

Flächeninanspruchnahme und **Flächenmanagement**

Erfahrungen in Deutschland

Vortrag von Dr. Thomas Holzmann,
Vizepräsident des Umweltbundesamtes,
am 26. April 2004 auf der Tagung

„Wir machen Boden gut“ in Tutzing

- Textliche Überarbeitung des gesprochenen Wortes -

105 Hektar wurden im Jahre 2002 in Deutschland pro Tag verbraucht. Der Verbrauch bezog sich auf neue Wohnsiedlungen, Gewerbeflächen und die dazugehörige Verkehrsinfrastruktur. 105 Hektar sind rund 25 Hektar weniger als im Jahr 2000, in dem 130 Hektar täglich neu beansprucht wurde, was 200 Fußballfel-

dern pro Tag entspricht. Doch ist dies keinesfalls eine Trendwende. Es ist bestenfalls ein Knick, bedingt durch die schwierige wirtschaftliche Situation. Bis 2000 war ein kontinuierlicher Anstieg des Flächenverbrauchs zu verzeichnen. Diese Zunahme erfolgte fast ausschließlich zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Böden.

Ursachen für diese Entwicklung sind u. a. die Siedlungsexpansion. Sie gründet sich in den alten Ländern auf einen über die Jahre gewachsenen Wohlstand, verbunden mit einer Zunahme privater Pkw und niedrigen Energiepreisen. So wurde es für Viele möglich, sich den Wunsch nach mehr Platz für Wohnen, Freizeit und Sport, nach dem Eigenheim im Grünen oder nach „Shoppen im Erlebnispark“ zu erfüllen - zu moderaten Preisen im Umland der Städte.

Ob die mit dem Wohnen im Grünen verbundenen Hoffnungen auf Gesundheit und Lebensqualität wirklich so eintreten und die Belastungen durch längere Wege der Erwachsenen und Kinder zu Arbeit, Schule und Ausbildungsplatz auf die Dauer aufwiegen, ist fraglich. Jedenfalls wurde die wohnungsnahe Infrastruktur – vor allem im Einzelhandel und im öffentlichen Personennahverkehr – ausgedünnt, und die Wohnumfeldqualität verschlechterte sich durch die Belastungen des wachsenden Verkehrs.

Der damit in Gang gesetzte Teufelskreis hat Folgen: Durch soziale Entmischung werden die Kerne der Siedlungsgebiete - der Städte - immer stärker geprägt durch einen hohen Anteil an Erwerbslosen, älteren Menschen, Immigranten sowie Jugendlichen ohne Ausbildung und damit ohne Perspektive.

Verstärkt wird dieser Trend, an die Peripherie der Städte zu ziehen, durch das System der Kommunalfinanzen und durch die Art der räumlichen Planung. Weichenstellungen entstehen durch Steuern, Abgaben und Subventionen. Die regelmäßig und viel dis-

kutierte Eigenheimzulage für Wohnungsneubau ist nur ein Beispiel unter vielen, wie durch staatliche Förderung ein Verhalten der Menschen unterstützt wird, das aus Sicht des Umweltschutzes unerwünscht und unter sozialen Aspekten zwiespältig ist. Auf die Dauer gesehen führt dies auch volkswirtschaftlich zu einer riesigen Fehlinvestition.

Angesichts zunehmender Sättigung auf dem Wohnungsmarkt, langfristig schrumpfender Bevölkerung und wachsender Wohnungsleerstände kann nicht mehr überall von weiteren Wertsteigerungen bei Immobilien ausgegangen werden.

Aber nicht nur die Flächen für Wohnen, Freizeit und Konsum haben sich stark ausgeweitet, sondern auch die Gewerbeflächen. Die Konkurrenz der Kommunen um die Einnahmen aus der Gewerbesteuer und um Arbeitsplätze führt dazu, dass die Gemeinden versuchen, mit einem großzügigen Angebot an preiswerten Gewerbeflächen neue Betriebe auf ihr Gebiet zu locken. Länder, Bund und EU unterstützen diese Bestrebungen zusätzlich mit Fördermitteln. Besonders ausgeprägt ist der Zusammenhang zwischen staatlicher Rahmensetzung und Ausweitung der Siedlungsflächen in den neuen Ländern.

Nach dem Willen von Politik und Verwaltung aller Ebenen sollte der Zuwachs an Siedlungsfläche dem Nachholbedarf der Menschen an Wohnkomfort und sonstiger Infrastruktur Rechnung tragen - gleichzeitig sollten mehr neue Gewerbebetriebe entstehen. Hier haben steuerliche Förderinstrumente und Subventionen gemeinsam mit der kommunalen Bauleitplanung die Ausweitung und auch Bebauung von Siedlungsflächen so stark vorangetrieben, dass die in den vergangenen zehn Jahren neu geschaffenen Wohn- und Gewerbeimmobilien zu einem beträchtlichen Teil keine zahlungswillige oder zahlungsfähige Nachfrage mehr finden.

Mindestens 1,1 Millionen Wohnungen in den neuen Ländern stehen bereits leer. Nicht von ungefähr befasst sich die Internationale Bauausstellung in Sachsen-Anhalt 2010 konzeptionell mit Modellen des Rückbaus der Städte.

Angesichts des hohen Angebotes an Flächen bei gleichzeitigem Verlust von Industriebetrieben und Arbeitsplätzen mit nachfolgender Abwanderung der Bevölkerung fallen vor allem in den neuen Ländern nicht nur Wohn- und Gewerbegebäude brach, sondern auch bebaubare und erschlossene Bauflächen. Dieser Trend breitet sich allmählich auch auf die alten Länder aus.

Der Bestand an ungenutzten innerörtlichen Brachflächen in Deutschland belief sich nach Hochrechnungen des Umweltbundesamtes zum Ende des Jahres 2000 auf mindestens 138.000 Hektar - davon ein großer Teil in den neuen Ländern. Aber auch in der nördlichen Hälfte der alten Länder deutet sich ein Wachstum der innerörtlichen Brachflächen an. Und Untersuchungen in Baden-Württemberg und Bayern zeigen, dass vor allem in kleineren Städten und Gemeinden in den alten Ortskernen eine Vielzahl von Gebäuden und Grundstücken nicht mehr genutzt wird.

Während die Neubaugebiete dank der großzügigen Baulandausweisungen sich inzwischen anschicken, den dritten Ring um den Ort zu legen, veröden auch hier die Ortskerne.

Das Umweltbundesamt und das Statistische Bundesamt haben errechnet, dass im Zeitraum zwischen 1997 und 2000 die innerörtlichen Brachen in den neuen Ländern um 7 bis 9 Hektar pro Tag wuchsen und in den alten Ländern um circa 2 bis 3 Hektar pro Tag. Die Ausweitung der Gewerbeflächen am Markt vorbei wurde unter anderem auch durch die Gemeinschaftsaufgabe (**GA**) „Förderung wirtschaftsnaher Infrastruk-

tur“ unterstützt. Allein in den fünf Jahren von 1998 bis 2002 wurden zur Neuerschließung von Gewerbeflächen auf der grünen Wiese rund 400 Millionen EURO an öffentlichen Geldern investiert. Allein dieses Förderinstrument bewirkte in diesem Zeitraum eine Flächeninanspruchnahme auf der grünen Wiese von bundesweit 2,7 Hektar pro Tag.

Betrachtet man das gesamte Wachstum der Brachflächen in Deutschland von 9 bis 12 Hektar pro Tag, so kann man zugespitzt formulieren, dass die **GA** „Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur“ in der Gesamtbilanz mindestens ein Viertel des Nettowachstums der Brachflächen gefördert hat.

Die wirtschaftliche Nebenwirkung dieser ständigen Ausweitung der Infrastruktur ist, dass diese immer weniger ausgelastet wird - die wachsenden Fixkosten für die Instandhaltungen müssen aber auf alle potentiellen Nutzer umgelegt werden.

Die Konsequenz: Gerade Städte und Regionen, die von Abwanderung betroffen sind, müssen gleichbleibende oder sogar wachsende Instandhaltungslasten auf immer weniger Nutzer verteilen. Zu bedenken ist: In Deutschland dürfte die Bevölkerung bis 2040 um ca. 18 Mio. (ohne Zuwanderung) oder 12 Mio. Einwohner (mit einer jährlichen Zuwanderung von 100.000 Menschen) abnehmen.

Die Schlussfolgerung ist: Es ist überfällig, dass in der Siedlungspolitik neue Wege gegangen werden - weg von einer nur quantitativen Steigerung der Versorgung mit Wohnraum oder Gewerbeflächen. Aus sozialen Gründen müssen wir künftig die Qualität des Wohnens in bestehenden Siedlungen erhöhen und aus ökonomischen Gründen müssen wir die bestehende Infrastruktur effizienter auslasten.

Klar ist: Die bisherige Siedlungsentwicklung kann auf die Dauer nicht umweltverträglich sein. Das gilt nicht nur für das Plus bei der Inanspruchnahme von Fläche. Es wird auch mehr Energie und Rohstoffe verbraucht und mehr Schadstoffe und klimaschädliche Gasen werden produziert. Und die vielen zusätzlichen Gebäude müssen auch beheizt werden.

Hier sollen einige Umwelteffekte näher dargestellt werden, die durch die Zersiedlung entstehen:

1. Die Expansion der Siedlungs- und Verkehrsflächen bringt zahlreiche Nutzungskonflikte. Sie steht im Widerspruch sowohl zu den natürlichen Bodenfunktionen als auch zum Bestand naturnaher Gebiete, die - vor allem zum Schutz der biologischen Vielfalt -, erhalten werden sollen.

2. Es kommt zu Beeinträchtigungen des örtlichen Klimas, beispielsweise durch Überwärmung, Kaltluftstaus oder Reduzierung der Luftfeuchtigkeit. Diese führen zu unerwünschten Effekten auf empfindliche Biotop. Bestimmte Tier- und Pflanzenarten werden ihres Lebensraumes beraubt.
3. Es gibt Beeinträchtigungen des Wasserhaushaltes, beispielsweise steigt die Hochwassergefahr durch Versiegelung und Überbauung der Wasserrückhalteflächen und Besiedlung der Überschwemmungsgebiete.
4. Fruchtbare Böden gehen verloren, die für eine umweltschonende landwirtschaftliche Nutzung oder die Produktion nachwachsender Rohstoffe genutzt werden könnten.

Die fortschreitende Zersiedlung ist aber nicht nur aus ökologischer Sicht nicht nachhaltig, sondern auch aus ökonomischer Sicht:

So wird sich die Effizienz der Energienutzung deutlich verschlechtern, weil beispielsweise installierte Leitungen für Nah- und Fernwärme – in Relation zur Zahl der zu versorgenden Haushalte – länger werden.

Die Auslastung des öffentlichen Personennahverkehrs sowie der Leitungssysteme für Frischwasser und für Elektrizität, der Kanalisation verschlechtert sich. Das hat eine verschlechterte Wirtschaftlichkeit zur Folge, sodass für die Nutzer und die Allgemeinheit höhere Kosten entstehen.

Fazit: Wir machen uns - salopp gesprochen – zu breit.

Was ist die Antwort auf diese Entwicklung?

Wie künftig mit den Themen Flächenverbrauch und Zersiedlung umgegangen wird, könnte ein sehr gutes Beispiel für eine praktische Umsetzung des politischen Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung werden. Wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte

müssen miteinander verknüpft und in Einklang gebracht werden.

Ein wichtiger Standortfaktor, damit sich gewerbliche Einrichtungen ansiedeln, war bislang - neben einer guten Verkehrsanbindung - auch, ob preiswerte gewerbliche Flächen zur Verfügung stehen. Die derzeitige Form des Wettbewerbs zwischen Kommunen einer Region um Gewerbesteuern, Einwohner und Arbeitsplätze ist auf die Dauer für alle kontraproduktiv. Die Kernstädte als Visitenkarten der Region verlieren an Attraktivität und mit zunehmender Finanznot die Fähigkeit, die zentralen kulturellen und sozialen Dienstleistungen zu erfüllen, die allen Bewohnerinnen und Bewohnern einer Region zugute kommen und die einen Teil der Lebensqualität ausmachen.

Auch Umlandgemeinden verlieren wegen der zunehmenden Zersiedlung der Freiräume an Attraktivität. In der Gesamtbilanz wird die Region durch mangelhafte Koordination und Kooperation in ihrer Wirtschaftsposition gegenüber anderen Regionen geschwächt.

Standortentscheidungen der Unternehmen, aber auch von Privathaushalten, die etwa im IT-Bereich nicht mehr an einen Arbeitsort gebunden sind, beziehen das gesamte regionale Umfeld mit seinen harten – beispielsweise Arbeitnehmerqualifikation, Lohnniveau, Qualität des Verkehrssystems und der öffentlichen Verkehrsmittel – und weichen Standortfaktoren – Landschaft, kulturelle Angebote, Bildungseinrichtungen und Kinderbetreuungsmöglichkeiten ein. Es ist sicherlich in Zukunft förderlich, wenn Kommunen einer Region kooperieren und gemeinsam an der Entwicklung der Standortqualitäten ihrer Region arbeiten.

Dazu gehört eine klare Aufgabenverteilung sowie ein besserer Finanzausgleich zugunsten derjenigen Kommunen, die Leistungen erbringen, von denen andere profitieren. Eine klare Prioritätensetzung der künftigen Förderung wirtschaftsnaher Infrastruktur

und des Wohnungsbaus durch die öffentliche Hand ist ebenfalls notwendig. Und die Kommunen sind gefordert, sich an regionalen Abstimmungsprozessen zu beteiligen.

Wie die bisherige Entwicklung zeigt, führt die Ausweisung neuer Wohn- und Gewerbeflächen und sonstiger Infrastruktur nicht zwangsläufig zu mehr Wachstum und Wohlstand. Überhöhte Infrastrukturkosten durch übertriebene Erschließung neuen Baulands, eine zu umfangreiche Erschließung oder die geringe Mobilität der Arbeitskräfte, die sich an ein Eigenheim gebunden fühlen, können auch Wachstumshindernisse sein.

Öffentliche Gelder sollten deshalb künftig nur gezielt und wohldosiert in neue Infrastruktur fließen. Besser angelegt sind die Gelder in der Regel für Ertüchtigung und Pflege des bereits Vorhandenen.

Die Alternativen zum Flächenfraß sind also 1. Bestandserhalt und -pflege, 2. Innenentwicklung und 3. Stadtumbau. Die Qualität des Wohnumfeldes muss aufgewertet werden, wo immer das möglich ist.

Eine Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik hat gezeigt, dass es in den deutschen Städten beachtliche Möglichkeiten für bauliche Nutzungen im Siedlungsbestand gibt. Dies belegen die Fallstudien der Stadtregionen Hannover und Cottbus.

Der Grundsatz einer nachhaltigen Stadtentwicklung und Stadterneuerung lautet: Siedlungsbrachen nutzen statt neue Freiflächen beanspruchen. Dabei kommt es nicht nur darauf an, die Möglichkeit für bauliche Nutzungen zu erschließen und zu mobilisieren, sondern gleichzeitig auch städtebauliche Verbesserungen zu erreichen. Wenn das Leben in der Stadt für mehr Menschen eine Alternative zum Wohnen im Grünen sein soll, muss das Wohnumfeld ökologisch und sozial aufgewertet werden, muss es - um ein einfaches Beispiel zu nennen - etwa mehr attraktive

Grünflächen geben, kurz: Es muss Freude machen, in der Stadt zu leben.

Auch die Straßen und brachliegende Bahnanlagen nehmen einen großen Teil der gesamten Siedlungsfläche in Anspruch. Wird in den Städten Bus- und Bahnfahren, Radfahren und Zufußgehen gefördert, erhöht das nicht nur für Viele die Wohnqualität, sondern spart auch Fläche.

Mit einer solchen Politik, die den Bestand effizient nutzt und die Qualität der städtischen Räume verbessert, lassen sich mehrere Fliegen mit einer Klappe schlagen.

Weniger Flächenverbrauch heißt auch weniger Energie- und Rohstoff-Verbrauch – etwa wenn die Potentiale für die energetische Sanierung der Gebäude voll ausgeschöpft werden.

Ein elementarer Punkt in der Diskussion über die Instrumente, mit denen man die Inanspruchnahme von Flächen stoppen kann, ist die bereits angesprochene Frage, wie man mit der bisherigen Förder- und Subventionspraxis in Zukunft umgeht. Gerade im Kontext der aktuellen finanzpolitischen Diskussion ist es wichtig, darauf hinzuweisen, dass eine umweltorientierte Subventionspolitik die Haushalte in Bund, Ländern und Gemeinden um mehrere Milliarden Euro entlasten kann. Allein im Wohnungswesen ließen sich jährlich mindestens sechs Milliarden Euro und bis zum Jahr 2005 zwischen 18 und 25 Millionen Tonnen klimaschädliches Kohlendioxid einsparen.

Wenn gezielt an die umweltschädlichen Subventionen herangegangen wird, kann eine doppelte Dividende erwirtschaftet werden: Die Entlastung der Umwelt spart Steuergelder und schafft so auch finanzielle Spielräume, nachhaltige Bauweisen sowie Siedlungsformen zu fördern.

Es gibt eine ganze Reihe von weiteren Instrumenten, um zu einer dauerhaft tragfähigen Siedlungsentwicklung zu gelangen:

Die Raumplanung hat, ein breit gefächertes Gesamt- und Fachplanungsinstrumentarium zur Verfügung. Zu nennen sind die Landes- und Regionalplanung, die kommunale Bauleitplanung und ihre flankierenden Instrumente - die Landschaftsplanung, die Eingriffsregelung und die Umweltverträglichkeitsprüfung.

Dieses raumplanerische Instrumentarium hat bislang in der Abwägung der Umweltbelange mit anderen Ansprüchen an die Flächennutzung die Entwicklung immerhin qualitativ steuern können, so dass Eingriffe in besonders wertvolle oder sensible Flächen oft vermieden oder in ihren Umweltfolgen gemildert werden konnten.

Aber: An die raumbezogene Planung werden in Zukunft noch höhere Anforderungen gestellt werden. Die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne und Programme auf allen Planungsebenen (Plan-UVP) mit einem obligatorischen Umweltbericht und der Verpflichtung, durch Umwelt-Monitoring die tatsächlichen Wirkungen der Planung im nachhinein zu dokumentieren ist - in Verbindung mit einer verstärkten Bürgerbeteiligung - eine neue Herausforderung für die Planung.

Im Gegensatz zur herkömmlichen UVP für Einzelprojekte wird die Plan-UVP künftig auch in der Lage sein, auf der Ebene der Flächennutzungs-, Regional- und Landesplanung Aussagen über das Zusammenwirken vieler verschiedener Einzelplanungen insbesondere im Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme und Landschaftszerschneidung zu treffen. Hiermit werden zwangsläufig quantitative Aspekte der Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr auf allen Ebenen stärker ins Blickfeld der konventionellen Raumplanung geraten.

Des Weiteren sollte die Raumplanung auf der überörtlichen Ebene verstärkt von den auch heute schon vorhandenen Möglichkeiten Gebrauch machen, mit verbindlichen, quantitativen Zielvorgaben zu arbeiten. Damit würde nicht nur das Erreichen von Entwicklungszielen überprüft, sondern es würde auch eine aktive Steuerung möglich.

Neben der Raumplanung sollten ökonomische Instrumente mit Raumrelevanz künftig stärker genutzt werden, um Anreize für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu schaffen.

So hat sich die vom Bund und den Ländern finanzierte Städtebauförderung in den vergangenen Jahren als ein wichtiges Instrument zur Förderung der Innenentwicklung, Umnutzung und Nutzungsmischung erwiesen. 1999 wurde die Städtebauförderung um ein spezielles Bund-Länder-Programm "Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt" ergänzt. Dadurch sollen Gelder zugunsten benachteiligter Stadtteile eingesetzt werden.

Bei der Diskussion ökonomischer Instrumente zur Dämpfung des Siedlungsflächenwachstums kommt meines Erachtens - neben der Reform oder Abschaffung der Eigenheimzulage zugunsten einer Städtebauförderung und Dorferneuerung zur Ertüchtigung bestehender Siedlungen – der Neugestaltung der Grunderwerbsteuer besondere Bedeutung zu.

Ich sage ausdrücklich Grunderwerbsteuer und nicht Grundsteuer, weil die Grunderwerbsteuer auch heute schon eine wesentlich stärkere - allerdings kontraproduktive - Hebelwirkung zur Beeinflussung der künftigen Siedlungsentwicklung entfaltet, als es die Grundsteuer jemals könnte.

Um die Innenentwicklung zu fördern, muss der Handel mit bebauten Grundstücken und innerörtlichen Brachflächen steuerlich deutlich entlastet werden. Deutlich stärker belastet werden muss der Handel mit

und die Ingebrauchnahme von solchen Grundstücken, die erstmals vom Acker oder der grünen Wiese zu Bauland umgewidmet werden.

Um Eines klar zu machen: Das Umweltbundesamt befürwortet nicht die Einführung neuer Steuern und Abgaben. Wir plädieren statt dessen dafür, die Grunderwerbsteuer – bei unverändertem Aufkommen - ganz oder zu einem wesentlichen Teil in eine Neu- besiedelung- und Neuversiegelungsteuer umzuwandeln.

Darüber hinaus müsste die derzeitige Praxis der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung verbessert werden. Vor allem der Ausgleich und Ersatz von natürlichen Bodenfunktionen wird nach derzeitiger Praxis vielfach nicht adäquat geleistet. Es sollte das Ziel von Maßnahmen im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sein, für jede Neuversiegelung von Boden auch in adäquatem Umfang Entsiegelungsmaßnahmen an anderer Stelle zu erreichen.

Wir meinen, dass auf lange Sicht nur eine Kombination der hier vorgestellten Instrumente, das heißt der Mehrklang aus

1. Subventionsabbau und gleichzeitiger Erhöhung von Steuern und Abgaben auf umweltschädliches Verhalten, wozu auch eine reformierte Grunderwerbssteuer gehört,
2. die gezielte Förderung der Ertüchtigung der bestehenden Siedlungen mit ihren Gebäuden und Brachflächenrecycling in Verbindung mit Öffentlichkeitsarbeit für nachhaltige Siedlungsentwicklung und
3. optimierte Instrumente des Planungsrechtes

die Probleme der ständigen neuen Flächeninanspruchnahme lösen können.

Bedenkenswert ist durchaus auch hinsichtlich optimierter Instrumente des Planungsrechts die Forderung des Rates der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) in seinem Umweltgutachten 2000 „Schritte ins nächste Jahrtausend“, handelbare Flächenausweisungsrechte einzuführen. Wir lassen derzeit untersuchen, wie denn die Ausgabe von Flächenzertifikaten und der Handel damit – in Verzahnung mit den herkömmlichen Instrumenten des Planungsrechtes zur quantitativen und qualitativen Gestaltung der Siedlungsentwicklung – praktisch gestaltet werden könnte.

Meine Damen und Herren,

Sie wissen: In der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung vom Mai 2002 wird das Problem des Flächenverbrauchs ausdrücklich behandelt. Die Zurückführung des Landschaftsverbrauchs wird als Handlungsziel formuliert. Ziel ist danach eine Flächeninanspruchnahme von maximal 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020. Ein solches Ziel zu erreichen, heißt heute umsteuern!