

**38. Ministerkonferenz für Raumordnung
am 24.10.2011 in München**

Beschluss¹

„Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme“

1. Die MKRO nimmt den Sachstandsbericht des Hauptausschusses zum Stand der Abstimmungsgespräche mit den Arbeitsgremien der Fachministerkonferenzen über weitergehende konkrete Handlungsvorschläge zur Kenntnis.
2. Die MKRO hält im Wesentlichen die Maßnahmen, für die sich Konsens abzeichnet, für einen ersten Schritt, um die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu unterstützen. Sie verweist in diesem Zusammenhang auf ihre Beschlüsse vom 11. Juni 2004, 10. Juni 2009 und 19. Mai 2010.
3. Die MKRO bittet ihren Vorsitzenden, diesen Beschluss und den Sachstandsbericht der Konferenz der Chefin und Chefs der Staats- und Senatskanzleien zu übermitteln. Mit Blick auf den weiteren notwendigen Abstimmungs- und Beschlussbedarf sollen gemeinsam von den Fachministerkonferenzen getragene Vorschläge im Herbst 2012 übermittelt werden.

¹ Bei Enthaltung des Bundes

**Sachstandsbericht des Hauptausschusses an die 38. MKRO am 24.10. 2011
zum Stand der Abstimmungsgespräche „Reduzierung der Flächenneuinan-
spruchnahme“ mit den Arbeitsgremien der Fachministerkonferenzen**

Mit Beschluss vom 18.11.2010 wurde die Ministerkonferenz für Raumordnung von der Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien gebeten, zum Herbst 2011 unter Einbeziehung der Agrar-, Bau-, Finanz-, Innen- und Umweltministerkonferenz

- ein Positionspapier mit konkreten Handlungsempfehlungen sowie
- einen Bericht zur Entwicklung der Flächeninanspruchnahme vorzulegen.

Auf der Grundlage der bisherigen Abstimmungen (Stand 06.09.2011) mit den Arbeitsgremien der Fachministerkonferenzen

- Bund-Länder-AG „Nachhaltige Landentwicklung“ (Agrarministerkonferenz)
- Fachkommission Städtebau (Bauministerkonferenz)
- Geschäftsstelle der Finanzministerkonferenz beim Bundesrat
- AK „Kommunale Angelegenheiten“ (Innenministerkonferenz) und
- Bund-Länder-AG „Bodenschutz“ (Umweltministerkonferenz)

zeichnen sich nachfolgende Maßnahmenvorschläge ab, die aber der weiteren Diskussion hinsichtlich ihrer Konkretisierung bedürfen.

Die Vorschläge sind qualifiziert hinsichtlich

- (a) der möglichen Konsensreife
- (b) Konsens infolge weiterer Abstimmungen möglich sowie
- (c) Maßnahmen, die derzeit noch modellhaft erprobt werden.

Alle Vorschläge gemäß a) und b) bedürfen der weiteren Prüfung mit dem Ziel einer gemeinsamen Beschlussfassung der o.g. Fachministerkonferenzen bis Sommer 2012.

Zusammenfassung des Diskussionsstands

a) **Maßnahmen, für die sich ein Konsens zwischen den bisher beteiligten Arbeitsgremien der Fachministerkonferenzen abzeichnet und die daher weiter geprüft und konkretisiert werden sollten**

1. Weiterentwicklung von Maßnahmen und Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung, insbesondere hinsichtlich einer verbesserten Erfassung und Nutzung der Flächenpotenziale

1.1. Verankerung des Vorrangs der Innenentwicklung vor einer Außenentwicklung als Festlegung der Landesplanung in den Landesentwicklungsplänen/-programmen

1.2. Anreizfinanzierung durch Bund, Länder und Stiftungen (insb. Bürgerstiftungen) für private Bau- und Modernisierungsvorhaben auf innerörtlichen nicht mehr genutzten Bauflächen

1.3. Ausweitung des Flächenmanagements (Erkennen, Mobilisieren und Nutzen von Potenzialen im Bestand) und der Flächenkreislaufwirtschaft auf kommunaler und regionaler Ebene, u.a.:

(1) Bund und Länder unterstützen Städte und Gemeinden durch die Bereitstellung von informellen Instrumenten für die landesweite und möglichst einheitliche Ermittlung laufend aktualisierter Flächenpotenziale (räumlich relevante Potenziale größer 2000 m², Brachflächen und Baulücken) und bei der Aufstellung realistischer Bedarfsprognosen

(2) Bund und Länder beraten und unterstützen Städte und Gemeinden auch hinsichtlich des Einsatzes von Folgekostenrechnern zur Prüfung von Bauleitplänen, insbesondere durch die Bereitstellung entsprechender Instrumente

2. Unterstützung der Wirksamkeit verbindlicher Vorschriften und Planungsinstrumente durch flankierende Instrumente und informelle Verfahren

2.1. Stärkung der interkommunalen und -regionalen Kooperation, insbesondere durch Anreize für interkommunale Flächenentwicklungen

2.2. Erarbeitung von Baulandstrategien und Rückbaukonzepten als Grundlage der Bauleitplanung. Bund und Länder beraten und unterstützen Kommunen/Kommunalverbände, insbesondere durch die Erarbeitung einheitlicher Methoden und Grundlagen

2.3. Durchführung von Modellversuchen und der Bereitstellung einer Informationsplattform für eine zielgruppenspezifische Informationsvermittlung

- 2.4. Umbau und Weiterentwicklung der ländlichen Entwicklung durch Vorgabe neuer Leitlinien „Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten“ insb. im Hinblick auf:
- (1) Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK): durch Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte und die Umsetzungsbegleitung durch ein Regionalmanagement sollen bisher isolierte Einzelmaßnahmen auf interkommunaler Ebene abgestimmt werden.
 - (2) Dorferneuerung und -entwicklung: Dorferneuerung und -entwicklung sind auf Dorfinnerentwicklung zu fokussieren
 - (3) Ländliche Bodenordnung: die ländliche Bodenordnung ist gezielt für den Umbau und Innenentwicklung von Dörfern nutzbar zu machen

3. Institutionelle Stärkung von Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung, Information, Sensibilisierung

- 3.1. Vernetzung der Akteure und zielgruppenspezifischere Kommunikation und Bewusstseinsbildung
- 3.2. Sammlung und Aufbereitung der bisher bundes- und landesweit verfügbaren Angebote in einem Internet-Portal. Dabei sollen insbesondere die bereits durchgeführten Maßnahmen auf Bundes- und Länderebene zusammengeführt (u.a. Bundesforschungsergebnisse aus REFINA, ExWoSt, MORO) und die vorhandenen Ansätze in Bezug auf Praxistauglichkeit/Anwendbarkeit bewertet werden
- 3.3. Monitoring der Flächeninanspruchnahme und der Flächeneffizienz vor dem Hintergrund der eingesetzten Instrumente und Maßnahmen
- 3.4. Unterstützung bei der Ausgestaltung, Differenzierung und Weiterentwicklung des Indikators „Flächeninanspruchnahme“
- 3.5. Erarbeitung von Vorschlägen zur Einbeziehung der Flächensparziele in den Förderprogrammen
- 3.6. Bundesweite Medienoffensive / Zielgruppenspezifische Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit (Kommunen, Investoren/Entwickler, Planer, Bürger)

b) Maßnahmen, über die noch kein Konsens erzielt werden konnte, jedoch noch weitere Abstimmungen (insbesondere durch weitere Konkretisierung/Modifikation) erfolgen sollten

1. Erhöhung des Umsetzungsgrads und der Wirksamkeit vorhandener Planungsmaxime zum Flächensparen in der räumlichen und kommunalen Planung durch stringenter Anwendung vorhandener Instrumente und Vorgaben

- 1.1 Verankerung von Obergrenzen für die weitere Flächenausweisungen durch die Bauleitplanung als verpflichtendes Ziel der Landes-, bzw. Regionalplanung

1.2 Verankerung einheitlicher methodischer Vorgaben für die Regionalplanung in den Landesentwicklungsplänen/-programmen, insbesondere Vorgaben zur Ermittlung des Flächenbedarfs sowie die Untersagung einer Übernahme geplanter, noch nicht entwickelter Bauflächen in die Darstellung des Siedlungsbestandes im regionalen Raumordnungsplan

1.3 Einführung von Minstdichten in den Regionalen Raumordnungsplänen

Als Voraussetzungen zur Umsetzung der Maßnahmen 1.2. bis 1.3 wären folgende Maßnahmen erforderlich:

1.4 Verankerung einer Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung des Fortschreibungsbedarfs von Regionalplänen in den Landesplanungsgesetzen

1.5 Verankerung einer Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung des Fortschreibungsbedarfs der Flächennutzungspläne im Baugesetzbuch

2. Praxisnahe Möglichkeiten zur Erhöhung des Umsetzungsgrads bestehender Regelungen des BauGB²:

2.1. Flexibilisierung des § 17 BauNVO: Heraufsetzung der bestehenden Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung, bzw. Erleichterung von Überschreitungen unter Wahrung der sonstigen Belange, wie zum Beispiel des Klima- und Freiraumschutzes

2.2. Verankerung eines Nachhaltigkeits- und Demografiechecks sowie die Darlegung der Flächenpotenziale und des -bedarfs als Bestandteil der Bauleitplanung im Baugesetzbuch

2.3. Überprüfung/Aktualisierung der Zulassungskriterien des § 35 BauGB (Privilegierte Vorhaben) im Hinblick auf das Flächensparziel

2.4. Ergänzung des Flächensparziels³ in § 13 a BauGB

2.5. Ausweitung der im BauGB verankerten Möglichkeiten des Rückbau- und Entsiegelungsgebotes auf den unbeplanten Innenbereich

3. Erhöhung der Wirksamkeit des Flächensparziels in den raumrelevanten Fachplanungen

Verankerung einer Pflicht zur Prüfung von planfestzustellenden Vorhaben im Hinblick auf das Flächensparziel im Rahmen von Raumordnungsverfahren im Raumordnungsgesetz

² Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung lehnt die hier genannten Forderungen ab; sie sind nicht in der aktuell begonnenen BauGB-Novelle enthalten.

³ Prüfung der Intention durch Labo (UMK)

4. Bewertung bestehender Fördermaßnahmen des Bundes, der Länder und Kommunen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Flächenneuanspruchnahme, insbesondere durch folgende Maßnahmen:

4.1 fachübergreifende Instrumenten, bzw. Programm/Richtlinienabstimmung

4.2 Verankerung von Anreizen für interkommunale und regionale Kooperationen

5. Prüfung der Einführung einer Abgabe für die Ausweisung neuen Baulands im Außenbereich, die zweckgebunden der Innenentwicklung dienen soll

6. Prüfung der Einführung des zonierten kommunalen Satzungsrechtes bei der Grundsteuer

c) Maßnahmen, die derzeit noch modellhaft erprobt werden:

1. System handelbarer Flächenausweisungsrechte
(derzeit laufen Modellvorhaben des BMU/UBA und des BMVBS/BBSR)

Unterrichtung durch den Bund**Information⁴ zur Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche****1 Entwicklung der Flächennutzung in Deutschland**

Gegenwärtig beläuft sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) auf durchschnittlich 13 % der Katasterfläche des Bundesgebietes, allerdings mit großen räumlichen Unterschieden. Im Jahr 1992 betrug der Anteil erst 11%. Knapp die Hälfte ist versiegelt (Stand 31.12.2009).

Seit einigen Jahren wird für Siedlungszwecke nicht mehr so viel Fläche neu in Anspruch genommen wie früher. Gleichwohl ist das Ziel, den täglichen Neuverbrauch von SuV bis 2020 auf 30 ha zu senken, noch lange nicht erreicht. Nach den aktuellen Zahlen der amtlichen Statistik betrug die Flächenneuanspruchnahme in den Jahren 2006 bis 2009 im Durchschnitt immer noch 94 ha pro Tag und war damit nur leicht rückläufig gegenüber den Vorjahren.

Allerdings befindet sich die Flächenstatistik, die der Erhebung der Siedlungs- und Verkehrsfläche zugrunde liegt, in einer längeren Umstellungsphase, wodurch teilweise Nutzungsänderungen suggeriert werden, die nur statistische Ursachen haben. Die Siedlungsflächenzunahme wird dadurch tendenziell überschätzt. Wegen der derzeitigen Unschärfen in der Flächenstatistik werden bei regionalen Auswertungen bereinigte Datensätze verwendet. Teilweise wird auch die Grünfläche aus der SuV herausgerechnet.

1.1 Langfristige Entwicklungstrends

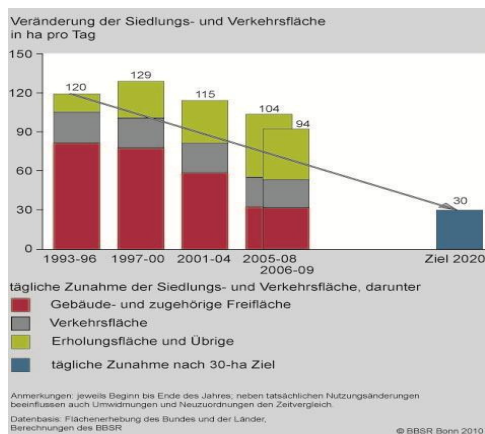
Seit den 1960er Jahren nahmen die Siedlungsflächen in **Westdeutschland** um fast 140% und die Verkehrsflächen um etwa 40 % zu, während die Einwohner- und Erwerbstätigenzahlen nur um rund 17 bzw. 26 % stiegen (vgl. Abb. 2). Mittlerweile verläuft das Siedlungswachstum auf dem niedrigsten Niveau seit den 1960er Jahren.

In **Ostdeutschland** ist die Flächenneuanspruchnahme insbesondere im Vergleich zu den hohen Werten in den 1990er Jahren deutlich rückläufig. Aber obwohl die Bevölkerung inzwischen stagniert, wachsen die Siedlungsflächen abgeschwächt weiter, sogar in Räumen mit sinkenden Einwohnerzahlen. Gleichwohl scheint der Höhepunkt der siedlungs- und verkehrsbedingten Neuanspruchnahme von Flächen überschritten. Bundesweit wurden in den 1990er Jahren mit 120 ha (1993–1996) bzw. 129 ha (1997–2000) pro Jahr die bisher höchsten Raten der Flächenneuanspruchnahme verzeichnet. Seitdem sinkt die Neuzunahme.

1.2 Trends der letzten Jahre

Im letztverfügbaren Erhebungszeitraum von 2006 bis 2009 nahmen SuV in Gesamtdeutschland um 3 % zu. Damit betrug der tägliche Zuwachs noch 94 ha pro Tag und ist vergleichsweise niedrig (vgl. Abb. 1). Betrachtet man nur das Einzeljahr 2009, so liegt die tägliche Neuanspruchnahme mit 78 ha noch niedriger.

⁴ Quelle: Auszüge aus BBSR-Kompakt 10/2011: Auf dem Weg, aber noch nicht am Ziel – Trends der Siedlungsflächenentwicklung BBSR, Bonn 2011

Abb. 1 Flächeninanspruchnahme und Ziel-30-ha bis 2020

Unter den Siedlungs- und Verkehrsflächenarten wiesen Gebäude- und zugehörige Freiflächen seit Ende der 1990er Jahre einen besonders starken Rückgang beim Neuzuwachs auf, während Verkehrsflächen – von geringfügigen Schwankungen abgesehen – bis heute auf unverändertem Niveau weiter zunehmen.

Auffällig ist der starke Neuzuwachs der siedlungsnahen Erholungsflächen, die in den letzten Erhebungen besonders drastisch stiegen und im vergangenen Vollerhebungszeitraum (2005–2008) mit 45 ha pro Tag etwa 44 % der gesamten SuV-Zunahmen ausmachen. Diese hohen Zunahmen lassen sich aber weitgehend auf statistische Umschlüsselungen zurückführen. Leider sind die Abweichungen nicht exakt quantifizierbar.

Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in West- und Ostdeutschland

Die letzte Erhebung verzeichnet für Westdeutschland die niedrigste Flächenneuanspruchnahme seit fünfzig Jahren, auch aufgrund einer kontinuierlich rückläufigen Bautätigkeit seit Mitte der 1990er Jahre. Im Zeitraum 2006–2009 wurden „nur“ noch knapp 63 ha täglich ermittelt. Im Einzeljahr 2009 waren es sogar nur 50 ha.

In Ostdeutschland expandierte die Siedlungsfläche nach der Einheit Deutschlands zunächst sehr dynamisch, wozu neben einer die Suburbanisierung fördernden Subventionspolitik⁵ auch der erhebliche Aus- und Aufbaubedarf der Verkehrsinfrastruktur, der umfassende Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern, sowie die Schaffung neuer Produktions- und Logistikflächen beitrugen. Mittlerweile liegen die täglichen Zunahmen der SuV im Osten abzüglich der statistisch verfälschten Zunahmen der Erholungsflächen bei weit unter 10 ha und die Stadt-Umland-Wanderung ist weitgehend zum Stillstand gekommen. Dies bestätigen auch Auswertungen von CORINE Landcover zur Bodenbedeckung⁶.

⁵ Dazu zählt u.a. die „Sonder-AFA-Ost“ - Sonderabschreibungen für Gebäude des Privatvermögens auf Grundlage des Fördergebietgesetzes.

⁶ Zwischen 2000 und 2006 waren in Westdeutschland noch über 13 % der Flächennutzungsänderungen „Umwidmungen von Ackerland in bebaute Flächen nicht durchgängig städtischer Prägung“, während diese in den neuen Ländern im gleichen Zeitraum nur noch rund 1 % ausmachten (UBA 2010a).

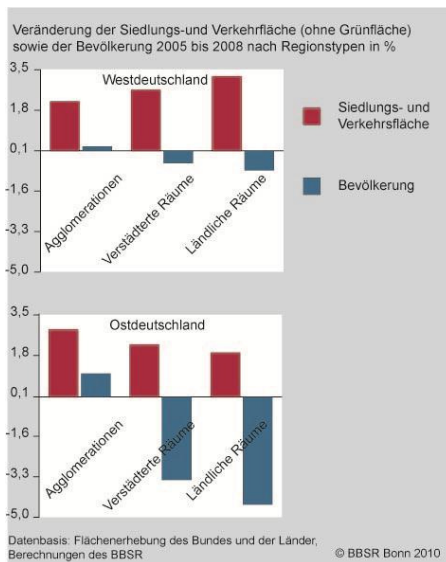
1.2 Räumliche Unterschiede der Flächeninanspruchnahme

Neben der großräumigen Gesamtschau verhelfen regional differenzierte Analysen zu einem detaillierten und genaueren Verständnis der Entwicklung der Siedlungsflächen. Ausgewählte Ergebnisse werden im Folgenden dargestellt:

Flächen- und Bevölkerungsentwicklung verlaufen nicht parallel

Für Westdeutschland lässt sich im Zeitraum 2005 bis 2008 eine mit zunehmender Verstädterung sinkende prozentuale Flächenneuinanspruchnahme nachweisen, in Ostdeutschland ist es genau umgekehrt. In den alten wie in den neuen Ländern findet die Neuinanspruchnahme weitgehend abgekoppelt von der Bevölkerungsentwicklung statt (vgl. Abb. 2).

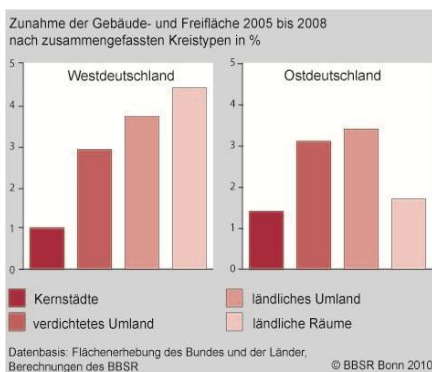
Abb. 2 Flächenverbrauch und Bevölkerungsentwicklung nach siedlungsstrukturellen Regionstypen 2005 bis 2008



Dennoch die Siedlungsflächenentwicklung wird neben demographischen durch verschiedene weitere nachfrage- und angebotsseitige Faktoren bestimmt. Daher kommt die Flächenneuinanspruchnahme bei stagnierender oder gar schrumpfender Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung auch nicht automatisch zum Erliegen.

Ein Blick auf die Zunahmen der Gebäude- und Freiflächen nach zusammengefassten Kreistypen offenbart – wie in der Vergangenheit – einen steigenden Gradienten der Neuinanspruchnahme von den Kernstädten hin zu den ländlichen Räumen. Im östlichen Landesteil wachsen die Kreise ländlicher Räume allerdings deutlich schwächer (vgl. Abb. 3)

Abb. 3 Zunahme der Gebäude- und Freiflächen nach zusammengefassten Kreistypen 2005 bis 2008

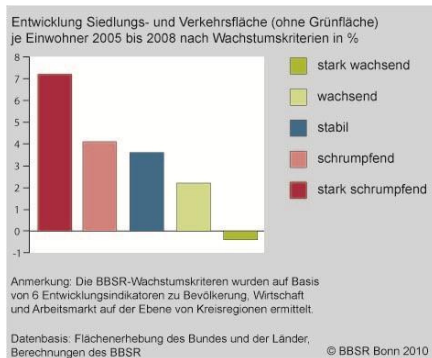


Große regionale Unterschiede bei Pro-Kopf-Verbrauch und Siedlungsdichten

Der Anteil der SuV an der Gesamtfläche ist in Verdichtungsräumen weit überdurchschnittlich, die Flächeninanspruchnahme pro Kopf dagegen unterdurchschnittlich. In einigen Regionen wie Berlin oder Hamburg gehen die Flächenzuwächse pro Kopf durch Zuwanderung sogar leicht zurück. Umgekehrt haben ländliche Räume im Allgemeinen einen im Vergleich zu Agglomerationsräumen wesentlich höheren Pro-Kopf-Verbrauch, wobei der SuV-Anteil an der Gesamtfläche aber relativ niedrig ist.

Gebiete mit Bevölkerungsrückgang weisen besonders hohe Pro-Kopf-Zunahmen auf. Dort schlägt nicht nur die Flächeninanspruchnahme zu Buche, sondern auch die Bevölkerungsabnahme, durch die sich die verbleibenden Einwohner auf immer mehr Fläche verteilen (vgl. Abb. 4).

Abb. 4 Entwicklung der einwohnerspezifischen SuV nach Entwicklungskriterien 2005 bis 2008

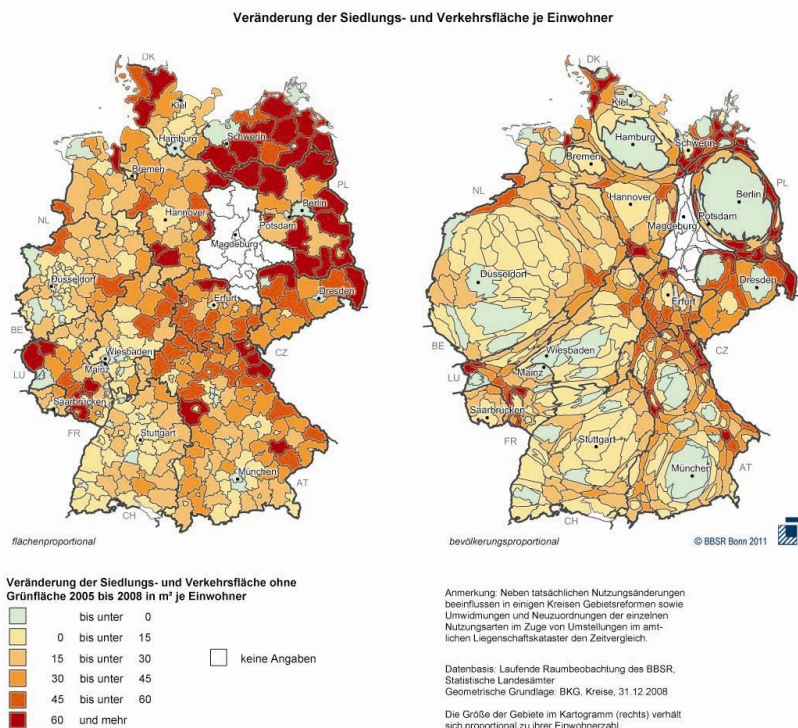


Aus diesem Grund ist auch die einwohnerspezifische SuV-Zunahme 2005 bis 2008 in ostdeutschen sowie in altindustrialisierten Kreisen besonders hoch, wobei sich in letzteren wegen der historisch bedingten dichten Besiedlung immer noch relativ hohe mittlere Siedlungsdichten finden.

Das folgende Kartogramm (Abb. 5), in dem sich die Größe der Gebiete proportional zu ihrer Bevölkerungszahl verhält, verdeutlicht ebenfalls, dass relativ wenige Einwohner in eher ländlichen und schrumpfenden Kreisen vergleichsweise viel neue Siedlungsfläche beanspruchen, was durch die o.g. Abwanderung aus den betroffenen Gebieten „passiv“ verstärkt wird.

flächenspezifische beanspruchen, was durch die o.g. Abwanderung aus den betroffenen Gebieten „passiv“ verstärkt wird.

Abb. 5 Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2005 bis 2008



Auch die Verkehrsfläche weist hinsichtlich Pro-Kopf-Zunahme und Bestand typische Stadt-Land-Unterschiede auf: Von 2005 bis 2008 findet in Kernstädten kaum noch Wachstum statt, demgegenüber haben ländliche und periphere Regionen weiterhin hohe Zunahmen, so dass das „ländliche Umland“ heute mehr als den sechsfachen Verkehrsflächenbestand pro Einwohner aufweist als Kernstädte.

Einsparpotenziale steigen mit abnehmender Siedlungsdichte

Einsparpotenziale müssen gezielt vor Ort ermittelt werden. Die oben genannten Ausführungen verdeutlichen, dass die einwohnerbezogene Flächeninanspruchnahme und deren Reduzierung in dünner besiedelten bzw. schrumpfenden Regionen von großer Relevanz ist und hier Einsparpotenziale besonders hoch sind. Dennoch bleibt die Flächeninanspruchnahme auch ein Problem für Verdichtungsräume und wachsende Regionen, da dort jede zusätzliche Bebauung den bereits knappen Freiraum weiter verkleinert. Zudem ist die Bodenversiegelung dort aufgrund einer verdichteten Bauweise deutlich höher als in dünner besiedelten Regionen.

2 Qualitative Aspekte der Flächeninanspruchnahme

Der Zuwachs der SuV geht vornehmlich zu Lasten landwirtschaftlicher und naturnaher Flächenanteile, die in ihrer Funktion oft unwiderruflich verloren gehen. Zum unmittelbaren Flächenverbrauch kommen aber noch weitere Beeinträchtigungen. Eine Auswahl der qualitativen Aspekte der Flächeninanspruchnahme, die bei der bisherigen Betrachtung der amtlichen Statistik nur unzureichend abgebildet wurden, wird im Folgenden kurz aufgelistet:

Zerschneidung und Fragmentierung

Städtenetze und Verkehrskorridore zerschneiden eine Landschaft, in der nur noch wenige, von Infrastruktur unzerschnittene Elemente verblieben sind. Das hat negative Auswirkungen auf vielfältige Schutz- und Sozialfunktionen wie etwa Erhaltung der biologischen Vielfalt oder die Erholungsfunktion, weshalb eine weitere Zerschneidung weitgehend vermieden werden sollte. Einer Untersuchung des Bundesamtes für Naturschutz zufolge ist die Anzahl der unzerschnittenen verkehrsarmen Räume größer als 100 km² allein im Fünf-Jahres-Zeitraum 1998 bis 2003 von 480 auf 422 gesunken, ihre Ausdehnung von 22 % auf 21 % des Bundesgebietes zurückgegangen. Nur noch im Nordosten von Deutschland und am Alpenrand finden sich größere potenziell störungsarme Freiflächen (BfN 2004).

Zudem gingen im Zeitraum 2005 bis 2008 pro ha neuer Siedlungsfläche ca. 1,7 ha verbleibende „freie Landschaft“ zusätzlich durch Randeffekte, d. h. Auswirkungen der Siedlungsfläche über ihre Grenzen hinaus, in ihrer Funktion verloren (LABO 2010). Nach Siedentop et al. (2010) kann „bei der Landschaftszerschneidung durch Verkehrsbauwerke aber eine deutliche Entspannung erwartet werden“, da es sich bei vielen der Verkehrsprojekte von Bund und Ländern um Ausbaumaßnahmen handelt, „von denen vergleichsweise geringe zusätzliche Zerschneidungs- und Fragmentierungsbeiträge der Landschaft ausgehen werden“.

Für die Analyse der unzerschnittenen, verkehrsarmen Lebensräume liegen geeignete Daten vor, so dass ihre Entwicklung in passenden Abständen untersucht werden kann.

Versiegelung

Die SuV sind nur teilweise versiegelt. Der Anteil der Bodenversiegelung konnte bislang aber nur abgeschätzt werden. Ein Ansatz zur Abschätzung auf Länderebene wurde im Auftrag der „Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Boden“ (LABO) im Rahmen der Umweltökonomischen Gesamtrechnung der Länder entwickelt (sog. UGRdL-Ansatz). Demnach ist die SuV im Durchschnitt zu etwa 46 % versiegelt, was andere Untersuchungen bestätigt (Esch et al. in Bock et al. 2011; Frie et al. 2007, Dosch

1996). Dementsprechend liegt der tägliche Zuwachs an versiegelter Fläche bundesweit bei ca. 40 ha und derzeit sind etwa 22000 km² oder 6 % des Bundesgebietes versiegelt. Hohe Versiegelungsgrade zeigen sich in den dicht bebauten Agglomerationsräumen des Bundesgebietes, aber auch in eher ländlichen Regionen Ostdeutschlands, die weniger von der nachholenden Suburbanisierung betroffen waren. Die einwohnerspezifische Versiegelung erreicht höchste Werte in den dünn besiedelten Regionen Nordostdeutschlands und geringe Werte entlang der Bevölkerungsschwerpunkte von Rhein und Ruhr.

Satellitengestützt und räumlich differenziert lässt sich derzeit nur der *Zustand* der Versiegelung zufriedenstellend abbilden, während die Darstellung der *Veränderung* noch zu ungenau ist, weil die Datenerhebung laufend weiterentwickelt und verändert wird.

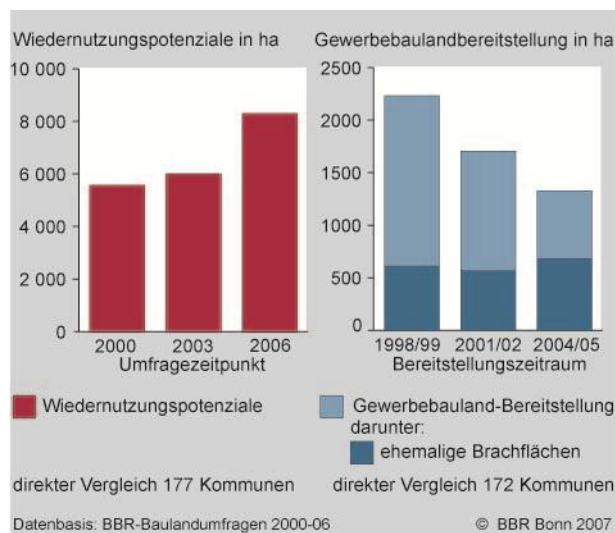
Siedlungsdichte

Die Siedlungsdichte wird definiert als die Zahl der Einwohner bezogen auf SuV. Sobald die Bevölkerung nicht im gleichen Maße wächst wie Siedlungsflächen oder sogar abnimmt, geht die Siedlungsdichte zurück. Allein im Zeitraum von 2005 bis 2009 nahm die durchschnittliche Siedlungsdichte bundesweit von 1808 auf 1725 Einwohner pro Quadratkilometer ab, in Ostdeutschland stärker als im Westen. Gegenwärtig variiert sie in den Flächenländern zwischen rund 907 Einwohnern in Mecklenburg-Vorpommern und 2348 Einwohnern in Nordrhein-Westfalen.

Brachflächen und Wiedernutzung

Brachflächen sind mehr denn je ein bedeutendes kommunales Aktionsfeld. Der Bestand an bundesweit ungenutzten Flächen ist erheblich. Schätzungen gehen von ca. 150 000 ha bis 176 000 ha (Ferber et al. 2010) aus. Dies entspricht knapp dem 15-fachen der jährlichen, bundesweiten Zunahme der Gebäude- und zugehörigen Freiflächen (2005–2008). Diese Brachflächen finden sich nicht nur in „entlegenen Winkeln“ sondern sogar in der wachstumsstarken Region Stuttgart. Nach Angaben der BBR-Baulandumfrage 2006 (BBR 2007b) entstehen seit Jahren mehr Brachen, als baulich wiedergenutzt werden. Besonders die ostdeutschen Länder weisen pro Kopf deutlich mehr Brachflächen auf, als die westdeutschen. Erfreulicher Weise nahm der Anteil wiedergenutzter Flächen an der Gewerbebaulandbereitstellung in den befragten Gemeinden ebenfalls zu (vgl. Abb. 6).

Abb. 6 Wiedernutzung und Gewerbebaulandbereitstellung



Zu den klassischen Industrie-, Verkehrs- und Konversionsbrachen gesellen sich insbesondere in den schrumpfenden Regionen immer mehr Brachflächen aus frei werdenden Wohnungsbeständen und sozialer Infrastruktur. Zunehmend werden auch Handelsbrachen wie unzeitgemäße Warenhäuser, häufig in zentraler Lage, zum Problem.

3 Kann das 30-ha-Ziel bis 2020 erreicht werden?

Status-quo-Untersuchungen mit einem Zeithorizont bis 2020 gingen in den 1990er Jahren noch von einer nahezu unvermindert hohen Flächeninanspruchnahme von über 100 ha pro Tag aus. Aktuelle Schätzungen liegen erheblich darunter.

In einem abgeschlossenen Ressortforschungsprojekt von BMVBS und BBSR wurde auf der Basis des sogenannten „Panta Rhei Regio“-Modells untersucht, wie realistisch die Erreichung des 30-ha-Ziels ist und wo bzw. mit welchen Wirkungen bei unterschiedlichen Entwicklungspfaden gerechnet werden muss (Distelkamp et al. 2008, BBSR 2011). Dafür wurde zunächst ein 30-ha-Zielerreichungs-Szenario modelliert, in dem das Ziel bis 2020 schrittweise über eine lineare Reduktion des SuV-Wachstums umgesetzt wird. Dieses „normative“ Szenario wird in einem weiteren Schritt einem Status-quo- und einem Stagnations-Szenario mit gebremster Wirtschaftsentwicklung gegenübergestellt.

Im Ergebnis wäre unter Status-quo-Bedingungen nur mit einem moderaten Rückgang der Flächenneuinanspruchnahme zu rechnen. Der Zuwachs an SuV würde voraussichtlich bis 2020 nicht unter 50 ha pro Tag zurückgehen. Unter wirtschaftlichen Stagnationsbedingungen wird hingegen insbesondere bei den Gebäude- und Freiflächen ein deutlich niedrigerer Zuwachs erwartet. Würde die Politik versuchen, das 30-ha Ziel durchzusetzen, wäre sie demnach mit komplexen Zielkonflikten konfrontiert, u.a. räumlichen Ausweichreaktionen und Anstieg der Preise für Wohnbauland. Dies könnte zu Benachteiligungen für einkommensschwächere Haushalte führen.

Im Status-Quo-Szenario würde das Flächensparziel aber nur im Raumtyp „Zentral“ deutlich verfehlt. Dort würden in größerem Umfang Anpassungserfordernisse nötig. Bauflächen würden dort vermehrt nachgefragt, wo sie knapp sind und umgekehrt. Der Raumtyp „Peripher“ würde durch die Flächenverbrauchsreduktion keine Benachteiligung erfahren.

Mengenmäßig hohe Zielerreichungsbeiträge zum 30-ha-Ziel sind den Modellrechnungen zufolge vornehmlich außerhalb der bereits dicht besiedelten Gebiete und Wachstumsräume zu erwarten.

Die Ergebnisse machen darüber hinaus auch deutlich: Das 30-ha-Ziel ist kein „Selbstläufer“. Ohne stringente Anwendung des vorhandenen Instrumentariums, eines umfassenden und konsequenten Flächenmanagements, der Nutzung der Bestandspotenziale und engagiertem Handeln wird es nicht möglich sein, das Ziel zu erreichen. Die Kapazität bereits bestehender Instrumente zur Mengensteuerung ist deutlich zu erhöhen. Auch sollte eine Strategie flächensparsamer Siedlungsentwicklung im vormaligen Außenbereich von flankierenden Maßnahmen der Baulandmobilisierung im Innenbereich begleitet werden. Um die Qualitätsentwicklung neuer Siedlungsbereiche sicherzustellen, ist vor allem die weiter konkretisierende Bauleitplanung der Kommunen gefordert.

Bewertung von Trends der Flächeninanspruchnahme

Ziel	Zielkonforme Entwicklungen	Problematische Entwicklungen
Weniger Flächeninanspruchnahme	Zunahme neuer Bauflächen stark abgeschwächt	Neue Bauinfrastruktur trotz Bevölkerungsstagnation
Stabilisierung der Siedlungsdichte	Stabilisierung in Kernstädten und prosperierenden Regionen	In Umland und Peripherie teilweise stark rückläufige Siedlungsdichte
Innenentwicklung	Suburbanisierung leicht rückläufig; Reurbanisierung nimmt zu; Stabilisierung von Siedlungsdichten in Kernstädten	Entdichtung des Siedlungsraums; steigende Infrastrukturkosten; Gefahr der Kostenexplosion für Ver- und Entsorgungsinfrastruktur
Trendkonformität 30-ha-Ziel (2020)	Dynamik des Siedlungsflächenwachstums im Westen auf niedrigstem Niveau seit 50 Jahren	Flächenverbrauch trotz Schrumpfung; abnehmende Siedlungsdichte; Ziel 30 ha kaum erreichbar
Verringerung der Versiegelung	Versiegelung nimmt langsamer zu als Flächenverbrauch	Weitere Zunahme der Versiegelung. Neuversiegelung durch Nachverdichtungen
Bodenschutz	Bebauung von Landwirtschaftsflächen rückläufig	Flächenverbrauch zu einem Drittel auf hochwertigen Böden
Ausbau der Bioenergie	Anbaupotenziale auf Stadtbrachen	Konkurrenz Nahrungsmittelproduktion – Bioenergie
Flächenrecycling	Baulandbereitstellung auf Stadtbrachen nimmt zu	Flächenrecycling geringer als Zuwachs des Brachenbestands
Siedlungskonzentration	Nutzungsintensität neuer Bebauungen in Teilregionen hoch	Konzentration des Zuwachses auf nicht zentralörtliche Gemeinden
Flächenproduktivität und Erreichbarkeit	Höhere Flächenproduktivität, niedrigere Flächenintensität	Nur ein Fünftel der neuen Siedlungsflächen nahe ÖPNV-Haltepunkten

Quelle: Dosch 2008, aktualisiert

Literatur

BBR – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2007b): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006. Berichte, Band 27, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2011): 30-ha-Ziel realisiert – Konsequenzen des Szenarios Flächenverbrauchsreduktion auf 30 ha im Jahr 2020 für die Siedlungsentwicklung. Forschungen, Heft 148, Bonn.

BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2004): Daten zur Natur, Bonn.

Bock, Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis, Berlin.

Distelkamp, Martin; Lutz, Christian; Ulrich Philip; Wolter, Marc Ingo (2008): gws Discussion Paper 2008/7. Entwicklung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr bis 2020 – Ergebnisse des regionalisierten Modells PANTA RHEI REGIO, Osnabrück.

Dosch, Fabian (1996): Ausmaß der Bodenversiegelung und Potentiale zur Entsiegelung. BfLR-Arbeitspapiere, Bonn.

Ferber, Uwe; Grimski, Detlef; Glöckner, Susanne; Dosch, Fabian (2010): Stadtbrachenpotenziale: Von Leuchttürmen und Patchwork. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1, S.1–11, Bonn.

Frie, Britta; Hensel, Ralph (2007): Schätzverfahren zur Bodenversiegelung: UGRdL-Ansatz. In: Statistische Analysen und Studien NRW, Band 44, S. 19–32, Düsseldorf.

Koll-Schretzenmayr, Martina; Kramp, Simon (2009): Freund oder Feind? Was es wirklich bedeutet, Bauflächenpotenziale zu mobilisieren. Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär, Nr. 12, S.157–168, Wien.

LABO – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (2010): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Bericht im Auftrag der 72. Umweltministerkonferenz unter Mitwirkung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) sowie Vertretern der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO), der Bauministerkonferenz (ARGEBAU) und der kommunalen Spitzenverbände vom 30.03.2010, Berlin.

Siedentop Stefan; Weis, Manuel; Fina, Stefan; Zakrzewski, Philipp (2010): Szenarien der Raumentwicklung – interdisziplinäre Szenariowerkstatt in Zusammenarbeit mit externen Experten. Unveröff. Entwurf des Abschlussberichts im Auftrag des BBSR, Stuttgart.

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2010a): CORINE Land Cover Aktualisierung 2006 für Deutschland. Abschlussbericht. Bearb. Manfred Keil, Michael Bock, Thomas Esch, Annekatrin Metz, Simon Nieland, Alexander Pfitzner, Dessau.