

# Zukunftsfähige Raumnutzung. Boden gut machen!

Vom Flächenverbrauch zum Flächenkreislauf  
– Umsteuern zu einer zukunftsfähigen Raumnutzung –



# Inhalt

Vorwort	Zukunftsfähige Raumnutzung: Boden gut machen! Vom Flächenverbrauch zum Flächenkreislauf – Umsteuern zu einer zukunftsfähigen Raumnutzung	3
Summary	Position of Friends of the Earth Germany (BUND) From land consumption to land recycling and towards sustainable land use policies	4
Kapitel 1	Einführung: Vom Problem zur Herausforderung	8
Kapitel 2	Die Situation: Bestandsaufnahme und Tendenzen	10
Kapitel 3	Bestimmungsgründe: Auf der Suche nach den Ursachen	17
	3.1 Sozioökonomische Entwicklung	18
	3.2 Die Raumplanung und ihre Siedlungsstrukturkonzepte	19
	3.3 Das Staatliche Subventions- und Steuersystem	20
	3.4 Der Bodenmarkt	21
Kapitel 4	Boden gut machen: Begrünung für eine Flächenkreislaufwirtschaft	23
Kapitel 5	Womit umsteuern? Der notwendige Instrumentenmix	27
	5.1 Effektivere Nutzung von Ordnungsrecht und Planungsinstrumenten	27
	5.2 Ökonomische Lenkungsinstrumente	29
	5.3 Anwendung von Instrumenten auf lokaler Ebene	32
	5.4 Gesamtbelastung, Instrumentenverbund und soziale Abfederung	33
Kapitel 6	BUND Positionen. Forderungen für ein Handlungskonzept	35

# Vorwort: Zukunftsfähige Raumnutzung: Boden gut machen! Vom Flächenverbrauch zum Flächenkreislauf – Umsteuern zu einer zukunftsfähigen Raumnutzung

Die erste Auflage dieses Positionspapiers aus dem Jahr 2004 wurde ungewöhnlich stark nachgefragt, sie war in kurzer Zeit vergriffen. Der BUND Arbeitskreis „Zukunftsfähige Raumnutzung“ hat sich daher entschlossen, der interessierten Öffentlichkeit und den BUND Gruppierungen eine zweite Auflage zur Verfügung zu stellen.

Wir haben bewusst darauf verzichtet, die ursprüngliche Version zu verändern, um eine konsistente Argumentation aufrecht zu erhalten. Inzwischen sind einige der 2004 erarbeiteten Forderungen politische Realität geworden. Mit diesem Vorwort wollen wir auf die Veränderungen und die verbleibenden Herausforderungen verweisen.

Die Positionen waren in ihrer Reichweite innerhalb des BUND nicht unumstritten: Manche wollten bei der Pendlerpauschale lediglich eine Halbierung, manche wollten die Eigenheimzulage nicht ersatzlos streichen. Verschiedene politische Reformen in den letzten beiden Jahren entsprechen in vollem Umfang unseren Forderungen und zeigen somit, dass Umweltverbände klare umweltpolitische Notwendigkeiten formulieren und nicht von vorne herein Kompromisse auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner suchen sollten.

Die Bundesregierung hat die überfällige Eigenheimzulage komplett abgeschafft und auch die Pendlerpauschale für die ersten 20 km zum Arbeitsplatz gestrichen. Hierdurch sind richtige wirtschaftliche Anreize für die langfristige Reduzierung des Flächenverbrauchs gesetzt worden. Von diesen Entscheidungen allein ist jedoch nur eine geringe kurzfristige Wirkung zu erwarten. In der aktuellen politischen Diskussion gibt es bisher nur wenige intelligente Konzepte für den vom BUND angestrebten Flächenkreislauf als Alternative zum Flächenverbrauch.

Positiv ist die Förderinitiative „Wohnen, Umwelt, Wachstum“. Das von der Bundesregierung aufgelegte 25 Mrd.-Programm mit günstigen Zinskonditionen trägt zu einer Verminderung der CO<sub>2</sub>-Belastungen durch Energieeinsparungsmaßnahmen bei Gebäuden, Sanierung und Modernisierung des vorhandenen Wohnraums sowie zu



**Dr. Siegfried Bauer**

einem ökologisch ausgerichteten Bauen und Umbauen bei. Dabei werden zugleich Wachstum und Beschäftigung in Handwerk und Mittelstand gefördert. Durch die Modernisierung im Altbestand leistet dieses Programm darüber hinaus zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zur Verminderung der klimaschädlichen Treibhausgase einen Beitrag.

Der wegen der Abschaffung der Eigenheimzulage befürchtete Einbruch der Beschäftigung bei Bauwirtschaft und Handwerk ist nicht eingetreten, unter anderem durch die Wirkung des o. g. Wachstums- und Beschäftigungsprogramms. Die Beschäftigung in der Bauwirtschaft ist sogar gestiegen.

Der Rückgang des Flächenverbrauchs ist bisher in der Statistik nicht in dem Maße erkennbar, wie die Bautätigkeit seit Ende der 1990er Jahre zurückgegangen ist. Offiziell wurden vom Statistischen Bundesamt 114 ha pro Tag als Durchschnitt für die Jahre 2002 bis 2005 gemeldet. Aufgrund von statistischen Umschlüsselungen bei der Erholungsfläche liegt der tatsächliche, korrigierte Wert für die Flächeninanspruchnahme insgesamt bei ca. 95 ha pro Tag, für Gebäude- und Freiflächen bei 50 ha, während sie von 1993 bis 1996 um 82 ha pro Tag zunahm. Das ist immer noch weit vom Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie 30 ha pro Tag im Jahre 2020 entfernt, zurückzuführen u.a. auf den Effekt der hohen Inanspruchnahme der Eigenheimförderung vor deren Auslaufen. Neue Auswertungen für die erste Hälfte des Jahres 2007 belegen jedoch, dass die Anträge auf Neubauten erheblich (z. T. bis zu 50%) zurückgegangen sind.

Dies wird sich in den nächsten Jahren zudem im Rückgang des Flächenverbrauchs statistisch niederschlagen. Es bestätigt sich die Richtigkeit unserer Forderung nach Abschaffung der Eigenheimzulage.

Andere Forderungen des BUND sind noch offen: Vorrangig sind hier die Reformen der Grundsteuer und der Grunderwerbssteuer zu nennen. Eine Besteuerung der ökologischen Belastungen durch Wohn- und Verkehrsflächen würde die Entwicklung in Richtung ökologischer Anpassungen unterstützen. Die geltende Grunderwerbssteuer führt zur Bevorzugung des Erwerbs von Freiflächen und Neubauten anstelle des Erwerbs von Altbauten, gerade im Innenstadtbereich. Konsequenter wäre es, die Grunderwerbssteuer vollständig zu streichen, auch um eine gewisse Kompensation für die weggefallene Eigenheimzulage zu erreichen. Dies würde außerdem die Wohnungsmobilität und die notwendigen Anpassungen an regionale Arbeitsmärkte verbessern.

Um bei der Grundsteuer eine Lenkungswirkung zu erreichen, ist zum einen deren drastische Erhöhung (stärkere Besteuerung des Faktors Fläche anstelle des Faktors Arbeit) und zum anderen eine Umorientierung der Besteuerungsgrundlage (ökologische Kriterien) notwendig. Die Argumentation in diesem Positionspapier des BUND wird deshalb unverändert aufrechterhalten.

Auch durch die notwendige Änderung des kommunalen Finanzausgleichs sollten finanzielle Anreize für eine Politik des Flächensparens bei den Kommunen gesetzt werden. Hier gibt es gegensätzliche Interessen bei Städten und ländlichen Gemeinden. Im Sinne einer nachhaltigen räumlichen Gesamtentwicklung darf dieser Interessenkonflikt allerdings nicht länger die aus umwelt- und gesellschaftspolitischer Sicht notwendigen Reformen blockieren.

Schließlich muss die kommunale Gewerbesteuer, die maßgeblich für den Bieterwettbewerb der Gemeinden bei Gewerbeflächen verantwortlich ist, auf den Prüfstand. Notwendig ist eine Umgestaltung der Steuer derart, dass künftig keine Anreize für eine übermäßige Flächenausweisung mehr bestehen. Wir fordern eine überörtliche Steuererhebung und die Zuweisung von Finanzmitteln an die Kommunen über den bereits genannten ökologischen Finanzausgleich.

Grundlegende Änderungen sind gleichermaßen im Verkehrsbereich notwendig. Hier sollte die Bundesregierung die bisher in der Höhe kaum geänderten Mittel für den Bundesfernstraßenbau reduzieren und umlenken, z. B. auf den Erhalt des Netzes der Deutschen Bahn. Auch sollte der Rückbau von Straßen nicht ausgeschlossen werden. So ist eine Entsiegelung in ländlichen Gebieten und in nicht mehr genutzten oder ungenutzten Gewerbegebieten durchaus eine Option um „Boden gut zu machen“.

Eine Reihe der seit 2004 beschlossenen steuer- und finanzpolitischen Maßnahmen ist aus Sicht eines Umweltverbandes durchaus zu begrüßen. Die neue Bundesregierung strebt deklaratorisch das 30-Hektar-Ziel und langfristig einen Flächenkreislauf beim Flächenverbrauch an. Vor dem Hintergrund des Klimawandels und der sich abzeichnenden Verteuerung von Energie sind kompakte, durchgrünte Siedlungsstrukturen wichtiger denn je. Weitere Schritte, wie sie in diesem Positionspapier ausgeführt sind, bleiben deshalb notwendig und sollten möglichst bald eingeleitet werden. Wir werden die Entwicklung weiterhin aktiv verfolgen.

Berlin, September 2007  
Dr. Siegfried Bauer  
BUND AK „Zukunftsfähige Raumnutzung“

# Summary:

## Position of Friends of the Earth Germany (BUND) From land consumption to land recycling and towards sustainable land use policies

During the last decade, day by day, about 120 ha (app. 300 acres) of mainly agricultural land in Germany have been rededicated to housing, industry and traffic use. The highest ecological and economic impacts of this trend can be summarized as follows:

- Disturbances of the ground water and the soil water regime,
- Increase of fuel emissions,
- Fragmentation of landscapes and habitats,
- Loss of particularly fertile agricultural land,
- Reduction of the water retention capacity of soil and thus an increased fluctuation of the water level of rivers (potential increase of flood events and low water levels),
- Loss of sites of particular ecological and historic importance,
- Increase of traffic volumes through urban sprawl,
- Increase of infrastructure costs as a consequence of decreasing settlement density,
- Loss of quality of life and social structures.

The increase of land consumption by urban infrastructure has different reasons. One can differentiate between four categories of driving forces:

- the socio-economic development,
- spatial planning policies and settlement concepts,
- the national subsidy and tax system,
- the mechanisms and functioning of the real estate market.

In order to preserve the most important ecological functions of the soil and water systems and to achieve more sustainable development, a number of adjustments of the regional, settlement, and land use policies are recommended by the BUND:

- More effective design and implementation of the legal system and planning principles at the national level,
- Adjustments of economic regulatory instruments and incentives (taxes, subsidies),
- Effective application of laws and regulations at regional and local level.

The BUND proposes the following actions:

- Abolish the tax on acquisition of real estate in order to allow a higher mobility of the residents within the given stock of houses and to remove the incentive for buying cheap land in rural areas for new housing.
- Abolish the subsidies for privately owned homes, in order to avoid distortion of housing and capital markets, as well as to remove financial incentives for high land consumption associated with these subsidies.
- Transformation of the real estate tax into an environmentally oriented tax system, in order to account for the negative environmental impacts of housing and land use.
- Remove the subsidy for travelling to work in order to create incentives for searching for a job near one's home.
- Abolish the car tax and increase the gasoline tax, in order to increase costs of travelling.
- Promote urban renewal and land and energy saving measures.
- Add ecological criteria to the regional financial transfer system in order to introduce incentives for land and energy saving developments at the municipal level and internalize environmental costs.

- Simplify the economic tax and subsidy system in such a way that clear environmental incentives are given and the total tax burden for the citizens is not increased.

Since the publication of the first edition of the BUND position paper in 2004, a number of positive adjustments have been implemented by the new German Government. The subsidy for house owners was removed and the subsidy for commuting to work substantially reduced. New positive incentives for environmentally oriented investments in existing houses are now being introduced. The expected negative impact on the labour market has not been observed until now. On the contrary, the modernization and environmental program of the government has created new jobs.

These first promising actions have to be complemented by additional policy changes in order to move closer to reaching the goal of the government to lower daily land consumption to 30 ha. A more systematic change of tax and financial transfer systems as well as an environmental orientation of the traffic system are necessary. The BUND will therefore actively monitor future developments and continue to demand the required policy adjustments and actions at the regional and local level.



# 1 Einführung: Vom Problem zur Herausforderung

Mit großer Sorge betrachtet der BUND, dass trotz mittlerweile allgemein bewusst gewordener Probleme des Flächenverbrauchs nach wie vor die tägliche Flächenneuanspruchnahme über 100 ha liegt. Gleichzeitig häufen sich die Befunde über Wohnungsleerstände und Brachflächen der verschiedensten Art. Die Folgen des hohen Flächenverbrauchs sind nicht nur ökologisch unverantwortlich, sondern die dadurch entstehende Siedlungsstruktur führt zu langfristig untragbaren Infrastrukturkosten, steigenden Katastrophengefahren, weiteren Wegen und Verkehrszunahme und damit zu wirtschaftlichen und sozialen Folgewirkungen, die jeden Einzelnen zunehmend treffen werden.

Bereits in der Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ beschreibt der BUND 1996 den Flächenverbrauch als eines der zentralen Umweltprobleme. Im Unterschied zu anderen Umweltzielen geht es dabei darum, den Status quo einzufrieren und die Neuinanspruchnahme von Fläche einzuschränken. Konkret lautet unser Umweltziel: Schrittweise Reduktion der jährlich neu in Anspruch genommenen Flächen. Als wichtiges Etappenziel wird die Reduzierung des täglichen Flächenverbrauchs auf 30 ha spätestens bis zum Jahr 2020 angesehen. Längerfristig soll keine Neuinanspruchnahme von Flächen mehr stattfinden, sondern nur noch eine Umschichtung und Nutzungsänderung bei der vorhandenen Siedlungs- und Verkehrsfläche möglich sein.

In vielen Kommunen ist die Größe der ausgewiesenen oder gewünschten Gewerbegebiete völlig überzogen. Wie in einer Art Torschlusspanik werden aktuell Gewerbegebiete erstellt, ohne dass eine Belegung der Flächen realistisch ist. Die Folge ist, dass die Kommunen auf Kosten für die Erstellung und den Unterhalt der Infrastruktur sitzen bleiben. Die weitere Folge ist, dass die ökologisch bedeutsamen Bodenfunktionen zerstört und der Produktionsfaktor Boden für die Landwirtschaft

vermindert wird. Zwar sind Zuwachs und Abnahme der Bevölkerung regional unterschiedlich verteilt, die vorliegenden Prognosen zeigen aber, dass in Deutschland bis 2050 fast flächendeckend mit einem deutlichen Bevölkerungsrückgang in praktisch allen Regionen des Bundesgebietes gerechnet werden muss.

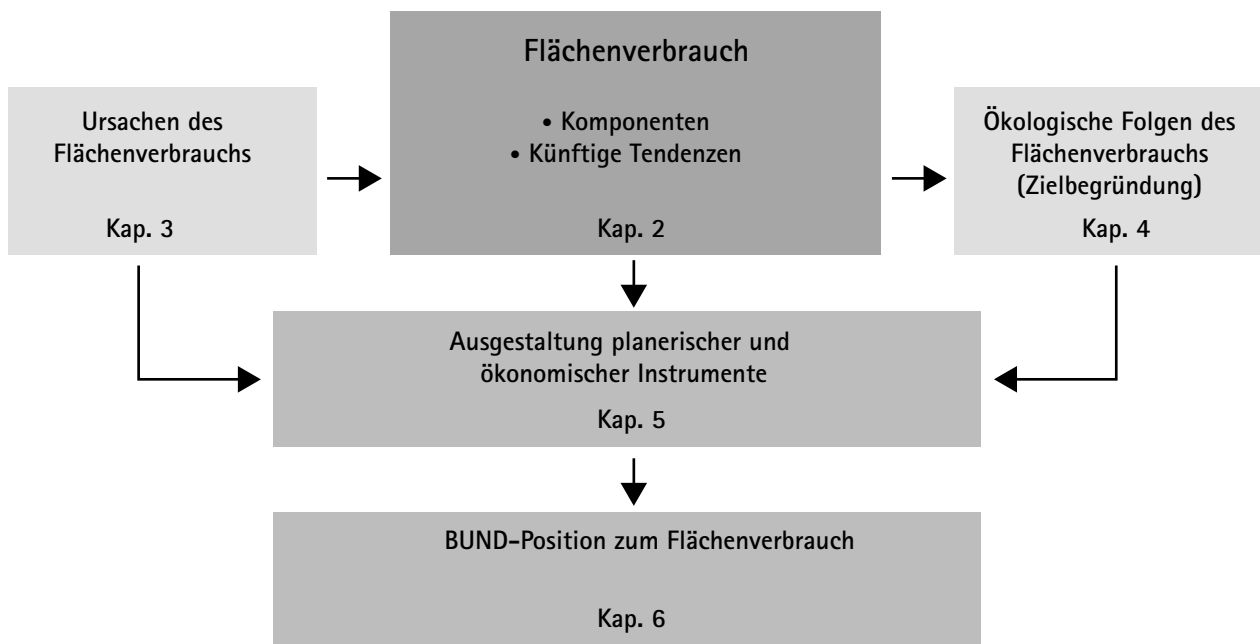
Die Folgen des Flächenverbrauchs sind vergleichbar mit den Folgen der globalen Klimaveränderungen. Die Wirkungen sind schleichend, sie akkumulieren sich über einen längeren Zeitraum und sind dann kaum noch umkehrbar.

Doch kann man Fläche überhaupt verbrauchen? Der Terminus „Flächenverbrauch“ hat sich als ein Schlagwort für die Umwidmung von Freifläche in Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke eingebürgert. „Verbrauch“ deshalb, weil die mit dieser Flächenumwidmung verbundene Versiegelung von Freiflächen mit gravierenden, überwiegend irreversiblen Schädigungen der ökologischen Funktionen der Böden und mit diversen weiteren Umweltbeeinträchtigungen verbunden ist: Die natürliche Leistungsfähigkeit und Regelungsfunktion der Böden und damit ein wesentlicher Teil des Naturhaushalts gehen mit Überbauung und Bodenverdichtung, mit Abgrabung und Ablagerung, unwiederbringlich verloren.

Hinzu kommen weitere ökologische Schäden und sozio-ökonomische Folgewirkungen des Verbrauchs von Freiflächen wie z.B.:

- *Störungen des Boden- und Landschaftswasserhaushalts,*
- *Immissionen aus energie- und stoffintensiven Nutzungen,*
- *Schadstoffanreicherung und stoffliche Veränderungen,*
- *Zerschneidung und Fragmentierung der Landschaft,*
- *Verlust an besonders fruchtbaren Böden durch Siedlungstätigkeit,*





**Abb. 1: Systemzusammenhang zum Flächenverbrauch und Struktur des Positionspapiers**

- Reduzierung des Retentionsvermögens von Böden durch Versiegelung und Überbauung und damit Zunahme an oberflächlichem Abfluss mit potenzieller Zunahme von Hochwasserereignissen,
- Verlust an seltenen Böden, die Archive der Natur- und Kulturgeschichte darstellen,
- Steigerung des Verkehrsaufkommens durch Zersiedelung,
- Steigerung der Infrastrukturkosten als Folge des Siedlungswachstums bei abnehmender Siedlungsdichte aufgrund eines Bevölkerungsrückgangs,
- Verlust an Lebensqualität und sozialen Strukturen bei Zersiedelung.

Die durch den Flächenverbrauch hervorgerufenen Qualitätsverluste können nicht oder nur mit erheblichem Aufwand wieder rückgängig gemacht werden. Es gilt daher, die Inanspruchnahme der Flächen und die ökologischen Belastungen heutiger und zukünftiger Siedlungsflächen zu reduzieren und Instrumente zu entwickeln, um die Einhaltung bodenschonender Regelungen zu sichern.

Aufbau und die Struktur dieses vorliegenden Positionspapiers sind in Abb. 1 schematisch skizziert. Zunächst einmal werden der Flächenverbrauch selbst und dessen wichtigste Komponenten näher betrachtet sowie Trends aufgezeigt (Kap. 2). Anschließend werden die wesentlichen Bestimmungsfaktoren und Ursachen für diesen Flächenverbrauch herausgearbeitet (Kap. 3). Schließlich werden die mit dem zunehmenden Flächenverbrauch verbundenen Belastungen des Ökosystems aufgezeigt und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten für eine Reduzierung des Flächenverbrauchs und der ökologischen Belastungen begründet (Kap.4). Die aus der Problem- und Politikanalyse abgeleiteten Schlussfolgerungen für die Gestaltung der planerischen und ökonomischen Instrumente werden im Kap. 5 dargestellt. Kap. 6 kennzeichnet die Kern-Positionen des BUND zum Thema Flächenverbrauch.

## 2 Die Situation: Bestandsaufnahme und Tendenzen

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche betrug im Jahr 2003 etwa 4,47 Mio. ha bzw. 12,5 % der Gesamtfläche des Bundesgebietes. Davon sind etwa 2,7 Mio. ha Siedlungsfläche und 1,7 Mio. ha Verkehrsfläche. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche ist zu etwas weniger als der Hälfte versiegelt; das sind ca. 2,1 Mio. ha oder knapp 6 % der Fläche des Bundesgebiets. Dabei verursachen diese direkt beanspruchten Siedlungsflächen (Flächen für Wohnsiedlungen, Industrie und Gewerbe, Verkehrsflächen oder Flächen für Freizeitnutzungen) nur einen Teil der tatsächlichen Bodenveränderungen. Hinzu kommen noch indirekte Flächenbeanspruchungen (wie z.B. Zerschneidungen), was erst den gesamten Umfang der Umweltbelastungen ausmacht.

Jede Sekunde werden derzeit im Bundesgebiet etwa 12,1 m<sup>2</sup>, also die Fläche eines durchschnittlichen Wohnraums bebaut, dabei werden knapp 6 m<sup>2</sup> versiegelt. In etwa 20 Minuten entspricht dies der Spielfläche eines Fußballstadions. Insgesamt wurden 2003 jeden Tag bundesweit 105 ha also in einem Jahr über 38.200 ha (meist vergleichsweise ertragsreiche Landwirtschaftsflächen) in Siedlungsflächen umgewidmet – was fast dem Stadtgebiet von Köln entspricht. Gemessen an der noch verfügbaren landwirtschaftlichen Nutzfläche mag dies scheinbar nur ein kleiner Verlust sein, kumulativ und über längere Zeiträume betrachtet, ist dies jedoch bedenklich, da meist gerade fruchtbare Böden dauerhaft verloren gehen. Besonders in Agglomerationsräumen verschlechtert sich das Verhältnis der Freiflächen zu den Siedlungsflächen immer mehr.

Die Siedlungsexpansion hält an, obwohl das geschätzte wiedernutzbare Potenzial an Brachflächen im Jahr 2003 bundesweit etwa 49.000 ha betrug, darunter ca. 28.500 ha allein für gewerbliche Wiedernutzung. Davon sind wiederum schätzungsweise 12.000 ha in konkreter

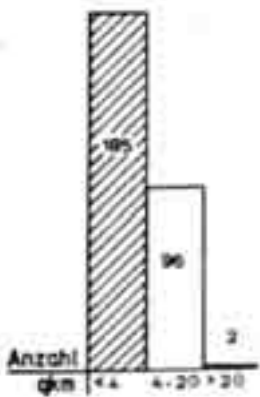
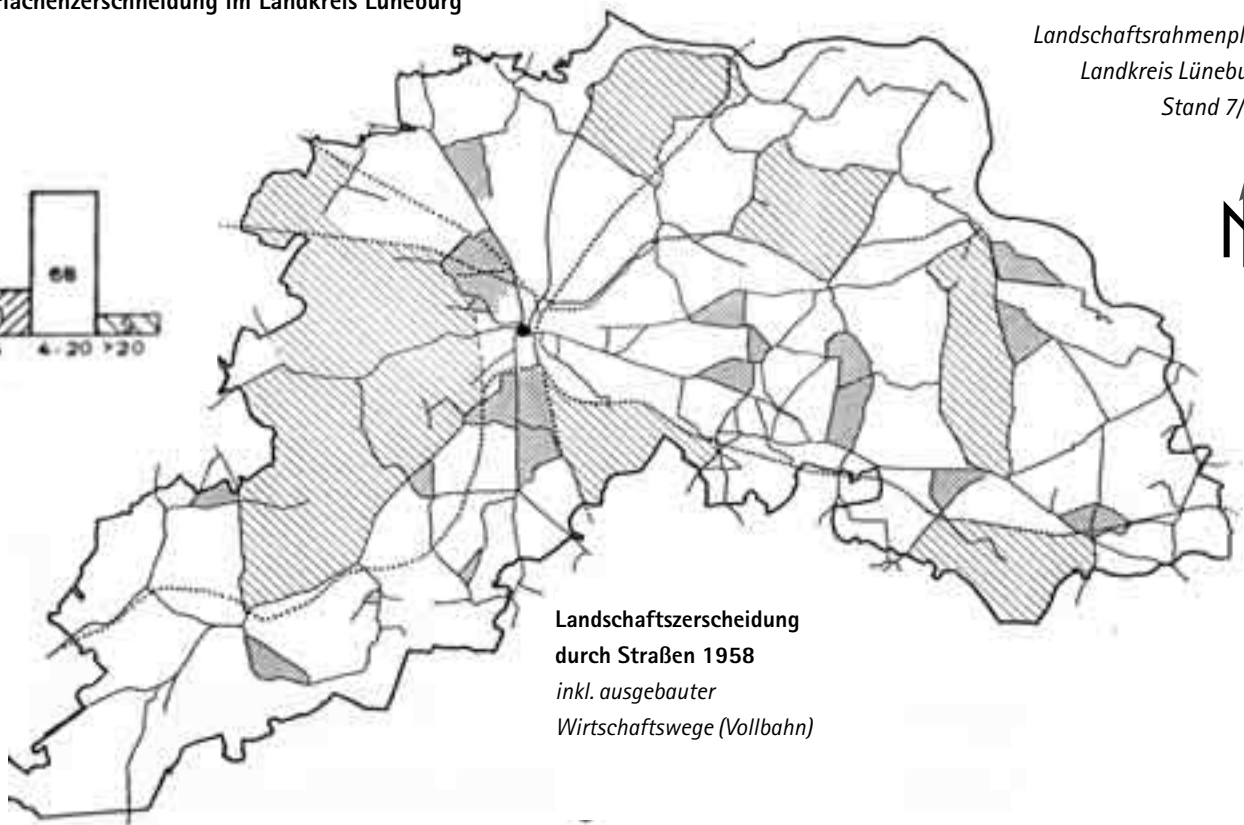
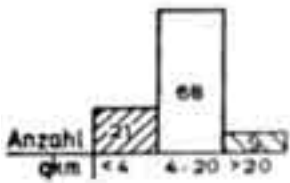
bauleitplanerischer Bearbeitung und stehen somit dem Baulandmarkt kurzfristig zur Verfügung. Der gewerbliche Flächenverbrauch von ca. 10.000 ha jährlich (in 2001) könnte rechnerisch also für mehr als ein Jahr allein auf Siedlungsbrachen gesichert werden. Hinzu kommen baureife Bruttogewerbebaulandreserven, die ebenfalls hochgerechnet nach der aktuellen Umfrage bundesweit ca. 65.000 ha betragen, so dass man derzeit – grob geschätzt – von einem verfügbaren Gesamtangebot für Gewerbebauland von ca. 77.000 ha ausgehen kann.

Die Siedlungsdichte ist stark rückläufig, insbesondere in den neuen Bundesländern. Heute verfügt jeder Bürger – statistisch gesehen – im westlichen Bundesgebiet über 542 m<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche (2003). Im Jahr 1950 waren dies noch 350 m<sup>2</sup>. In diesem Zeitraum

- *stieg die individuelle Wohnfläche von weniger als 15 m<sup>2</sup>/Einwohner auf über 40 m<sup>2</sup>/Einwohner (alte Bundesländer), also knapp auf das Dreifache;*
- *zeigt auch der Flächenbedarf je Beschäftigten eine in den meisten Wirtschaftssektoren steigende Tendenz. Umgekehrt ist die Beschäftigtendichte in vielen Regionen deutlich zurückgegangen. Der Flächenbedarf je Arbeitsplatz hat sich in den letzten Jahrzehnten auf Grund von technischen und ökonomischen Bedingungen (ebenerdige Produktionsweise) sowie Betriebsverlagerungen und einem verringerten Anteil von Großbetrieben deutlich erhöht, obwohl die Bedeutung einiger flächenextensiver Branchen zurückgegangen ist;*
- *dehnte sich die Verkehrsfläche je Einwohner von 173 m<sup>2</sup> (1950, altes Bundesgebiet) auf 204 m<sup>2</sup> (2003, westliche Bundesländer) aus. Die Länge des gesamten Straßennetzes stieg bundesweit seit 1950 von 6,6 m/Ew. auf über 8 m/Ew. an.*

Abb. 2: Flächenzerschneidung im Landkreis Lüneburg

Landschaftsrahmenplan  
Landkreis Lüneburg  
Stand 7/90

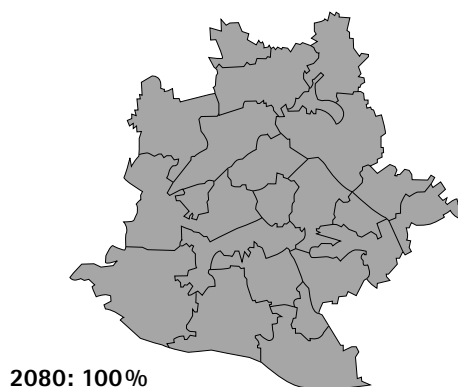
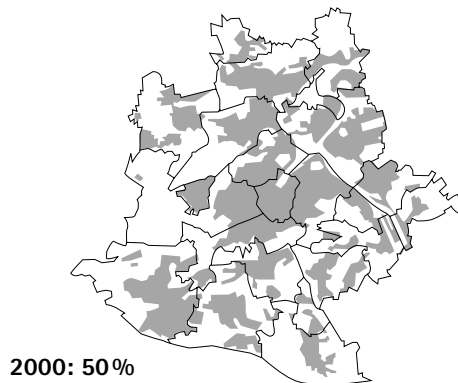
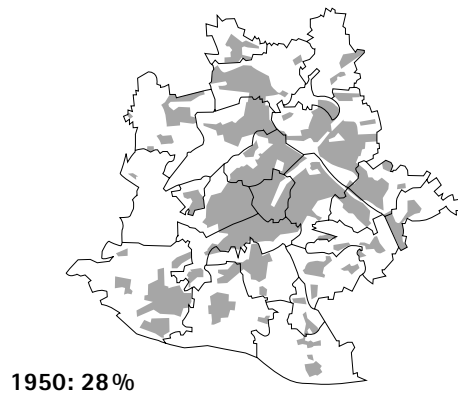
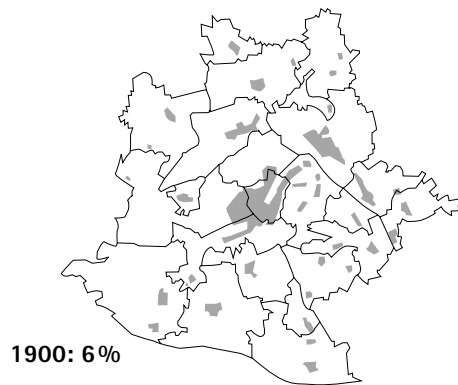


Landschaftsrahmenplan  
Landkreis Lüneburg  
Stand 7/90



### Legende

- Straße
- ⋯⋯⋯ Bahnlinie
- Unzerschnittene Räume < 4 qkm
- Unzerschnittene Räume 4-20 qkm
- Unzerschnittene Räume 20 qkm
- Kreisgrenze
- Lüneburg



**Abb. 3:**  
Flächeninanspruchnahme der Stadt Stuttgart ab 1900.

■ besiedelt  
□ unbesiedelt

In Folge dieser Veränderungen haben die unzerschnittenen verkehrsarmen Räume in den letzten Jahrzehnten drastisch abgenommen. 2001 gab es in Deutschland nach Definition des Bundesamtes für Naturschutz noch 480 solcher unzerschnittenen Räume mit mehr als 100 km<sup>2</sup>. Allein zwischen 1977 und 1987 nahmen diese in den alten Bundesländern von 349 auf 296 oder um 15% (Anzahl) bzw. 18% (Fläche) ab. Die Verringerung der unzerschnittenen Räume zeigt ein Beispiel aus dem Kreis Lüneburg (Abb. 2).

Wie rasch die Siedlungsexpansion des letzten Jahrhunderts verlief, verdeutlicht das Beispiel Stuttgart (vgl. Abb. 3), und bei Trendfortschreibung droht – sofern nicht gegengesteuert wird – eine vollständige Bebauung.

Von 1997 bis 2001 ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche im Bundesgebiet täglich um durchschnittlich 129 ha gewachsen. In den darauf folgenden Jahren ist der Zuwachs erstmalig im gesamten Bundesgebiet rückläufig gewesen und beträgt derzeit rd. 105 ha/Tag (2003). Dabei hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 0,9% gegenüber dem Vorjahr zugenommen (Siedlungsflächen +1,1%, Verkehrsflächen + 0,5%). Der rückläufige Zuwachs bestätigt damit einen Trend, der sich seit 1997 aufgrund stark rückläufiger Bautätigkeit angedeutet hatte und somit vornehmlich (bau-)konjunkturell bedingt sein dürfte. Dies äußert sich in einem deutlich rückläufigen Zuwachs der Gebäude- und Freiflächen mit 56 ha/Tag (2003) gegenüber 78 ha/Tag 1997–2001. Nur 1/5 des Zuwachses der Gebäude- und Freiflächen entfällt auf Ostdeutschland, aber 4/5 auf Westdeutschland.

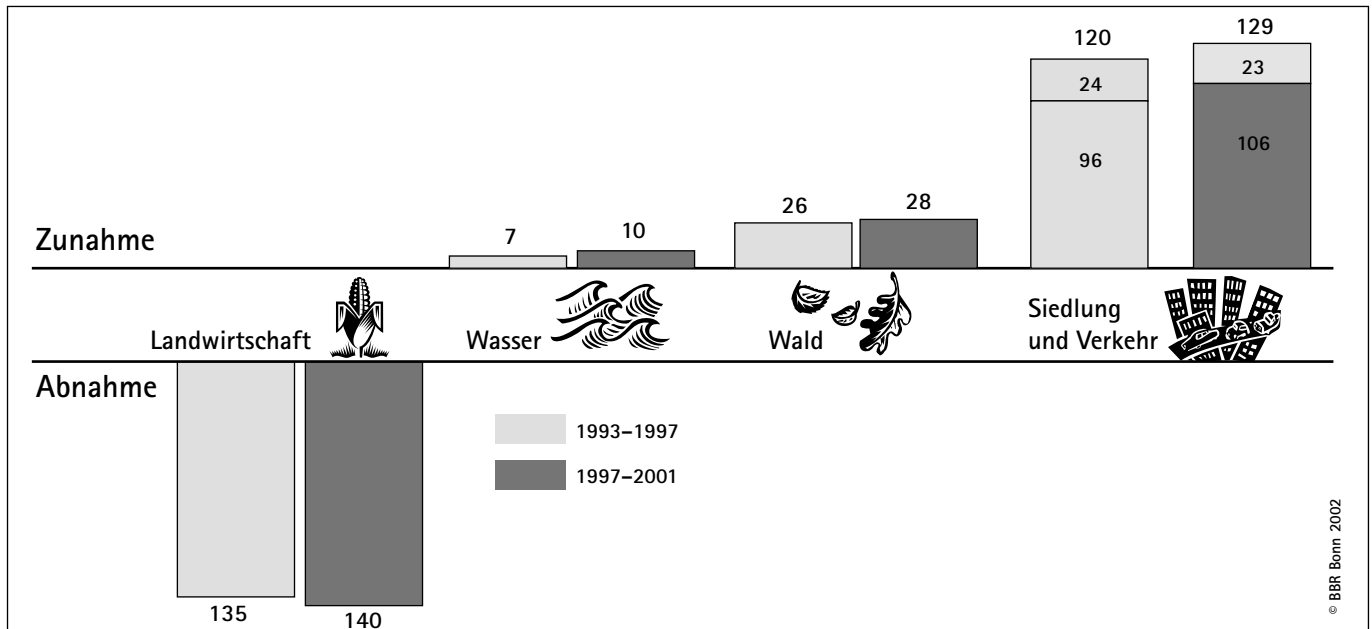


Abb. 4: Tägliche Veränderung der Bodennutzung 1993-2001

Die Flächeninanspruchnahme hat sich in den alten Bundesländern von 89 ha (1997-2001) auf 72 ha/Tag (2002-2003) vermindert. Dies ist weit unter den Zuwachsraten von mehr als 110 ha/Tag Anfang der 80er Jahre, liegt aber immer noch über den vergleichsweise geringen Zuwachsraten Ende der 80er Jahre von etwa 70 ha/Tag. Mittlerweile sinkt auch die Neuinanspruchnahme in Ostdeutschland mit 33 ha (2003) gegenüber 40 ha (1997-2001). Vermutlich wird sie aber wegen statistischer Korrekturen immer noch überschätzt, insbesondere bei den Betriebs- und den Erholungsflächen. Derzeit ist der Zuwachs je Einwohner in den neuen Bundesländern fast doppelt so hoch wie im alten Bundesgebiet.

Der Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche beruht vor allem

- auf einer Ausweitung der Gebäude- und Freiflächen um 56 ha/Tag (davon etwa 36 ha Wohnbauflächen und 20 ha Wirtschaftsflächen);
- einem Wachstum der Verkehrsflächen um 22 ha/Tag sowie
- einer Zunahme der Erholungsflächen um 20 ha/Tag.

Insgesamt hält die Siedlungsexpansion an, wird aber durchgrünt. Denn mehr als 1/5 der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen sind auf die Ausweitung von Grün- und Freizeitflächen zurückzuführen, und wenn die Hausgärten hinzugerechnet werden, wird dieser Anteil noch deutlich höher.

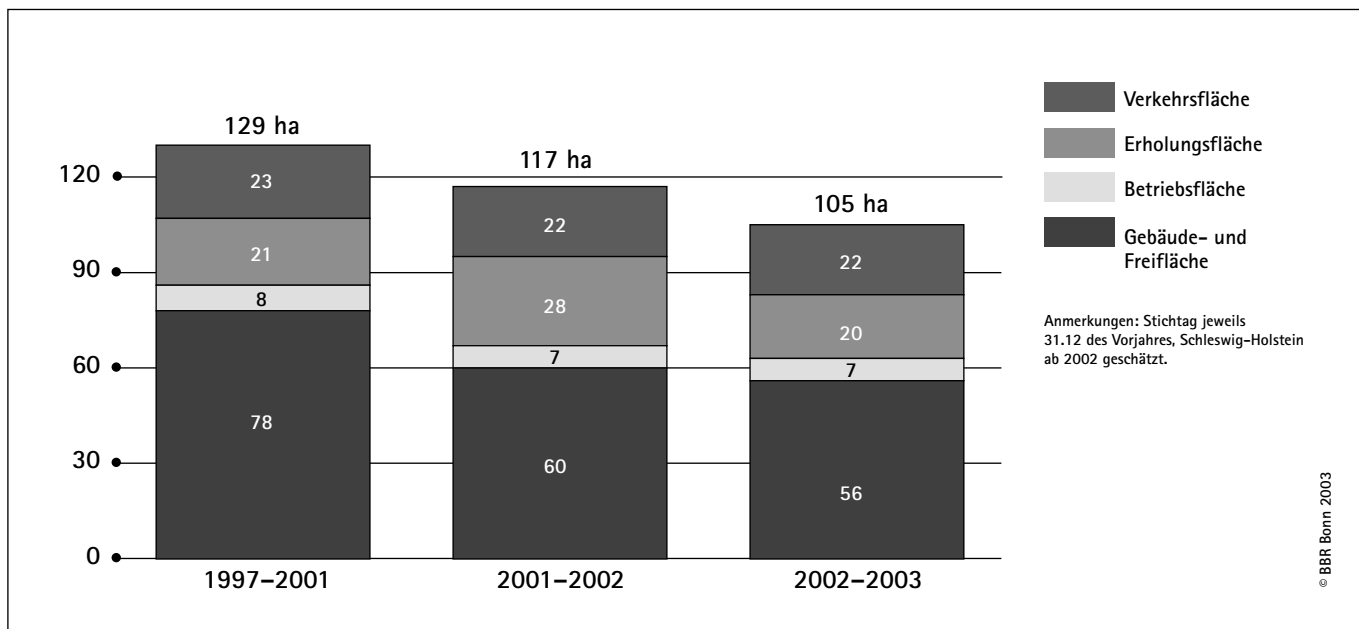


Abb. 5: Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche 1997 bis 2003 im Vergleich

Je Einwohner betrachtet war die zusätzliche Flächeninanspruchnahme 1997-2001 in den ländlichen Regionen etwa 3-fach so hoch wie in den Agglomerationsräumen. Das Wachstum der Siedlungsflächen dominiert aber mengenmäßig nach wie vor rund um die Verdichtungsräume. Es konzentriert sich auf die kleinen Gemeinden im Verdichtungsrand, insbesondere entlang der Verkehrs- und Siedlungsachsen, dort wo Bauland relativ preisgünstig ist. In Folge dieser Siedlungsentwicklung prägen zunehmend Stadt-Landschaften die Siedlungsstruktur; Freiraum wird verkleinert und zerschnitten. Das Wachstum der Siedlungsflächen vollzieht sich fast ausschließlich auf Kosten der an bestehenden Siedlungsraum angrenzenden Landwirtschaftsflächen. Dies sind (siedlungshistorisch bedingt) meist Böden mit vergleichsweise hohem landwirtschaftlichen Ertragspotenzial.

Es ist daher zu fragen: Wie wird die zukünftige Siedlungs- und Flächenentwicklung aussehen? Hierzu wurden Berechnungen für alternative Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklungen vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung durchgeführt.

Im Ergebnis zeigt eine Status-quo-Trendrechnung bundesweit einen Anstieg des Anteils der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2010 an der Gesamtfläche von 11,8% (1997) auf 13,4%. Dies entspricht einer Zunahme von ca. 564.000 ha auf 4.769.000 ha. Bis 2020 wären es bei 41.000 ha/Jahr oder 113 ha/Tag sogar nahezu 1 Mio. ha neue Siedlungsflächen. Der Bestand an Siedlungsflächen steigt dann bis 2020 auf 5 Mio. ha oder knapp 15% des Bundesgebietes. Bei den Nutzungsarten innerhalb der Siedlungsflächen dominieren die Wohnbauflächen vor den Flächen für Arbeits-

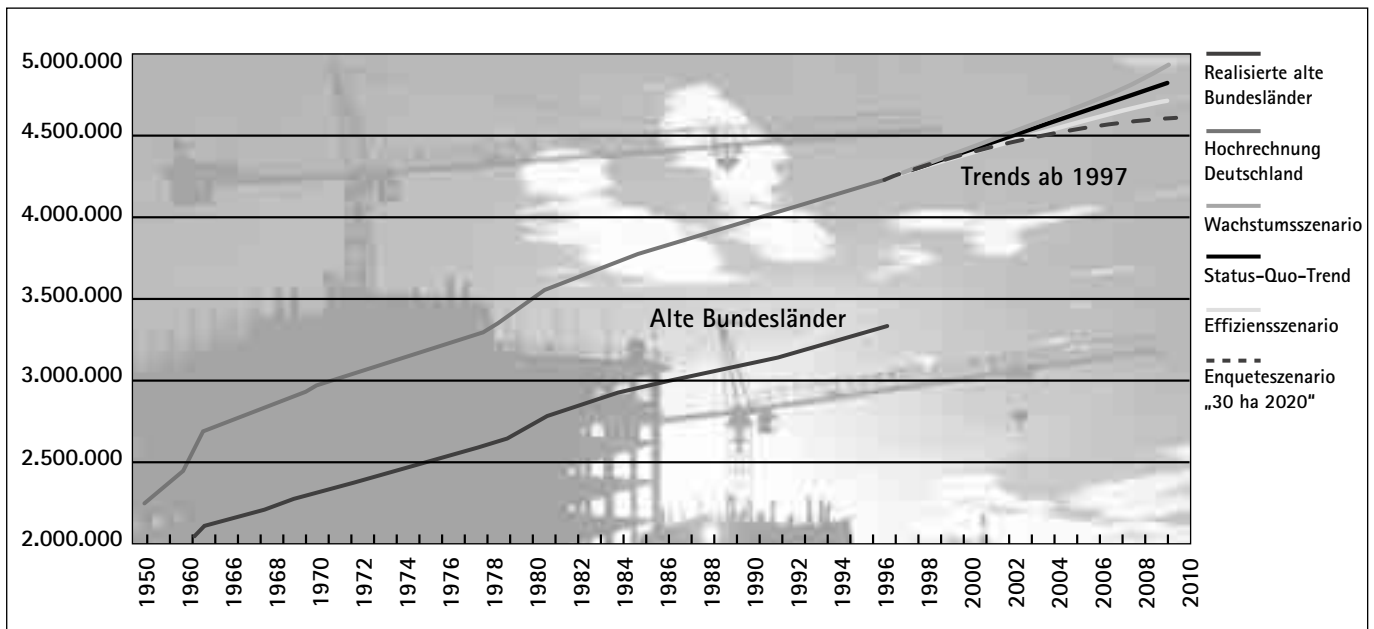


Abb. 6: Entwicklung des Flächenverbrauchs für Siedlung und Verkehr von 1950 bis 2010 mit Trendrechnungen ab 1997

stätten. Während Verkehrsflächen vergleichsweise nur geringfügig zunehmen, ist als aktuelle Erscheinung der „Freizeitgesellschaft“ eine starke Zunahme der Flächen für Sport und Naherholung zu beobachten; dazu gehören Flächen für Golfplätze ebenso wie solche für Erholungs-, Freizeit-, Sport- und Vergnügungsparks.

Diese Trendentwicklung muss nicht als Schicksal akzeptiert werden. Deshalb wurde das Szenario „Status-quo-Trend“ um weitere Alternativen ergänzt. Die Bandbreite der bei möglichen künftigen Entwicklungen ermittelten Zunahmen der Siedlungsfläche bis 2010 erstreckt sich von 8 bis 16% oder von 330.000 bis 706.000 ha.

- Im Wachstumsszenario würde der Flächenverbrauch auf 175 ha pro Tag steigen.
- Bei dem Effizienzzenario dagegen ist mit einer schrittweisen Reduzierung der jährlichen Zunahmen bis 2010 auf 61 ha pro Tag ein Einsparpotenzial von 150.000 ha verbunden. Voraussetzung für eine solche Verringerung des jährlichen Flächenverbrauchs wäre aber eine mittelfristig stark rückläufige Neubautätigkeit und ein strikter Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung, d.h. Mobilisierung und Wiedernutzung brachliegenden Baulandes.
- Das Enqueteszenario entspricht in etwa der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland mit dem Ziel einer Zunahme von 30 ha pro Tag im Jahr 2020. Danach würde der Flächenverbrauch im Jahr 2010 noch ca. 69 ha pro Tag oder 25.000 ha pro Jahr gegenüber 48.000 ha derzeit betragen. Von 4,21 Mio. ha in 1997 stieg die Siedlungsfläche dann auf ca. 4,81 Mio. ha bis zum Jahr 2020.

Insgesamt ist festzustellen, dass es – selbst bei einem radikalen mittelfristigen Rückgang der Flächenzunahme – zu einer weiteren Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke kommt. Die jährliche Neuinanspruchnahme übersteigt auch noch im Szenario „30 ha 2020“ die Siedlungsfläche der Stadt Köln (23.600 ha im Jahr 1997). Gerade in den Agglomerationen und suburbanen Räumen werden die Konflikte um die knappe Ressource Fläche weiter zunehmen. Die Alternative kann hier nicht Verdichtung um jeden Preis sein, sondern nur eine behutsame Nachverdichtung. Die umfangreichen Brachflächen müssen nicht in jedem Fall baulich nachgenutzt werden, sondern können auch über Zwischennutzungen und als Grünflächen zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen. Auch dies macht deutlich, dass es nicht nur um eine Mengenbegrenzung, sondern parallel auch um eine qualitative Verbesserung der Siedlungsstruktur und eine Verminderung der Umweltbelastungen durch Siedlung gehen muss.

Obwohl seit Jahren ein umfangreiches ordnungsrechtliches Regelwerk auf einen sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden abzielt, hält der tatsächliche Flächenverbrauch weiter an, da die eigentlichen Triebkräfte des Flächenverbrauchs unverändert wirksam sind.

#### **Ökologischer Fußabdruck: Ressourcenverbrauch in Flächeneinheiten**

Auch wenn jüngste Trends vermuten lassen, dass nach 2001 der Höhepunkt des Flächenverbrauchs überschritten ist und der Verbrauch von landwirtschaftlichen Flächen in Höhe von 0,2 % pro Jahr als vergleichsweise gering erscheinen mag, muss Flächenverbrauch noch um eine andere, bislang kaum in diesem Zusammenhang betrachtete und dramatische Dimension erweitert werden. Nach der Methode des „ökologischen Fußabdrucks“ (WACKERNAGEL u. REES 1997) kann auf eine anschauliche Weise das Ausmaß der menschlichen Ressourceninanspruchnahme (Nahrung, Wohnen, Transport, Konsumgüter, Dienstleistungen) summiert werden. Bei einem errechneten Verbrauch von 5,21 ha/Bundesbürger ergibt sich beispielsweise für die Bewohner von Aachen eine Fläche dieses Fußabdrucks, die das 81-fache der eigentlichen Stadtfläche umfasst. Geht man vom Maßstab der vorhandenen globalen Kapazitäten aus (1,45 ha/ Erdbewohner kultivierbares Land), so wäre eine Reduzierung der gesamten Flächeninanspruchnahme im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung auf ca. ein Viertel des jetzigen Werts erforderlich.



### 3 Bestimmungsgründe: Auf der Suche nach den Ursachen

Die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche, die auch in Regionen mit einem geringen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum seit zwei bis drei Jahrzehnten anhält, hat verschiedene Gründe. Man kann im Wesentlichen vier Ursachenkomplexe für den „Flächenverbrauch“ unterscheiden (vgl. Abb.7):

- die sozioökonomische Entwicklung,
- die derzeitige Raumplanung und ihre Siedlungsstrukturkonzepte,
- das heutige staatliche Subventions- und Steuersystem,
- die Wirkungsweise und Mechanismen des Bodenmarktes.

Verschiedentlich wird als eine weitere Ursache des hohen Flächenverbrauchs die zunehmende Mobilität identifiziert. Mobilität kann als direkte und indirekte Ursache für Flächenverbrauch angesehen werden, da einerseits durch zunehmende Mobilität Verkehrsflächen gebraucht werden, andererseits aber vor allem dadurch, weil sie disperse, gering verdichtete und flächenfressende Bau- und Siedlungsstrukturen erst möglich macht. Da die Mobilität vornehmlich mittelbar zum Flächenverbrauch beiträgt, stellt sie eine Folge der genannten originären Ursachen dar und wird daher hier nicht gesondert behandelt.



Abb. 7: Ursachen der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke

### 3.1 Die Sozioökonomische Entwicklung

Wesentliche Ursachen für die Zunahme der Flächenansprüche sind zunächst die technisch-ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen sowie die damit verbundene Wohlstandssteigerung seit den 50er Jahren. Dazu zählen:

- *zunehmendes individuelles Einkommen,*
- *verändertes, flächenzehrendes Konsumverhalten (geringere Arbeitszeit und zunehmende Freizeitaktivitäten, Zunahme der Nah- und Fernreisen, Zunahme von Erholungs- und Sportaktivitäten),*
- *wachsende individuelle Wohnansprüche (Wohnungsgröße, Wohnen im Grünen) und steigende Wohnfläche pro Kopf,*
- *Zunahme der Zahl der Haushalte bei gleichzeitigem Rückgang der Haushaltsgröße (Single-Haushalte) und steigender Wohnfläche je Einwohner,*
- *Verbleib alleinstehender alter Menschen in großen Familienwohnungen,*
- *Zunahme der Zahl der Zweitwohnungen und Wochenendhäuser,*
- *Veränderungen der Arbeitswelt durch Einsatz flächenintensiver Produktionstechnik und Betriebsorganisation,*
- *Neue und geänderte Formen der Warendistribution (just-in-time, on demand, etc.),*
- *Ausbau von Bildungs- und Kultureinrichtungen (Flächeninanspruchnahme für spezialisierte Einzelfunktionen),*

- *zunehmende Arbeitsteilung und Funktionstrennung zwischen häuslichen und beruflichen Aktivitäten sowie im sozialen und kulturellen Bereich.*

Folge davon ist die Zunahme der spezifischen Flächenansprüche (m<sup>2</sup> pro Person) bei den entsprechenden Nutzungsarten (Wohnen, Produktion, Versorgung, Handel, Verkehr, Bildung, Freizeit).

Geänderte Wohnansprüche lassen sich an einem Beispiel besonders gut verdeutlichen: Das Eigenheim im Grünen ist die von vielen gewünschte Wohnform, sie ist zugleich aber auch die flächenaufwändigste. Denn das freistehende Einfamilienhaus mit Garten, wie es zahlreich im Umland der Städte errichtet wurde, benötigt mindestens die dreifache Baulandfläche (Straßen einbezogen) gegenüber einer städtischen Alternative (Eigentumswohnungen oder „Stadthäuser“) mit zugeordnetem kleinen Garten oder Terrasse. Dieses Wohnen im Grünen ist wohl auch deshalb so anziehend, weil es eine lange Tradition hat. Die Villa vor den Toren der Stadt war mehrere Jahrhunderte die Wohnform weniger Privilegierter. Das derzeitige Einfamilienhaus im Grünen – bescheidener Abglanz der Villa im Park – zerstört als Massenerscheinung aber das, was man damit gewinnen will: die Nähe zur freien Natur. Je mehr das Stadtumland mit Einfamilienhäusern bebaut wird, desto weiter müssen die Bewohner der Innenstädte fahren, um in die freie Landschaft zu gelangen und diese erleben zu können.

Die Kommunen planen überwiegend noch so, als ob es keinen demografischen Wandel mit gravierenden Änderungen der Haushaltsstrukturen und Lebensstile gäbe. Zunehmende berufliche und räumliche Umzugsmobilität lassen das angestammte Einfamilienhaus aber als eine Wohnform erscheinen, die künftig eher eine abnehmende Bedeutung haben dürfte. Die Folgen des Bevölkerungsrückgangs sind für viele Regionen und Kommunen bei Weitem noch nicht in ihren weitreichenden Kon-

sequenzen analysiert und in regionalen und kommunalen Entwicklungskonzepten berücksichtigt. Am ehesten nimmt man derzeit frei werdende große Wohnanlagen wahr und entwirft für sie Umbaukonzepte. Die Möglichkeiten der Umnutzung anderer Flächen wie Sportflächen, Kleingärten etc. werden derzeit verständlicherweise noch wenig diskutiert; die Konversion von Militär-, Bahn-, Postflächen ist bislang nur vereinzelt realisiert. Dennoch ist es dringlich, den Bevölkerungsrückgang und seine Folgen ins Auge zu fassen, wenn man das Entstehen von weiteren Brachen verhindern will.

### **3.2 Die Raumplanung und ihre Siedlungsstrukturkonzepte**

Die Raumplanung hat die Aufgabe und grundsätzlich eine Reihe von Möglichkeiten, den durch die genannten sozio-ökonomischen Triebkräfte ausgelösten Flächenverbrauch zu steuern und in Einklang mit den übrigen Flächenansprüchen zu bringen. Eine entsprechend restriktive Politik zur Bauflächenausweisung wurde in den 70er Jahren zeitweise auch von einzelnen Regionalplanungsträgern und Kommunen verfolgt. Allerdings haben diese Ansätze lediglich zu einer Verlagerung der Bauflächeninanspruchnahme in andere Kommunen geführt, mit der Folge, dass den restriktiv handelnden Kommunen zusätzliche Einkommens- und Gewerbesteuererinnahmen verwehrt blieben. Das bestehende Finanzsystem bei unserem föderalistischen Staatsaufbau begünstigt also eine expansive Flächenausweisungspolitik der Kommunen. Schon seit Jahren herrscht zwischen Kommunen ein zunehmender Wettbewerb um die Neuansiedlung von Gewerbe- und Wohnhäusern („Bürgermeisterwettbewerb“), was einer flächensparenden Bauweise und der Reduzierung des Flächenverbrauchs entgegenwirkt. Vor diesem Hintergrund wird erklärbar, dass die Kommunen aus finanziellem und wirtschaftlichem Eigen-

interesse quasi „gezwungen“ sind, eine großzügige Flächenausweisungspolitik vorzunehmen und nur sehr begrenzt die umfangreichen Möglichkeiten der Bauleitplanung für eine umweltschonende und flächensparende Bauweise nutzen. Vielmehr werden nach wie vor Leitbilder wie das der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“ mit einem autoorientierten Verkehrs- und Städtebau verfolgt.

Eine disperse, autoorientierte Siedlungsstruktur beansprucht aber ein Vielfaches an Siedlungs- und Verkehrsfläche gegenüber einer räumlich konzentrierten Stadtregion. So entfallen auf jeden Einwohner im innerstädtischen Bereich einer Großstadt etwa 80–100 m<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche, bei kleineren Gemeinden in ländlichen Regionen sind dies 600–700 m<sup>2</sup>, z.T. weit über 1.000 m<sup>2</sup>. Bei letzteren spielen insbesondere die Verkehrsflächen eine wichtige Rolle. Dies ist zum einen durch gewachsene Distanzen im Zuge der Flächenausdehnung und Funktionsentmischung bedingt. Zum anderen wird dies durch die Dominanz des Autoverkehrs bei disperser Siedlungsstruktur hervorgerufen. Autoverkehr benötigt pro beförderter Person rund zehnmal so viel Verkehrsfläche wie Fahrten mit Bahn, Bus, Fahrrad und zu Fuß, zusätzlich werden Parkflächen benötigt.

Auch den gestiegenen Flächenansprüchen von Industrie und Gewerbe, die die Zersiedlung im Außenbereich verstärken, kommen die Kommunen, oft aus arbeitsmarktpolitischen Gründen großzügig nach. Besonders augenfällig ist dies bei vielen Gewerbegebieten in den neuen Bundesländern. Insbesondere die Tatsache, dass die ausgewiesenen Gebiete häufig nicht ausgenutzt sind, spiegelt die Situation der kommunalen Konkurrenz- und Angebotsplanung vor dem Hintergrund der finanzpolitischen Verflechtungen deutlich wieder.

Schließlich führen auch die mit dem deutschen Bau- und Umweltrecht einhergehenden Siedlungsstrukturvorstellungen (wie z.B. Abstandsregelungen und Schutzbereiche) zu erhöhtem Flächenverbrauch. Nach der geltenden Planungsnorm sind Flächen mit unterschiedlicher Nutzung einander so zuzuordnen, dass mögliche Unfallgefahren und schädliche Umwelteinwirkungen auf schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. Dieser zwar grundsätzlich zu befürwortende Planungsgrundsatz führt jedoch zur Auslagerung von Betrieben auf die „grüne Wiese“ und häufig zu kaum nutzbaren Abstandsflächen, was mit zusätzlichem Flächenverbrauch verbunden ist.

Die gekennzeichneten Verhaltensweisen der Kommunen sind oft als engstirnige „Kirchturmspolitik“ angeprangert worden. Bei näherer Betrachtung entpuppt sich diese Verhaltensweise jedoch durchaus als rational im Rahmen der gegebenen Planungs- und Finanzkompetenzen der Kommunen. Die durch Bundes- und Landesrecht gesetzten Handlungsspielräume laufen nämlich darauf hinaus, dass Umwelt- und Flächenverbrauch finanz- und steuerpolitisch belohnt und eine natur- und umweltschutzbezogene Flächenpolitik der Kommunen zu finanziellen Einbußen und zu lokalen Arbeitsmarktproblemen führt.

Entsprechend müssen grundlegende Weichenstellungen an der Finanzverfassung auf Bundes- und Länderebene (u.a. bei der Gemeindefinanzreform) ansetzen. Sonst ist zu erwarten, dass – auch wegen der demografischen Entwicklung, die vielerorts zu starken Bevölkerungs- und Erwerbstätigenverlusten führen wird – die notwendigen Um- und Rückbaukonzepte nicht schnell genug umgesetzt werden. Dann wird nicht nur auf Bundesebene, sondern auch regional und kommunal, die wenig zielgerechte Parallelität von ungebremstem neuen Flächenverbrauch auf der grünen Wiese und dem Entstehen von Brachen in den Städten weitergehen.

### **3.3 Das staatliche Subventions- und Steuersystem**

Einseitige staatliche finanzielle Förderungen und Steuerergünstigungen tragen erheblich zum Flächenverbrauch bei. Jahrzehntlang wurde die flächenaufwändigste Wohnform – der Eigenheimbau – im besonderem Maße gefördert. Insbesondere haben die Eigenheimzulage und die Pendlerpauschale zur Zersiedlung beigetragen.

Die einseitige und dazu noch massive Förderung einer bestimmten Vermögensanlage ist auch aus verteilungspolitischer Sicht problematisch und bedeutet eine einseitige, nicht zu rechtfertigende Verzerrung der Vermögensdisposition des Einzelnen. In Verbindung mit dem fortschreitenden Ausbau des Straßen- und Autobahnnetzes unter Vernachlässigung des Schienenverkehrs und durch die steuerlichen Vergünstigungen für Pendler (Entfernungspauschale) wurde der Trend zu flächenaufwändigen Siedlungs- und Verkehrsformen über mehrere Jahrzehnte entscheidend unterstützt. Der Abbau dieser Subventionen könnte hier eine entscheidende Trendwende einleiten.

Auf der anderen Seite werden umzugsbereite Bürger, die ein Eigenheim veräußern und an einem anderen (arbeitsplatznahe) Standort ein ähnliches Zuhause erwerben, steuerlich belastet (Grunderwerbsteuer), ohne dass sich an der individuellen Vermögenssituation etwas ändert oder gar neuer Flächenverbrauch entsteht. Vielmehr werden dadurch die Umzugsmobilität gehemmt, das tägliche Pendeln gefördert und eine Anpassung des Einzelnen an die regionalen Arbeitsmarktverhältnisse behindert. Häufig verbleiben alleinstehende Senioren in Wohnungen oder Häusern, die für ganze Familien ausreichen. Aus Einfamilienhäusern werden Einpersonenhäuser. Ein Festhalten am einmal erworbenen Eigentum, das in Deutschland ohnehin traditionell stark verwurzelt ist, wird den Herausforde-

rungen einer modernen Gesellschaft weder in arbeitsmarkt- noch in umwelt- und sozialpolitischer Hinsicht gerecht.

Ebenso wie die Grundsteuer (Grundsteuer B) orientiert sich die Grunderwerbsteuer nicht allein am bebauten Grund und Boden, sondern bezieht jeweils den Wert der Gebäude mit ein. Auch durch diese steuerlichen Regelungen wird der Flächenverbrauch gefördert; zumindest werden keine steuerlichen Anreize in Richtung flächensparender Mehrgeschossbauten und umweltschonender Bauweisen gesetzt.

Dringend erforderlich ist eine Reform des Steuer- und Subventionssystems nach ökologischen, raumplanerischen/städtebaulichen und sozialen Kriterien. Dazu gehört auch eine Förderung der Weiterentwicklung der Baukultur. Es gibt gute Beispiele für städtisches Wohnen in verdichteter Form mit gleichwohl hoher Lebens- und Umfeldqualität als Alternative zum Eigenheim im Stadtumland, so auch für eine flächensparsame und stadtangepasste Mobilität und sozialverträgliche Förderung des Umzugs entsprechend den individuellen Wohnbedürfnissen und den regionalen Arbeitsmarkterfordernissen.

Offensichtlich fehlt es derzeit den politisch Verantwortlichen aber an Mut, den als zukunftsweisend angesehenen Zielvereinbarungen auch konkrete Taten folgen zu lassen.

### 3.4. Der Bodenmarkt

Der Bodenpreis stellt trotz der planerischen Gestaltungsmöglichkeiten und der fiskalischen Lenkung eine entscheidende Steuerungsgröße für Flächendispositionen und für die Ansiedlung von Unternehmen und Privathaushalten dar. Die unterschiedlichen Bodenpreise sind dabei Indikatoren für die relative Knappheit des Bodens. Dem Bodenpreis kommt so eine wichtige und prinzipiell sinnvolle Steuerungsfunktion zu (Anreiz für flächensparende Bauweisen im Innenbereich der Städte, Ausweichen auf verfügbare Flächen im Umland). Allerdings kommen die verschiedenen gesellschaftlichen und umweltrelevanten Funktionen des Bodens und der Landschaft in den Marktpreisen des Bodens nicht zum Ausdruck. Zu diesem Marktversagen kommt ein Politikversagen, da die planerischen und finanzpolitischen Instrumente überwiegend in die falsche Richtung wirken. So kann z.B. für Landwirte die Veräußerung ihrer Flächen als Bauland nach wie vor wesentlich gewinnbringender sein als diese weiter zu bewirtschaften oder naturnahen Nutzungen zuzuführen. Die politischen Akteure haben eigentlich die Aufgabe, die Unterschiede zwischen gesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Wertschätzung der regionalen Bodennutzungen zu vermindern. Faktisch verstärken sie aus Eigeninteresse (Finanzeinnahmen) und unter dem einseitigen Druck von Interessensgruppen vielfach noch die bestehenden Divergenzen. Die Folge sind permanente Fehlallokationen und privatwirtschaftliche Aktionen um den staatlichen Restriktionen zu entgehen und um diese zu umgehen. So werden z.B. wertvolle Naturbestandteile vernichtet, um einer Ausweisung als Schutzgebiet zuvorzukommen oder es werden kommunale Entscheidungsträger beeinflusst, um eigene Flächen als Bauland ausgewiesen zu bekommen.

Die geringe preisliche Attraktivität der Freiflächenutzung (Land- und Forstwirtschaft oder Naturschutz) ist somit wesentliche Ursache dafür, dass sich die

Siedlungsentwicklung noch immer hauptsächlich auf Flächen außerhalb bestehender Siedlungsgebiete vollzieht. Neben dem immensen Bodenpreisgefälle bei zunehmender Entfernung vom Siedlungskern tragen die staatlichen Fördermaßnahmen (insbesondere Eigenheimzulage, Entfernungspauschale, Grund- und Grunderwerbsteuer) dazu bei, dass vielfach eher im „Grünen“ gebaut wird als auf innerstädtischen Brachflächen.

Der Bodenpreis bildet sich vorwiegend nach den wirtschaftlichen Verwertungsmöglichkeiten und den lokalen Knappheiten. Der ökologische Wert des Bodens und die Flächenfunktionen kommen darin nicht zum Ausdruck. Hier bedarf das rein marktwirtschaftliche System einer Ergänzung, um die gesellschaftlichen und ökologischen Knappheiten korrekt abzubilden. Dazu gehört eine grundlegende Reform des historisch gewachsenen Steuersystems, das vorrangig an der steuerlichen Ergiebigkeit orientiert ist und dabei gesellschaftlich und umweltpolitisch in die falsche Richtung wirkt. Ebenso gehören die verschiedenen liebgewordenen Subventionen auf den Prüfstand, insbesondere im Hinblick auf ihre soziale und umweltpolitische Rechtfertigung. Ziel von notwendigen Reformen muss es sein, die Bodenpreise so zu korrigieren, dass darin die gesellschaftlichen Knappheiten (also auch die ökologische „Wahrheit“) zum Ausdruck kommt und privatwirtschaftliches Handeln stärker in Einklang mit den gesellschaftlichen Notwendigkeiten gebracht wird. Der Abbau von Subventionen kann künftig weitreichende und regional sehr unterschiedliche Folgen auf den Bodenmarkt haben und zu einer umweltverträglicheren Flächennutzung beitragen.

Weiterhin ist es notwendig, bereits bei der Regional- und Flächennutzungsplanung die Bodenfunktionen zu berücksichtigen. Ziel sollte sein, dass der Raumplanung eine Grundlagenerhebung der Bodenfunktionen entsprechend § 2 Abs. 2 Nr.1 BBodSchG vorausgeht. Auf dieser Basis sind Bodenvorrang- und Bodenerhaltungsgebiete auszuweisen. Die Siedlungsentwicklung sollte auf Flächen gelenkt werden, die nicht als besonders wertvoll, selten oder besonders fruchtbare Böden ausgewiesen wurden. Bei der Ausweisung von Bodenvorrang- und Bodenerhaltungsgebieten ist die spezielle Schutzfunktion von Böden im Naturhaushalt zu berücksichtigen. Aus diesen Gründen sollten vorrangig bereits vorgenutzte Böden im Sinne eines effektiven Brachflächenrecycling für Siedlungszwecke genutzt werden.

## 4 Boden gut machen: Begründung für eine Flächenkreislaufwirtschaft

Häufig wird die Kritik am zu hohen Flächenverbrauch mit folgenden Argumenten zu widerlegen versucht:

- Die Umnutzung landwirtschaftlicher Flächen insbesondere für Siedlungszwecke ist hierzulande unproblematisch angesichts der landwirtschaftlichen Überproduktion in Mitteleuropa;
- Hochwasserprobleme sind mit Regenwasserrückhaltung und Flusspoldern in den Griff zu bekommen;
- auch die geringe Grundwasserneubildung ist allenfalls ein regionales Problem;
- für den Arten- und Biotopschutz ist der Siedlungsraum mit seinen gestalteten Freiflächen höher zu bewerten als intensiv genutzte Ackerfläche.

Diese Argumente überzeugen jedoch nicht, weil sie in keiner Weise die langfristigen und kumulativen Wirkungen des Flächenverbrauchs berücksichtigen, die unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten und im Hinblick auf eine zukunftsfähige Raumnutzung bedeutsam sind:

- Die agrarische Überproduktion ist trotz des beschriebenen Rückgangs der landwirtschaftlichen Nutzflächen durch die anhaltende Produktivitätssteigerung (etwa 1,5–2% pro Jahr) bedingt. Die Produktionsverminderung durch den Rückgang der landwirtschaftlichen Fläche von etwa 0,2% wird dadurch bundesweit überkompensiert, so dass trotz geringerer Fläche Produktionsüberschüsse entstehen. Dennoch stellt der Verlust landwirtschaftlicher Flächen und Betriebe gerade im Umland von Ballungsgebieten ein erhebliches Problem dar, da neben der Nahrungsmittelproduktion weitere wichtige gesellschaftliche Funktionen der Landwirtschaft verloren gehen (Neander 2002, ARL). Der langfristig andauernde Verlust landwirtschaftlicher Flächen bedeutet einen Verlust an natürlichen

Ressourcen für eine umweltverträgliche Flächennutzung und vermindert somit die Möglichkeiten zur notwendigen Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion (als regional- und umweltpolitische Zielsetzung) und des Übergangs zum ökologischen Landbau.

- Die Flächenversiegelung stört den Landschaftswasserhaushalt und das Ökosystem dauerhaft und in vielfältiger Weise. Der Beitrag zunehmender Versiegelung zur verstärkten Bildung von Hochwasser stellt nur einen Aspekt der Problematik dar. Mindestens ebenso bedeutsam ist der verringerte Wasserstand in Trockenperioden mit seinen negativen Wirkungen auf das gesamte Flussökosystem. Die zunehmende Versiegelung von Freiflächen ist daher maßgeblich an der zunehmenden Instabilität unserer Fluss- und Landschaftswassersysteme beteiligt.
- Die Verminderung der Grundwasserneubildung erfolgt oft genau in denjenigen Regionen, in denen bei Siedlungsausweitung verstärkt Trinkwasser benötigt wird. Neben den Störungen und verstärkten Schwankungen bei den Oberflächengewässern kann eine verminderte Grundwasserneubildung zu massiven Störungen des Ökosystems führen. Auch im Hinblick auf die zu erwartenden Veränderungen der Klimaverhältnisse und weltweiten Instabilitäten erhält die Sicherung des Rückhaltevermögens von Wasser in unseren Böden langfristig eine entscheidende Bedeutung.

- Es ist zwar bekannt, dass bestimmte Arten (insbesondere Vögel) in Siedlungen ihren Lebensraum finden, aber der Großteil insbesondere der bedrohten Arten und Biotope ist an Freiflächen gebunden. Neben der Intensivierung der Landbewirtschaftung gilt die Ausdehnung der Siedlungsfläche und Verkehrsfläche als eine der Hauptursachen für den Artenschwund. Auch für die Sicherung der Lebensbedingungen wildlebender Arten in den Städten ist das Nahrungs- und Lebensumfeld in den angrenzenden

**Tabelle 1: Probleme des Flächenverbrauchs und anzustrebende Ziele für eine Flächenkreislaufwirtschaft**

Problemidentifikation Flächenverbrauch	Aufgaben und Problemlösungs- möglichkeiten	Quantitative und qualitative Indikatoren	Anzustrebende Entwicklungen und Ziele, Instrumente
<b>Flächenaspekte</b>			
<i>Verlust von hochwertigen Böden für die Bewirtschaftung (für Landwirtschaft), Endlichkeit der Fläche</i>	<i>Sicherung und Entwicklung hochwertiger Flächen für die (ökologische) nachhaltige Nahrungsmittelproduktion</i>	<i>Bestand an Flächen mit hochwertigen Bodenfunktionen (Anteil der Ackerfläche an der Gesamtfläche)</i>	<i>Ausweisung von Schutzkategorien, Umwandlung von Landwirtschaftsfläche in Bauland erschweren (Planungswertausgleich und Berücksichtigung der Bodenfunktionen)</i>
<i>Mangelnde Erreichbarkeit und Verlust von Räumen für die Naherholung</i>	<i>Sicherung und Entwicklung siedlungsnaher Freiräume, Erhöhung der Erreichbarkeit von Freiflächen</i>	<i>Verfügbarkeit und Erreichbarkeit von Freiflächen</i>	<i>Freiraumschutz und -entwicklung (planerisch), Erhalt von siedlungsnahen Natur- und Landschaftsräumen</i>
<i>Gewerbebau mit hoher Flächeninanspruchnahme</i>	<i>flächensparender Gewerbebau</i>	<i>Richtgrößen, spez. Werte?</i>	<i>Geschossbau auch im Gewerbe (Änderung BauNVO: Ausnutzung unterausgeschöpfter zulässiger Werte)</i>
<i>Ungünstige Wohnformen im Lebenszyklus (zu große Wohnungen im Alter; hoher Transportaufwand für Kinder im EFH)</i>	<i>Anpassung der Wohnsituation an unterschiedliche Lebensabschnitte, die Immobilie „mobiler“ machen (s. England)</i>	<i>Wohnfläche pro Person, Entfernung zum Arbeitsplatz (durchschnittliche Fahrstrecke)</i>	<i>Mobilisierung des Immobilienmarktes; z. B. Abschaffung der Grunderwerbsteuer</i>
<i>zusätzliche Verkehrsbelastungen durch Zersiedelung</i>	<i>Dezentrale Konzentration, Reduzierung von Verkehrsflächen, Schadstoffemissionen, Energieverbrauch</i>	<i>Anteil des MIV, PKW-km pro Ew., Anteil Innenentwicklung zu Außenentwicklung</i>	<i>Vorrang für Entwicklung im Bestand, Steuerabgabe auf Neuversiegelung, Abbau der Entfernungspauschale und der Vergünstigungen für den MIV</i>
<b>Funktionale Aspekte</b>			
<i>Störung des Grundwasserhaushalts (Verringerung der Grundwasserneubildung durch Versiegelung)</i>	<i>Grundwasserschutz, Flächen für die nachhaltige Grundwasserneubildung, Erhöhung des Wasserrückhaltes auf der Fläche</i>	<i>Grad der Versiegelung/Überbauung; Anteil an überbauten Siedlungsflächen in %</i>	<i>Entsiegelung, Vermeidung von Neuversiegelung; Abgaben, Satzungen, Festsetzungen in B-Plänen (Dachbegrünung, wassergebundene Verkehrsflächen, Feuchtgebiete und Berücksichtigung der Bodenfunktionen)</i>
<i>Beeinträchtigung des Oberflächenwasserabflusses/Hochwassergefährdung, volkswirtschaftliche und individuelle Schäden</i>	<i>Verminderung Spitzenabfluss, Hochwasserschutz, Verlangsamung des Oberflächenwasserabflusses durch Retentionsräume im Oberlauf und entlang der Fließgewässer</i>	<i>Wasserretention direkt m<sup>2</sup>/ha; Grad der Versiegelung/Verdichtung in %, Bebauung auf HQ 200 Flächen</i>	<i>Reduzierung/Vermeidung der Versiegelung und Verdichtung, dezentrale Wasserversickerung, Abstand zu Gewässern für Bebauung (HQ 200 Flächen ohne Bebauung und Infrastruktur); Erhalt/Wiederanlage Feuchtgebiete</i>
<i>Übernutzung von natürlichen/naturnahen Flächen (Stoffausträge, Verdichtung, intensive Freizeutnutzung/Tourismus)</i>	<i>nachhaltiger Tourismus, Landschafts-/Lawinenschutz, Schutz und Entwicklung besonders sensibler Räume</i>	<i>Leistungs-/Kapazitätsgrenzen</i>	<i>Ausweisung von Schutzgebieten, Vorbehalts- und Eignungsgebieten</i>
<i>negative Beeinflussung des Lokalklimas; Blockade Kaltluftabfluss und Frischluftzufuhr</i>	<i>(Stadt)Klimaschutz, Vermeidung von Wärmeinseln</i>	<i>Freifläche m<sup>2</sup>/ Einwohner; Größe, Lage und Anteile in Siedlungsgebieten</i>	<i>Vorrang für Entwicklung auf Bestandsflächen, Umnutzung bereits bebauter Flächen</i>



Problemidentifikation Flächenverbrauch	Aufgaben und Problemlösungs- möglichkeiten	Quantitative und qualitative Indikatoren	Anzustrebende Entwicklungen und Ziele, Instrumente
<b>Lage- und Verteilungsaspekte</b>			
<i>Kostenaspekte der Dispersion: Erhöhter Ressourcenverbrauch durch geringe Siedlungsdichte (für Wasser, Energie, Infrastruktur), Dispersion von sozialen Aktivitäten</i>	<i>Erhöhung der Siedlungsdichte, Verdichtung (dezentrale Konzentration, Stadt der kurzen Wege, nah- räumliche Mobilität)</i>	<i>Siedlungsdichte (Einwohner je km<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche)</i>	<i>Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung, explizite Begründungspflicht für Neuausweisung; Erhöhung von Energiesteuern</i>
<i>Ökologischer Städtebau, Erhöhter Ressourcenverbrauch für Raumüberwindung durch funktionsräumliche Trennung, Verlärmung</i>	<i>Mischung der Raumfunktionen, Innenentwicklung, dezentrale Konzentration, Regionalisierung der Nahrungsmittelproduktion</i>	<i>Index pro Einwohner entwickeln? Erreichbarkeit in x-m Radius oder Zeit</i>	<i>Erhöhung Transportkosten, Planungsmaxime zur Berücksichtigung stofflicher und energetischer Aspekte</i>
<i>Artenverlust durch Zerschneidung / Fragmentierung von Flächen, Landschaftsbildbeeinträchtigung</i>	<i>Schutz zusammenhängender, unzerschnittener Flächen, Bündelung von Trassen, Verbesserung von Arten- und Biotopschutz</i>	<i>Grad der Zerschneidung</i>	<i>EU-Richtlinien wie FFH, Vogelschutz, WasserrahmenRL, Artenschutzverordnung; Maßnahmen zur „Entschneidung“, Biotopverbund</i>
<i>Objektbezug: erhöhter Energieverbrauch durch offene Bauweise</i>	<i>energiesparendes Bauen, kein Bonus für Einfamilienhäuser, räumlicher Zusammenhang von Wohnen und Versorgen</i>	<i>Maße der Siedlungsdispersion, Baudichte, auch Siedlungsfläche für Wohnbau mit Freiflächen</i>	<i>Baurecht, energiesparende Bauweise, CO<sub>2</sub>-Minderung, Vorrang für Entwicklung im Bestand, Energieeinsparverordnung</i>

Mit der **Tabelle 1** wird eine Übersicht gegeben, in welchen Bereichen heute zusätzliche Flächenansprüche gestellt werden und aus welchen ökologischen Begründungen der Flächenverbrauch (also die Umwidmung von Freifläche in Fläche für Siedlung und Verkehr) bei den jeweiligen Nutzungszwecken verringert werden muss. Die Frage, „wie viel Verbrauch“ und ob langfristig überhaupt noch Verbrauch „sein darf“, beantwortet sich damit zahlenmäßig nicht – aber die Zielrichtung wird deutlich und die nachfolgenden Forderungen nach einem sparsamen und effizienten Umgang mit der Fläche werden hinreichend begründet. Qualitative Aspekte des Flächenverbrauchs in der Freifläche – etwa durch eine unangepasste Landbewirtschaftung – oder Probleme durch einseitige Nutzungen (z.B. durch Forstmonokulturen) sind Gegenstand eines gesonderten BUND Positionspapiers.

*den ländlichen Gebieten bedeutsam. Immer mehr wird erkannt, dass auch landwirtschaftlich ertragreiche und im Moment intensiv bewirtschaftete, artenarme Böden und Landschaften unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten ebenso für den Arten- und Biotopschutz unverzichtbar sind.*

Diese Zusammenhänge machen deutlich, dass es keiner Diskussion darüber bedarf, wie viel Flächenverbrauch in unserem Land langfristig vertretbar ist. Vielmehr kann es nur darum gehen zu klären, in welchen Bereichen und in welchen Zeiträumen eine nachhaltige Flächenwirtschaft erreicht wird. Diese Zielsetzung kann langfristig nur mit einer „Flächenkreislaufwirtschaft“ erreicht werden. Dabei muss es selbstverständlich werden, dass für den Flächenverbrauch an einem Ort an anderer Stelle „Boden wieder gut gemacht“ werden muss. Dies ist eigentlich geltendes Recht und Grundanliegen der Eingriffsregelung, wenngleich die Praxis des Flächenverbrauchs faktisch davon weit entfernt ist.

Anzustreben ist eine Flächenkreislaufwirtschaft bei der vorrangig nur vorhandene Siedlungsflächen genutzt werden. Neue Flächen stehen dann zur Verfügung, wenn gleichzeitig alte Flächen dem Kreislauf zurückgegeben werden. Kreislauf bedeutet also nicht Stillstand, sondern eine angepasste dynamische Nutzung von Flächenpotenzialen, wie sie eine flexible und moderne Wirtschafts- und Lebensweise erfordert.

So eindeutig die Argumentation für eine Flächenkreislaufwirtschaft ist, so problematisch ist es, quantitative und zeitliche Vorgaben für die Umsetzung des Kreislaufs zu begründen. Auch die Wissenschaft tut sich schwer, objektivierbare Maßzahlen als begründete und quantitative Vorgaben für den noch zulässigen Verbrauch herzuleiten. Deshalb gelingt es auch den politischen Entscheidungsträgern nicht, ihre Ziele in belastbare Zahlen umzusetzen. Einigkeit besteht jedoch dar-

in, dass eine drastische Verminderung des Flächenverbrauchs erfolgen muss und die Umweltbelastungen im Siedlungsbestand und der Landschaftsverbrauch vermindert werden müssen.

Des Weiteren ist eine strikte flächenpolitische Prioritätensetzung im Sinne der Vermeidung, des Verminderns und des Ausgleichs in die Praxis umzusetzen. Dabei sind entsprechend der Eingriffs- und Ausgleichsregelung folgende Grundsätze zu beachten:

1. Flächeninanspruchnahme ist grundsätzlich zu vermeiden.
2. Wenn eine Flächeninanspruchnahme nicht zu vermeiden ist,
  - a. ist so sparsam wie möglich mit Flächen umzugehen (Mengenaspekt),
  - b. sind die Flächen nach dem ökologisch geringstem Ausmaß von Beeinträchtigungen auszuwählen (Qualitätsaspekt),
  - c. sind umweltschonende Maßnahmen im Altbestand und bei den Neubauten zu forcieren (z.B. umweltschonende Bauweisen, Energiesparen, Regenwassernutzung und Versickerung).
3. Für in Anspruch genommene Flächen ist ein funktionaler Ausgleich für die Eingriffe in Natur und Landschaft zu leisten (Entsiegelung, Begrünung, Wasserrückhalt etc.).

Diese Ziele sind meist nur dann planerisch umsetzbar, wenn intensiv Alternativen geprüft und bewertet werden. Die Alternativenprüfung und -offenlegung ist daher in allen Planungsstadien unverzichtbar.

Darüber hinaus geht es darum, den gesellschaftlichen Faktor Arbeit insgesamt zu verbilligen und den Faktor Boden insgesamt (neben der Energie) zu verteuern. Die im nächsten Kapitel diskutierten Strategien verfolgen diese Zielansätze.

# 5 Womit umsteuern?

## Der notwendige Instrumenten-Mix

Im Hinblick auf eine zielgerechte Steuerung des Flächenverbrauchs und auf eine Reduzierung der ökologischen Belastungen der Siedlungs- und Verkehrsflächen ist das bestehende Instrumentarium kritisch zu hinterfragen und neu zu gewichten, und da zu ergänzen wo es unvermeidbar ist. Obwohl das Phänomen der Flächennutzung und des Flächenverbrauchs von einer Vielzahl an politischen Maßnahmen in den einzelnen Politikfeldern beeinflusst wird, wollen wir uns hier auf planerische und ordnungsrechtliche Maßnahmen einerseits und ökonomisch-finanzpolitische Instrumente mit engem Bezug zur Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen andererseits, konzentrieren.<sup>1</sup>

Sowohl planerische Darstellungen und Festsetzungen als auch ordnungsrechtliche Maßnahmen in Form von Geboten und Verboten setzen den Rahmen für die künftige Entwicklung der Bau- und Siedlungstätigkeit. Innerhalb dieses Rahmens bestimmen zunächst einmal die marktwirtschaftlichen Kräfte (z.B. Bodenpreise, Transportkosten, Agglomerationsvorteile) die tatsächliche Siedlungstätigkeit und die Art und Weise der Nutzung der Fläche. Die laufenden Prozesse der Raumnutzung und insbesondere die mit der Flächennutzung verbundenen Umwelteffekte werden aber durch diese Steuerungsmechanismen nur unzureichend im Sinne der gesellschaftlichen Wohlfahrt gelenkt. Hier bedarf es daher einer Korrektur der Marktpreise durch Steuern und Subventionen sowie einer Erhebung von Abgaben zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben bzw. zur Steuerung der Nutzung öffentlicher Güter (ökonomische Lenkungsinstrumente).

Die verschiedenen Instrumente ergänzen sich und sind in ihrer synergetischen Wirkung auf die angestrebten Raum- und Umweltprozesse zu betrachten. Die folgenden Vorschläge orientieren sich an Umweltzielen und streben eine Effektivierung der Lenkungswirkungen bei

gleichzeitiger Entbürokratisierung der verschiedenen Regelungen an. Soweit daraus neue soziale Probleme entstehen, müssen diese mit sozialpolitischen Instrumenten abgedeckt werden.

### Gestaltungsprinzipien für einen Instrumentenverbund

- *Abbau/Modifikation flächenverbrauchsfördernder Instrumente,*
- *Stärkung marktwirtschaftlicher Anreize zur Lösung der Umweltprobleme des Flächenverbrauchs,*
- *Reduzierung auf möglichst wenige Instrumente,*
- *Dezentrale Gestaltungsspielräume innerhalb übergeordneter Rahmensezung (höhere Flexibilität),*
- *Lösung negativer sozialer Auswirkungen durch eine sozialpolitische Abfederung.*

### 5.1 Effektivere Nutzung von Ordnungsrecht und Planungsinstrumenten

Mit Planungsinstrumenten werden im Hinblick auf die Flächennutzung vor allem raumgestalterische Ziele (Landschaftsschutz, Infrastrukturausstattung, Funktionsräume und Zentralität) verfolgt. In Deutschland besteht kein Mangel an planerischen Instrumenten, jedoch ist ein eklatantes Vollzugsdefizit bei der Nutzung und Koordination der bestehenden Instrumente auf allen Ebenen feststellbar. Es zeigen sich mindestens zwei offensichtliche Defizite: Zum einen besteht in den Gemeinden aufgrund des oben erläuterten finanzpolitischen Eigeninteresses eine Tendenz zu einer übermäßigen Flächenausweisung, die häufig über den langfristigen Bedarf unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Entwicklung hinausgeht. Diese Ausweisungspraxis schafft sich gewisserma-

<sup>1</sup> Die speziellen Steuerungsnotwendigkeiten der Freiflächennutzung und die nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume im Hinblick auf eine zukunftsfähige Raumnutzung werden hier ausgeklammert und in einem gesonderten Positionspapier des Arbeitskreises vertiefend behandelt.

Tab. 2:  
Ausgewählte planerische  
Ansatzpunkte zur Verminderung  
des Flächenverbrauchs  
im Außenbereich

## Verminderung des Flächenverbrauchs im Außenbereich durch:

- Intensivierung der Nutzung vorhandener Siedlungsbereiche und Aktivierung von Potenzialen im Innenbereich
- Baulücken- und Brachenkartierung
- Schwerpunktgebiete der Baulückenaktivierung
- Intensive Beratung von Grundstückseigentümern und andere Hilfestellungen
- Ausweisung von Sanierungsgebieten
- Konsequente Berücksichtigung von Bodenfunktionen in der Bauleitplanung
- Vorhaben- und Erschließungspläne und andere Instrumente wie städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen
- Strategisches Flächenmanagement
- Stärkere Ausschöpfung baulicher Dichte
- Effizientere Beplanung des Außenbereiches
- Zuordnung zur vorhandenen Infrastruktur (Flächennutzungsplanung)
- Flächensparende Erschließungen
- Flächensparende Bauformen
- regionale Abstimmung von Flächenausweisung und Infrastruktur, insbesondere für regionalbedeutsame Gewerbeflächen
- Begrenzung von Außenbereichsbebauung privilegierter Bauvorhaben n. § 35 BauGB
- Ausweisung von Bodenvorrang- und Bodenerhaltungsgebieten durch Berücksichtigung der natürlichen Bodenfunktionen sowie der Archivfunktion von Böden

= > Festlegung qualitativer und quantitativer Vorgaben zur Innen- und Außenentwicklung  
(politische Grundsatz-Beschlüsse)

ßen selbst den Bedarf, wobei allerdings häufig die Folgeinvestitionen an Infrastruktur nicht einmal aus rein ökonomischer Sicht hinreichend beachtet werden. Zum anderen sind zwar im Baugesetzbuch Abwägungsgebiete wie die Bodenschutzklausel „... schonender und spar-

samer Umgang mit Boden ...“ sowie der Begriff der „Nachhaltigkeit“ verankert. Diese allgemeinen und unverbindlichen Leitsätze reichen aber in der Praxis nicht aus. Neue Bauflächen werden regelmäßig auch dann ausgewiesen, wenn kein Nachweis geführt wird, dass das Vorhaben auf

vorhandenen Flächen (im Innenbereich) nicht realisiert werden kann. Wenn jedoch im Außenbereich neue Siedlungsgebiete ausgewiesen werden, so sind die Bodenfunktionen entsprechend § 2 Abs. 2 Nr.1 BBodSchG stärker als bislang zu berücksichtigen.

Ein erhebliches, in Politik und Verwaltung bei weitem noch nicht hinreichend bewusst gewordenes Potenzial befindet sich in den Baulücken, kleinen Brachen und anderen „Nachverdichtungsflächen“. Das Argument, der Staat bzw. die Kommune habe keine Veranlassung bzw. vielleicht sogar kein Recht, sich in die Entwicklung privater Grundstücke einzumischen, verliert schnell an Überzeugungskraft, wenn bewusst gemacht wird, dass die Kommune im Sinne des Gemeinwohls umweltmäßige und infrastrukturelle Folgelasten zu tragen hat. Die Erfahrung zeigt, dass die in der Tabelle 2 genannten vorhandenen Instrumente nur dann in der täglichen Praxis tatsächlich wirksam angewendet werden, wenn von den politischen Rahmenbedingungen her entsprechende Anreize gesetzt werden. Zentraler Ansatzpunkt für eine flächen- und umweltschonende Handhabung des planerischen Instrumentariums der Kommunen muss eine Anpassung des finanzpolitischen Systems sein, um das dem Eigeninteresse der Kommunen dienende Handeln (Kommune als politischer Unternehmer) stärker an die gesamtgesellschaftlichen Nachhaltigkeitserfordernisse heranzuführen. Dazu gehört insbesondere eine entsprechende Reform der Gewerbesteuererinnahmen und des Einkommenssteueranteils der Kommunen sowie des kommunalen Finanzausgleichs.

## 5.2 Ökonomische Lenkungsinstrumente

Mit den planungs- und ordnungsrechtlichen Regelungen allein kann eine nachhaltig zukunftsfähige Entwicklung der Flächennutzung offenbar nicht erreicht werden. Ökonomische Anreize für eine umweltgerech-

te Steuerung der Flächennutzung müssen hinzukommen, nicht nur auf der Ebene der Kommunen, sondern auch für individuelle Haushalte und Unternehmen. Ökonomische Regelungen und Korrekturen der marktwirtschaftlichen Ordnung und ihrer Mechanismen sind notwendig, damit die marktwirtschaftliche Steuerung der Flächennutzung nicht zu ökologischen und gesellschaftlichen Fehlentwicklungen führt.

Im Hinblick auf eine zukunftsfähige Flächennutzung geht es also darum, durch finanzpolitische Instrumente veränderte Preisstrukturen zu schaffen, die eine umweltschonende und flächensparende Raumnutzung der einzelnen Unternehmen und Haushalte wirtschaftlich lohnend machen bzw. umgekehrt umweltbelastende Verhaltensweisen aus einzelwirtschaftlicher Sicht unattraktiv werden lassen. Dabei kann es nicht nur um eine Reduzierung des statistisch erfassten Flächenverbrauchs gehen, sondern es müssen auch Anreize für eine Verminderung der Umwelt- und Naturbelastungen im Bestand gegeben werden.

Tatsächlich existiert bereits eine Vielzahl ökonomischer Regelungen in Form von Steuern, Gebühren, Beiträgen, Sonderabgaben und in Form von finanziellen Förderungen, die auf die Siedlungsentwicklung und Flächennutzung in unterschiedlicher Weise einwirken. Damit steuerliche Anreize im Sinne der ökologischen Lenkungswirkung den Erfordernissen einer nachhaltigen Entwicklung (u.a. der Verminderungen der Belastungen durch Flächenverbrauch) gerecht werden und entsprechende gesamtgesellschaftlich notwendige Verhaltensänderungen auslösen, ist eine drastische Änderung und Neuordnung des Steuer- und Subventionssystems notwendig. Angestrebt wird eine aufkommensneutrale Modifizierung des Steuer- und Subventionssystems, wobei gleichzeitig eine Vereinfachung des finanzpolitischen Instrumentariums erreicht werden soll.

Zentrale Elemente bilden eine reformierte umweltbezogene Flächensteuer und die ersatzlose Streichung von (umweltschädigenden) Subventionen im Rahmen einer großen Steuerreform, die gleichzeitig eine entsprechende Steuerentlastung, insbesondere beim Faktor Arbeit ermöglicht. Diese Ausrichtung des Steuer- und Subventionssystems basiert auf grundsätzlichen Überlegungen und Erfahrungen in anderen Ländern, die stärker auf den Faktor Boden als Besteuerungsgrundlage setzen und als umweltentlastende Lenkungsinstrumente heranziehen, und den Faktor Arbeit entsprechend entlasten.

#### **Abschaffung von Steuern und Begünstigungen**

Im Sinne einer Vereinfachung des staatlichen Regulationssystems muss zunächst danach gefragt werden, ob die bestehenden steuer- und finanzpolitischen Instrumente noch gerechtfertigt sind und die notwendigen Steuerungs- und Anreizwirkungen auslösen. Der BUND schlägt vor, folgende Instrumente zu modifizieren bzw. zu streichen:

- **Streichung der Eigenheimzulage:** *Die Eigenheimzulage fördert eine bestimmte Vermögensanlage, nämlich das Wohneigentum. Aus ökologischer Sicht ist vor allem bedeutsam, dass die Eigenheimzulage für Neubauten zu einer dispersen Siedlungsstruktur und einer vergleichsweise hohen Flächeninanspruchnahme je Einwohner sowie in starkem Maße zu einer Zersiedlung der Landschaft beiträgt. Auch vor dem Hintergrund einer veränderten demografischen Entwicklung besteht für eine Förderung des Wohnungsangebots (ursprüngliche Zielsetzung) keine Notwendigkeit mehr. Vielmehr besteht eine zunehmende Notwendigkeit der flexiblen Nutzung des vorhandenen Wohnungsbestandes und eine Erhöhung der räumlichen Mobilität und der Umzugsbereitschaft, die nicht durch einseitige Förderungen gestört werden soll.*

- **Streichung der Grunderwerbsteuer:** *Die Grunderwerbsteuer führt ebenso zu einer Verzerrung der Vermögensanlage. Da der Kaufpreis als Steuergegenstand gilt (der Hebesatz liegt bei 3,5%), werden Standorte an der Peripherie (günstigere Bodenpreise) gegenüber innerstädtischen Siedlungsbrachen begünstigt. Des Weiteren wird durch die Grunderwerbsteuer der Wechsel des Wohneigentums, der in einer flexiblen Gesellschaft immer notwendiger wird, finanziell belastet. Stattdessen sollten Umzug und Eigentumswechsel gefördert werden, um das tägliche Pendeln zu vermindern und den Wohnstandort an die regionalen Arbeitsmarkterfordernisse anzupassen.*

- **Streichung der Bauspar- und Vermögensbildungsförderung:** *Auch diese Subventionierung führt zu Verzerrungen bei der Vermögensbildung und bevorzugt einseitig bestimmte Kreditinstitutionen. Eine einseitige Förderung der Verwendung von Vermögen für Bauzwecke ist weder heute und noch weniger künftig zu rechtfertigen. Faktisch wird nämlich auch durch diese Förderung der Flächenverbrauch angeregt.*

- **Streichung der Entfernungspauschale bei der Lohn- und Einkommenssteuer:** *Von der Entfernungspauschale gehen zusätzliche Impulse für die Siedlung im ländlichen Umfeld von Ballungsgebieten aus (Wohnen im Grünen). Dadurch wird der Flächenverbrauch mittels staatlicher Anreize faktisch gefördert. Eine ersatzlose Streichung der Entfernungspauschale ist auch aus allgemeinen umweltpolitischen Gründen notwendig, um Anreize für eine Verminderung der Umweltbelastungen durch Verkehr zu schaffen (Verursacherprinzip).*

- **Umwandlung der Grundsteuer in eine umweltbezogene Flächensteuer:** *Die Grundsteuer in ihrer heutigen Form hat kaum Lenkungswirkung. Es wird daher vorgeschlagen, diese abzuschaffen und durch eine umweltbezogene Flächensteuer zu ersetzen (s. unten).*

Im Gegensatz zur aktuellen finanzpolitischen Diskussion geht es hier nicht vorrangig um die Sanierung öffentlicher Haushalte, sondern um umweltpolitische Steuerungswirkungen und die grundsätzliche Rechtfertigung der Maßnahmen. In diesem Sinne wäre der Instrumentenwechsel auch bei Überschüssen in den öffentlichen Haushalten sinnvoll und umweltpolitisch notwendig.

Die Eigentumszulage und die Grunderwerbssteuer wirken sowohl beim Staat als auch beim „Häuslebauer“ ohnehin konterkarierend, da derzeit in vielen Fällen der Erwerb eines Eigenheims gleichzeitig besteuert und subventioniert wird. Dies macht keinen Sinn und lässt sich auch durch nichts begründen. Ein Abbau beider Instrumente würde sich daher einkommens- und steuermäßig teilweise kompensieren.

### **Anpassung bestehender bzw. Einführung neuer Steuern und Subventionen**

Die Abschaffung bestehender Steuern und Subventionen erfordert auch eine Modifikation bestehender bzw. die Einführung neuer Steuern, um die gewünschte Lenkungsfunktion und auch die Finanzierung des Staatshaushalts zu gewährleisten. Aus Sicht einer umweltschonenden Flächennutzung und einer Reduzierung des Flächenverbrauchs werden vor allem folgende Veränderungen der steuerlichen Lenkungsinstrumente vorgeschlagen:

- *Konsequente Weiterentwicklung und Ausweitung der Ökosteuern zu einer wirklichen umweltpolitischen Lenkungssteuer (Einbeziehung aller Energieträger und Energieverwendungen, insbesondere auch des Energieverbrauchs in privaten Haushalten und Gewerbebetrieben sowie in der Landwirtschaft und beim Flugverkehr, aufkommensneutrale Gestaltung in Verbindung mit den anderen Steuern). Dabei sollten vor allem eine Erhöhung der Mineralölsteuer und eine emissionsorientierte Aus-*

*gestaltung der KFZ-Steuer angestrebt werden: Denn, um die Umweltbelastungen durch Verkehr und Flächenverbrauch zu vermindern, sind die variablen Kosten des Verkehrs zu erhöhen. Eine Erhöhung der Mineralölsteuer bei gleichzeitiger steuerlicher Entlastung an anderer Stelle würde in diese Richtung wirken. Vielfahrer würden finanziell belastet und Bürger, die wenig fahren, entlastet.*

- *Weiterentwicklung und Aufstockung der Städtebau- und Dorferneuerungsförderung: Mit der Aufstockung der Fördermittel in diesem Bereich sollte eine stärkere Berücksichtigung ökologischer und sozialer Infrastrukturbelange sowie eine Förderung der Wiedernutzung freistehender landwirtschaftlicher Gebäude einhergehen (Reduzierung des Flächenverbrauchs z.B. durch Schließung von Baulücken, Flächenrecycling, Koordinierung von und Anreize für Gebäudesanierungen, Erhalt und Pflege sozialer Einrichtungen und Gemeinschaftsanlagen).*

- *Anreize für eine effiziente Nutzung des vorhandenen Wohnraums: Die aus sozialen Gesichtspunkten eingeführten Instrumente des Sozialen Wohnungsbaus und des Wohngeldes sollten so modifiziert werden, dass die Nutzung des vorhandenen Wohnraums effektiver wird (Förderung der Umzugsbereitschaft bei verändertem Wohnungsbedarf im Laufe des Lebens- und Familienzyklus, konsequente Ausrichtung an sozialen Belangen). Bei den heutigen und noch mehr bei den künftig absehbaren Bedingungen scheint die Förderung des sozialen Wohnungsbaus äußerst fragwürdig (Mitnahmeeffekte, Nettoförderung von Eigentum, bürokratische Verwerfungen). Ein konsequent an den sozialen Bedürfnissen ausgerichtetes Wohngeld würde die spezielle Förderung des sozialen Wohnungsbaus erübrigen.*

- *Einführung einer umweltbezogenen Flächensteuer: Die derzeitige Grund- und Grunderwerbsteuer sollte in eine ökologisch und Bodenwert orientierte Flächensteuer*

umgewandelt werden, die sich an der Lage des Grundstücks (Innen-/Außenbereich), am Grad der Umweltbelastungen und an den kommunalen Infrastrukturkosten orientiert. Kurzfristig könnte eine Reform der Grundsteuer in Anlehnung an das sog. DIFU-Modell erfolgen. Mittel- und längerfristig wäre eine Differenzierung nach dem Versiegelungsgrad und den Maßnahmen zur Verminderung der ökologischen Belastungen anzustreben (ökologisches Bauen, Regenwasserzisternen, Gebrauchtwassernutzung, Versickerung auf eigenem Grundstück, energiesparende und wärmedämmende Maßnahmen). Sowohl die Belastungen durch die Flächennutzung als auch die Maßnahmen zur Verminderung der negativen Umweltwirkungen könnten in einem Ökopunktesystem bilanziert werden, um so eine umfassende Grundlage für die Flächenbesteuerung zu schaffen. Zur Operationalisierung dieser Lenkungssteuer, wird ein relativ hoher Basissteuersatz je Flächeneinheit vorgeschlagen, der bei Nachweis einer geringeren Belastung durch den Steuerpflichtigen (analog zur Praxis der Werbungskosten und Sonderausgaben bei der Einkommensteuer) vermindert wird. Eine Lenkungswirkung entfaltet die umweltbezogene Flächensteuer jedoch nur, wenn sie das Aufkommen der abzuschaffenden Grunderwerb- und Grundsteuer deutlich übertrifft und dem einzelnen Flächennutzer die finanziellen Konsequenzen hoher Umweltbelastungen sowie die möglichen Einsparungen deutlich vermittelt werden. Die vorgeschlagenen Ökopunktnachweise zur Entlastung des einzelnen Steuerpflichtigen leisten dazu ihren Beitrag. Da verschiedene Subventionen gestrichen werden sollen, verbleibt dem Staat mindestens das gleiche Finanzvolumen.

- *Änderung der Zuweisung der Gewerbesteuern: Mit einer überörtlich erhobenen, regional verteilten Gewerbesteuer könnten eine Kooperation der Gemeinden bei der Planung von Gewerbeflächen gefördert und dadurch die Anzahl und Größe der Gewerbegebiete erheblich gesenkt werden. Erste Ansätze dazu sind im Raum Neckar- Alb in der Erprobung.*

- *Prüfung einer Sonder-AfA für Recyclingmaßnahmen: Um das Flächenrecycling und die Nutzung von innerstädtischen Brachflächen zu fördern, sollte eine Sonderabschreibung bei Nutzung dieser Flächen eingeführt werden.*
- *Anpassung des Finanzausgleichs: Die vorgeschlagenen Änderungen des Steuer- und Subventionssystems erfordern auch eine Anpassung des kommunalen und Länderfinanzausgleichs. Neben den sozialen Belangen und den spezifischen Infrastrukturleistungen sollten dabei die umwelt- und naturschutzrelevanten räumlichen Auswirkungen der Flächennutzung in den Finanzausgleich einbezogen werden (u. a. Einbeziehung der Freiflächen-, Erholungs- und Naturschutzfunktion und finanzielle Sanktionen für Umwelt- und Naturbelastungen wie z. B. für den Anteil versiegelter Flächen). Damit sollen den Kommunen Anreize für eine umweltverträgliche Flächennutzung und für eine restriktive Baulandausweisung (analog zu den ökonomischen Wirkungen von Flächenausweisungslizenzen) gesetzt werden. Gleichzeitig sollen umweltbelastende Aktivitäten in den Kommunen zu geringeren Finanzausweisungen führen. Entsprechende Vorschläge wurden vom Sachverständigenrat für Umweltfragen bereits 1996 unterbreitet.*

### **5.3 Anwendung von Instrumenten auf lokaler Ebene**

Abgesehen von Großprojekten konkretisiert sich der Flächenverbrauch auf der Ebene der Kommunen. Die Planungen der Kommunen werden dabei einerseits maßgeblich durch die o.g. übergeordneten Rahmenbedingungen und finanzpolitischen Anreizinstrumente beeinflusst. Andererseits stehen den Kommunen aber auch eigenständige Instrumente zur Verfügung.

In der Hand der Gemeinden liegen unterschiedliche Instrumente des Ordnungs- und Gebührenrechts mit Beziehung zur Raumplanung, die einen eigenständigen Beitrag zur Verringerung des Flächenverbrauchs leisten könnten. Darüber hinaus verstärken die vorge-



schlagenen ordnungsrechtlichen und finanzpolitischen Änderungen den Anreiz für flächensparende Handlungsweisen auf kommunaler Ebene.

- Die Gemeinden können die Höhe der Abwassergebühren bzw. -abgaben nach dem Grad der Versiegelung der Grundstücke gestalten. Der Grad der Versiegelung steuert die Höhe der Versiegelungsabgaben. Neuversiegelung führt zu deren Erhöhung, Entsiegelung zur Verringerung der Abgabe.
- Mit Stellplatzverordnungen können die Gemeinden regeln, dass Stellplatzverpflichtungen zu Gunsten von Maßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr abgelöst werden können. Eine Streichung der Stellplatzverpflichtung bzw. eine Ablösung für nicht eingerichtete Stellplätze verringern die Benachteiligung von Investitionen auf innerstädtischen Standorten. Einige Bundesländer haben bereits die Verpflichtung zur Errichtung von Stellplätzen in ihrer Landesbauordnung gestrichen oder gelockert. Dies sollte bundesweit geschehen.
- Die Fläche, die für den ruhenden Verkehr benötigt wird, lässt sich weiterhin durch Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung wirksam begrenzen. Höhere Kosten für die Inanspruchnahme von Parkraum schaffen Kostenvorteile für öffentliche Verkehrsmittel und verringern so den insgesamt benötigten Parkraum in zentralen Siedlungsbereichen.
- Eine weitere Gestaltungsmöglichkeit bieten Erschließungsbeitragssatzungen: In ihnen werden die Maßstäbe für die Beteiligung der Grundstückseigentümer an der Herstellung der Erschließungsanlagen festgelegt. Diese Satzungen sollten so gestaltet werden, dass flächensparsame und versiegelungsarme Lösungen geringere Erschließungsbeiträge zur Folge haben. Die Bürger werden dann auf entsprechende Lösungen drängen.

- Schließlich obliegt den Kommunen in maßgeblicher Weise die Anwendung und Umsetzung der Eingriffsregelung, entweder als Genehmigungs- und Kontrollbehörde (Bauamt, UNB) oder auch gleichzeitig als Eingreifer. Durch eine konsequente Anwendung der Eingriffsregelung (u. a. auch in Verbindung mit UVP) können der Flächenverbrauch und die ökologische Belastung durch Versiegelung vermindert werden. Zum anderen bedürfen die Kompensationsmaßnahmen einer konsequenteren Umsetzung und einer Kontrolle durch die entsprechenden Landesbehörden (Flächen- und Maßnahmenkataster, Erfolgskontrolle in Bezug auf das Postulat „funktioneller Ausgleich“ der Eingriffsschäden).

Die Hauptverantwortung für eine Reduzierung des Flächenverbrauchs im Außenbereich und eine Wiedernutzung bzw. eine Nachverdichtung im Innenbereich sowie eine Verminderung der Umweltbelastung im Siedlungsbereich liegt bei den Kommunen und den regionalen Planungsträgern (Bauleitplanung). Die Kommunen werden dieser Verantwortung nur dann in stärkerem Maße nachkommen, wenn die finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Kommunen den Erfordernissen der Nachhaltigkeit angepasst werden. Bund und Länder sind hier in der Pflicht, die Rahmengesetzgebung fortzuentwickeln und ein System des fairen finanziellen Ausgleichs und Anreizes für die Kommunen als Träger der Planungskompetenz zu schaffen.

Ein weiteres Instrument zur Reduzierung der Neu-Versiegelung könnten auch Flächenausweisungszertifikate sein. Die Leistungsfähigkeit und Praktikabilität dieses Instruments wurde vom BUND jedoch noch nicht abschließend bewertet.

#### **5.4 Gesamtbelastung, Instrumentenverbund und soziale Abfederung**

Die Verstärkung ökonomischer Instrumente soll im Ergebnis nicht zu einer höheren Belastung (Erhöhung der Staatsquote) führen, sondern zu zielgerichteten

Abgaben und Fördermaßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung. Die vorgeschlagenen Änderungen erfordern daher eine Anpassung des gesamten Steuersystems, insbesondere der Lohn- und Einkommenssteuer. Die steuerliche Belastung der Bürger insgesamt könnte durch die vorgeschlagene Streichung von Subventionen (Eigenheimzulage, Kilometerpauschale) sogar gesenkt werden. Bereits dadurch wird für alle Gruppen in der Gesellschaft ein gewisser Ausgleich für den Abbau von Subventionen erreicht.

Auch soll die Verstärkung ökonomischer Instrumente nicht bedeuten, dass das Ordnungsrecht weniger bedeutend ist. Ordnungsrecht und ökonomische Regelungen ergänzen sich. Ökonomische Instrumente wirken global, indem sie ökologische Kosten stärker als bisher den jeweiligen Verursachern anlasten; Umweltvorschriften und Raumplanung (einschl. Infrastrukturpolitik) können eine örtliche Feinsteuerung auf die „richtigen“ Standorte herbeiführen. Nur im Instrumentenverbund können Raum- und Stadtplanung, Infrastrukturpolitik und ökonomische Instrumente eine nachhaltige Siedlungsentwicklung fördern und zu einer Verminderung der Umweltbelastungen beitragen.

Trotz steuerlicher Entlastungen führt das vorgeschlagene Reformpaket zu finanziellen Belastungen für bestimmte soziale Gruppen (wie z.B. Pendler im ländlichen Raum, künftige Eigenheimerwerber). Die dadurch ausgelösten Verteilungseffekte müssen jedoch nicht vollständig ausgeglichen werden, sondern nur soweit wie gesellschaftliche Gerechtigkeitsvorstellungen verletzt werden. Bisherige (ungerechtfertigte) Begünstigte mittlerer und höherer Einkommensschichten können selbstverständlich keinen Anspruch auf Kompensation begründen. Insbesondere sollten aber die finanziellen Auswirkungen auf einzelne Gruppen nicht zu einer Verwässerung der ökologisch begründeten Reformvorschläge führen, sondern im Rahmen der allgemeinen

Regional- und Sozialpolitik abgedeckt werden. Dabei kann es nicht darum gehen, historisch und zufällig gewachsene Einkommensverteilungsmuster zu zementieren. Vielmehr ist auf der Grundlage allgemein akzeptierter Muster von Verteilungsgerechtigkeit eine wirksame Unterstützung sozial bedürftiger Einzelpersonen und –haushalte anhand individueller Kriterien notwendig. Auch ist im Einzelnen zu prüfen, inwieweit zusätzliche steuerliche Belastungen (z. B. bei Wegfall der Entfernungspauschale oder Eigenheimzulage) bereits durch andere Vorteile (z. B. niedrigere Bau- und Wohnungskosten im ländlichen Raum) kompensiert werden.

Im Gegensatz zum vorgeschlagenen Instrumentenverbund, findet in der derzeitigen politischen Auseinandersetzung, eine isolierte Diskussion von Einzelinstrumenten statt. Diese kann jedoch nicht zielführend sein, da weder die sozialen Gesamtverteilungswirkungen, noch die umweltpolitischen Lenkungswirkungen daran abgelesen werden können. Ebenso machen politische Kompromisse, wie etwa eine Halbierung der Entfernungspauschale oder der Eigenheimzulage wenig Sinn, da dadurch keine Vereinfachung des Systems erreicht wird und nur eine „Halbierung“ von Entlastungen auf der anderen Seite möglich ist. Bei der „Rasenmähermethode“ wird von vorneherein einer politischen Gestaltung und Lenkung im Hinblick auf die langfristigen Nachhaltigkeitserfordernisse eine Absage erteilt, zu Gunsten einer Aufrechterhaltung derzeitiger allokatonspolitischer Verzerrungen, falscher umweltpolitischer Anreize und einer Zementierung von größtenteils nicht zu rechtfertigenden Einkommens- und Finanzmittelumverteilungen auf niedrigerem Niveau.

Die vorgeschlagenen Reformen sollten daher im Verbund eingeführt werden, wobei die Reformschritte für die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen hinreichend verdeutlicht und angekündigt werden sollten, um eine breite Akzeptanz zu garantieren und die entsprechenden Lenkungswirkungen auszulösen.

## 6. BUND Positionen

# Forderungen für ein Handlungskonzept

**A**us den vorangehenden Analysen werden zentrale Forderungen formuliert, mit denen das Ziel eines verringerten Flächen- und Umweltverbrauchs für eine nachhaltige Raumentwicklung angesteuert werden kann. Im Hinblick auf den Flächenverbrauch durch Siedlung und Verkehr lassen sich die BUND Positionen wie folgt zusammenfassen:

- Ein eindeutiges, quantitativ „richtiges“ Ziel für die Verringerung des Flächenverbrauchs lässt sich weder wissenschaftlich noch politisch hinreichend begründen – sei es das Ziel 30 ha pro Tag, sei es „Nullwachstum“. Wichtig ist vielmehr, dass Bund, Länder und Gemeinden rasch ein Instrumentarium entwickeln und anwenden, mit dem erfolgreich Schritte zu einem verminderten Flächenverbrauch und zu geringeren Umweltbelastungen im Sinne einer Flächenkreislaufwirtschaft eingeleitet werden.

### Planungs- und ordnungsrechtliche Maßnahmen

- Vorrang von Innenentwicklung vor Außenentwicklung, von Bestandssanierung vor Neubau: Die Siedlungsentwicklung muss in den Grenzen der Städte und Dörfer von heute stattfinden, Bekräftigung der Nachweis- und Begründungspflicht mangelnder Alternativen im Siedlungsbestand bei Neuausweisung.
- Bodenfunktionen sind bei der Baulandausweisung konsequent zu berücksichtigen, der Flächenverbrauch ist auf die weniger schädlichen Standorte zu lenken, eine Ausweisung von Vorrangflächen für Bodenschutz ist anzustreben.
- Erhöhung des Anteils dezentral konzentrierter „städtischer“ Siedlungsformen mit hoher Nutzungsdichte, funktionaler Vielfalt und erschwinglichen Kosten im Vergleich zu flächenaufwändigen Siedlungsformen („Häuschen im Grünen“).

- Förderung attraktiver Innenstädte mit geringerer Flächeninanspruchnahme durch Kfz-Verkehr („Stadt der kurzen Wege“ mit flächenhafter Verkehrsberuhigung, Ausbau des Fuß- und Radverkehrs, Parkraumbewirtschaftung).

- Erhaltung unzersiedelter Landschaftsräume, gerade auch im Umland von Ballungsräumen, Ausweisung und Erhaltung landschaftlicher Vorrangräume.

- Verminderung des Versiegelungsgrades durch konsequente Anwendung des Baurechts, insbesondere der Eingriffs-Ausgleichsregelung sowie durch entsprechende ökonomische Anreize (umfassende, umweltbezogene Flächensteuer).

- Flächensparende Ausgestaltung kommunaler Instrumente wie Stellplatzverordnungen, Erschließungsbeiträge; das gleiche gilt für die regionale wie Länderebene; die Einführung von Baurechten auf Zeit, die Prüfung einer Zustandswiederherstellungspflicht im Neubau.

- Berücksichtigung der natürlichen Bodenfunktionen in der Regional- und Flächennutzungsplanung und konsequente Anwendung der Eingriffsregelung.

- Weiterentwicklung des regionalen Flächennutzungsmanagements mit einer verbesserten interkommunalen Zusammenarbeit, Erstellung von Modellrechnungen zur mittel- und langfristigen Infrastrukturfinanzierungslücke (Pflege und Unterhalt) im Zuge rückläufiger Siedlungsdichten.

### Ökonomische Instrumente

- Streichung der Grunderwerbsteuer, da diese die Umzugs-mobilität hemmt und keinen Bezug zu den Umweltbelastungen von Siedlungsflächen hat und außerdem periphere, großflächige Standorte gegenüber innerstädtischen Baulücken und Brachflächen bevorteilt.

- *Abschaffung der Eigenheimzulage und der Bausparförderung, um Vermögensanlagen mit hohem Flächenverbrauch zu vermeiden und das Wohnen zur Miete bzw. im Eigenheim an den tatsächlichen Marktverhältnissen auszurichten sowie um Fehlinvestitionen und nicht zu rechtfertigende Verzerrungen bei Vermögensanlagen (auch angesichts der absehbaren demografischen Entwicklung) zu vermeiden.*
- *Umwandlung der Grundsteuer in eine umweltbezogene Flächensteuer, die am Grad der Umweltbelastungen durch die verschiedenen Flächenbelastungen ausgerichtet ist.*
- *Ersatzlose Streichung der Entfernungspauschale, um Anreize für eine Verminderung der Umweltbelastungen durch Verkehr und für arbeitsplatznahes Wohnen zu erreichen.*
- *Begrenzung bzw. Abschaffung der Kfz-Steuer bei aufkommens- und verteilungsneutraler Erhöhung der Mineralölsteuer, um die individuellen (verhaltensabhängigen) Kosten des Verkehrs zu erhöhen.*
- *Umgestaltung von städtebaulichen und strukturpolitischen Förderinstrumenten zur Unterstützung von flächenrelevanten Zielen wie Bestandsentwicklung, Erneuerung der Innenstädte, Wiedernutzung usw.*
- *Ergänzung des kommunalen und des Länderfinanzausgleichs um ökologische Leistungen und Belastungen der einzelnen Regionen im Rahmen einer umfassenden Gemeindefinanzreform (Abgleich der Eigeninteressen der Kommunen mit den gesamtgesellschaftlichen Nachhaltigkeitserfordernissen).*
- *Aufkommensneutrale Gestaltung und Verminderung der Steuerbelastungen für die Bürger in der Summe aller ökonomischen Regelungen, Vereinfachung der steuer- und ordnungspolitischen Regelungen und Konzentration auf wenige effektive „Kerninstrumente“ in einem aufeinander abgestimmten Instrumentenmix.*

## Impressum

### Herausgeber:

Bund für Umwelt  
und Naturschutz  
Deutschland e.V. (BUND),  
Am Köllnischen Park 1  
10179 Berlin

Telefon: 0 30/2 75 86-40

Telefax: 0 30/2 75 86-440

mail: [info@bund.net](mailto:info@bund.net)

[www.bund.net](http://www.bund.net)

### Text und Inhalt:

BUND-Arbeitskreis  
„Zukunftsfähige Raumnutzung“  
(Sprecher: Prof. Dr. Siegfried  
Bauer)

Redaktion: S. Bauer

Grafiken: Petra Nyenhuis

Produktion: Natur & Umwelt  
Verlags GmbH, Berlin

ViSdP: Dr. Norbert Franck

Druck: Z.B.I. Köln  
Januar 2008, 2. Auflage

Bestellnummer: 11.044

*Die Natur und die Umwelt  
brauchen Schutz.  
Deshalb gibt es den BUND.  
Werden Sie Mitglied.*