

Siedlungs- und Verkehrsfläche

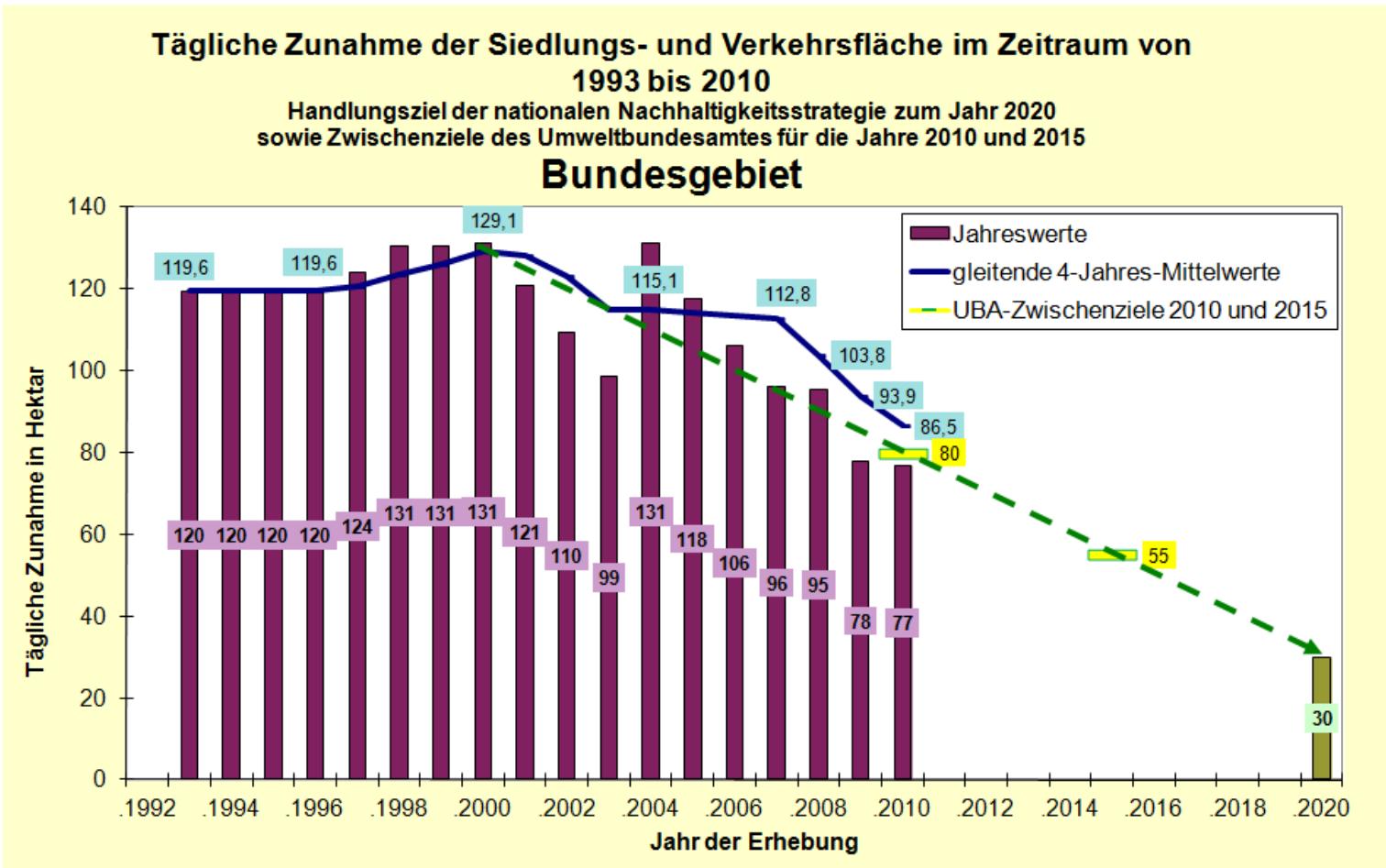
Neue Entwicklungen zur Eindämmung des Flächenverbrauchs

*Gertrude Penn-Bressel
Umweltbundesamt*

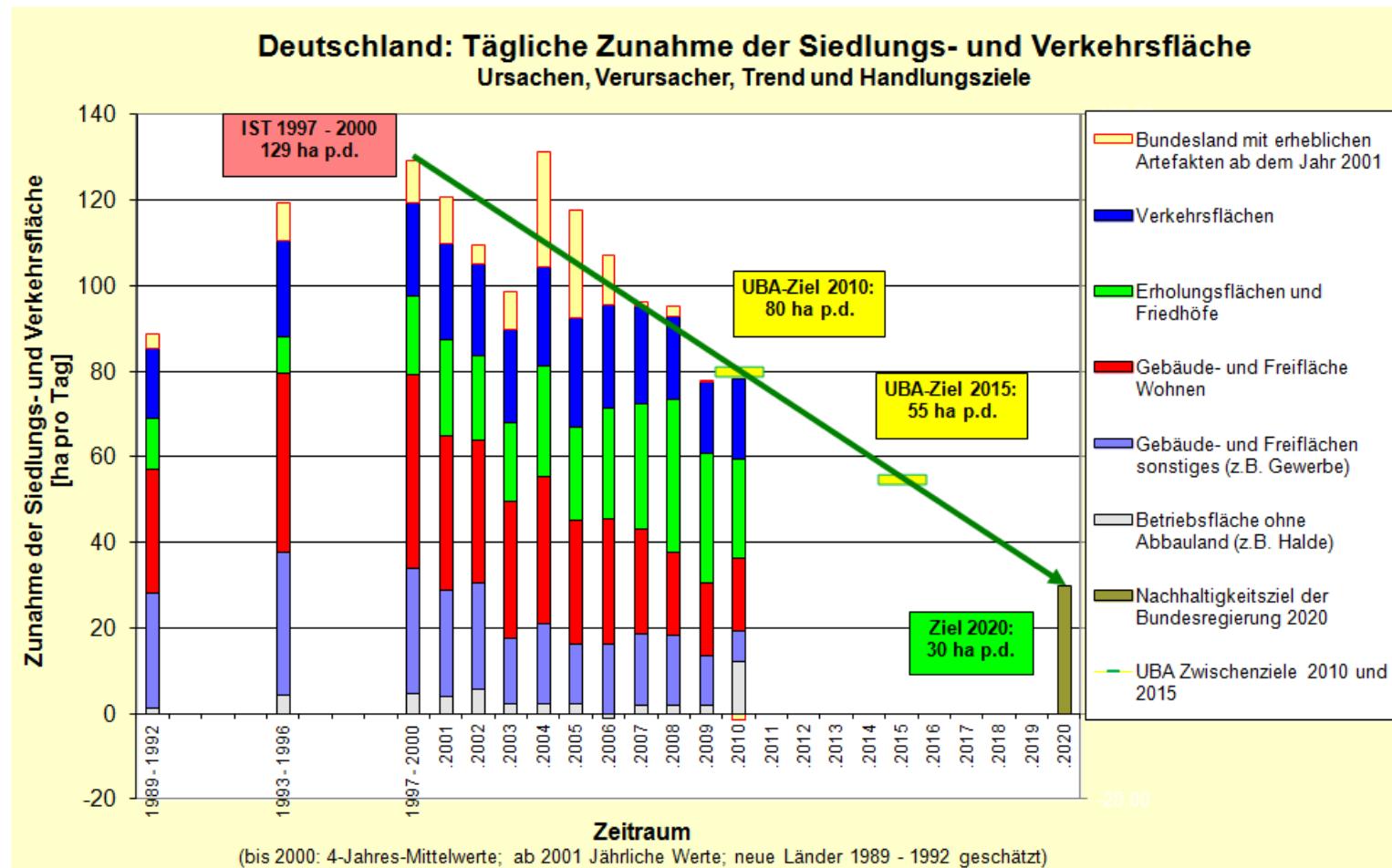
Übersicht über die Themen

- 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

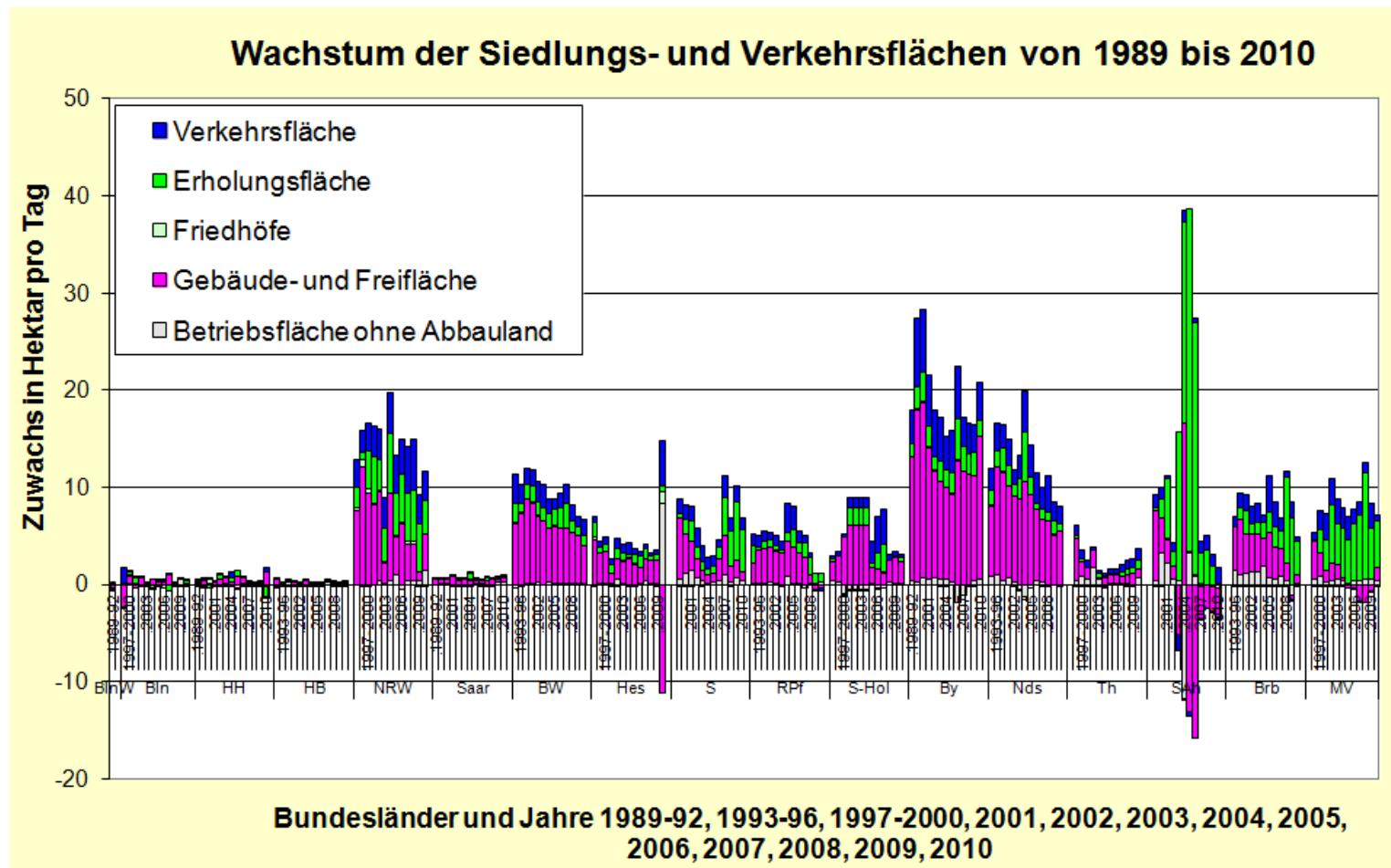
Das 30-Hektar-Ziel der Deutschen Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie



Flächeninanspruchnahme in Deutschland nach Nutzungsarten



Flächeninanspruchnahme in Deutschland nach Bundesländern



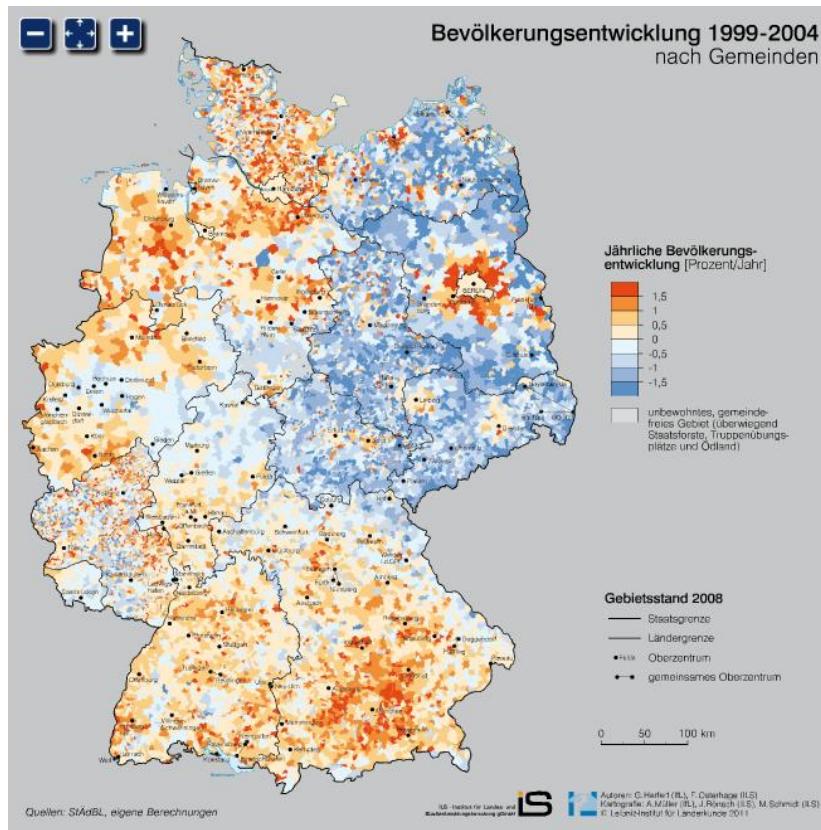
Ursachen und Treiber der Zersiedelung

– Wirtschaftsweisen und Lebensstile (Flächennachfrage)

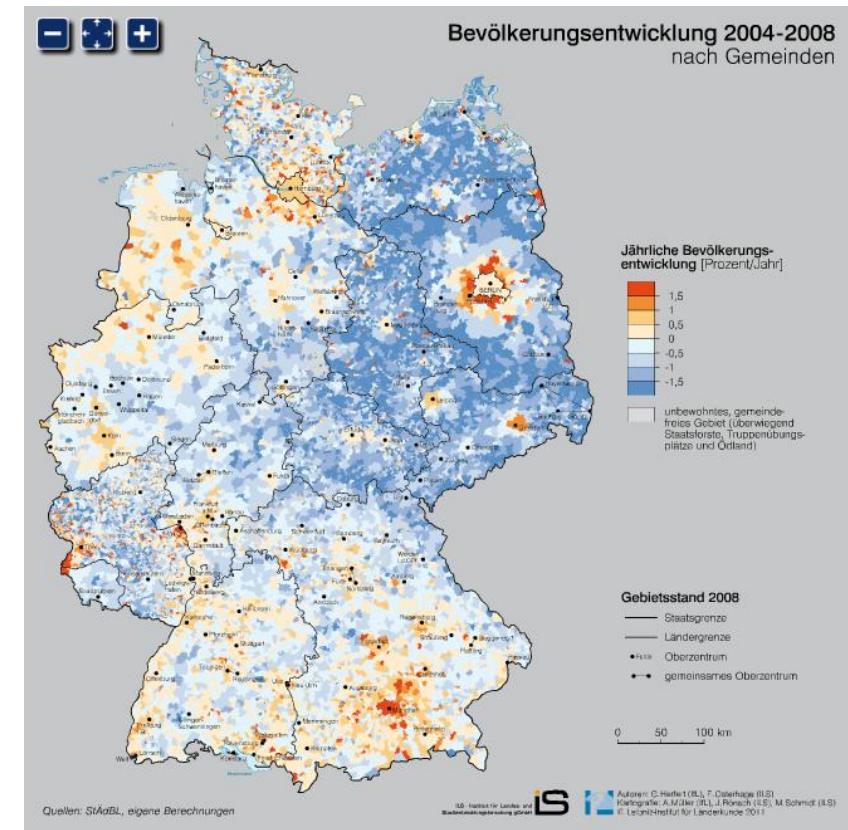
- Strukturwandel zu immer größeren Betrieben (economy of scale) einerseits oder Ausgliederung von Unternehmensteilen andererseits
- Standortverlagerung von produzierenden Unternehmen und Logistik-Unternehmen: an Verkehrstrassen oder Umschlagpunkte, in die Nähe von Ressourcen (Rohstoffe / Arbeitskräfte / 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

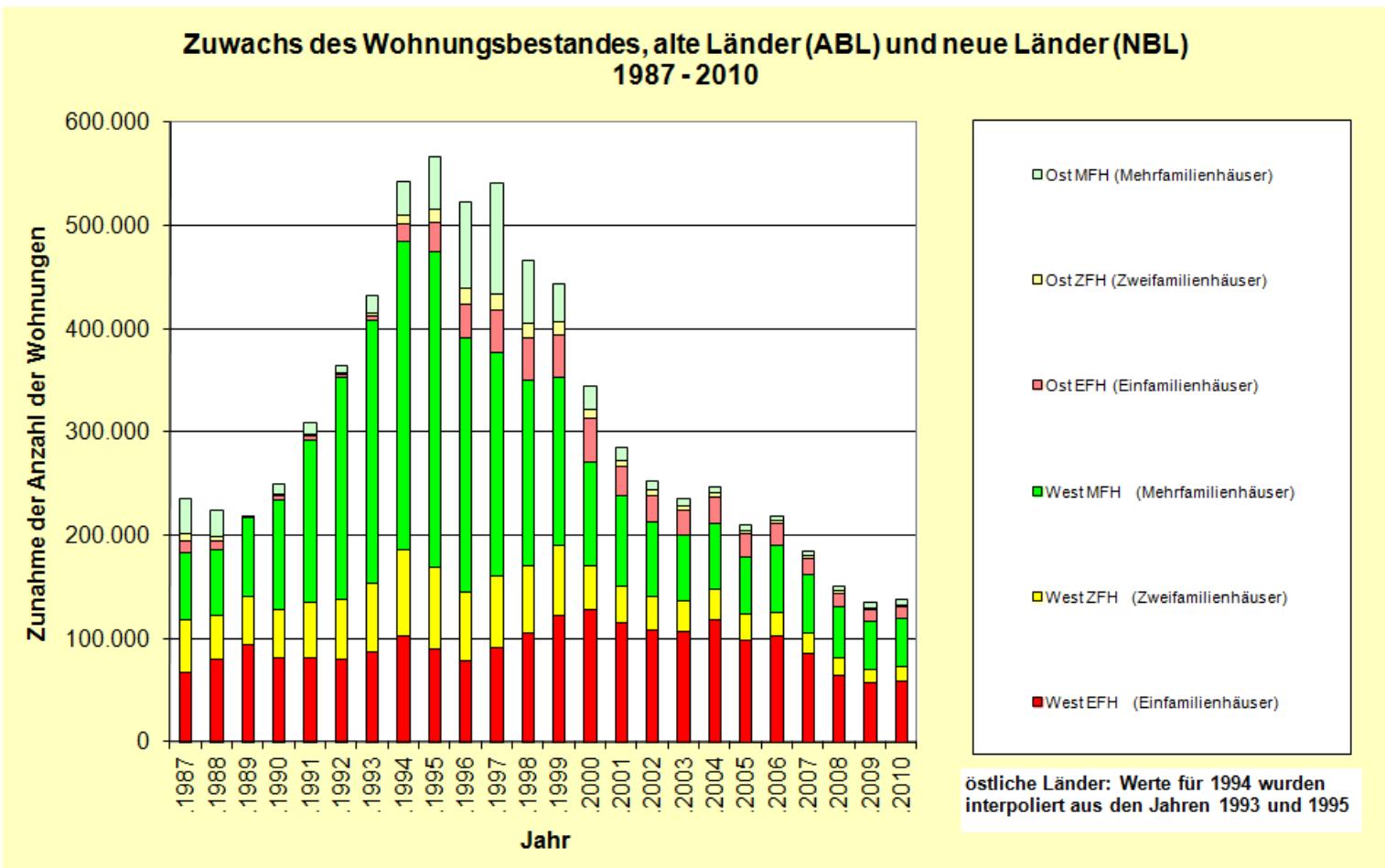
1999 - 2004



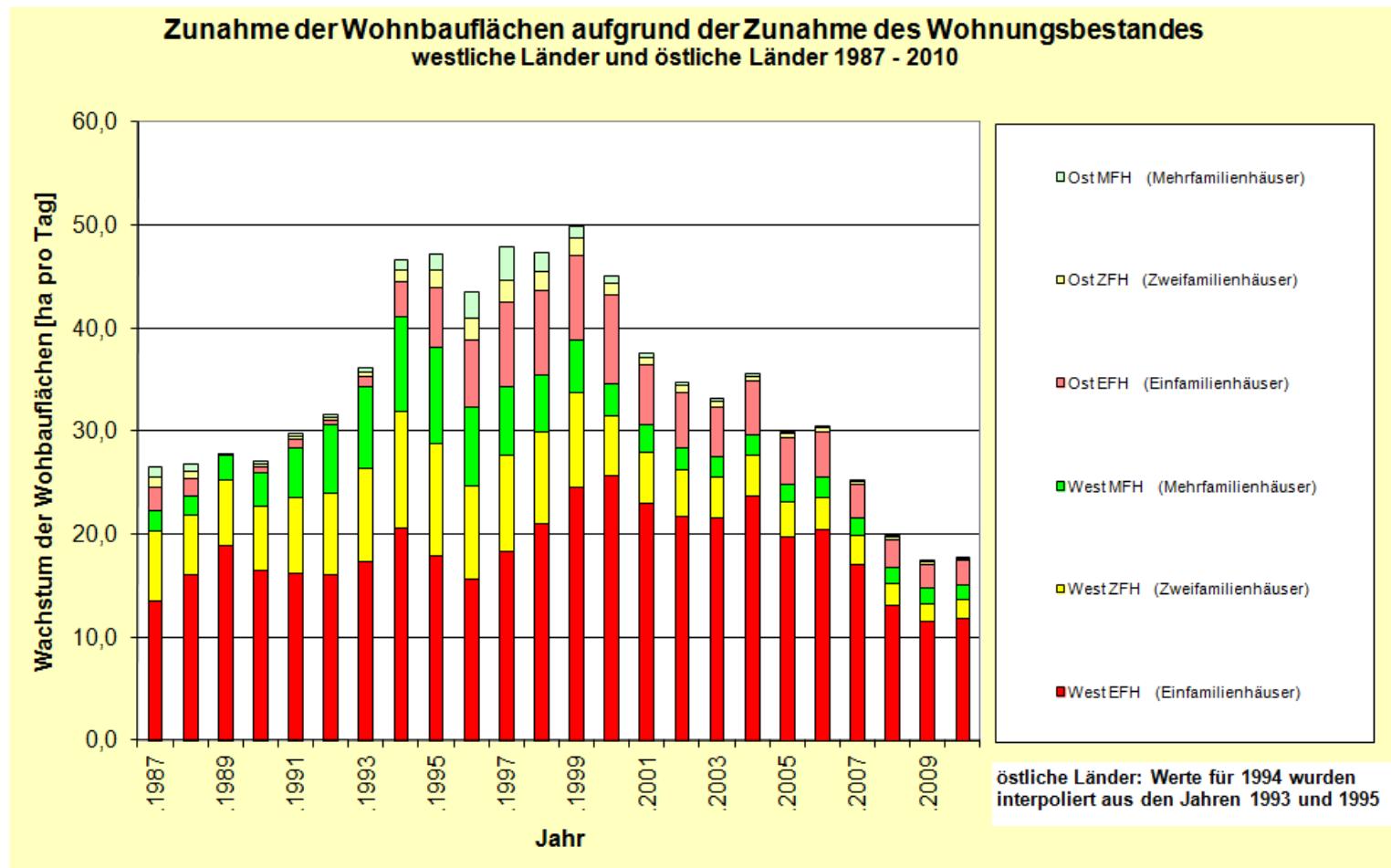
2004 - 2008



Bauleistung in Deutschland im Wohnungsbau



Flächeninanspruchnahme in Deutschland durch Wohnungsbau



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

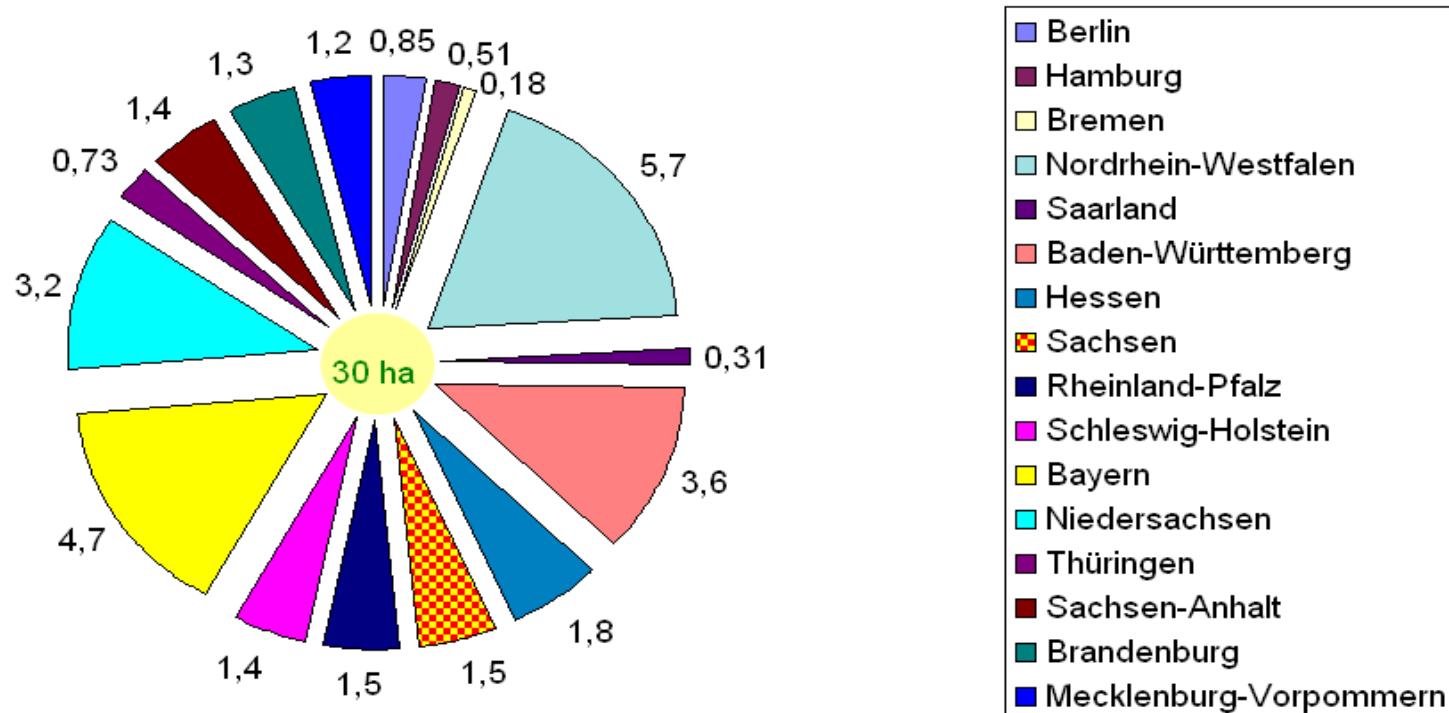


Vorschläge zur Förderung des Flächensparens

- 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

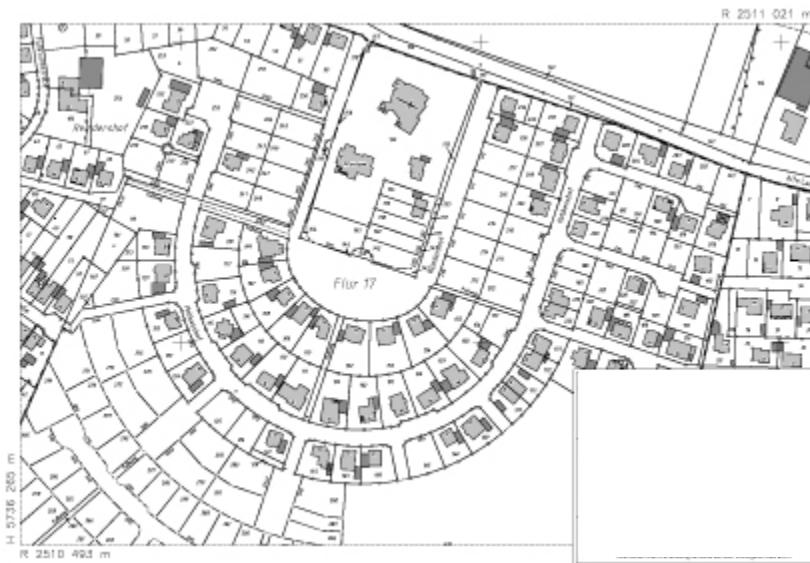
- Flexibilisierung und Effizienzsteigerung durch Handel
 - Analog zum Emissionshandel im Klimaschutz:
Kommunen dürfen Kontingente kaufen und verkaufen (Trade)
 - Hohe Grundsteuern auf ungenutztes Bauland in Gebieten mit Bedarfsüberhängen (soziale Flankierung durch zoniertes Satzungsrecht für die Kommunen)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

Stand der Vorbereitungen zum Modellversuch „Handel mit Flächenzertifikaten“

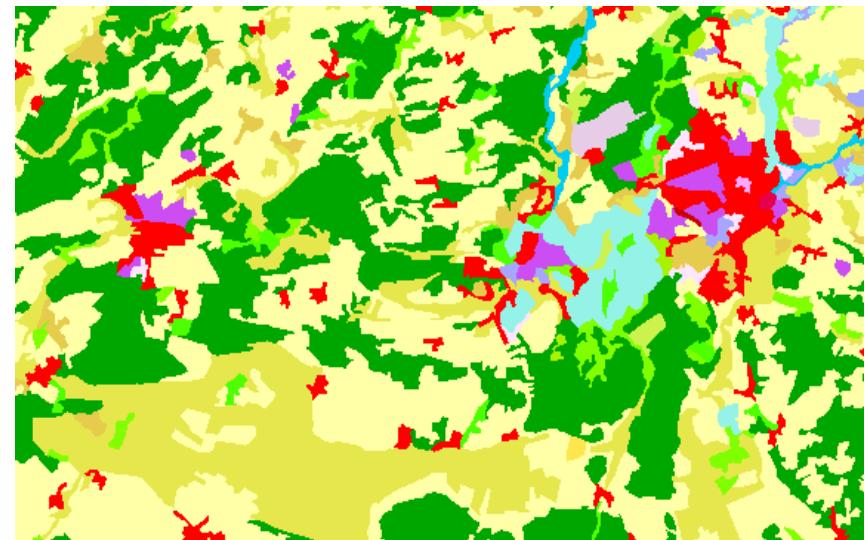
- Ein UBA-Forschungsvorhaben, das die Einzelheiten zum Modellversuch ausarbeitet, läuft ab Dezember 2010 bis Mitte 2012
- Diskussion von Projektergebnisse mit Kommunen hat stattgefunden am 30.11.2011
 - Vorstellung der Bausteine eines ersten Planspiels
 - Vorstellung der Ergebnisse einer Befragung in 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

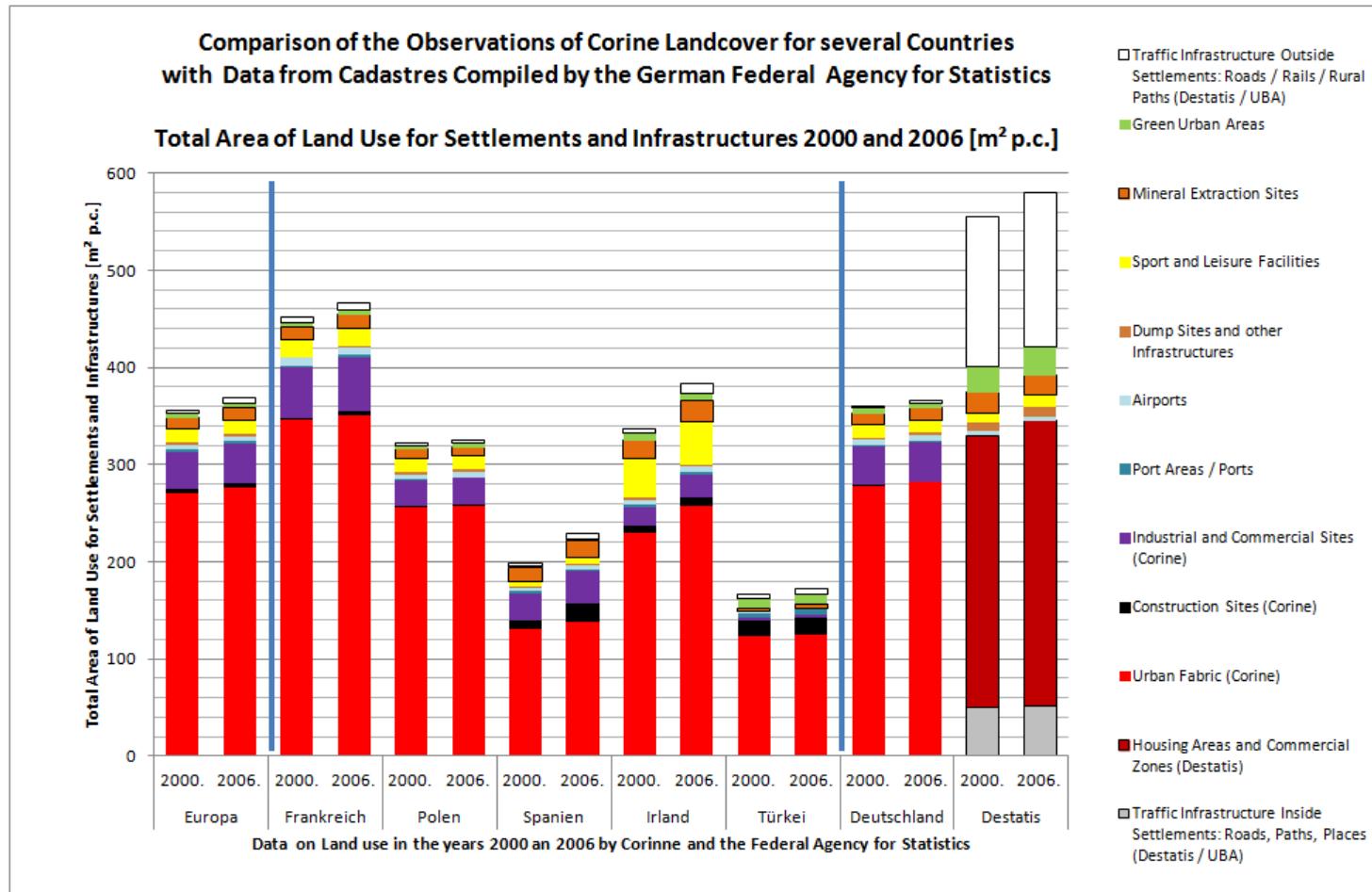
Flächenstatistik: Basis Grundstücks-Kataster



Corine Land Cover: Basis Satelliten-Fernerkundung



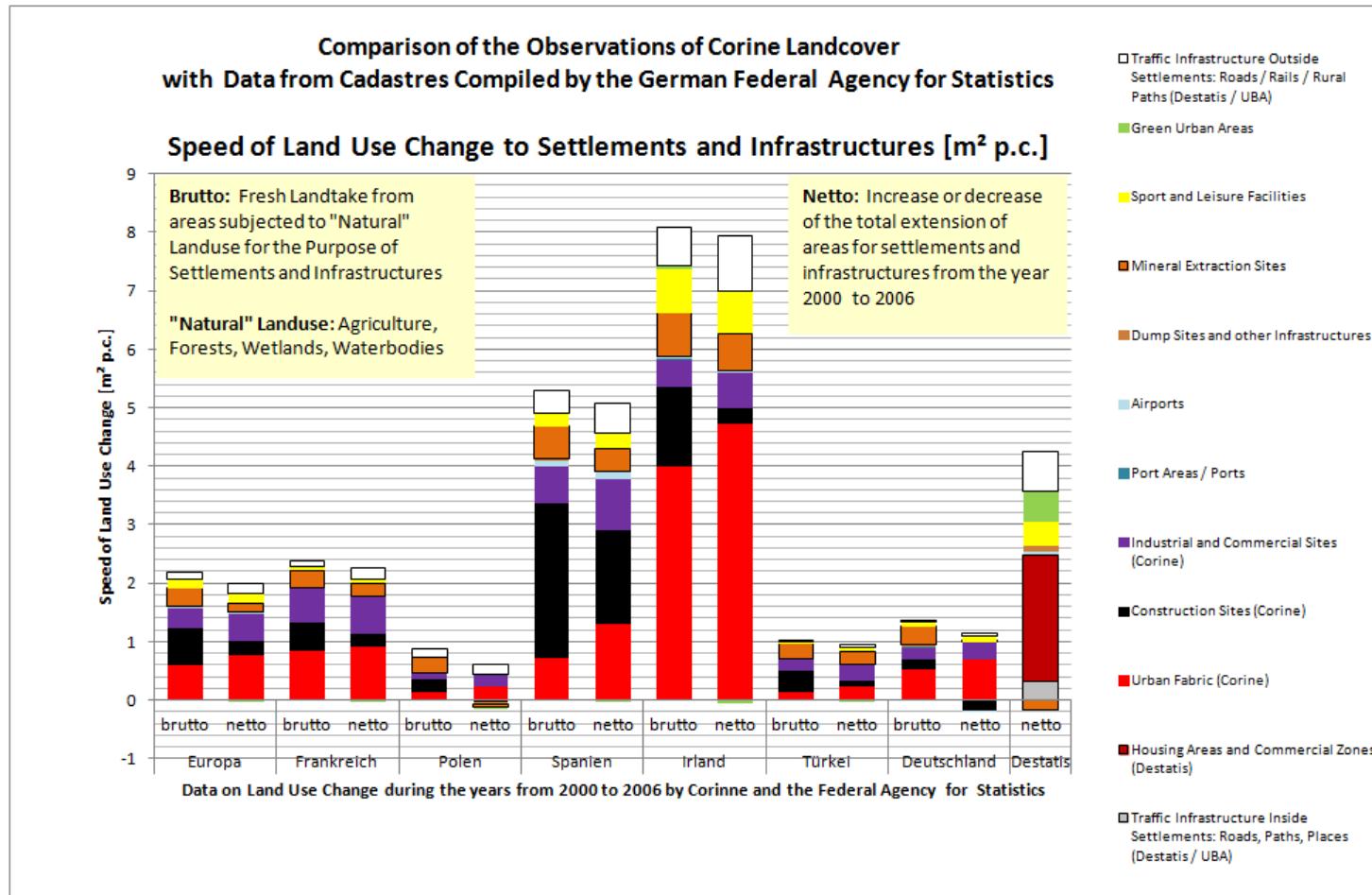
Wo stehen wir ? Internationaler Vergleich der Ergebnisse von Corine Land Cover IST 2000 und IST 2006



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-Flächenneuinanspruchnahme 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 Flächenneuinanspruchnahme 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 Gewerbegebäuden (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