewertungsverfahren zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit neuer Verkehrswege die ökonomischen Gewinne durch Zeiteinsparung bei den Fahrten der privaten Haushalte systematisch überbewerten, während der künftige Wartungs- und Instandhaltungsbedarf der Infrastruktur nicht berücksichtigt wird. Die Bewertungsverfahren kranken auch daran, dass sie nur Neubaumaßnahmen untereinander vergleichen und der Vergleich des Nutzens von Neubaumaßnahmen mit den Folgen unterlassener Instandhaltung im bestehenden Netz unterbleibt.

Es stellt sich auch die Frage, ob heute noch abgelegene, strukturschwache Regionen wirklich vordringlich eine bessere Straßenverkehrsanbindung brauchen. Das Beispiel der feinmechanischen Industrie im Schwarzwald zeigt, dass eine miserable Verkehrsanbindung auch ein Ansporn sein kann zur Entwicklung kleiner, leichter, komplexer Produkte, deren Herstellung ein hohes Maß an Know-How, Fähigkeiten und Fertigkeiten erfordert. Von der traditionellen Feinmechanik war es dann nur ein kleiner Schritt zum Einstieg z. B. in Maschinenbau, Mess- und Steuerungstechnik und die IT-Berufe. Diese Region hat auch künftig gute Chancen, international mitzuhalten, sofern die Menschen es weiterhin bewerkstelligen, durch hochwertige Ausbildung, Weiterbildung und Kreativität marktfähige Produkte und Dienstleistungen zu entwickeln. Eine Autobahn braucht sie nicht.

Eine weitere Fehlallokation staatlicher Mittel kommt vor allem in wirtschaftlich schwachen Regionen hinzu: Mit Subventionen wird nach dem Prinzip Hoffnung die Ausweisung und Erschließung von Gewerbeflächen finanziert, obwohl danach keine Nachfrage besteht. Die ungenutzten Gewerbeflächen verderben die ohnehin niedrigen Preise auf dem Markt für Gewerbeimmobilien und gefährden damit die Kreditwürdigkeit ansässiger Gewerbebetriebe. Innenentwicklung und Brachflächenrecycling werden dadurch ebenfalls verhindert, denn das niedrige Bodenpreisniveau macht die teure Aufbereitung der Flächen zum Verlustgeschäft. In den Büchern müssten die Brachflächen ehrlicherweise mit negativen Bodenwerten geführt werden. Sollen dennoch Brachen recycelt werden, z. B. um das Stadtbild zu beleben und den Tourismus anzukurbeln, müssen meist zusätzliche staatliche Fördergelder fließen.

Das reichhaltige Flächenangebot zum Nulltarif und die vielfältigen Subventionen der Wirtschaftsförderung führen also in der Gesamtbilanz zu kontraproduktiven Effekten. Wirtschaftlicher Aufschwung entsteht nicht durch Gewerbeflächen – genauso gut könnte man Störche ansiedeln, um die Geburtenrate zu heben –, sondern, wie das Beispiel Schwarzwald zeigt, durch Ideen für neue Aktivitäten, z. B. für die Entwicklung von neuen Produkten oder Dienstleistungen, und durch die Fähigkeit, diese billiger oder in höherer Qualität zu bewerkstelligen als andere Wettbewerber.

Insofern sollte Wirtschaftsförderung künftig vorrangig an der Qualifikation der Menschen ansetzen, damit diese in die Lage versetzt werden, den Wirtschaftsaufschwung herbeizuführen, der dann ggf. auch einmal zur Ingebrauchnahme der reichlich vorhandenen Gewerbeflächen führt.

Die Form des Siedlungswachstums und ihre Folgen:

Besiedelung, Zersiedelung, Zerschneidung, „Zwischenstädte“

Aufgrund der fünf oben beschriebenen Ursachen setzt sich der Prozess der Neuinanspruchnahme von Freiflächen trotz lahmender Konjunktur munter fort.

Je nach Ausgestaltung der **Form** der Siedlungsentwicklung

- als konzentrische „Jahresringe“ um bestehende Siedlungskerne mit Schwerpunkten um die bestehenden Zentren (über lange Jahre planerisches Leitbild, das sich aber wegen der Schwäche der Raumordnung und der interkommunalen Konkurrenz nicht verwirklichen ließ)
- oder in dezentraler Ausprägung mit überproportionalem Wachstum kleiner Gemeinden in der Peripherie und der Entstehung von Streunutzungen längs alter und neuer Verkehrsachsen (seit vielen Jahren die normale Praxis) –

kommt es dann zu einer mehr oder weniger ausgeprägten Zersiedlung, Landschaftszerschneidung und im Extremfall zur Ausbildung von „Zwischenstädten“.

In der Realität werden - in Relation zum quantitativen Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen – in **unverhältnismäßig hohem Maße** Freiräume zerschnitten, direkt zerstört oder indirekt entwertet. Die neue Siedlungsfläche schließt sich nämlich meist nicht in Jahresringen an vorhandene Siedlungskörper an, sondern sie wuchert beschleunigt längs der außerörtlichen Verkehrstrassen in die Zwischenräume der Siedlungen. Kleine Gemeinden in peripheren Lagen weisen in Relation zu ihren Bewohnerzahlen und vorhandenen Siedlungsflächen überproportionale Mengen an neuen Wohn- und Gewerbeflächen aus.

Da außerdem das Verkehrsnetz kontinuierlich weiter ausgebaut wird, wird die Landschaft nicht nur ständig weiter zerschnitten, es sprießen auch längs der neuen Verkehrswege weitere Pioniernutzungen und Siedlungssplitter aus dem Boden. Die Landschaft wird so weiter verlärmt und verbaut, von der Ästhetik der in die Landschaft gesetzten Baukörper ganz zu schweigen.

Das dabei entstehende Geflecht aus Siedlungsnutzungen und Restflächen wird in letzter Zeit mit dem Modewort „**Zwischenstadt**“ belegt. Das ist ein durchaus zutreffender Ausdruck dafür, dass diese Gebiete inzwischen nicht mehr wirklich ländlich sind und – zumindest in der optischen und akustischen Wahrnehmung - genügend von den negativen Merkmalen angesammelt haben, die man vor einigen Jahren noch vorwiegend den Städten zuschrieb, d.h. durch eine Vielzahl von Gebäuden, Parkplätzen und sonstige Betriebsflächen verstellte und versiegelte Bereiche, eine hohe Präsenz des Einzelhandels und verkehrsbezogener Dienstleistungen und der unausweichliche Verkehrslärm.

Die ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen der Zwischenstadt

Bei den Folgen des Siedlungswachstums, insbesondere den Umweltauswirkungen, geht es nicht nur um die Bodenneuversiegelung und ihre Folgen für den Wasserhaushalt und das Kleinklima (Etwa 50 % der neuen Siedlungs- und Verkehrsflächen werden über kurz oder lang versiegelt). Es geht auch nicht nur um den Flächenverlust für die Land- und Forstwirtschaft, die damit die Basis für die Produktion von Nahrungs- und Futtermitteln, nachwachsenden Rohstoffen und Energiepflanzen verliert[11]. Die Fragmentierung der Landschaft beeinträchtigt vor allem auch den Lebensraum

[11] Auch der Naturschutz sollte sich stärker für den Erhalt von Ackerflächen einsetzen. Denn auch heute intensiv genutzte Landwirtschaftsflächen könnten künftig für den ökologischen Landbau oder für den Naturschutz zur Verfügung stehen. Sind sie aber einmal besiedelt, dann entfällt diese Option für sehr lange Zeit weg.

Angesichts

- einer immer noch wachsenden Weltbevölkerung mit ihren Ansprüchen an Nahrungsmitteln und Energieversorgung,
- knapper werdender fossiler Energieträger und steigender Energiepreise (die auch negative Auswirkungen auf die industrielle Herstellung Stickstoffdünger und damit auf die Flächenproduktivität von Äckern haben könnten),
- zunehmender Bodenerosionen in vielen Teilen der Welt,

derjenigen, wildlebenden Tierarten, die hohe Ansprüche an ihr Territorium und ihren Bewegungsraum stellen.

Diese Tiere können keine neuen Nischen in menschlichen Siedlungen finden. Die „ökologischen“ Vorgärten der Einfamilienhaussiedlungen – wenn sie denn überhaupt ökologisch zu sein trachten - können den Verlust der Freiräume nicht wettmachen. Auch den Verlust der landwirtschaftlichen Produktionsflächen kann der Ökogarten nicht ernsthaft ersetzen. Die scheinbar geringe (prozentuale !) Versiegelung der Böden in Einfamilienhausgebieten entpuppt sich bei näherem Hinsehen als optische Täuschung. Absolut gesehen werden – unter Berücksichtigung der Straßenerschließung und Stellplätze - pro Wohneinheit in Einfamilienhausgebieten wesentlich mehr Flächen versiegelt als im verdichteten Geschoßwohnungsbau (siehe UBA-Hintergrundpapier http://www.umweltdaten.de/uba-info-presse/hintergrund/flaechenverbrauch.pdf).

Die Zwischenstadt beeinträchtigt auch die Entwicklungschancen des landschaftsorientierten Tourismus, eine wichtige potenzielle Einkommensquelle in strukturschwachen Regionen. Zwischenstädte bieten wenig Ansatzpunkte für naturnahe oder ästhetische Genüsse. Wer möchte denn schon wirklich gerne in einer Landschaft wandern oder Rad fahren, in der man erst lange Strecken durch einfallslose Einfamilienhaussiedlungen und gesichtslose Gewerbegebiete trecken muss, bis man endlich das erreicht, was vom freien Feld noch übrig geblieben ist, eine Landschaft in der man fast ständig im Sicht- und Hörbereich von Straßen bleibt und wo am Horizont die Wahrzeichen der immer gleichen Möbelmärkte und Fastfoodketten dräuen ?

Die Zwischenstadt erzeugt in der Gesamtbilanz weitere Wege zu notwendigen täglichen Aktivitäten, die oft zu Fuß oder mit dem Fahrrad nicht mehr bewältigt werden können, so dass Wege motorisiert zurückgelegt werden müssen. Da die Siedlungs- und Nutzungsdichten, die die Zwischenstadt kennzeichnen, in der Regel zu dünn und die Verbindungswege zu verzweigt sind, um zu vertretbaren Kosten durch öffentliche Verkehrsmitteln mit guter Qualität bedient werden zu können, bleibt oft als einzige zumutbare Mobilitätsalternative das eigene Auto. Dabei werden natürlich alle Menschen, die weder ein Auto besitzen noch Auto fahren können in ihrer Mobilität stark eingeschränkt. Jeder Zwischenstadtbewohner unterliegt deshalb im Falle von alters- oder krankheitsbedingten Erschränkungen der Fahrtüchtigkeit einem erhöhten Risiko, nicht nur aus der Berufstätigkeit sondern auch aus allen sonstigen gesellschaftlichen Aktivitäten ausgegrenzt zu werden.

Insgesamt fördert die Zwischenstadt einen flächen- material- und energieaufwendigen Lebensstil, der – das ist durchaus menschlich – von ihren Bewohnern als „frei“, „ungebunden“, „großzügig“, „bequem“ oder „individuell“ erlebt wird. Dieser Lebensstil verursacht pro Kopf der Bevölkerung entsprechend höhere Umweltbelastungen und er geht natürlich auch mit entsprechend höheren Fixkosten für Haltung, Wartung und Betrieb von Gebäudesubstanz, Infrastruktur und Fahrzeugen einher. Auch die Heizkosten für die großzügig dimensionierten Wohnflächen und die Treibstoffkosten für notwendige Fahrten werden bei diesem Lebensstil quasi zu Fixkosten.

Voraussetzung für das angenehme Leben in der Zwischenstadt sind somit neben einem sicheren und nicht allzu niedrigen Einkommen, das diese Fixkosten finanziert, auch möglichst niedrige Energie- und Kraftstoffpreise, damit die Fahrzeuge nicht nur für notwendige Fahrten sondern auch für Freizeitfahrten ohne Reue genutzt werden können.[12]

Allerdings scheint – zumindest für die nächsten Jahre - ein Ende der Schönwetterperiode auf dem Energiemarkt in Sicht. Mit kontinuierlich steigenden Kraftstoffpreisen, wie sie sich derzeit abzeichnen und stagnierenden Einkommen infolge der internationalen Konkurrenzsituation auf dem Arbeitsmarkt, könnte der Charme des automobilen Lebens in der Zwischenstadt doch merklich verblassen.

In Schrumpfungsregionen stellt sich noch ein weiteres Problem. Angesichts sinkender Bevölkerungszahlen, und einer sinken Anzahl an Steuer- und Gebührenzahlern wird es die

---

- der sich abzeichnenden Klimaerwärmung, deren mögliche Auswirkungen wir erst allmählich ahnen,

stellt sich zunehmend auch die Frage, ob es wirklich klug ist, sich die Nutzungsoptionen der Landwirtschaftsflächen und fruchtbaren Böden so leichtsinnig und für alle Zeiten zu verbauen.
Darüber hinaus sei die ketzerische Frage erlaubt, ob es der Weisheit letzter Schluss ist, Ackerflächen stillzulegen und in Standflächen für Fotovoltaikanlagen umzuwidmen. Das erneuerbare Energien-Gesetz sollte zumindest unter diesem Gesichtspunkt einmal diskutiert werden.

[12] An dieser Stelle sei angemerkt, dass die monatlichen Fixkosten für Haltung und Betrieb eines Mittelklassewagens höher liegen, als die Monatslöhne von Arbeitnehmern in Mittel- und Osteuropa, ganz zu schweigen von den Jahresverdiensten der Beschäftigten in den asiatischen Boomregionen.

öffentlichen Hände auf Dauer überfordern, Infrastrukturen im gewohnten Umfang flächendeckend vorzuhalten. Die Bedienungsqualität des ÖPNV muss zwangsläufig ausgedünnt werden und vor allem die Wasserver- und -entsorgungsnetze sind bei chronischer Unterauslastung auch in ihrer Funktionsfähigkeit gefährdet. In dieser Situation müssen entweder die Gebühren für die Wartung und Instandhaltung pro Nutzer deutlich erhöht werden, oder die Wasserversorgung muss wieder auf Hausbrunnen und Abwassergruben umgestellt werden. Die dritte Möglichkeit ist, dezentral gelegene Siedlungsteile aufzugeben und der Bevölkerung nahe zu legen, in die zentralen Orte umzusiedeln.

Welche dieser Möglichkeiten, die sich derzeit in der Diskussion befinden, künftig realisiert werden wird, wird sich in naher Zukunft erweisen. Eines ist jedoch sicher: Je stärker die Schrumpfungsregionen jetzt bereits zersiedelt sind und je mehr weitere Zersiedelung künftig noch zugelassen wird, umso schmerzlicher und teurer wird der künftig notwendige Anpassungsprozess. Wir sollten in der jetzigen wirtschaftlichen Situation wirklich alles unterlassen, um weiteren volkswirtschaftlichen Ballast an Gebäuden und Infrastrukturen anzusammeln, die in naher Zukunft wahrscheinlich keiner mehr braucht und die wir dennoch auf die eine oder andere Art bezahlen müssen.

Vor diesem Hintergrund scheint es an der Zeit, doch noch einmal über die Vorzüge der traditionellen europäischen Siedlungsstrukturen, insbesondere der gewachsenen Städte – mit allen ihren Eigenheiten nachzudenken.

Ein Plädoyer für die europäische Stadt – kompakt, urban, grün

Die folgenden Aussagen sind zum Teil subjektiv und spiegeln mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht die Wahrnehmung derjenigen Haushalte wieder, die zugunsten eines autoorientierten Lebensstils im Grünen die Städte verlassen haben. Viele der nachstehend dargestellten Potentiale werden heute nur unzureichend genutzt, insbesondere weil die Großstadtbewohner ebenfalls zu einem nicht unerheblichen Teil ihren Lebensstil auf das Auto abgestellt haben und z.B. ihre Einkäufe in Einzelhandelseinrichtungen am Stadtrand tätigen. Dennoch ist die Autorin der Meinung, dass es gute Gründe gibt, das Wohnen in der Stadt zu schätzen und daran zu arbeiten, dass die Städte wieder für mehr Menschen attraktiv werden, so dass sie künftig gerne der Stadt wohnen.

Die kompakte Stadt

Kennzeichnend für die kompakte Stadt europäischer Prägung – im Gegensatz zu vielen hoch verdichteten gewachsenen Städten Asiens und Südamerikas mit einer ein- bis zweigeschossigen Bebauung einerseits und den Citys nordamerikanischer Städte mit ihren Hochhäusern, die aus dem Meer der locker und flach bebauten Vororte herausragen, andererseits - ist eine vier- bis fünfgeschossige Bauweise in Form einer geschlossenen Blockrandbebauung.

Diese Bebauungsform hat eine ganze Reihe von gegenüber Vorzügen den o. g. Bauformen:

- Sie weist eine zwei bis vier mal höhere Geschossflächenzahl aus, als die Bebauung in asiatischen und südamerikanischen Städten und eine bis zehn mal acht mal höhere Geschossflächenzahl als die locker bebauten Vorstädte auf, was
    - entweder eine höhere Nutzungsdichte pro ha Grundfläche ermöglicht, die benötigte Siedlungsfläche reduziert und potenziell dazu beiträgt, Verkehr zu vermeiden
    - in der Regel zu vertretbaren Kosten eine gute Versorgung mit öffentlichen Verkehrsmitteln ermöglicht, so dass die Bewohner häufig auf ein eigenes Auto verzichten können
    - oder bei gleicher Ausdehnung der Siedlungsfläche mehr Nutzfläche zur Verfügung stellt und mehr Wohnkomfort für die Bewohner ermöglicht
- Sie kommt – im Gegensatz zur Hochhausbebauung - im Wesentlichen ohne aufwendige Haustechnik wie Zwangsklimatisierung aus. Fahrstühle wären auch hier zwar ein Beitrag zum Wohnkomfort, sie sind aber – zumindest in einem Teil der Gebäude – nicht unverzichtbar oder können im Bedarfsfall durch einen nachträglich eingebauten Treppenlift ersetzt werden

- Wegen des günstigen Verhältnisses zwischen Gebäudeoberfläche und Raumvolumen sind diese Häuser vergleichsweise sparsam zu beheizen, wenn die Fassaden und Fenster saniert und wärmegedämmt wurden
- Die geschlossenen Baufronten sorgen für ruhige Bereiche in den Innenhöfen, die zum Aufenthalt der Hausbewohner genutzt werden können. Voraussetzung ist natürlich, dass in den Höfen nicht geparkt wird. Wo die Blockrandbebauung inzwischen unterbrochen ist, könnte sie durch Neubau ergänzt werden.
- Geschlossene Bebauung schirmt auch die kleinen Seitenstraßen vom Lärm der Hauptverkehrsstraßen ab. An vielen Stellen könnten auch in den Straßen Inseln der Ruhe und Räume für den Aufenthalt der Menschen geschaffen werden, wenn es gelänge, den Durchgangsverkehr aus den Quartieren herauszuhalten. Zum Beispiel weisen viele Innerstädtische Wohnquartiere in Barcelona Bereiche auf, die – bis auf spärlichen Lieferverkehr zu den Geschäften – völlig autofrei gestaltet sind, und dem Aufenthalt der Bewohner dienen.
- Die geschlossenen Baustrukturen mit Innenhöfen bieten auch die Chance, dass Wohnen und potentiell störendes Gewerbe, z.B. Handwerksbetriebe, in enger Nachbarschaft störungsfrei nebeneinander existieren könnten.
- Die traditionelle Mischung von Wohnungen unterschiedlicher Größen und Ausstattungsmerkmale in den verschiedenen Etagen, in den Vorderhäusern und der rückwärtiger Bebauung unterstützt eine soziale Durchmischung der Quartiere und ein Zusammenleben unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen. Sie eröffnet die Chance zu sozialem Lernen und gegenseitiger Hilfe.
- Ein Wohnungswechsel wegen Veränderung der Lebensumstände führt nicht zwangsläufig zum Verlassen des Quartiers, was auch den sozialen Zusammenhalt und verschiedene Formen der Nachbarschaftshilfe unterstützt kann. Vor allem Senioren können von der Nachbarschaft mit jungen Menschen profitieren und Familien mit Kindern von der Nachbarschaft mit Senioren.
- Ein Teil Wohnungen weist auch zwei Aufgänge und zwei Leitungsstränge auf, so dass sie nach Bedarf geteilt und später wieder zusammengelegt werden können. Das erhöht die Flexibilität der Nutzungsmöglichkeiten.
- Diese Wohnungen können auch vergleichsweise problemlos z.B. durch Freiberufler gewerblich oder teilgewerblich genutzt werden.
- In den Erdgeschossbereichen sind häufig Räumlichkeiten für Läden, Lokale oder Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe, so dass zumindest die Chance für eine exzellente Nahversorgung für die im Quartier lebenden und arbeitenden Menschen besteht.
- Die Verschattung der unteren Etagen durch benachbarte Gebäude wird in Südeuropa allgemein als Vorteil angesehen. Dort werden auch heute neue Wohngebäude gerne so eng nebeneinander errichtet, dass sie sich gegenseitig Schatten spenden. In Mittel- und Nordeuropa wird dies kritischer gesehen. Aber hier besteht die Möglichkeit, die oberen, sonnigen Stockwerke dem Wohnen vorzubehalten während die unteren Stockwerke gewerblich genutzt werden. In allzu dicht bebauten Blöcken kann natürlich auch – unter der Voraussetzung, dass die Wohn- oder Gewerbeflächen nicht benötigt werden – behutsam entkernt werden.

Es gibt bereits eine nicht unbeträchtliche Anzahl von Beispielen – auch in Berlin, wo Quartiere mehr oder weniger konsequent verkehrsberuhigt wurden und wo Bewohner sich offensichtlich wohl fühlen.

Aber auch neuere, noch vergleichsweise dicht bebaute Wohnquartiere der Nachkriegszeit könnten behutsam umgestaltet und aufgewertet werden. Eine häufig anzutreffende Situation ist z.B. die senkrecht auf Hauptverkehrsstraßen zulaufende Zeilenbauweise. Licht, Luft, Sonne und Lärm können die Zwischenräume zwischen den Häuserzeilen mit ihren Grünanlagen und Parkplätzen frei durchfluten. Natürlich wäre es hier nur in einem Teil der Fälle möglich, die Bebauung durch eine – gewerblich genutzte Gebäudezeile parallel zur Hauptverkehrsstraßen abzuschirmen. Aber auch eine eingeschossige Laden- und Dienstleistungszeile könnte die Nahversorgung verbessern und die ebenerdigen Bereiche etwas vom Verkehrslärm abschirmen. Das Parken könnte neu geordnet werden die Flächen könnten, wenn sie entsprechend umgestaltet und den Wohnungen oder Aufgängen zugeordnet werden, dem Aufenthalt der Bewohner dienen.

Der Nachteil dichter Strukturen ist allerdings, dass sie auf gute Architektur angewiesen sind, um erträglich zu wirken. Bausünden lassen sich nicht so leicht durch Begrünung verbergen. Neubauten in verdichteter Bauweise müssen besonders sorgfältig gestaltet werden und auf die bereits vorhandene Bebauung Rücksicht nehmen. Es gibt aber inzwischen genügend gute Beispiele, die zeigen dass es auch heute möglich ist, Neubauten harmonisch angrenzend an ältere Gebäude anzuschließen.

Die urbane Stadt

Während Dichte sich noch vergleichsweise leicht definieren lässt, ist „Urbanität“ schwerer zu fassen. Wenn man sie antrifft, erkennt man sie, aber es erfordert schon etwas Überlegung, worin sie eigentlich besteht.

Nach Ansicht der Autorin, tritt Urbanität allenfalls in Städten mit einer Mindestzahl an Einwohnern auf (Arbeitshypothese: 100.000 Einwohner ? 300.000 Einwohner ?). Sie ist charakterisiert durch eine Vielzahl der beruflichen Spezialisierungen und Produktions- und Forschungsstätten (z.B. im handwerklichen, künstlerischen, medizinischen, wissenschaftlichen oder technischen Bereich), durch eine Vielfalt der Waren- und Dienstleistungsangebote und der kulturellen Veranstaltungen, für die es u. U. jeweils nur einen kleinen Kunden- oder Interessentenkreis gibt. Urbanität ist ohne Universitäten, Hochschulen und Schulen, die junge Menschen mitten in die Stadt bringen, undenkbar.

Die urbane Stadt ist auch eine Ideenwerkstadt, wo sich schöpferische Menschen in unterschiedlichen Konstellationen zusammenfinden und sich persönlich begegnen können. Wenn auch das Mobiltelefon und das Internet inzwischen den Ideen- und Informationsaustausch über große Entfernungen und unabhängig vom Aufenthaltsort der Beteiligten inzwischen sehr erleichtert haben, so ist doch ein gelegentlicher persönlicher Kontakt für eine gute Zusammenarbeit von unschätzbarem Wert.

Eine urbane Stadt geht liebevoll mit der verbliebenen historischen Bausubstanz um und findet dafür neue Nutungen.

Eine urbane Stadt braucht nur wenig privaten Autoverkehr, aber einen dichten ÖPNV der im Straßenraum Vorrang hat vor dem übrigen Kraftfahrzeugverkehr, ergänzt durch Taxis. Da es ein konsequentes Parkraummanagent gibt kommen Berufstätige überwiegend mit dem ÖPNV zur Arbeit, sind die Straßen und Stellplätze im Straßenraum frei für den notwendigen Wirtschafts- und Lieferverkehr. Die Bahnhöfe sind das Tor zur Innenstadt und haben ihr Schmuddelimage abgelegt.

Einkaufszonen und Dienstleistungszentren werden durch Straßencafes und andere Gastronomie aufgelockert und belebt und sind auch nach Ladenschluss nicht ausgestorben, weil im Umfeld immer noch gewohnt wird.

Die urbane Stadt nimmt Rücksicht auf Kinder, Senioren und Menschen mit Behinderungen. Die Bürgersteige und die öffentlichen Gebäude sind barrierefrei. Die öffentlichen Plätze bieten Raum für Aufenthalt, für Kinderspiel, für Bewegungsspiele und Sport der Jugendlichen und Erwachsenen, für Märkte und Veranstaltungen. Ausgewählte Straßenabschnitte in den Wohnquartieren sind für spielende Kinder reserviert.

Der Kraftfahrzeugverkehr verhält sich rücksichtsvoll und passt seine Geschwindigkeit an die Situation im Straßenraum an. Hauptverkehrsstraßen können von Fahrradfahren gefahrlos benutzt werden. Fahrzeuge halten an Zebrastreifen und die Ampeln sind so geschaltet, dass Fußgänger ohne lange Wartezeiten queren können.

Eine urbane Stadt steht mit den Hühnern auf und geht dennoch nicht um Mitternacht schlafen, aber sie bietet dennoch ihren Bewohnern ruhige Wohnquartiere.

Natürlich sind dies – insbesondere was das Verhalten der Verkehrsteilnehmer und die Gestaltung der Straßenräume angeht – zum Teil noch Wunschvorstellungen, allerdings zeigt auch die Erfahrung, dass es durchaus große Städte gibt, die mit einem konsequenten Verkehrsmanagement und einer bedachten Gestaltung öffentlicher Räume wirtschaftliche Aktivitäten mit hoher Lebens- und Aufenthaltsqualität zu verbinden wussten. Die Stadt Basel ist dafür ein besonders gelungenes Beispiel.

Die grüne Stadt

Städte können ihren Bewohnern auch viel Grün bieten, unter der Voraussetzung, dass die Höfe, Straßen und Plätze nicht durch stehendes Blech verstellt werden. Private Pkw werden am Tag in der Regel nur eine Stunde genutzt, die übrige Zeit stehen sie herum. Nur wenn es gelingt, möglichst viele

Haushalte für das Wohnen ohne eigenes Auto zu erwärmen, entstehen die Freiräume, die für eine hohe Wohnumfeldqualität benötigt werden. Angebote wie Car-Sharing oder Mietwagenservice, Firmen- und Mietertickets oder Mobilitätszentralen in den Quartieren, die auch Warenlieferungen für die Quartiersbewohner organisieren, könnten die Entscheidung der Bewohner auf das Auto zu verzichten, unterstützen. Einen Modellversuch für Wohnen ohne eigenes Auto gibt es zum Beispiel in der Stadt Halle.

Gelingt es, den Pkw-Besatz in den Städten zu verringern, dann können – wo immer Raum dafür geschaffen werden kann – Bäume die Straßen und Plätze säumen, grüne Innenhöfe, kleine Grünanlagen in der Quartieren, Parks, Uferstreifen an Flüssen oder Seen mit Spazierwegen Ruhe und Erholung bieten.

Zukunftsmodell Stadt ?

Unter diesen Voraussetzungen können kompakte grüne Städte und (natürlich erst recht auch urbane Städte) ihren Bewohnern eine Lebensqualität bieten, die die Lebensqualität an der Peripherie weit in den Schatten stellt. Darüber hinaus ist es denkbar, dass in Zeiten steigender Energiepreise sich die städtischen Transportsysteme und Wirtschaftsstrukturen wesentlich robuster erweisen werden, als die autoorientierten Transportsysteme und Wirtschaftsstrukturen der Peripherie. Insofern könnten die Städte bei anhaltend hohen Energiepreisen gegenüber dem Umland als Wohn- und Wirtschaftsstandort wieder erheblich an Bedeutung gewinnen.

Zusammenfassung und Vorschläge des Umweltbundesamtes zum Flächensparen und zur Förderung kompakter, grüner Siedlungsstrukturen

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche nimmt pro Tag bei Hochkonjunktur um gut 129 ha pro Tag zu, bei schwacher Konjunktur um knapp 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. Neben dem Bund sind auch die Länder und Kommunen gefordert, das ihnen zur Verfügung stehende Instrumentarium zum Flächensparen einzusetzen.

Investitionen in den Siedlungsbestand und in das Humankapital

Wie die bisherige Entwicklung zeigt, führt die Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbeflächen sowie sonstiger Infrastruktur nicht zwangsläufig zu mehr Wachstum und Wohlstand. Überhöhte Infrastrukturkosten durch übertriebene Erschließung neuen Baulands, eine Überdimensionierung von Erschließungsanlagen (beispielsweise Abwasseranlagen) oder die geringe räumliche Mobilität und finanzielle Flexibilität der Arbeitskräfte, die sich an ein Eigenheim gebunden haben, können sich auch als Wachstumshemmnis herausstellen. In Zeiten, wo Löhne wegen des globalen Wettbewerbs auch sinken können, sind die hohen fixen Belastungen der Arbeitnehmer durch Zins und Tilgung auch ein massives soziales Risiko. Öffentliche Gelder sollten deshalb künftig nur gezielt und wohldosiert in neue Infrastruktur, Wohnungsbau oder Eigenheimförderung fließen. Besser angelegt sind die Gelder für Ertüchtigung und Pflege des bereits Vorhandenen. Beispielsweise kann die Qualität des Gebäudebestands im Hinblick auf Energieeffizienz erhöht und das Wohnumfeld attraktiver gestaltet werden.

Die wichtigste Investition ist aber eine Investition in unser Humankapital, damit wir künftig im Wettbewerb auf den Weltmärkten bestehen können. Erforderlich sind verstärkte Anstrengungen in Bildung, Fort- und Weiterbildung, Forschung und Entwicklung.

Damit qualifizierte Frauen künftig nicht mehr auf Kindern verzichten müssen, wenn sie im Beruf bleiben wollen, oder den Beruf aufgeben müssen, wenn sie Kinder haben wollen, werden vor allem im Westen Deutschlands Betreuungsangebote für Kinder unter sechs Jahren in guter Qualität sowie flächendeckend Ganztagsschulen gebraucht. Hier geht es nicht um Investitionen in Beton sondern um Investitionen in qualifiziertes Personal. Bessere Kinderbetreuungsmöglichkeiten für berufstätige Mütter könnten künftig auch die hohen Geburtenausfälle in Deutschland etwas mildern, und den demographischen Wandel, dem wir entgegen gehen, etwas abfedern. Das Beispiel Frankreich zeigt, dass hier gute Chancen bestehen.

Besonders wichtige Maßnahmen des Bundes zum Flächensparen

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 Flächennutzungsteuer 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.

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.

Beitrag der Bundesländer

Flächensparen- Eine Aufgabe für die Raumordnung

Es ist ureigenste Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung, die notwendigen regionalen Kooperationen voranzutreiben. Dies geschieht derzeit nur unzureichend.

In vielen Bundesländern besteht die Tendenz, aus kurzsichtiger Gefälligkeit gegenüber den Bürgermeistern unter der Überschrift „Deregulierung und Verwaltungsvereinfachung“ übergeordnete Planungsebenen abzubauen. Die Ineffizienz bei der Allokation öffentlicher Mittel und der Nutzung der Infrastruktur wird dabei augenzwinkernd in Kauf genommen. Hier sei die ketzerische Frage erlaubt, wozu die Bundesrepublik Deutschland die kostspielige Verwaltungsebene der Länder braucht, wenn diese ihre Aufgaben ohnehin nicht erledigt.

Spaß beiseite, angesichts der strukturellen und fiskalischen Probleme, mit denen Deutschland derzeit kämpft, wäre es sehr zu begrüßen, wenn die Länder künftig nicht nur Zuständigkeiten reklamierten, sondern ihre Aufgaben – insbesondere hinsichtlich der Raumordnung und regionalen Koordination – auch verantwortungsvoll ausfüllten.

Sonderprogramme der Länder

- zur Entsiegelung von Flächen im Außen- und Innenbereich (auch zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität),
- zur Sanierung der Altlasten, deren Verursacher nicht mehr herangezogen werden können.

- zum Ausgleich der Grundstückswertverluste, die ggf. durch Bebauungspläne zur Umsetzung der Ziele der Raumordnung eintreten,

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.

Die künftigen Aufgaben der Kommunen und Regionen

Der Wettbewerb zwischen Kommunen einer Region um Gewerbesteuern, Einwohner und Arbeitsplätze ist auf Dauer für alle kontraproduktiv. Das gilt ganz besonders für stagnierende und schrumpfende Regionen. Die Kernstädte als Visitenkarten und Aushängeschilder der Region verlieren an Attraktivität und mit zunehmender Finanznot die Fähigkeit, die zentralen kulturellen und sozialen Dienstleistungen zu erbringen, die allen Menschen in einer Region zugute kommen und die einen Teil der Lebensqualität ausmachen. Auch Umlandgemeinden verlieren durch die zunehmende Zersiedelung der Freiräume an Attraktivität. In der Gesamtbilanz wird die Region durch mangelhafte Koordination und Kooperation in ihrer Wettbewerbsposition als Wirtschaftsstandort gegenüber anderen Regionen geschwächt.

Standortentscheidungen von Unternehmen sowie der Privathaushalte, die nicht mehr an einen Arbeitsort gebunden sind – beispielsweise Rentner oder bestimmte IT-Berufe – werden nicht nur zugunsten oder gegen einzelne Kommunen getroffen. Sie beziehen das gesamte regionale Umfeld mit seinen harten und weichen Standortfaktoren ein. Es ist deshalb in Zukunft notwendig, dass Kommunen einer Region kooperieren und gemeinsam an der Entwicklung der Standortqualitäten ihrer Region arbeiten. Dazu gehört eine klare Aufgabenverteilung sowie ein verbesserter Finanzausgleich zugunsten der Kommunen, die für andere Leistungen erbringen, und zulasten der Kommunen, die von Leistungen anderer profitieren. Eine klare Prioritätensetzung der künftigen Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur und – sofern erforderlich – des Wohnungsbaus durch die öffentliche Hand sind ebenfalls notwendig. Die Kommunen sind gefordert, sich an regionalen Abstimmungsprozessen konstruktiv zu beteiligen.

Gertrude Penn-Bressel, Umweltbundesamt,
Fachgebiet I 2.3 P Raumbezogene Umweltplanung

Mehr Informationen zum Thema:

Flächenverbrauch, ein Umweltproblem mit wirtschaftlichen Folgen; Presseinformation und Presse-Hintergrundpapier des Umweltbundesamtes; Berlin 2004;
http://umweltbundesamt.de/ uba-infopresse/2004/pd04-061.htm und http://www.umweltdaten.de/uba-info-presse/hintergrund/flaechenverbrauch.pdf

Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr – Materialienband;
Gertrude Penn-Bressel (Federführung), Almut Jehring, et.al.;
UBA-Texte 90/03; Berlin 2004;
http://www.umweltbundesamt.org/fpdf-l/2587.pdf

Mehr Wert für Fläche: Das „Ziel 30 ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land – Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung an die Bundesregierung;
http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download/publikationen/broschueren/Broschuere_Flaechenempfehlung.pdf

Internetseite www.flaechennutzung.nrw.de mit Angaben zur Entwicklung des Flächenverbrauchs in Nordrhein-Westfalen anhand flächendeckender Satellitenbilder aus den Jahren 1975, 1984 und 2001.
Entsprechende Luftbilder und quantitative Angaben für alle Gemeinden und Regionen.