**Positionspapier**

# Den Flächenfraß stoppen!

## Strategien zur Lösung eines der größten ungelösten Naturschutzprobleme

Tag für Tag werden riesige Flächen bislang land- oder forstwirtschaftlich genutzten Bodens überbaut. Besonders rasant schreitet der Landschaftsverbrauch im wirtschaftlich prosperierenden Teilen im Süden und Westen des Landes voran. Ursachen sind der Ausbau der Verkehrswege, vor allem der Straßenbau, und die Ausweisung überdimensionierter Flächen für Gewerbegebiete. Neuausweisungen von Siedlungsflächen auf der grünen Wiese tragen ebenfalls dazu bei. Die Auswirkungen sind in ökologischer, verkehrlicher und städtebaulicher Hinsicht fatal. Zum einen gehen Wälder, landwirtschaftliche Flächen und teilweise auch Schutzgebiete mitsamt ihren Gemeinwohlfunktionen wie Hochwasser- und Grundwasserschutz, Immissionsschutz oder Klimaschutz unwiderbringlich verloren. Zum anderen werden Landschaften und Siedlungen verschandelt und bis zur Unkenntlichkeit entstellt. Touristisch beliebte ländliche Kulturlandschaften degenerieren genauso wie unverkennbare Orts- und Stadtbilder zu einem globalen ALDI-LIDL-OBI-Einheitsbrei. Mit dem Verlust von Individualität und Kultur geht ein Stück Heimat verloren. Die aktuelle Siedlungspolitik trägt überdies zum enormen Anwachsen des Straßenverkehrs bei.

Dieses Positionspapier will die Problemlage darstellen und politische Lösungsstrategien aufzeigen.

## A. Ausgangslage

Bundesweit sind bereits 12,6 % der Fläche verbaut, das ist die Fläche von Schleswig-Holstein, Thüringen, Saarland, Berlin, Bremen und Hamburg zusammen. Bis zum Jahre 2030 kommt bei ungebremstem Flächenverbrauch die Fläche von Sachsen dazu. Täglich werden in Deutschland 115 Hektar verbaut, das sind 13 qm pro Sekunde. 90% der Bebauung entfällt auf Siedlungsflächen und dazugehörigen Verkehr und 10% auf siedlungsunabhängige Verkehrsflächen. Bei den Siedlungsflächen entfallen 45% auf Wohnungs- und Eigenheimbau und 55% auf so genannte Wirtschaftsflächen, d.h. überwiegend Gewerbeflächen. Bayern ist im Flächenverbrauch Spitzenreiter.

Gleichzeitig wächst der Bestand an ungenutzten Flächen bundesweit täglich um 9 Hektar. 139.000 Hektar Brachflächen verzeichnete das Umweltbundesamt im Jahr 2004 in Deutschland.

Großmärkte (v.a. Möbel-, Garten- und Baumärkte) und Discounter, zumeist auf der „grünen Wiese“ errichtet, sind einer der Hauptverursacher des rasanten Flächenverbrauchs. Sie tragen nicht nur durch Gebäude und Parkplätze maßgeblich zum Flächenfraß bei. Straßenbau und -verbreiterungen, Kreuzungserweiterungen sowie die flächenintensive, meist eingeschossige Bauweise und ebenerdige Parkplätze treiben die Flächeninanspruchnahme in die Höhe. Der Konkurrenzkampf der Handelsketten lässt mehrere Läden mit identischem Angebot nebeneinander entstehen (Aldi neben Lidl, Segmüller neben XXXLutz). Dadurch hat sich vielerorts eine sinnlose Überversorgung entwickelt.

Viele Gemeinden buhlen um die Ansiedlung jedweden Gewerbes in der Hoffnung auf Gewerbesteuereinnahmen und Arbeitsplätze und unterbieten sich im Wettbewerb um die niedrigsten Hebesätze und besten Standortbedingungen. Absprache oder Kooperation der Gemeinden untereinander findet selten statt. Bedarfsanalysen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen seitens der Kommunen finden in der Regel nicht statt. Die einschlägigen Vorgaben der Regional- und Landesplanung sind zum zahnlosen Papiertiger degradiert oder kurzer Hand außer Kraft gesetzt worden. Sie werden von vielen Kommunalpolitikern als Störenfriede in der „Planungshoheit der Gemeinden“ empfunden. Rechtlich können sie nicht erzwungen werden. Gesetze und Verordnungen wie Landschaftsschutzverordnung und Bannwaldverordnung werden beliebig umgangen.

Im Siedlungsbau wird nach wie vor das Einfamilienhaus (allein stehend, als Doppelhaus oder Reihenhaus) als das allein selig machende betrachtet. Ungeachtet dessen, dass Haus und Garten für Familien nach dem Auszug der Kinder regelmäßig zur Belastung werden, sind andere Wohnformen im verdichteten Geschosswohnungsbau unbeliebt. Angesichts der demographischen Alterung ist diese Entwicklung kurzsichtig. Weite Wege in der täglichen Versorgung können im Alter problematisch werden,

genauso Wertverluste von Immobilien, die von einer alternden Gesellschaft mittelfristig nicht mehr benötigt werden. Die einseitige Ausrichtung der Verkehrspolitik auf den flächenintensiven motorisierten Individualverkehr verschärft dieses Problem.

## B. Folgen

 **ökologische Schäden**

- Der Boden und damit die für alle Lebewesen lebenswichtigen Bodenfunktionen werden zerstört. Der versiegelte Boden entfällt für die Produktion von Nahrungsmitteln oder nachwachsenden Rohstoffen.
- Die Artenvielfalt geht mit dem Verlust und der Zerschneidung von Lebensräumen zurück.
- Ausgleichsflächen werden irgendwo oder gar nicht geschaffen. Vielfach sind auch Ausgleichszahlungen möglich.
- Die Hochwasserschutzfunktion von Freiflächen wird herabgesetzt. Regenwasser-Versickerung wird reduziert, Niederschläge fließen ab und verschärfen die Hochwasserproblematik. Weniger Grundwasser wird neu gebildet.
- Lokale Klimafunktionen werden beeinträchtigt, Hitze über Asphalt und Flachdächern reduzieren die Frischluftzufuhr in Siedlungsgebieten.
- Die Verkehrserschließung bringt Luftverschmutzung, Lärm sowie die Zerschneidung von Lebensräumen mit sich.

 **Landschaftsverschandelung und städtebauliche Entwertung**

- Das Landschaftsbild wird entwertet das Ortsbild durch Billig-Architektur verschandelt.
- Die Siedlungsentwicklung erfolgt aktuell zumeist an den Ortsrändern. Innerstädtische Verdichtungs- und Konversionsstandorte werden aus Kostengründen gemieden. Gewachsene Innenstädte und Dorfkerne veröden.

 **Massive Zunahme des Autoverkehrs**

- Wohnen am Stadt- / Ortsrand bedeutet weite Wege in der täglichen Versorgung. Wege von und zur Arbeit, Besorgungsfahrten oder Kinderbeförderung erfolgen per Auto, sodass der innerörtliche Verkehr wächst.
- Disperse Siedlungsstrukturen mit zunehmender Entmischung (Zersiedelung) begünstigen die Zunahme des motorisierten Individualverkehrs.
- ÖPNV-Angebote werden in den seltensten Fällen adäquat zum Siedlungswachstum entwickelt. Menschen ohne Auto, insbesondere ältere Leute und umweltbewusste Bürger, werden durch den städtebaulichen Wildwuchs benachteiligt. 50% der Bevölkerung hat keinen regelmäßigen Zugang zum Auto.
- Im Planungsprozess eingeholte Verkehrsgutachten beschönigen regelmäßig die verkehrlichen Folgen der Baugebietsausweisungen.

 **Demographischer Wandel verlangt Reurbanisierung**

- Der demographische Wandel wird zu einer Alterung der Gesellschaft führen. Die dezentrale Ansiedlung von Siedlungen und Geschäften fernab der Ortszentren ist diesbezüglich kurzsichtig und unsozial. Ein wachsender Anteil der Bevölkerung ist darauf angewiesen, die täglichen Besorgungsgänge fußläufig oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln ausführen zu können.
- Angesichts der alternden Gesellschaft ist davon auszugehen, dass spätestens in zwei bis drei Jahrzehnten hauptsächlich zentrale, urbane Wohnformen am Immobilienmarkt nachgefragt werden. Es besteht die Gefahr, dass die derzeit an der Peripherie entwickelten Strukturen überflüssig werden und zu Investitionsruinen verkommen.

 **Arbeitsplatzabbau durch Großstrukturen im Einzelhandel**

- Der traditionelle Einzelhandel kann im Wettbewerb mit Billigangeboten der Großmärkte und Discounter auf dem Markt nicht bestehen und muss aufgeben.
- Pro geschaffenem Arbeitsplatz in einem Großmarkt gehen laut Wirtschaftsminister Erwin Huber 2-3 Arbeitsplätze im Mittelstand verloren. Weiterer Arbeitsplatzabbau, v.a. im Mittelstand, ist die Folge.
- Große Handelsketten und Discounter beschäftigen kaum qualifizierte Arbeitsplätze. Perspektivlose, befristete Billiglohnjobs und schlechte Arbeitsbedingungen sind die Regel.

 **Gewerbesteuereinnahmen sind unkalkulierbar**

- Die Gewerbesteuereinnahmen durch Großmarktfilialen sind vielfach marginal, da die Erhebung des Mutterkonzerns prozentual bezogen auf alle Filialen erfolgt und nicht nur auf die Filiale vor Ort. Durch die sehr großen „Gestaltungsspielräume“ im Steuerrecht kann der Mutterkonzern Verluste abschreiben und die Gewerbesteuer an den Standorten der Filialen gegen Null drücken. Bestes Beispiel: Sogar die Großkonzerne Siemens, BMW, Allianz Versicherung, Münchner Rück, HypoVereinsbank, MAN und Infineon haben trotz Spitzengewinne 2001 keinen Cent Gewerbesteuer an die Stadt München gezahlt. Mehr Gewerbe muss nicht mehr Gewerbesteuer bedeuten. Die Gewerbesteuereinnahmen können mittelfristig sogar sinken, wenn der ruinierte Einzelhandel weniger Gewerbesteuer mehr bezahlt.
- Kosten für die Infrastruktur steigen durch die Zersiedelung stark an. Mögliche Einnahmen aus der Gewerbesteuer werden vielfach durch Mehrbelastungen überkompensiert.
- Die Gewerbesteuer ist langfristig unsicher, da es berechtigte politische Bestrebungen gibt, sie abzuschaffen oder zu modifizieren.

 **Schaden für Lebensqualität und Tourismus**

- Es sind gerade die so genannten „weichen Standortfaktoren“, die das Umland der Ballungszentren und ländliche Regionen für ihre Bewohner und Zuziehende attraktiv machen: Erholungsflächen, Naturflächen, überschaubare Orte, persönliche Beziehungsnetze über Vereine, Schulen etc., fußläufige Einkaufsmöglichkeiten etc. Die Fortschreitende Zersiedelung zerstört diesen Wert mit der Folge sinkender Lebensqualität.
- Der Fremdenverkehr ist ein wichtiger Wirtschaftszweig in Deutschland und erhält viele Hundert Tausend Arbeitsplätze und viele Ausbildungsplätze vorwiegend im mittelständischen Bereich. Die Urlaubsgäste kommen hauptsächlich wegen der schönen Landschaft in die touristischen Regionen Deutschlands. Diese Attraktivität wird mit dem Ausverkauf der Landschaft vernichtet.

## C. Lösungsansätze und Forderungen

Das Thema Flächenverbrauch ist inzwischen Gegenstand bedeutender wissenschaftlicher Untersuchungen z.B. des Umweltbundesamtes, findet Eingang in die Öffentlichkeitsarbeit mehrerer Landesbehörden sowie in Absichtserklärungen von Ministerien aller Länder. Über treffliche Formulierungen hinaus sind aber bislang kaum konkrete Maßnahmen erkennbar. Aus der Summe vieler flächenrelevanter Einzelvorhaben und der unveränderten Siedlungs- und Strukturpolitik sind weiter kontraproduktive Entwicklungen erkennbar. Ohnehin wenig wirkungsvolle landesplanerische Vorgaben wurden und werden weiterhin systematisch aufgeweicht. Der Rückgang der Flächeninanspruchnahme in den letzten Jahren ist nicht auf politische Steuerung sondern schlicht auf die schlechte konjunkturelle Lage in den letzten Jahren zurückzuführen.

**Folgende Grundsätze und Maßnahmen aller politischen Ebenen von der Gemeinde bis zum Bund sind erforderlich um einen Stopp des Flächenfraßes zu bewirken:**

**Ziel: Flächenkreislaufwirtschaft: kein weiterer Flächenverbrauch ohne äquivalente Entsiegelung**

- Als Zielbestimmung für alle öffentlichen Planungen muss gelten: ab 2020 kein weiterer Flächenverbrauch ohne äquivalente Entsiegelung im bundesweiten Schnitt.
- Neuausweisung von Baugebieten sind nur zuzulassen, wenn nachgewiesen werden konnte, dass der Bedarf vorhanden ist und keine Möglichkeit zur Nachverdichtung, Flächenrecycling oder Umnutzung besteht. Entsprechende planerische Instrumente sind in die Bauleitplanung einzuführen.
- Als weiteres denkbares Steuerinstrument sind handelbare Kontingente für die künftige jährliche Siedlungsausweitung für Länder, Regionen und Gemeinden analog den Emissionsrechten im Klimaschutz wert, hinsichtlich der Chancen und Probleme überprüft zu werden. Dies wäre ein marktwirtschaftliches Instrument und verstieße nicht gegen die kommunale Planungshoheit.
- Als weniger flexibles, aber womöglich einfacheres Instrument wären Flächenziele und damit verbunden eine Kontigentierung der Flächeninanspruchnahme denkbar, wie sie das Umweltbundesamt vorgeschlagen hat.

**1. Statistische Erhebungen**

- Um zielgerichtete politische Maßnahmen einleiten zu können, ist ein aussagekräftiger Datenbestand zu erheben. Dazu zählen detaillierte raumbezogene Daten über Verteilung und Art von Gewerbegebieten, Arbeitsplätzen, Arbeitsplatzveränderungen, durchschnittliche Wegelängen der Nahversorgung, Verkehrsentwicklung und Ausgleichsflächen bei allen Baugebietsausweisungen.

**2. Förderprogramme:**

- Städtebauförderung muss mit dem Ziel überarbeitet werden, die Wohnumfeldqualität in bestehenden Siedlungen spürbar zu verbessern. Wirtschafts- und Agrarförderprogramme müssen bezüglich der Ertüchtigung bestehender Siedlungsstrukturen sowie die Wiedernutzung innerörtlicher Brachflächen optimiert werden.
- Die EU-, Bundes-, Landes- und regionalen Wirtschafts- sowie Agrarförderungen müssen hinsichtlich ihrer Potenziale zur Brachflächenrevitalisierung und Innenentwicklung überarbeitet werden.
- Wohnen in Innenstädten und Ortskernen muss attraktiver gemacht werden. Wohnen im Zentrum verkürzt Wege, macht Autofahrten überflüssig und trägt der demographischen Alterung der Gesellschaft vorausschauend Rechnung. Adäquate Förderungen müssen geschaffen werden.
- Finanzschwache Kommunen müssen mittels Zweckzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs in die Lage versetzt werden, eine vorausschauende Siedlungspolitik zu betreiben, ohne einseitig auf mögliche Einnahmen aus Gewerbegebietsausweisungen zu spekulieren.

**3. Kommunale Baupolitik**

- Ein Vorrang der Innenbereichsentwicklung muss in das Bauplanungsrecht eingeführt werden.
- Flächensparende innerstädtische Verdichtung und Nutzungskonzepte für leerstehende Bausubstanz müssen gängige Praxis in der Planung der Kommunen werden.
- Wegebeziehungen wie z.B.die fußläufige Erreichbarkeit der Nahversorgung müssen in der Bauleitplanung Eingang finden.
- Die Möglichkeit verpflichtender Festsetzungen in Bebauungsplänen zur Begrünung, Regenwassernutzung, alternative Energien etc. müssen verbessert werden.

- Flächenkataster und Landschaftspläne sollen in allen Gemeinden zur Pflicht werden.
- Bedarfsanalysen vor jeder Neuausweisung von Bauland müssen zur Pflicht werden.
- Möglichkeiten des interkommunalen Flächenmanagements müssen bei den Kommunen bekannt gemacht, beworben und gefördert werden.

**4. Kommunale Wirtschaftspolitik**

- Die Gemeinden haben die Möglichkeit, Wirtschaftspolitik in ihrer Gemeinde zu gestalten. Sie können Einzelhandel, Mittelstand und kleine Geschäften durch ihr Beschaffungswesen aber auch durch begleitende Maßnahmen unterstützen: begünstigende Bauleitplanung, verstärkte Zusammenarbeit mit dem örtlichen Gewerbeverband, bessere öffentliche Verkehrsanbindung, attraktivere Gestaltung der Ortskerne, Schaffung von Fußgängerzonen etc.
- Jede Gewerbeansiedlung muss hinsichtlich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses kritisch geprüft werden (Infrastrukturfolgekostenabschätzung), um zu vermeiden, dass ein Gewerbegebiet mehr Kosten als Steuereinnahmen bringt.

**5. Schaffung steuerlicher Anreizsysteme**

- Der Anreiz der Kommunen, durch Neuausweisung von Gewerbegebieten bzw. durch niedrige Gewerbesteuersätze Einnahmen zu generieren muss abgebaut werden. Das Grüne Modell des Umbaus der Gewerbesteuer zu einer kommunalen Wirtschaftssteuer würde die bestehende Problematik der begehrten aber schwankenden Gewerbesteuereinnahmen abmildern.
- Steuerliche Anreizmodelle für flächensparendes Bauen und Innenstadtentwicklung sind zu entwickeln.
- Die steuerliche Begünstigung weiter Anfahrtswege zum Arbeitsplatz muss durch die völlige Abschaffung der Entfernungspauschale beseitigt werden.
- Eine ökologische Reform der Grundsteuer zur „Flächennutzungsteuer“, die sowohl den Versiegelungsgrad der Grundstücke als auch die Art der Flächennutzung berücksichtigt könnte einen Anreiz schaffen, Grundstücke umweltschonender zu nutzen und zu einer Stabilisierung kommunaler Einnahmen beitagen.
- Eine Versiegelungsabgabe würde Flächeninanspruchnahme verteuern und Flächensparen belohnen. Die Verwendung der Einnahmen könnte für Entsiegelung und Renaturierung verwendet werden. Nach Aussage des UBA und des RWI würde eine Versiegelungsabgabe von 50 Euro pro m² den Flächenverbrauch bundesweit um 16 ha pro Tag vermindern.
- Um die Asymmetrie bei der Zuordnung von Planungswertgewinnen und -verlusten zu beseitigen, sollte im BauGB verankert werden, dass bei allen Bebauungsplänen planungsbedingte Bodenwertzuwächse in angemessenem Umfang abzuschöpfen und an das Land abzuführen sind.
- Eine Ausweitung der entfernungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühr für den Güterverkehr auf alle Bundesfernstraßen ist anzustreben. Eine Fortentwicklung der Ökosteuer auf Kraftstoffe könnte Finanzmittel für erforderliche Förderprogramme bewirken.

**6. Planungsrecht**

- Die Begrenzung des Flächenverbrauchs muss in Landes- und Regionalplanung als verbindliche Vorgabe aufgenommen werden.
- Landes- und Regionalplanung brauchen einen juristisch höheren Stellenwert, damit ihre Vorgaben durchgesetzt werden können.
- Auch die Belange des Naturschutzes und der Hochwasservorsorge bedürfen einer Stärkung im Prozess der kommunalen Bauleitplanung
- Den Belangen des Bodenschutzes und des Schutzes hochwertiger Ackerböden in der Abwägung ist verstärkt Rechnung zu tragen.
- Die Effizienz der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung muss mit dem Ziel erhöht werden,

künftig auch den Verlust der natürlichen Bodenfruchtbarkeit adäquat auszugleichen oder zu ersetzen.

- Angesichts der wachsenden Anbauflächen für die Gewinnung von Bioenergie muss die Wertigkeit von Ackerböden neu überdacht werden.
- Das bewährte raumordnerische Leitbild dezentraler Konzentration mit Achsenstrukturen und das Konzept der zentralen Orte ist wieder zu stärken um der dispersen Siedlungsentwicklung entgegen zu treten.

**7. Verkehrspolitische Maßnahmen**

- Der öffentliche Nahverkehr muss ausgebaut werden.
- Ausgaben für Neu- und Ausbau der Straßenverkehrsinfrastruktur sind drastisch zu senken. Das Straßennetz in Deutschland ist im Großen und Ganzen ausreichend. Die öffentlichen Haushalte können schon jetzt die Lasten der Instandhaltung der Straßeninfrastruktur kaum noch stemmen.
- Der Anteil des nicht-motorisierten Verkehrs kann in den meisten Orten erheblich gesteigert werden, was den Druck auf Neu- und Ausbau von Verkehrswegen vermindert.
- Die Einführung und Senkung von Tempolimits im Straßenverkehr trägt zum Flächensparen auf Straßen bei.