

# Flächenverbrauch einschränken - jetzt handeln

Empfehlungen der Kommission  
Bodenschutz beim Umweltbundesamt



Kommission Bodenschutz

Umwelt  
Bundes  
Amt   
Für Mensch und Umwelt

**Autoren des Papiers:****Unterarbeitsgruppe „Flächenverbrauch“ der KBU**

Prof. Hubert Wiggering (ZALF Müncheberg)

Prof. Jens-Uwe Fischer (Deutsche Bahn AG)

Gertrude Penn-Bressel (UBA)

Dr. Wolf Eckelmann (Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe)

Prof. Felix Ekardt (Universität Rostock)

Prof. Ulrich Köpke (Universität Bonn)

Prof. Franz Makeschin (TU Dresden)

Prof. Yeong Heui Lee (Technische Universität Berlin)

Detlef Grimski (UBA)

Dr. Frank Glante (UBA, Geschäftsstelle KBU)

**Geschäftsstelle der KBU - Kommission Bodenschutz des Umweltbundesamtes**

Petra Henneberg

Wörlitzer Platz 1

D - 06844 Dessau-Roßlau

Tel.: 0340 / 2103 - 5322

Fax: 0340 / 2104 - 5322

E-Mail: [kbu@uba.de](mailto:kbu@uba.de)

Internet: <http://www.umweltbundesamt.de/boden-undaltlasten/kbu/index.htm>

Titelfoto: © Kaarsten / Fotolia.de

Stand: Dezember 2009

## 1. Problemstellung

Von den insgesamt etwas mehr als 357.000 Quadratkilometern der Landoberfläche Deutschlands werden rund 54% landwirtschaftlich genutzt, 30% sind von Wäldern und Forsten bedeckt, und knapp 3% umfassen die großen Tagebaue im nordöstlichen Nordrhein-Westfalen und in den neuen Bundesländern [Stand 2004] (UBA, 2009; UBA 2008). Fast 13% der bundesdeutschen Fläche sind so genannte Siedlungs- und Verkehrsflächen: dazu zählen Gebäude und umgebende Freiflächen, Straßen, Wege und Schienen, Erholungsflächen und Sportanlagen, betriebliche Areale mit Anlagen der Ver- und Entsorgung sowie Friedhöfe.

Die Neuausweisung gewerblicher Flächen erfolgte während der letzten 15 Jahre vor allem in wirtschaftlich starken Regionen, etwa im Bereich der Hansestadt Hamburg mit ca. 300 ha und z.B. in industriellen Entwicklungsgebieten in Sachsen mit 800 ha.

Gerade bei nachlassender Konjunktur wird eine reichliche Verfügbarkeit preisgünstiger Flächen als „konjunkturelle Wachstumsspritze“ erachtet. Aktuell liegt der sogenannte Flächenverbrauch für ganz Deutschland im vierjährigen Mittel bei etwa 104 ha/Tag.

Während der letzten 60 Jahre haben die Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland in ihrer Ausdehnung um mehr als das doppelte zugenommen, sie bedecken heute rund 46.000 km<sup>2</sup>, was in der Größe fast ganz Niedersachsen entspricht. Mit anderen Worten: Naturnahe oder landwirtschaftlich genutzte Böden wurden umgenutzt und erheblich verändert, überbaut, oder völlig zerstört, und damit multifunktionale Bodenfläche „verbraucht“. Produktive Standorte stehen damit nicht mehr für die Produktion von Nahrung und Rohstoffen zur Verfügung. Da aber nach wie vor viel zu wenig über die Eigenschaften dieser Siedlungs- und Verkehrsflächen bekannt ist, fehlt auch das Wissen über die ökologischen Konsequenzen des Flächenverbrauchs.

Ziel der Bundesregierung ist es, bis zum Jahr 2020 die Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. Nachdem die Statistiken zu Anfang dieses Jahrtausends noch ein verlangsamtes Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche, ist mittlerweile eine Verstetigung auf immer noch hohem Niveau und in einigen Bundesländer sogar eine Umkehr, also ein beschleunigtes Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen zu verzeichnen.

*Rückschluss der KBU: 104 ha/Tag ist dramatisch und nicht akzeptabel.*

Nicht akzeptabel auch deshalb, weil die Bevölkerungszahl in Deutschland seit Jahren stagniert und regional rückläufig ist. Dadurch fällt der auf die einzelne Person umgerechnete Flächenverbrauch noch gravierender aus. Jede zusätzliche Ausweitung der Siedlungsflächen bei rückläufigen Bevölkerungszahlen ist ein Indiz dafür, dass viele vom Menschen für Siedlungen genutzte Flächen und Böden nach deren Nutzung oder Verbrauch aufgelassen werden. Als quasi weggeworfene Ressource fallen sie brach und werden nicht mehr adäquat genutzt.

Insbesondere stieg die Siedlungsfläche der privaten Haushalte für Wohnen im Zeitraum 1992 bis 2004 um 22,1% (d.h., 61 ha pro Tag), während die Zahl der Einwohner (mit 1,9%) nur unwesentlich zunahm. Innerhalb der Gebäude nahm der individuelle Wohnflächenkonsum im betreffenden Zeitraum von 36 m<sup>2</sup> auf 42 m<sup>2</sup> zu.

Hingegen ist es gelungen, mehr Wertschöpfung auf immer weniger Siedlungsfläche zu erzeugen. Die Flächenintensität, d.h. der Quotient aus der für Produktionsaktivitäten beanspruchten Siedlungsfläche und der Summe der durch diese Aktivitäten erzielten preisbereinigten Bruttowertschöpfung, sank in den letzten Jahren um 5,1 %. Diese Entkopplung zwischen gesamtwirtschaftlicher Produktion und der damit korrespondierenden Nutzung von Siedlungsfläche ist allerdings nicht auf eine sparsamere Flächennutzung in den einzelnen Branchen zurückzuführen, sondern ausschließlich auf den Wandel der Wirtschaftsstruktur hin zu weniger flächenintensiven Produktionsaktivitäten, wie z. B. den sich ausweitenden Dienstleistungssektor (Destatis 2009).

So vielfältig wie die Gründe für die wieder anhaltende Flächeninanspruchnahme müssen auch die jeweils zu ergreifenden Maßnahmen sein, um dem gezielt entgegenzusteuern. Ein erster Ansatz um das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung zu erreichen wäre allerdings eine konsequente **Flächensparpolitik** und **effiziente Flächennutzungspolitik**. Diese muss keineswegs in ein absolutes Bau- und Versiegelungsverbot münden. In der Gesamtdiskussion würde jeder Verdacht, wirtschaftliche und soziale Entwicklungen blockieren zu wollen, in Politik, Gewerbe und Industrie, wie auch in der Bevölkerung gravierende Akzeptanzprobleme hervorrufen.

Diesem entsprechend werden in den folgenden Ausführungen gezielt die verbleibenden Möglichkeiten zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme wieder aufgegriffen.

## 2. Definitionen, Terminologien

Landläufig wird von **Flächenverbrauch** gesprochen. Auch wenn damit die negativen Folgen dieser Handlungen deutlich gemacht werden sollen, so ist doch die **Flächeninanspruchnahme** der fachlich wie sprachlich korrekte Begriff. Fläche wird nicht im thermodynamischen Sinne verbraucht. Vielmehr wird Fläche durch eine neue Nutzung in Anspruch genommen. Wie bereits weiter oben erwähnt bedeutet dies, dass insbesondere bisher land- und forstwirtschaftlich genutzte, aber auch z. B. naturbelassene Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt werden. Welche Nutzungen dann letztlich wie zugeordnet werden, liegt in Deutschland in der Hand der Bundesländer bzw. Kommunen, in deren Kompetenz die räumliche Planung liegt und die letztlich auch die Entscheidungen treffen und Maßnahmen bzgl. einer nachhaltigen Flächenpolitik durchführen. Dementsprechend sind die im Folgenden angeregten Handlungsoptionen für eine nachhaltige Flächenpolitik auch an die Zuständigkeiten in den Bundesländern und Kommunen adressiert.

Derzeit gibt es keine Vergleichbarkeit zwischen den jeweiligen Länderstatistiken der Bundesländer. In den Statistiken gibt es zahlreiche Artefakte. Wie gravierend dies sein kann zeigt das Beispiel der Zuordnung der Truppenübungsplätze, wenn diese nicht wie üblich als Wald, sondern als Erholungsfläche ausgewiesen werden.

*Forderung der KBU:* **Die Flächenkategorien müssen bundesweit harmonisiert werden.** Es ist eine Normierung der statistischen Auswertungen unter Verwendung neuester Geoinformationssysteme erforderlich. Dazu wurde durch die 72. UMK eine Ad-hoc AG der LABO (Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz) eingerichtet, die aus Sicht der KBU dazu eine Entscheidungsvorlage erarbeiten sollte.

Vorschläge zur Vereinheitlichung von Begriffen:

**Nachhaltiger Bodenschutz** ist vorsorgender Schutz des Bodens, verbunden mit dem Ziel der Zukunftsgerechtigkeit unter Umsetzung des Nachhaltigkeitsgebots und Beachtung des nachhaltigen Umgangs mit den Böden unter Berücksichtigung seiner Tragfähigkeitsgrenzen. Bodenvorsorge für die gegenwärtigen Generationen wird überhöht durch den Aspekt der Zukunftsvorsorge (Lee, 2006, S. 1 ff.).

**Flächennutzung** ist die Inanspruchnahme von Bodenflächen für bestimmte menschliche bzw. gesellschaftliche Zwecke unter dem Gesichtspunkt der Flächennutzungsplanung.

*Während als Bodennutzung vorwiegend nutzbare Bewuchsarten (und andere land- und forstwirtschaftlich relevante Nutzungen) gelten, beziehen sich Flächennutzungen auf die Nutzung der Bodenflächen und umfassen alle flächenbezogenen Nutzungsarten.*

**Flächen(neu)inanspruchnahme** (Flächenverbrauch) ist die nichtstoffliche Bodenbelastung, die durch anthropogene Einflüsse auf die Bodenqualität verursacht sind. Unter den weit gefassten Begriff fallen alle Veränderungen der gewachsenen Bodenprofile und der Grundwasserverhältnisse durch bauliche Maßnahmen, Zerschneidungswirkungen durch linienhafte Infrastrukturen, klimatische Verschlechterungen durch Bebauung sowie Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes.

**Flächenrecycling** ist die nutzungsbezogene Wiedereingliederung solcher Grundstücke in den Wirtschafts- und Naturkreislauf, die ihre bisherige Funktion und Nutzung verloren haben - wie stillgelegte Industrie- oder Gewerbebetriebe, Militärliegenschaften, Verkehrsflächen u. ä. - mittels planerischer, umwelttechnischer und wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

**Versiegelung** ist die teilweise bis völlige Abdichtung der Bodenoberfläche. Dadurch werden insbesondere die natürlichen Bodenfunktionen als Bestandteil des Naturhaushalts, Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen auf Grund der Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungseigenschaften, insbesondere auch zum Schutz des Grundwassers, dauerhaft beeinträchtigt.

### 3. Maßnahmenbündel

#### 3.1 Bevölkerungspolitische Hintergrund

Die Bevölkerungszahl in Deutschland entwickelt sich regional unterschiedlich. In der bundesweiten Gesamttendenz ist sie rückläufig. Das wird den Prognosen zufolge auch langfristig so bleiben (vgl. Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2009).

Einschlägige Analysen (Müller et al. 2007) zeigen, dass die Flächeninanspruchnahme nicht mit steigender Wirtschaftskraft und zunehmender Bevölkerung korreliert. Trotz sinkender Wirtschaftskraft und schrumpfender Bevölkerung wurden vielfach noch in großem Umfang neue Baugebiete für Wohnen und Gewerbe auf der grünen Wiese ausgewiesen - jedoch in der Folge nur teilweise oder gar nicht bebaut. Entsprechend wuchs der Bestand unbebauter Wohn- und Gewerbegrundstücke in Neubaugebieten am Ortsrand und addierte sich zu den bereits vorhandenen Baulücken oder Industriebrachen im Bestand.

Zudem nahmen durch wachsende Wohnungsbestände bei schrumpfender Bevölkerung die Wohnungsleerstände zu und zwar in älteren Gebäuden wie auch im Neubau (Schröter, 2006).

Hinzu kommt vor allem in den neuen Bundesländern ein forcierter Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, um die bestehenden „Defizite“ bei der Erschließung für den Regional- und Fernverkehr aufzuholen.

All dies führt dazu, dass in vielen schrumpfenden Regionen ein „überschüssiges“ Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen zu verzeichnen ist, während andererseits in Wachstumsregionen, wo sich wirtschaftliche Entwicklung und Bevölkerung konzentrieren, zwar absolut gesehen viel neue Fläche in Anspruch genommen wird, aber bezogen auf die Bevölkerung und die Wirtschaftskraft ist die neue Flächeninanspruchnahme vergleichsweise sparsam. Dies liegt zum Teil auch an den hohen Bodenpreisen, die zu einer sparsamen Flächennutzung anregen und außerdem das Brachflächenrecycling wirtschaftlich eher profitabel machen.

*Die KBU hält fest: **Jede Zahl über 0 Hektar ist langfristig bei rückläufigen Bevölkerungszahlen zu viel.***

In der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie betont die Bundesregierung, dass ein verstärktes **Flächenrecycling** eine wesentliche Maßnahme für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist. Auf Länder- wie auf kommunaler Ebene wurden mittlerweile Anstrengungen unternommen, um vorgenutzte Flächen im Bestand - und hier insbesondere im Stadtraum - für neue Nutzungen zu entwickeln und verfügbar zu machen. Auch wenn eine genaue Benennung des bundesweiten Brachflächenbestandes derzeit mangels präziser Daten nicht möglich ist, kann das verfügbare Potential an vorhandenen Industrie- und sonstigen Siedlungsbrachen nach wie vor als erheblich eingeschätzt werden. Immerhin reichen die vorhandenen Datenbestände aus, um die Größenordnung deutlich zu machen. Hochrechnungen des Umweltbundesamtes gehen von einem bundesweiten Brachflächenbestand mit vermuteten oder tatsächlichen Kontaminationsproblemen von ca. 150.000 ha im räumlichen Zusammenhang zum Siedlungsraum aus (interne Hochrechnung aus Daten der Quelle: UBA 2003, S. 43). Wird die amtliche Flächenstatistik des Statistischen Bundesamtes zugrunde gelegt, so wurden im Jahr 2004 168.000 ha der vorhandenen Gebäude- und Freiflächen nicht genutzt. Werden weitere ca. 7000 ha ungenutzte Betriebsflächen und ca. 1000 ha ungenutzte Verkehrsflächen berücksichtigt, so ergibt sich bereits ein Flächenpotential von ca. 176.000 ha.

*Forderung der KBU: **Es bedarf einer konsequenten Erhebung des Brachflächenbestandes, um auf dieser Grundlage Potenziale zur Innenentwicklung von Siedlungsräumen zu berechnen.***

Auf dieser Grundlage gilt:

**Flächenrecycling muss ein wesentliches Gebot einer zukunftsweisenden Flächenpolitik sein.**

## Das bislang nicht genutzte Potential an Brachflächen ist marktgängig zu machen und als echte Alternative auf dem Grundstücksmarkt anzubieten.

Die nachstehenden Wiedernutzungspotenziale beruhen auf den Angaben der Gemeinden (s. Abb. 1). Dabei bedeuten hohe Wiedernutzungspotenziale, dass Flächen vorhanden sind und die Gemeinden sich darum bemühen, dass die Flächen wieder in Nutzung kommen. Niedrige Wiedernutzungspotenziale können hingegen auch bedeuten, dass zwar Flächen vorhanden sind, die Gemeinden sich aber nicht um Wiedernutzung bemühen.

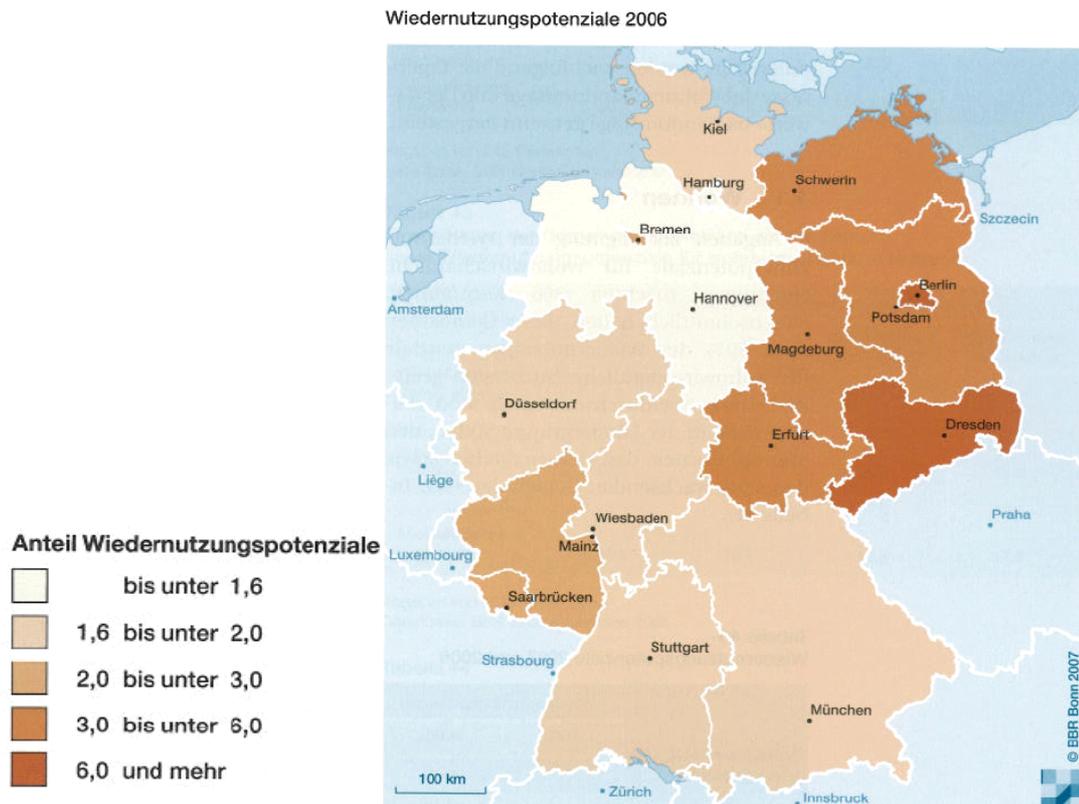


Abb 1: Anteil Wiedernutzungspotenziale an der Gebäude- und Freifläche 2006 in %; BBR (2006)

Das Potential marktverfügbarer Gewerbebrachen ist bereits enorm. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Dosch, 2008) hat auf der Basis der Ergebnisse seiner letzten diesbezüglichen Umfrage im Jahre 2006 hochgerechnet, dass das bundesweit als Gewerbebauland nutzbare Brachflächenpotential 63.000 ha beträgt.

Das heißt, dass dieses Flächenpotential bereits auf dem Grundstücksmarkt planungsrechtlich als Gewerbebauland ausgewiesen ist und unmittelbar genutzt werden könnte.

Die dargelegten Zahlen machen deutlich, dass ein hinreichendes Flächenpotential verfügbar ist, um als Alternative zur „Grünen Wiese“ oder wertvollem Ackerland für als Standort für neue Nutzungen zu dienen. In der Zukunft müssen deshalb die Randbedingungen geschaffen werden, dass das Flächenrecycling auch unabhängig von staatlichen Förderprogrammen zur Selbstverständlichkeit wird.

Die KBU untersetzt das geforderte **Flächenrecyclinggebot** mit folgenden konkreten Maßnahmen. Es gilt:

- den Begriff BRACHFLÄCHE einheitlich zu definieren und **Brachflächen- und Baulückenkataster** auf kommunaler Ebene mit integrierter offensiver Flächenangebotspolitik der Kommunen etablieren
- eine **Vorrangregelung für Brachflächenentwicklung** gegenüber Freiflächen einzuführen (Genehmigung für Freifläche nur, wenn nachweislich keine Brache für Nutzungszwecke in Betracht kommt (vgl. Sequential Testing in England). Um die Flächenspargebote in BauGB und ROG umzusetzen, bedarf es einer entsprechenden Verordnungsermächtigung im ROG.

Konkret sollte der § 35 Abs.2 BauGB neu gefasst werden. Danach sollte ein Bauen im Außenbereich nur zulässig sein, wenn im gleichen Umfang **an anderer Stelle Entsiegelung und Renaturierung** (Herstellung einer durchwurzelbaren Bodenschicht)erfolgt.<sup>1</sup>

Ein weiterer Ansatzpunkt ist § 1 Abs. 3 BauGB, der die Planrechtfertigung regelt und angesichts des sehr vagen Merkmals der Erforderlichkeit den Gemeinden ein weites Planungsermessen einräumt. Für die Erforderlichkeit ist es bisher ausreichend, wenn der Bebauungs-Plan nach der Konzeption der Gemeinde notwendig ist, um ihre planerischen Vorstellungen zu realisieren.

*Hier fordert die KBU,*

- dass die „Erforderlichkeit“ von Neuausweisungen dahin gehend präzisiert wird, dass ein Nachweis zu führen ist, dass im Innenbereich keine geeigneten Nachverdichtungspotenziale, insbesondere Brachflächen oder Baulücken verfügbar sind
- Auch bei Neubaugebieten Neuversiegelungen zu kompensieren sind, indem **Entsiegelungs- und Renaturierungsmaßnahmen** an anderer Stelle vorzunehmen sind.
- Zur Bewältigung der Brachflächenproblematik müssen **kommunale Strategien** verpflichtend erarbeitet werden und deren erfolgreiche Umsetzung mittels zu entwickelnder Indikatoren und zu erstellender Fortschrittsberichte nachgewiesen werden.
- **Öffentliche Förderungen** sind auf Brachflächen zu fokussieren (z. B. öffentlicher Wohnungsbau nur noch auf Brachen bzw. vorgenutzten Flächen).
- Kommunen sollen für Erfolge **beim Brachflächenrecycling belohnt werden** (z.B. über den kommunalen Finanzausgleich).

### **3.2. Überprüfung und Optimierung der Zuständigkeiten, Verwaltungszusammenhänge und politischen Entscheidungswege**

Eine zwangsweise Durchsetzung geringerer Flächeninanspruchnahme kann keine Handlungsoption sein. Also gilt es, die Nachteile der Zersiedelung für Umwelt, Ökonomie und

---

<sup>1</sup> Hierzu vgl. *Ekardt*, ZUR 2001, S. 249 ff.

sozialen Zusammenhalt<sup>2</sup> bewusst zu machen, mit dem Ziel wachsender Akzeptanz verbrauchsbremsender Maßnahmen. Diese Diskussion muss aber, über die Analyse aktueller und zukünftiger Landnutzungskonflikte bis zur Entwicklung konfliktlösender raumordnerischer Konzepte wissenschaftlich begleitet werden. In ihnen muss die Stellung des Flächenrecyclings konsequent gestärkt werden.

Die Wissenschaften müssen zudem für die Zieldiskussion belastbare, hinreichend detaillierte Entscheidungskriterien vorhalten. Diese müssen auch die Restgefahren bei und nach vollzogenem Flächenrecycling einschließen sowie deren Abwägung gegenüber den nachteiligen Wirkungen eines übermäßigen „Flächenverbrauchs“ bei Verzicht auf Flächenrecycling.

Bisherige Regelungen bleiben aber stumpf, solange sie in der planerischen Abwägung gegenüber wirtschaftlichen und politischen Interessen zurückgestellt werden dürfen. Um dies zu vermeiden, muss die Politik Strukturen mit ausreichendem Anreiz für eine grundlegende Neuorientierung bei der Flächennutzung mit hohem Stellenwert des Flächenrecyclings schaffen. Dazu gehört es, bestehende Regelungen entsprechend anzuwenden, die planungsrechtlichen Regelungen weiter zu ergänzen, und insbesondere das verfügbare ökonomische Instrumentarium gezielt umzusetzen. So kann mit einer konsequenten Verteuerung der Flächeninanspruchnahme die Nachfrage nach bisher für Siedlung und Verkehr ungenutzten Flächen zurückgefahren werden. Besonders zielführend erscheint dabei ein Mix aus quantitativer Festlegung der nutzbaren Fläche, Erhebung von (Lenkungs-)Abgaben und Umorientierung bei der Wirtschaftsförderung und bei den Maßstäben des kommunalen Finanzausgleichs.

Wesentliche Veränderungen im Umgang mit Flächen könnten mittels sogenannter handelbarer Flächenausweisungsrechte erzielt werden. Es wäre dabei hoheitliche Planungsaufgabe, die Größe der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr als Rahmenwert landes- oder gar bundesweit in wiederkehrenden Zeitabständen festzulegen.

*Die KBU regt als Maßnahme an: **Um handelbare Flächenausweisungsrechte einzuführen, muss ein Kontingentierungssystem erarbeitet werden.***

Dieses wäre als dynamisches System zu entwickeln, wobei die Anzahl zusätzlicher Flächenkontingente im Zeitverlauf stetig zurückgefahren werden sollte. Denn letztlich ist nicht eine fixe Zahl „Hektar pro Tag“ zielführend, sondern eine über die Jahre dynamisch zurückgehende Rate des zulässigen Flächenverbrauchs.

Für die Länder wären zunächst Zwischenziele zu formulieren (s. Rechenbeispiel Tab.1), und auf die einzelnen Regionen und Kommunen zu übertragen - als Grundlage für eines „Flächenbusinessplans“ der Kommunen.

---

<sup>2</sup> <http://www.umweltdaten.de/uba-info-presse/pi04/pd04-061.pdf> <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3576.pdf>

### Rechenbeispiel für den Kontingentierungsansatz

Die vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsziele für die Bundesländer für das Jahr 2020 errechnen sich in - gleicher Gewichtung - aus dem Ausgangswert der Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr im Zeitraum von 2001 bis 2004, der Anzahl der Einwohner im Jahr 2007 sowie der voraussichtlichen Anzahl der Einwohner im Jahr 2020 (Prognose der Statistischen Bundes- und Landesämter). Auf dem Weg zum Nachhaltigkeitsziel 2020 können- ausgehend vom Ausgangszustand im Zeitraum 2001 bis 2004 für die Jahre 2010 und 2015 Zwischenziele vorgeschlagen werden.

*Tabelle 1: Teilschritte für die Bundesländer zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels des Bundes für die Flächeninanspruchnahme*

Bundesland	IST		Zwischenziele (Vorschlag)		Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie
	2001 - 2004	2004 - 2007	2007 - 2010	2012 - 2015	2017 - 2020
Berlin	0,29	0,28	0,50	0,68	<b>0,85</b>
Hamburg	0,79	0,77	0,68	0,59	<b>0,51</b>
Bremen	0,17	0,20	0,17	0,18	<b>0,18</b>
Nordrhein-Westfalen	15,2	15,4	11,6	8,7	<b>5,7</b>
Saarland	0,72	0,75	0,57	0,44	<b>0,31</b>
Baden-Württemberg	10,4	9,3	7,8	5,7	<b>3,6</b>
Hessen	3,9	3,9	3,1	2,5	<b>1,8</b>
Sachsen	5,2	5,4	3,8	2,6	<b>1,5</b>
Rheinland-Pfalz	5,8	6,6	4,2	2,8	<b>1,5</b>
Schleswig-Holstein	8,4	6,7	5,8	3,6	<b>1,4</b>
Bayern	18,0	16,9	12,9	8,8	<b>4,7</b>
Niedersachsen	14,4	13,5	10,2	6,7	<b>3,2</b>
Thüringen	2,2	1,6	1,6	1,2	<b>0,7</b>
Sachsen-Anhalt	12,8	16,1	5,6	3,5	<b>1,4</b>
Brandenburg	8,2	8,3	5,6	3,5	<b>1,3</b>
Mecklenburg- Vorpommern	8,7	7,2	5,9	3,5	<b>1,2</b>
<b>Deutschland</b>	<b>115,1</b>	<b>112,8</b>	<b>80,0</b>	<b>55,0</b>	<b>30,0</b>
Berlin und Brandenburg	8,5	8,6	6,1	4,1	<b>2,2</b>
Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hansestädte	23,8	21,1	16,8	11,1	<b>5,4</b>

Trotz der bundes- oder landesweiten Festlegung wird dabei den Kommunen keineswegs die Flächendispositionsbefugnis entzogen. Sie können konsequent den Weg des Flächensparens, etwa durch Flächenrecycling und nicht mehr benötigte Kontingente verkaufen, gehen oder sie können bei Bedarf zusätzliche Kontingente kaufen.

Durch den Zwang periodischer Überprüfung der vorhandenen nutzbaren Flächenvorräte und der Flächenneuanspruchnahme ist die Politik gezwungen, klare umwelt-, stadtentwicklungs-, und raumordnerische Ziele zu entwickeln. Jedenfalls wären Anreize geschaffen, Flächenneuausweisungen zu hinterfragen und Nutzungen bereits ausgewiesener bzw. recyclebarer Flächen zu intensivieren.

Während dieses Instrument auf der Zuständigkeitsebene des Bundes und der Länder ansetzt, kann zur Feinsteuerung beispielsweise eine *Versiegelungsabgabe* diskutiert werden, die sich unmittelbar an die Grundstückseigentümer richtet und Anreize zur Verringerung einer Neuversiegelung oder gar zur Entsiegelung schafft. Allein durch Belagwechsel wären ca. 15% des versiegelten Bodens wieder freizulegen, ohne die zugeordnete Nutzung einzuschränken.

Würden die bisherigen Regelungen des *kommunalen Finanzausgleichs* um eine *dritte Säule im Sinne einer Politik des Flächensparens* geändert und ergänzt, könnten künftig die durch den Verzicht auf Ausweisung von Freiflächen bedingten Einkommensverluste der Gemeinden kompensiert werden.

*Konkret schlägt die KBU vor:*

- **Das 30-ha-Ziel muss über die Zuständigkeit der Bundesländer auf die kommunale Ebene heruntergebrochen werden.** Der Maßstab für die Kontingentierung auf die kommunale Ebene könnte ein Mix sein, bestehend aus der Flächeninanspruchnahme zu einem Referenzzeitraum (z.B. 2001 - 2004) sowie der Bevölkerungsstärke zu bestimmten Stichtagen (31.12.2006 oder Prognose für den 31.12.2020).
- Gegebenenfalls könnte zusätzlich auch die bereits vorhandene Siedlungs- und Verkehrsfläche berücksichtigt werden<sup>3</sup>. Erforderlich ist eine räumliche Differenzierung der Flächenneuerschließung, die auf eine Art **Flächenbusinessplan der Kommunen** hinausläuft.
- Um die Zuordnung von - im Rahmen des 30-ha-Ziels - neu in Anspruch genommenen Flächen zu optimieren, sollte ein **bundesweiter Handel mit Flächenzertifikaten** eingeführt werden. Damit wäre gewährleistet, dass Flächen genau da neu in Anspruch genommen werden, wo sie volkswirtschaftlich den meisten Nutzen bringen. Kommunen, die ihre Kontingente nicht benötigen und sie verkaufen, erhielten Gelder für die Aufwertung bestehender Siedlungen.
- Um das „Horten“ von bebaubaren, erschlossenen Grundstücken zu erschweren, sollte den Kommunen im Hinblick auf die Grundsteuer ein **zoniertes Satzungsrecht** eingeräumt werden, um mit erhöhten Grundsteuersätzen baureife, erschlossene, aber ungenutzte Grundstücke im Innenbereich zu mobilisieren.

---

<sup>3</sup> Neben der Bevölkerungsstärke, die ein Maßstab für den sozial gerechten Bedarf ist, spielen auch die Planungs- und Baukultur sowie Strukturmerkmale der Bundesländer eine Rolle, die sich in der historischen Flächeninanspruchnahme oder in der bereits vorhandenen Siedlungs- und Verkehrsfläche ausdrücken. Dabei ist es für eine ganze Reihe von Bundesländern im Ergebnis letztlich gleichgültig, nach welchem Kriterium kontingentiert wird.

- **Alle Programme** der Städtebauförderung und Dorferneuerung, regionalen Wirtschaftsförderung, der Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie der Förderung des ländlichen Raums sind konsequent **auf die Innenentwicklung konzentrieren** (d. h. auf die Bodensanierung, Beräumung und planerische Reaktivierung ungenutzter oder mindergenutzter Flächen innerhalb der Siedlungen - und sei es als Grün- und Erholungsfläche zur Erhöhung der Wohnumfeldqualität<sup>4</sup>).
- Zu prüfen ist, inwieweit generell die Lenkung des Verhaltens der Akteure über **das Recht und seinen strikteren Vollzug** verbessert werden kann:
  - bodenschützende und den Flächenverbrauch hemmende Regelungen des Fachrechts müssen verstärkt werden, z. B das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes, in der neuen Fassung des BNatSchG vom 29.7.2009 (tritt am 1.3.2010 in Kraft) etc.
  - die ökologischen Funktionen des Bodens sollten aus dem Grundeigentum ausgegliedert und einer öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftung unterworfen werden können. Zu diskutieren ist zudem die Begrenzung der kommunalen Kompetenzen bei der Flächenausweisung und die Verzahnung mit einem regionalen Flächenmanagement, die zeitliche Begrenzung von Nutzungsrechten und der Bedarfsnachweis bei der Flächeninanspruchnahme.
  - Eine effektivere Begrenzung der Freirauminanspruchnahme verspricht die verbindliche, d. h. nicht der planerischen Abwägung unterworfenen Vorgabe von Mengenzielen für den Flächenverbrauch. Diese sind sowohl auf Landes- und/oder Regionalebene als auch auf Bundesebene denkbar. Eine wesentliche "Stellschraube" für eine Stärkung des planerischen Instrumentariums, mit dessen Hilfe dem Flächenverzehr Einhalt geboten werden kann, wäre also die Normierung der "Abwägungsfestigkeit" etwa durch konkrete Zielvorgaben, die in der Abwägung nicht "überwunden" werden können - etwa unter dem Aspekt des Klimaschutzes.
- Daneben sind die ökonomischen Randbedingungen zu prüfen, welche die Ausweitung der Siedlungsflächen und die Neuversiegelung fördern und einer umweltschonenden Weiterentwicklung des Innenbereichs entgegenstehen:
  - Als **ökonomische Instrumente** sind eine Neuversiegelungsabgabe, Flächennutzungssteuer, gesplittete Abwassergebühr, Streichung der Grunderwerbssteuer, Umlenkung der Eigenheimförderung (z.B. Wohnriester, Wohneigentumsförderung der Länder) auf den Baubestand, steuerliche Begünstigung des Flächenrecyclings und Einführung eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte (s. auch weiter oben; Flächenkontingentierung) mit Zuteilung der Ausweisungsrechte für die Länder nach klaren politisch festzulegenden Kriterien durch die Bundesraumordnung zu diskutieren.

---

<sup>4</sup> Dies gilt auch für Grundstücke im Eigentum des Bundes, die zu realistischen Preisen dem Markt zugeführt werden sollten.

- Generell sollten die Länder ihre Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung stringenter auch zum **Schutz besonders wertvoller und fruchtbarer Böden** (s. auch weiter unten) und im Hinblick auf die Folgen des demographischen Wandels wahrnehmen.
- Die interkommunale Kooperation und regionale Zusammenarbeit sollte gestärkt werden, z. B. indem die **Vergabe von Fördermitteln an die Vorlage regional abgestimmter Entwicklungskonzepte geknüpft** wird.
- Desgleichen wäre im Rahmen des **kommunalen Finanzausgleichs** eine stärker **funktionsbezogene** und weniger einwohnerbezogene **Dotierung von Kommunen** in Erwägung zu ziehen. Insgesamt sollten Einnahmen und Ausgaben der Kommunen stärker auf regionaler Ebene zusammengeführt werden, um die destruktive interkommunale Konkurrenz um Steuerzahler zu unterbinden und stattdessen Kommunen adäquat zu unterstützen, die im Interesse der gesamten Region bestimmte Aufgaben und Lasten übernehmen.

### 3.3 Erarbeitung einer Bodenqualitätsstrategie

Eigenschaften, Potential und Funktion der Böden werden primär durch die bodenbildenden Faktoren Ausgangsgestein, Klima, Vegetation, und die direkten und indirekten Einwirkungen des Menschen historisch wie aktuell geprägt. Diese Eigenschaften und Funktionen bestimmen allgemein die Bodenqualität, das heißt das Leistungspotential für Umwelt und Bodennutzung. Aufgrund der vielfältigen Bodenformen in den geologischen und klimatischen Landschaften lassen sich daraus spezifische Bodenqualitäten ableiten, das heißt die Leistungs- und Funktionsprofile der Bodentypen bzw. deren relative Vorzüglichkeit. Sie charakterisiert den Wert eines Bodens als Lebensraum, dessen Rolle für den Naturhaushalt, sein Potential als Umsetzungsort für Stoffe und für die land- und forstwirtschaftliche Produktion und damit dessen Bodenfruchtbarkeit. Zudem ist sie ein Indikator für die Natur- und Kulturgeschichte.

Hinsichtlich der Produktionsfunktion wurden bereits vor Jahrzehnten differenzierte landwirtschaftliche und forstliche Bodenklassifikationen erarbeitet (Bodenzahlen bzw. forstliche Standorteinheiten), die Böden nach Nährstoffpotentialen und Wasserhaushalt, Topographie, Steingehalt und Tiefgründigkeit einteilen. Für die über Produktionsfunktionen der Böden hinaus gehenden Eigenschaften wurden von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe Bodenfunktionskarten eingeführt (BGR 2003). Diese gilt es weiter zu entwickeln und nach Kriterien der Bodenqualität zu klassifizieren, um die relative Vorzüglichkeit eines Bodens in der Landschaft integrativ bewerten und einteilen zu können.

Benötigt wird eine wissenschaftlich untersetzte und auch für Wirtschaft und Gesellschaft nachvollziehbare Bodenqualitätsstrategie, die eindeutig für politische Entscheider, Planer und Eigentümer Funktionen und Leistungen der Böden in quantifizierte Bewertungen umsetzt und im Zusammenhang mit den gesetzlichen Vorgaben einen schonenden und haushälterischen Umgang mit Boden ermöglicht.

Eine unter Umständen geringere Flächeninanspruchnahme wird keineswegs per se an den Bodenqualitäten ausgerichtet. Sorgenkind Nr. 1 bleibt der Verbrauch von Böden mit regional oder überregional hoher Bodenfruchtbarkeit, die sich meist unter landwirtschaftlicher Nutzung befinden. Böden mit geringer natürlicher Bodenfruchtbarkeit oder extremen

Standorteigenschaften werden häufig schon aus Naturschutzgründen oder etwa zum Schutz der Biodiversität geschützt (z. B. Trockenrasen, Feuchtgebiete, Moore).

Das generelle Ziel, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf 30 ha/Tag zu reduzieren, muss also auch mit weiteren Maßnahmen zum verbesserten Schutz gerade fruchtbarer Böden untersetzt werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Klimawandel sowie auf die konkurrierenden Nutzungsansprüche für Lebens- und Futtermittel und Biomasseanbau für energetische und stoffliche Nutzung.

*Zum verbesserten Schutz fruchtbarer Böden schlägt die **KBU** deshalb vor,*

- dass Forst- und Landwirtschaft auf der einen sowie Umwelt- und Naturschutz auf der anderen Seite in **einer neuen Qualität kooperieren** müssen,
- dass **bundesweit** alle besonders fruchtbaren Acker- und Grünlandböden mit einer auf wissenschaftlicher Grundlage definierten Acker- oder Grünlandzahl grundsätzlich unter Schutz gestellt und nicht mehr angetastet werden<sup>5</sup>,
- dass darüber hinaus auch wertvolle, aus **regionaler Sicht** ertragsfähige Böden unterhalb dieser Schwelle geschützt werden (z.B. die weiteren 50 % besten Böden eines Bundeslandes oder einer Region unterhalb der zu definierenden Acker- und Grünlandzahl),
- dass **neue Schutzgebietskategorien** im Sinne besonderer ‚Bodenschutzflächen‘ (Vorrangflächen) zur Sicherung der natürlichen Bodenfruchtbarkeit bzw. der natürlichen Bodenfunktionen im Bundes-Bodenschutzgesetz oder im Bundesnaturschutzgesetz eingeführt werden,
- dass der § 21 (3) BBodSchG explizit um eine Klarstellung ergänzt wird, die auf die Möglichkeit zur **Ausweisung von Bodenschutzgebieten**
  - auch zur dauerhaften Sicherung von Böden hinweist, die in besonderem Maße die natürlichen Bodenfunktionen erfüllen,
  - auch zum Schutz vor einer die natürlichen Bodenfunktionen beeinträchtigenden Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung durch Siedlungen und Verkehr (und nicht allein gegenüber einer stofflichen Belastung) hinweist,
- dass Empfehlungen für Untersuchung und Bewertung versiegelter Flächen sowie für Maßnahmen zur Erhaltung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens **konsequent im Vollzug angewendet** werden,
- dass eine degressive Bodenverbrauchskontingentierung mit dem Erreichen eines **‚fruchtbare Böden-Null-Verbrauchsziels‘** bis 2020 eingeführt wird (ähnlich dem Flächenverbrauchsziel). Kommunale Ansätze hierfür existieren bereits, z. B. in Stuttgart.

---

<sup>5</sup> Ähnliches könnte für besonders fruchtbare Wald- und Forstböden mit anderen Klassifizierungskriterien erfolgen; hier ist der Siedlungsdruck jedoch erheblich geringer, weil Waldböden durch die gesetzliche Pflicht zur Wiederaufforstung bei Eingriffen lt. Bundeswaldgesetz einen hervorragenden Schutz genießen.)

### 3.4. Meinungsbildungen instrumentieren: Werbeslogans

Eigenheimwerbung in der Tagespresse ist das wohl markanteste Beispiel, das Gefühl eines Grundrechts auf uneingeschränkte Flächeninanspruchnahme zu vermitteln. Eigenheimförderung (z.B. Wohnriester) und sonstige Bauförderungen durch die öffentliche Hand nähren dieses Bewusstsein, verstärkt noch durch das Gefühl, geradezu Geld zu verschenken, solange man nicht baut oder bauspart.

Dürfte und sollte die Politik - wo sie doch mit Selbstverständlichkeit bisher fördernd eingriff - nach Einsicht in veränderte Anforderungen und Ziele nicht auch bremsend steuern? Etwa durch Werbeslogans, die sinngemäß lauten: „Weniger Wohnfläche ist mehr Natur“. Schließlich werden kleinere Autos auch wieder schick. Hier sind Werbestrategen aufgefordert, mit der Wohnwerbung gleichzeitig für den Bodenschutz zu werben.

*Die KBU fordert:* Alle Möglichkeiten der **Bewusstseinsbildung** für eine schonende Flächeninanspruchnahme müssen ausgeschöpft werden.

## 4. Kurzfristiger Handlungsbedarf

Flächeninanspruchnahme in Deutschland gibt mehr als nur Anlass zur Sorge. Das Ziel der Bundesregierung, bis zum Jahr 2020 die Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr auf 30 Ha pro Tag zu reduzieren ist in weiter Ferne und veranlasst die **KBU** „die Alarmglocken zu läuten“.

Die Thematik ist zu kompliziert, als dass sie sich zum Wahlkampfthema eignete. Die Bundesregierung ist deshalb aufgefordert, das Thema Flächenpolitik in dieser Legislaturperiode prioritär zu behandeln und zu vermeiden, dass sie sich sehenden Auges in ein erhebliches wirtschaftliches Problem hineinmanövriert.

**Deshalb hat die KBU die oben dargestellten Zielsetzungen nochmals geschärft und notwendige Maßnahmen aufgelistet. Nachfolgend macht die KBU die dringlichsten Schritte deutlich:**

- **Das Problem muss deutlich herausgestellt werden:** Auch das derzeitige 30 Hektar pro Tag -Ziel der Bundesregierung für die Flächeninanspruchnahme im Jahr 2020 kann nur ein Zwischenziel sein. Letztlich ist bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung jede Zahl über **0 ha pro Tag** zu viel.
- Unmittelbar einzuführen ist eine offensive **Flächensparpolitik mit dem Ziel einer schonenden und effizienten Flächennutzung.**

**Für 2010 schlägt die KBU ein weiteres Zwischenziel von 80 ha/d vor.**

- Es bedarf einer unmittelbaren Normierung der statistischen Auswertungen verfügbarer Daten, um **Qualitätssicherung** bei der Erhebung von Daten zu gewährleisten und eine belastbare Planungs- und Handlungsgrundlage zu haben. Dazu ist eine **länderübergreifende Arbeitsgruppe „Fläche“** einzurichten, die auch eindeutige Definitionen in diesem Kontext festlegt.

- **Innenraumentwicklung** hat bei der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung Vorrang vor Außenraumentwicklung. Dazu wäre ein **Brachflächen- und Baulückenkataster** auf kommunaler Ebene mit integrierter offensiver **Flächenangebotspolitik** der Kommunen zu etablieren. Grundsätzlich ist über eine **Flächenkontingentierung** ein Markt für **Flächenhandel(srechte)** einzuführen.
- Vor dem Hintergrund anstehender konkurrierender Nutzungen (s. Lebensmittelproduktion und erneuerbare Rohstoffe) sind insbesondere die **fruchtbaren Böden zu schützen**.
- **Flächenpolitik** muss jetzt in dem oben dargestellten Sinne intensiviert und der Bevölkerung bewusst gemacht werden. Die Böden als Ressource für unsere Kinder können nicht länger warten!

## Literatur:

BERLIN INSTITUT FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG (2009):  
Demografischer Wandel - Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen  
Länder; <http://www.bmvbs.de/-,302.1082376/Stellungnahme-BMVBS-zum-Gutach.htm>, Abruf  
04.08.09)

BGR (2003): Bodenkundliche Themenkarten für den Hydrologischen Atlas von Deutschland  
([http://www.bgr.bund.de/cln\\_092/nn\\_325412/DE/Themen/Boden/Projekte/Boeden\\_Flaeche/Bodenkundliche\\_Themenkarten\\_fuer\\_HAD/Bodenkundliche\\_Themenkarten\\_neu.html](http://www.bgr.bund.de/cln_092/nn_325412/DE/Themen/Boden/Projekte/Boeden_Flaeche/Bodenkundliche_Themenkarten_fuer_HAD/Bodenkundliche_Themenkarten_neu.html))

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006): Wohnungs- und Immobilienmärkte in  
Deutschland 2006, Berichte 27,

DOSCH, F. (2008): Siedlungsflächenentwicklung und Nutzungskonkurrenzen  
(Technikfolgenabschätzung - Theorie und Praxis) Nr. 2, 17. Jahrgang - September 2008, S. 41-51

GIESE, E., LICHEY, K., SANDEN, J. (2009): Position des Schutzgutes Boden in Recht und Praxis der  
naturschutzrechtlichen Instrumente, Bodenschutz 4/09, ESV Berlin

MÜLLER, B.; Künzel, M.; Rudolph, A.; Regener, M. (2007): „Soziodemographischer Wandel in Städten  
und Regionen - Entwicklungsstrategien aus Umweltsicht“ (UBA-Text 18/07):  
<http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3201.pdf>

SCHRÖTER, F.: "Die Bedeutung des demographischen Wandels für die Umwelt" im Internet:  
"Homepage Dr. Schröter", (URL: <http://www.dr-frankschroeter.de/index.html> ), Site:  
[http://www.dr-frankschroeter.de/umwelt\\_demografischer\\_wandel.htm](http://www.dr-frankschroeter.de/umwelt_demografischer_wandel.htm), Stand: 1. August 2006,  
Abruf: [08.07.09]

STATISTISCHES BUNDESAMT (2008 ): Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen  
Nutzung 2007;  
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/ErlEckzahlenSuv.property=file.pdf>, (Abruf: 06.07.09)

UBA (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr -  
Materialienband (UBA-Texte 90/03)

UBA (2008): „Schutz der biologischen Vielfalt und Schonung von Ressourcen - Warum wir mit  
Flächen sorgsam und intelligent umgehen müssen, Hintergrundpapier des Umweltbundesamtes;  
<http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3284.pdf> , Stand Juli 2008, Abruf: 08.07.09

UBA (2009): Daten zur Umwelt - Umweltzustand in Deutschland - Struktur der Flächennutzung,  
<http://www.umweltbundesamt-umweltdeutschland.de/umweltdaten/public/theme.do?nodent=2276>, (Abruf: 06.07.09)