

Siedlungs- und Verkehrsfläche

Neue Entwicklungen zur Eindämmung des Flächenverbrauchs

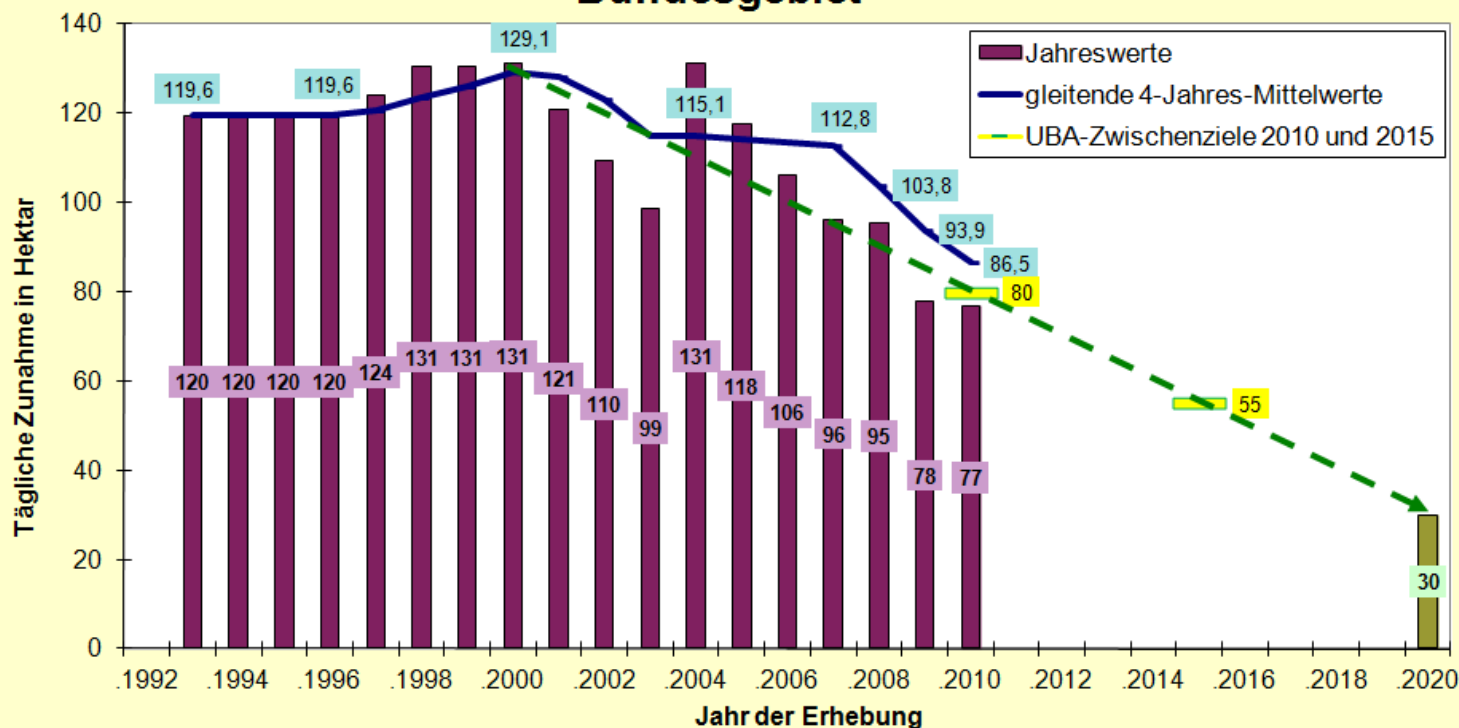
Gertrude Penn-Bressel
Umweltbundesamt

Übersicht über die Themen

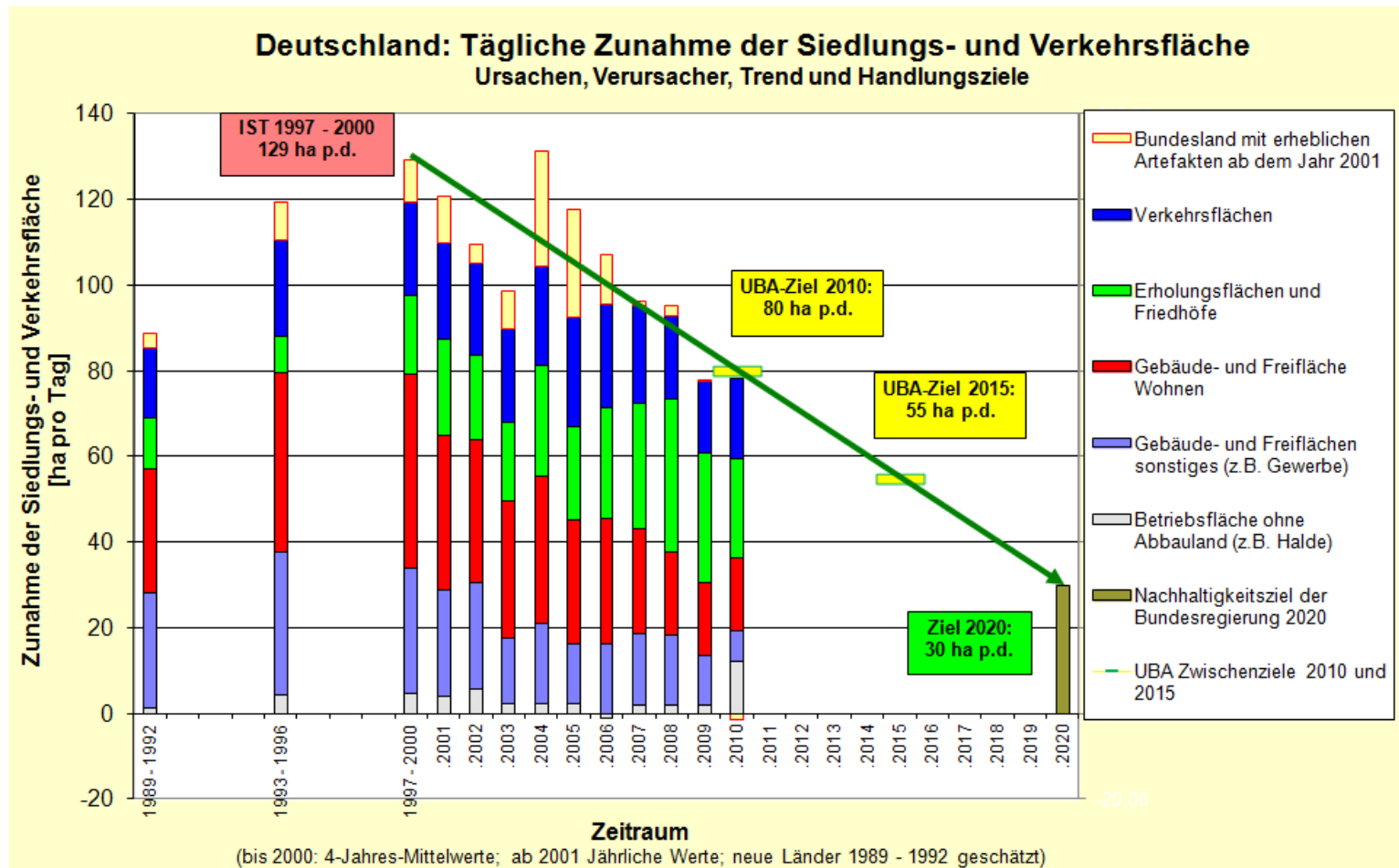
- Flächeninanspruchnahme in Deutschland
 - Aktuelle Trends
 - Ursachen und Verursacher
 - Ansätze zur Eindämmung des Flächenverbrauchs
- Vergleich mit Entwicklungen in Europa
 - Flächenbelegung pro Kopf der Bevölkerung
 - Flächenneuinanspruchnahme pro Kopf
 - Weiterentwicklung von Corine Land Cover?
- Ausblick

Das 30-Hektar-Ziel der Deutschen Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie

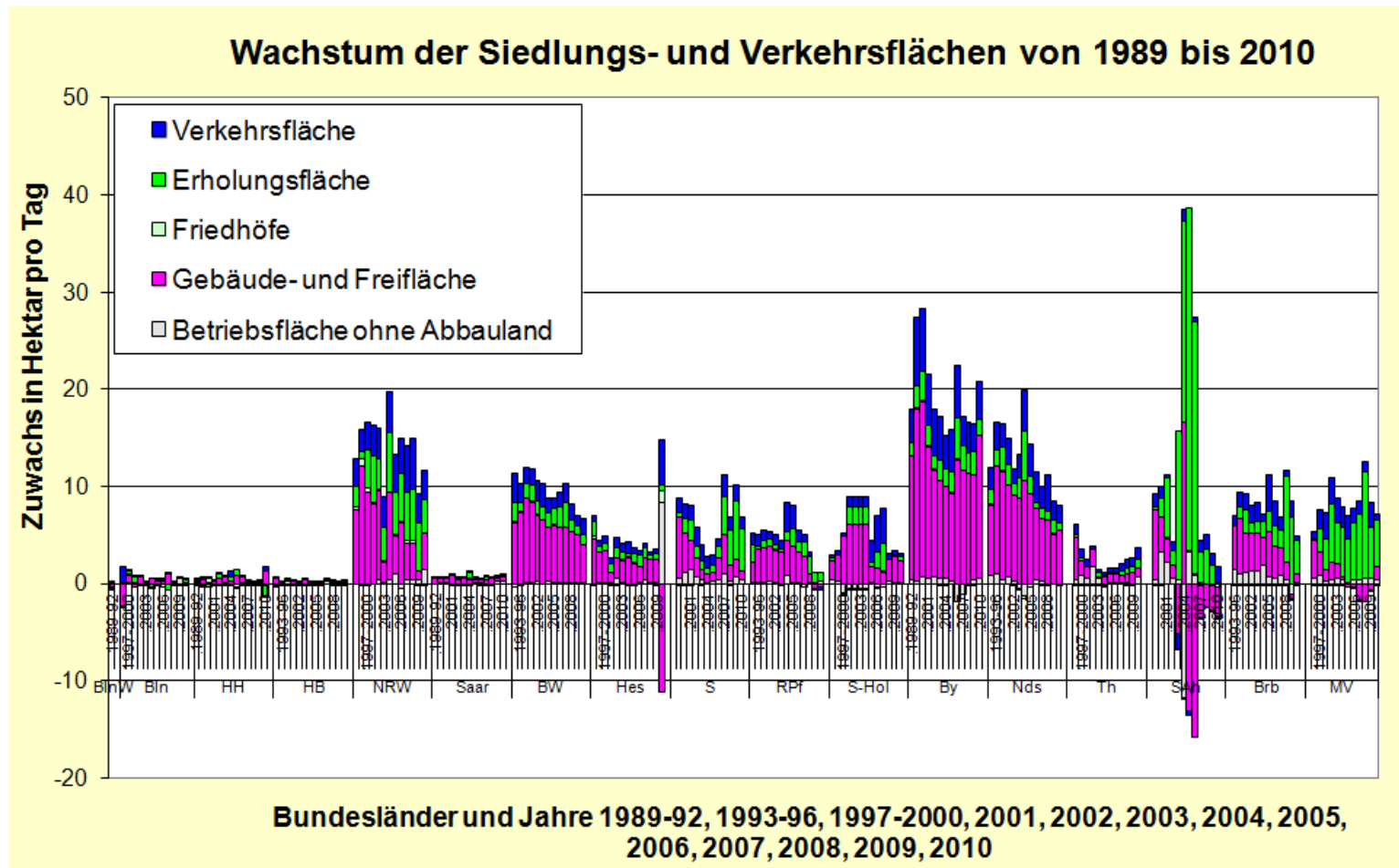
Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Zeitraum von 1993 bis 2010
Handlungsziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zum Jahr 2020
sowie Zwischenziele des Umweltbundesamtes für die Jahre 2010 und 2015
Bundesgebiet



Flächeninanspruchnahme in Deutschland nach Nutzungsarten



Flächeninanspruchnahme in Deutschland nach Bundesländern



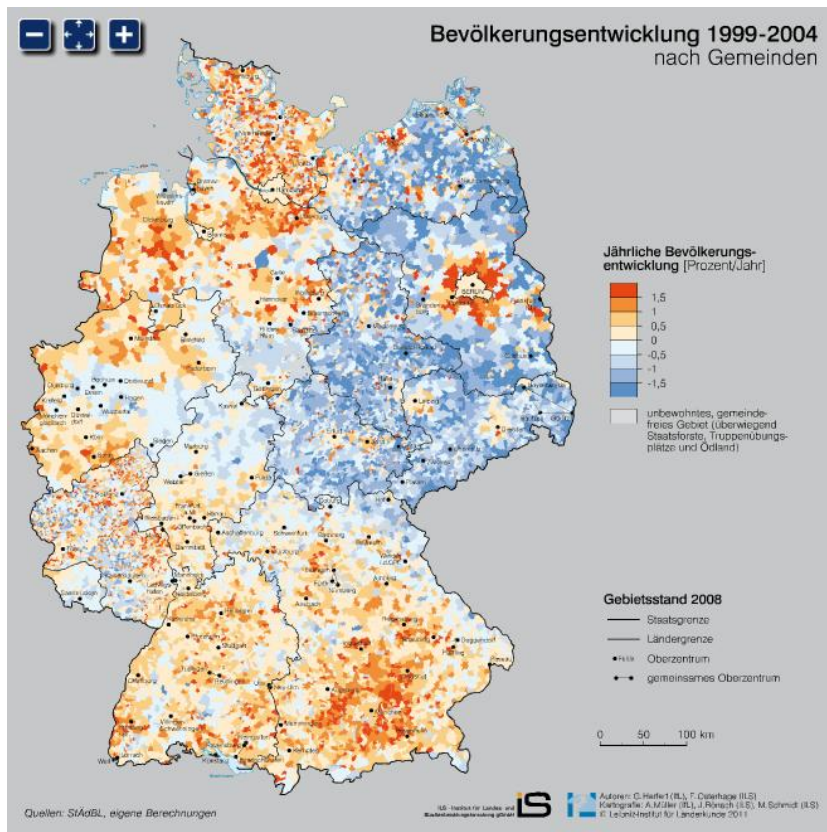
Ursachen und Treiber der Zersiedelung

– Wirtschaftsweisen und Lebensstile (Flächennachfrage)

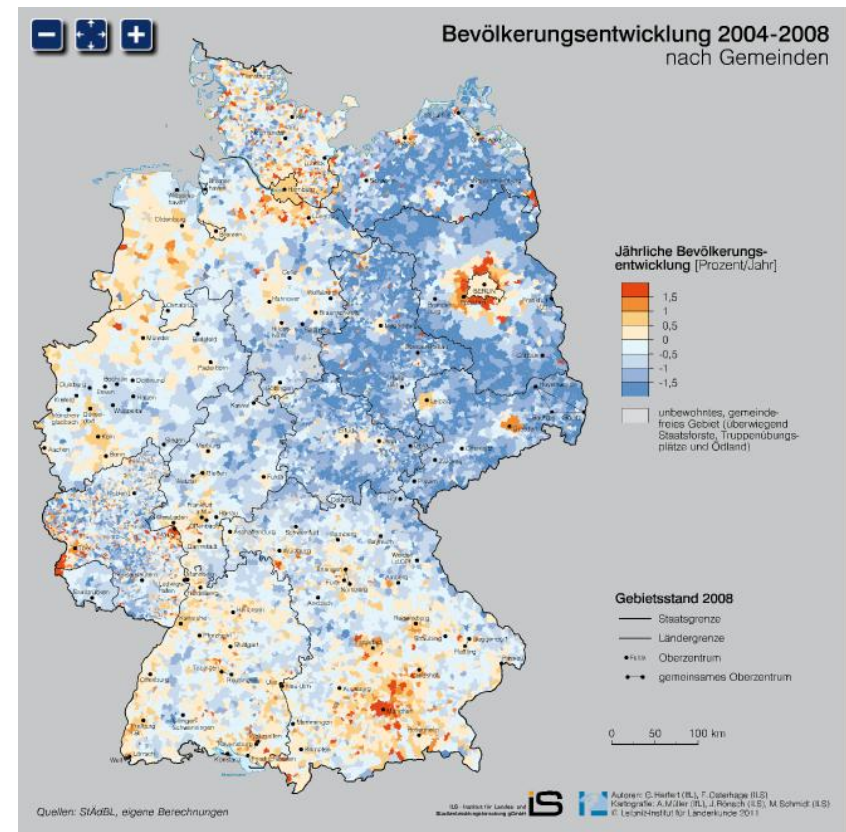
- Strukturwandel zu immer größeren Betrieben (economy of scale) einerseits oder Ausgliederung von Unternehmensteilen andererseits
- Standortverlagerung von produzierenden Unternehmen und Logistik-Unternehmen: an Verkehrstrassen oder Umschlagpunkte, in die Nähe von Ressourcen (Rohstoffe / Arbeitskräfte / Energie) oder Abnehmern / Kunden
- Standortverlagerung von Einzelhandelsunternehmen mit unterschiedlichen Strategien (grüne Wiese vs. zentralere Lagen vs. Quartiersversorgung)
- Neue Sport- und Freizeitangebote (Golfplätze, Freizeitparks, Umwandlung von Konversionsflächen und Bergbaufolgelandschaften in Erholungsflächen)
- Wunsch nach Wohnen mit hoher Qualität, für viele Konsumenten (noch) identisch mit Wohneigentum in der Form eines Einfamilienhauses im Grünen
- Regionales Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum und Wohnraumbedarf

Wachstum und Schrumpfung der Bevölkerung in Deutschland

1999 - 2004

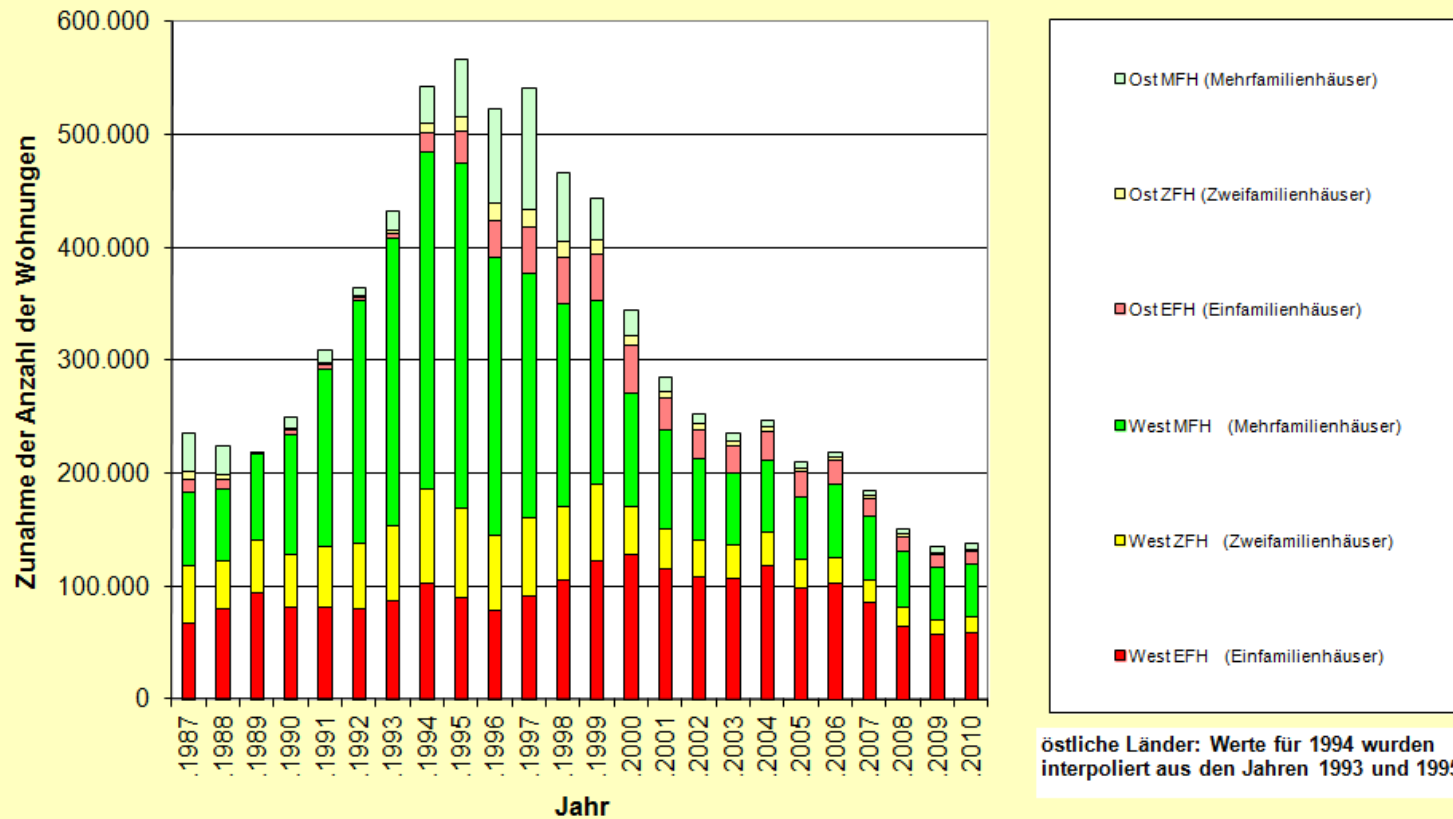


2004 - 2008



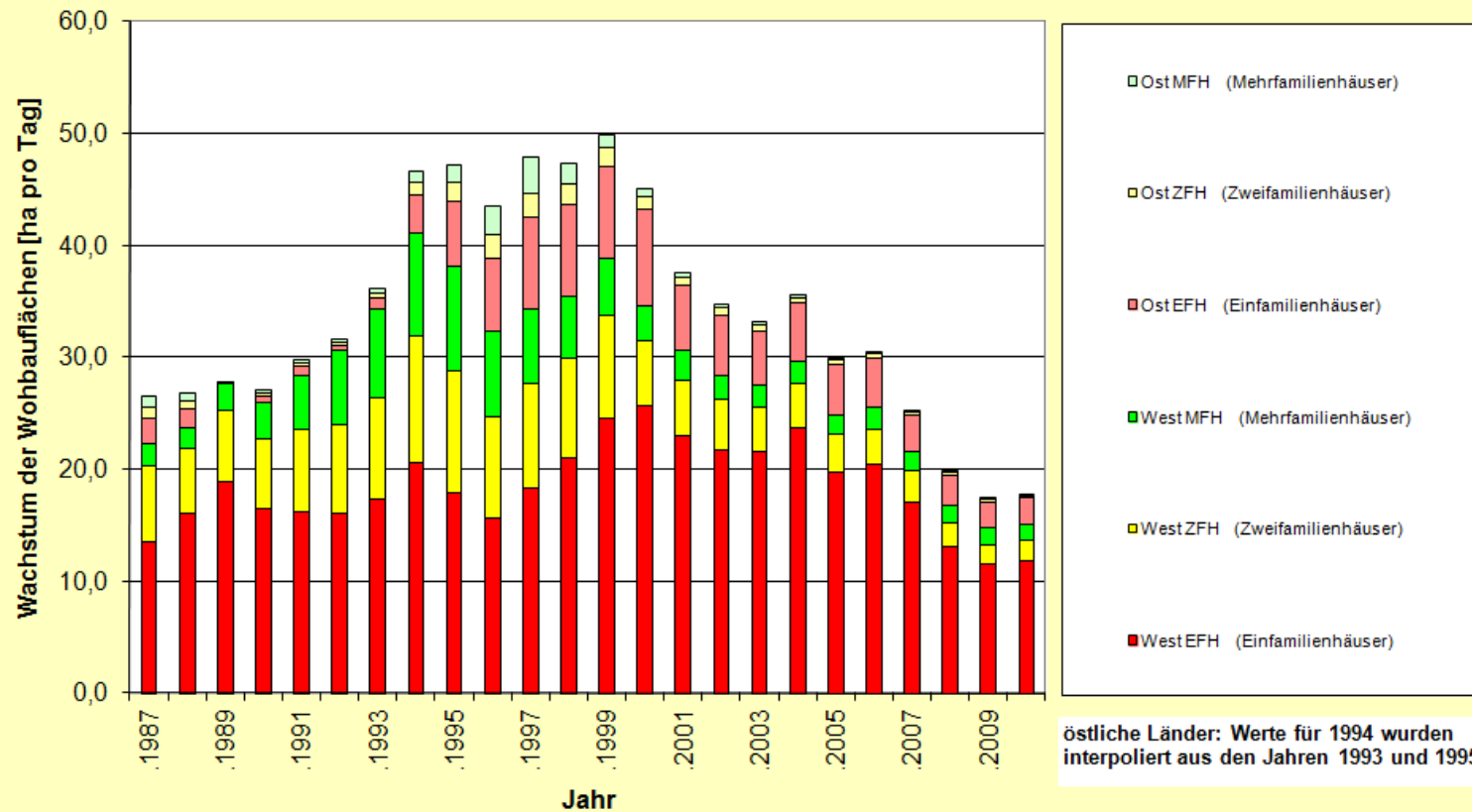
Bauleistung in Deutschland im Wohnungsbau

**Zuwachs des Wohnungsbestandes, alte Länder (ABL) und neue Länder (NBL)
1987 - 2010**



Flächeninanspruchnahme in Deutschland durch Wohnungsbau

**Zunahme der Wohnbauflächen aufgrund der Zunahme des Wohnungsbestandes
westliche Länder und östliche Länder 1987 - 2010**



Ursachen und Treiber der Zersiedelung

- Die suboptimale Investitionsphilosophie der öffentlichen Hand (Flächenangebot und Flächenverbrauch durch öffentliche Hand)
 - Nur Ausgaben für Neu- oder Ausbau von Gebäuden und Infrastrukturen sowie die Anschaffung technischer Großgeräte gelten als Investition
 - Nicht als Investition gelten:
 - Ausgaben für Instandhaltung und Ertüchtigung von bestehenden Gebäuden und Infrastrukturen sowie Personalausgaben für die planerische Vorbereitung und Durchführung
 - Personalausgaben für vorbereitende Zustandserfassung (Baulückenerhebung, Brachflächenkataster) sowie für kommunale Strategiebildung / Planung allgemein
 - Personalausgaben für Raumordnung, Landes- und Regionalplanung sowie für die sinnvolle und sparsame Bewirtschaftung und Verwendung von Fördermitteln
 - Die Ausgaben für die Finanzverwaltung der öffentlichen Hand (einschließlich Steuerprüfung und Steuereintreibung)
 - Personalausgaben für Erziehung, Bildung, Forschung und Lehre

Ursachen und Treiber der Zersiedelung

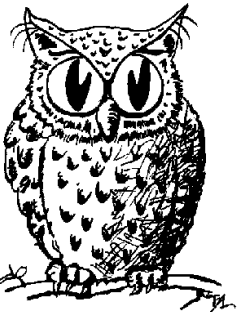
- Das Gefangenendilemma der Kommunen (Flächenangebot)
 - die interkommunale Konkurrenz um Einwohner, Arbeitsplätze, Steuereinnahmen
 - die Befürchtung, bei Verzicht auf Außenentwicklung selbst ins Hintertreffen zu geraten, während andere Kommunen durch Außenentwicklung profitieren
 - Personalmangel, der verhindert, dass in Kommunen innovative Strategien entwickelt werden
 - zu wenig Unterstützung der Kommunen bei der Bildung freiwilliger regionaler Kooperationen (z.B. durch gezielte finanzielle Förderung)
 - die Schwierigkeit, auf regionaler Ebene auf freiwilliger Basis zu einem **bindenden** Konsens zwischen **allen** Kommunen zu kommen
 - **kein** verpflichtender Rahmen für alle Kommunen zur spürbaren Verringerung der Außenentwicklung durch die **Raumordnung und Landesplanung**

Vorschläge zur Förderung des Flächensparens

- UBA-Strategie zum Flächensparen mit Maßnahmen und Instrumenten (vgl. UBA-Texte 90/03); Beispiele
 - Subventionsabbau oder Umbau, z.B.
 - Abschaffung der Eigenheimzulage:
 - Erfolgt, wenig später wurde Wohnriester eingeführt, allerdings auf wesentlich niedrigerem Niveau und mit Hemmnissen
 - Reduzierung der Entfernungspauschale
 - Erfolgt, wenig später wurde die Reform leider rückgängig gemacht
 - Ausrichtung der Regionalen Wirtschaftsförderung und sonstiger Förderprogramme auf die Innenentwicklung:
 - Teilweise erfolgt
 - Stärkung der Städtebauförderung
 - Nicht erfolgt

Vorschläge zur Förderung des Flächensparens

- UBA-Strategie zum Flächensparen mit Maßnahmen und Instrumenten (vgl. UBA-Texte 90/03); Beispiele
 - Öffentlichkeitsarbeit warum wir Flächen sparen wollen, z.B. Ökonomie (!), knappe Landwirtschaftsfläche (?!)
- Eine große Zahl von Forschungs- und Modellprojekten (UFO-Plan, ExWoSt, MORO, REFINA, einige Bundesländer)
 - Möglichen Auswirkungen des demographischen Wandels auf Wohnungsbelegung und Immobilienwerte (Zielgruppe: Wohnungseigentümer, potentielle BauherrInnen, Banken, Bausparkassen)
 - Prognose der Kosten und Nutzen der Außen- und Innenentwicklung (Zielgruppe Kommunen)
 - Entwicklung, Erprobung und Anwendung von IT-gestützten Tools zur Erfassung von Baulücken und Brachen und zur Ansprache von Eigentümern und potenzielle Käufern

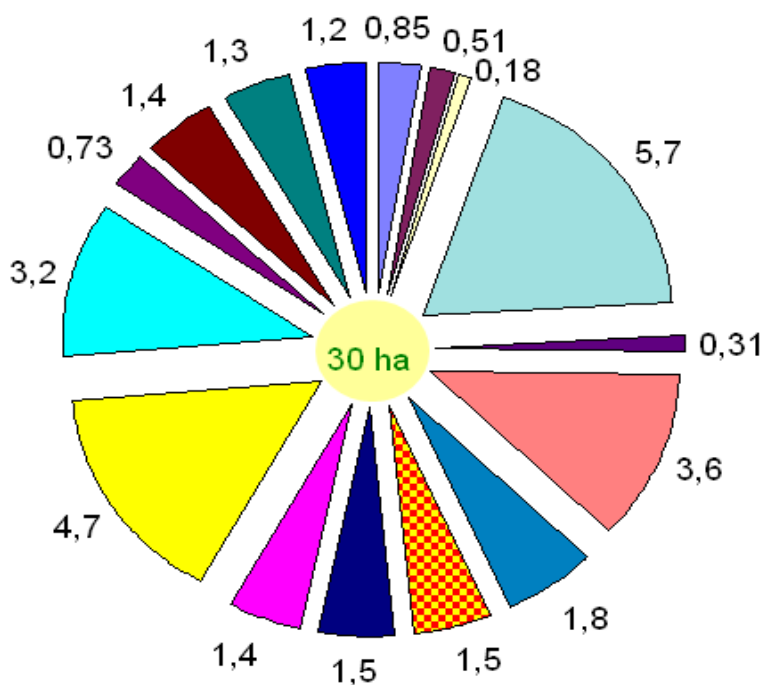


Vorschläge zur Förderung des Flächensparens




- UBA-Strategie zum Flächensparen mit Maßnahmen und Instrumenten (vgl. UBA-Texte 90/03); Beispiele
 - § – Ertüchtigung des konventionellen Planungsinstrumentariums, insbesondere zur Stärkung der Regional- und Landesplanung, z.B. **Flächensparziele** der Raumordnung und Landesplanung
 - aktuell: BauGB-Novelle zur Förderung der Innenentwicklung, wünschenswert z.B.
 - Vorrang der Innenentwicklung in § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB
 - § • Neu: Begründungspflicht für B-Pläne mit Flächenneuinanspruchnahme durch valide Bedarfsberechnungen unter Berücksichtigung der Potenziale der Innenentwicklung
 - Wegfall der Abrundungssatzungen nach § 34 Abs. 4 Nr. 2 u. 3 BauGB

Das 30-Hektar-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie Aufteilung auf die Bundesländer

Das 30-Hektar-Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2017 - 2020
Aufteilung auf die Bundesländer



Innovative Instrumente: Der Handel mit Flächenzertifikaten

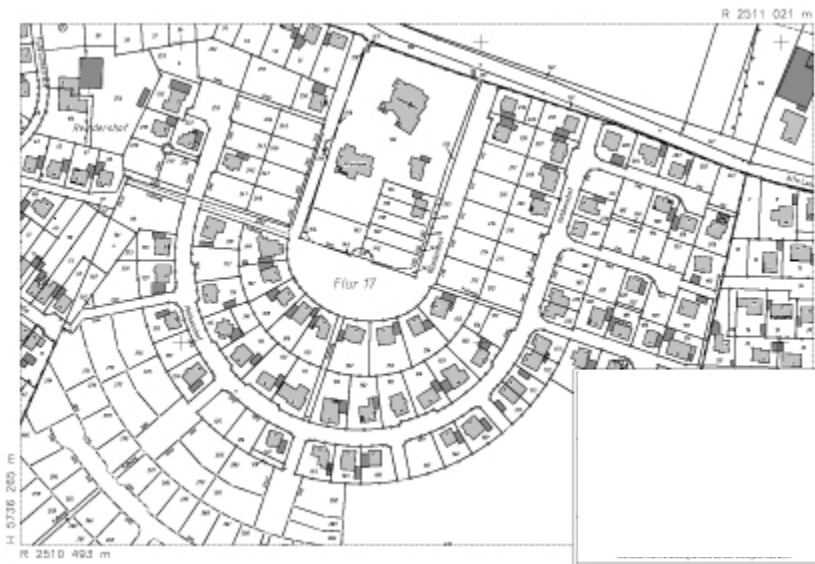
- Flexibilisierung und Effizienzsteigerung durch Handel
 -  – Analog zum Emissionshandel im Klimaschutz: Kommunen dürfen Kontingente kaufen und verkaufen (Trade)
 -  – Hohe Grundsteuern auf ungenutztes Bauland in Gebieten mit Bedarfsüberhängen (soziale Flankierung durch zonierte Satzungsrechte für die Kommunen)
 -  – **Koalitionsvertrag:** Modellvorhaben der Bundesregierung angekündigt

Stand der Vorbereitungen zum Modellversuch „Handel mit Flächenzertifikaten“

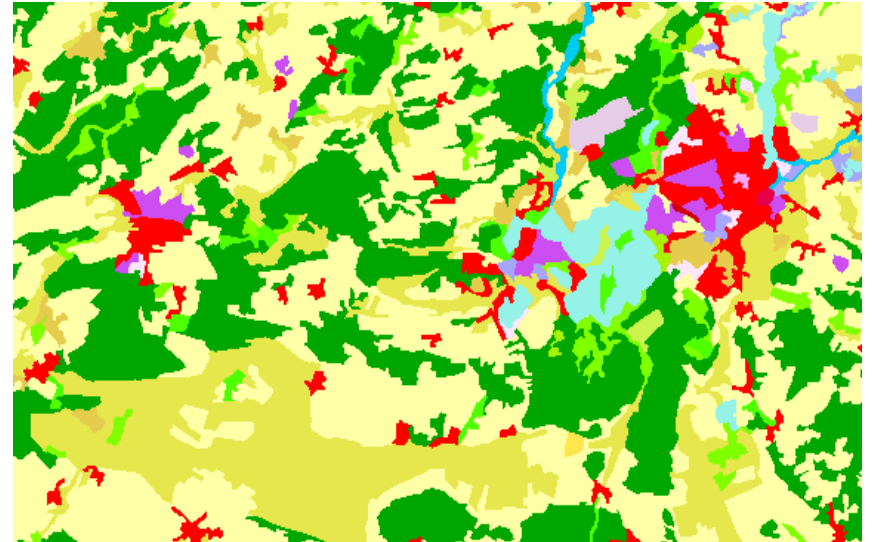
- Ein UBA-Forschungsvorhaben, das die Einzelheiten zum Modellversuch ausarbeitet, läuft ab Dezember 2010 bis Mitte 2012
- Diskussion von Projektergebnisse mit Kommunen hat stattgefunden am 30.11.2011
 - Vorstellung der Bausteine eines ersten Planspiels
 - Vorstellung der Ergebnisse einer Befragung in Kommunen: Wie ließe sich der Handel mit Flächenzertifikaten in kommunale Verwaltungs- und Entscheidungsabläufe einpassen?
 - Weitere Anregungen der Kommunen
- Erste Schritte zum Modellversuch im Herbst 2012

Corine Land Cover

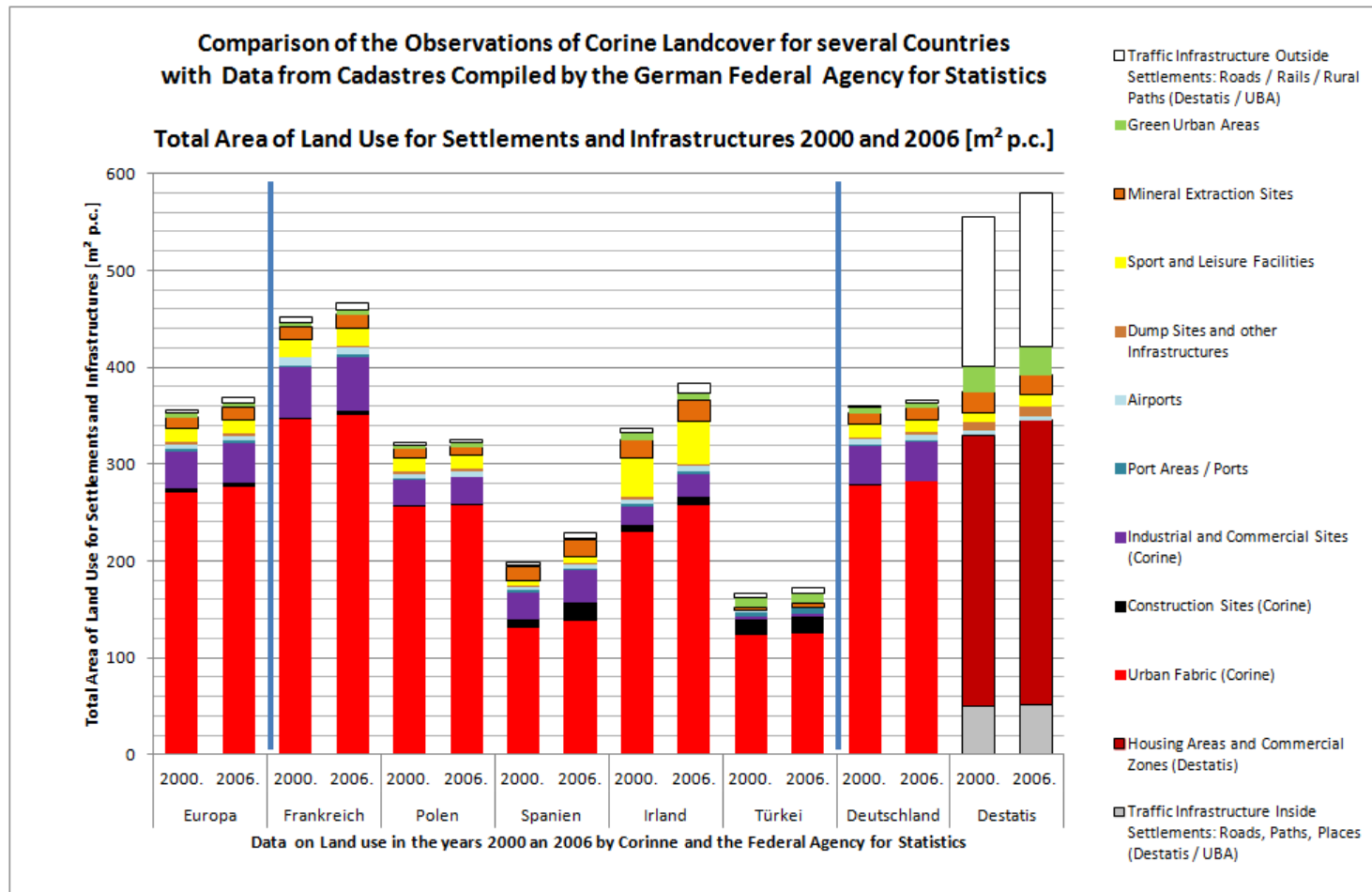
Flächenstatistik: Basis Grundstücks-Kataster



Corine Land Cover: Basis Satelliten-Fernerkundung



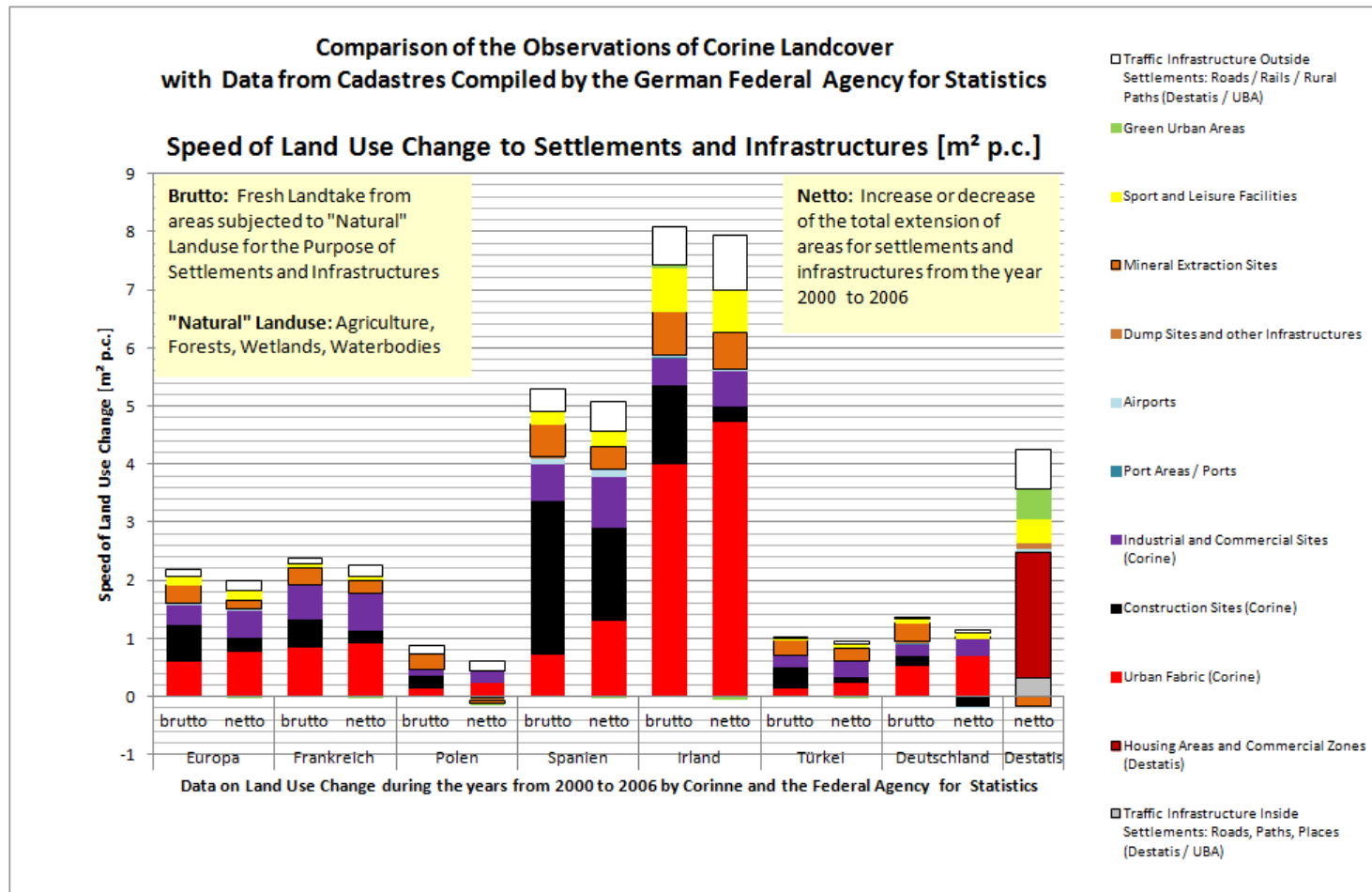
Wo stehen wir ? Internationaler Vergleich der Ergebnisse von Corine Land Cover IST 2000 und IST 2006



Pro-Kopf-Flächenbelegung (IST) im Europäischen Vergleich

- Die Flächenbelegung Deutschlands für Siedlungen und flächige Infrastrukturen pro Kopf der Bevölkerung liegt im Europäischen Durchschnitt
- Es gibt Länder die pro Kopf nur halb so viel Fläche für Siedlungen belegen wie Deutschland
- Die Ausdehnung der Siedlungen und flächigen Infrastrukturen in Deutschland nach Corine Land Cover stimmt für das Jahr 2000 recht gut mit dem Ergebnis der Flächenstatistik überein
- Für linienhafte Infrastrukturen (z.B. Autobahnen, Feldwege) sind keine Aussagen möglich

Wo stehen wir ? Internationaler Vergleich der Ergebnisse von Corine Land Cover Zuwachs von 2000 bis 2006



Pro-Kopf-Flächenneuanspruchnahme von 2000 bis 2006 im europäischen Vergleich

- Corine entdeckt keine linearen Landnutzungsänderungen
- **Qualitativ** zeigt Corine für flächige Nutzungsänderungen **plausible Trends**
 - **Brutto**, d.h. wenn frisches Ackerland in flächige Nutzungen umgewandelt wird, dann vor allem für Gewerbeflächen, Baustellen, sonstige Siedlungsflächen (mit Straßen) oder Tagebaue / Kiesgruben
 - **Brutto und Netto** ist in **Spanien und Irland** eine beschleunigte Bautätigkeit zu erkennen, so dass die Fläche der Baustellen zunimmt (=> Immobilienblase)
 - **Netto**, d.h. in der Gesamtbilanz, nimmt in **Deutschland** die Fläche der Baustellen ab (was sich mit der rückläufigen Bautätigkeit deckt), die Fläche der aktiven Tagebaue bleibt in der Gesamtbilanz unverändert; Siedlungs- und Gewerbeflächen nehmen weiter zu
 - **Brutto und Netto** lag die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungen, Gewerbe und flächige Infrastrukturen pro Kopf für **Deutschland** unter dem europäischen Durchschnitt
- Auswertemethodik: Corine Land Cover erkennt nur 1/3 der Änderungen flächiger Landnutzungen, die Destatis erkennt

Stellenwert und Weiterentwicklung von Corine Land Cover

- Corine Land Cover gibt viele Entwicklungen zu Änderungen der Landnutzung qualitativ zutreffend wieder
- Corine Land Cover ermöglicht qualitative und auch grob quantitative Vergleiche zwischen verschiedenen Ländern und Regionen in Europa
- Durch Corine Land Cover werden nur Nutzungsänderungen erfasst, deren Fläche 5 Hektar überschreitet, deshalb bleiben viele kleinflächige Nutzungsänderungen unentdeckt
- Es wäre wünschenswert, wenn mit vertretbarem Aufwand auch kleinflächige Nutzungsänderungen besser erfasst werden könnten => **aber möglichst europaweit einheitlich**

Zusammenfassung und Ausblick

Deutschland

- Rückläufiger Flächenverbrauch für Wohnungsbau (Demographie, Wirtschaftskrise)
- Temporärer Einbruch bei Gewerbeflächen (Wirtschaftskrise)
- Fast ungebremste Zunahme der Verkehrsflächen (Kontinuierliche „Investitionen“ der öffentlichen Hand)
- Die o.g. Rückgänge könnten nur vorübergehend sein, bei Konjunkturbelebung droht beschleunigter Flächenverbrauch
- Weitere Maßnahmen zur Förderung des Flächensparens erforderlich.

Europa

- Es wäre gut und zielführend, wenn Europa eine gemeinsame Strategie zum Flächensparen entwickeln würde
- Dazu sollten auch einheitliche, realitätsnahe Indikatoren zum Flächenverbrauch entwickelt und angewendet werden

**VIELEN DANK FÜR IHRE
AUFMERKSAMKEIT**

Gertrude.Penn-Bressel@uba.de