

Antwort der Bundesregierung

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Peter Götz, Klaus Minkel,
Dirk Fischer (Hamburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU
– Drucksache 15/3362 –**

Reduzierung der zusätzlichen Flächennutzung für Verkehrs- und Siedlungszwecke

Vorbemerkung der Fragesteller

Boden ist eine wertvolle Ressource. Unkontrollierte Flächennutzung für Verkehrs- und Siedlungszwecke hat bedenkliche ökologische Konsequenzen. Aber auch soziale Konsequenzen durch Leerstandsquartiere und Mobilitätswänge sowie ökonomische Konsequenzen durch hohe Infrastrukturkosten und Altlastenbeseitigung sind zu beachten.

Die Debatte um die Reduzierung der zusätzlichen Flächennutzung für Verkehrs- und Siedlungszwecke darf nicht emotionalisiert geführt werden. Sie würde sonst zu Recht als unrealistisch und sachfremd empfunden werden. Bei den anstehenden Entscheidungen gilt es vor allem, eine sinnvolle Abwägung zwischen verschiedenen Zielstellungen zu finden. Negative Auswirkungen auf die ohnehin schlechte Wirtschaftsentwicklung in Deutschland müssen zwingend vermieden werden.

Der bereits Anfang 1998 im Entwurf eines Schwerpunktprogramms des Umweltministeriums formulierte Anspruch nachhaltiger Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme für Verkehrs- und Siedlungsflächen war daher die richtige Abstraktion zur notwendigen Bewusstseinschärfung und öffentlichen Auseinandersetzung mit diesem Thema. Die zwischenzeitlich stattgefundenene Diskussion auf Expertenebene hat vor allem die Erkenntnisse über die Bedeutung des Themas befördert, jedoch auch die Vielzahl der komplexen Interessenkollisionen aufgezeigt.

Die in den vergangenen Jahren erkennbare Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme ist keine generelle Trendwende. Sie geht vor allem auf die Auswirkungen der konjunkturellen Schwäche zurück. Maßgebliche Einflussfaktoren für den zusätzlichen Flächenverbrauch, wie z. B. die Anzahl der Haushalte in Deutschland als auch die Wohnfläche pro Kopf steigen tendenziell sogar.

Die Diskussion um die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen erfährt jedoch zunehmend mehr Aufmerksamkeit. Dies ist nicht zuletzt auf öffentlich geäußerte Vorstellungen und Ideen zurückzuführen, die einschneidende Veränderungen bei bisherigen städtebaulichen Entwicklungsmöglichkeiten für die Kommunen und Investoren zur Folge hätten.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung meint in seinem Entwurf der Empfehlungen für Maßnahmen zum „Ziel-30-ha“, dass das bunte Mosaik von Problemdiagnosen und Lösungsvorschlägen die nicht ausgetragenen Interessenkonflikte und letztlich auch konzeptionelle Unstimmigkeiten widerspiegeln würde.

Es wird immer deutlicher, dass es bisher nicht gelungen ist, einen gesellschaftlichen Konsens über Qualitäten und Quantitäten bei der Frage der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu erzielen. Ursächlich sind u. a. die befürchteten negativen Auswirkungen auf das Investitionsverhalten und somit auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung sowie die unterlassene Konkretisierung und Differenzierung der Zielstellung. Letzteres wird allein auch dadurch deutlich, dass beispielsweise die Schaffung ökologisch wertvoller Ausgleichsflächen als zusätzliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen gewertet werden und sich angesichts erkennbarer Entlastungen auf Grund demographischer Entwicklungen mit all ihren Folgen die Notwendigkeit weiterer, besonders restriktiver Regulierungen im Planungsbereich kritisch hinterfragen lässt.

Im Rahmen der „Perspektiven für Deutschland“ hat die Bundesregierung im April 2002 das Ziel, die tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen von ca. 130 ha/Tag auf 30 ha/Tag bis zum Jahr 2020 zu senken, bestätigt, ohne dabei jedoch die inzwischen sich als sinnvoll erwiesene Konkretisierung und Differenzierung vorzunehmen. Die bisherigen Veröffentlichungen zeigen auch, dass es an einer belastbaren Datenbasis fehlt und klare Definitions- und Bewertungsschwierigkeiten in Bezug auf die Flächeninanspruchnahme gibt. Insofern muss vor der Entscheidung über Maßnahmen auch die unterlassene Konkretisierung und Differenzierung der Zielstellung vorgenommen werden. Neuere Erkenntnisse über den eigentlichen Umfang versiegelter Flächen, aktuelle Prognosen über die Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung sowie die wachsenden Erkenntnisse über die Ergebnisse von Stadtumbauprozessen müssen dabei besser berücksichtigt werden. Es muss eine realistische Zielstellung entwickelt werden, die die Problematik der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme auf das Thema der Bodenversiegelung konzentriert sowie die ökologisch höherwertige Umnutzung von Flächen besser berücksichtigt und fördert.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung wurde von der Bundesregierung gebeten, langfristige Handlungsmöglichkeiten zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme vorzuschlagen. Diese wurden im April 2004 in einem ersten Entwurf der Öffentlichkeit präsentiert. So wird u. a. die Einführung einer neuen Abgabe auf die Neuerschließung von Gewerbe- und Wohnflächen und die Übertragung der Städtebauförderungskompetenz ausschließlich auf die Länder vorgeschlagen. Ebenso wird für die Überführung der Raumordnung in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes plädiert, wobei gleichzeitig eine Planungspflicht im Verhältnis zwischen Ländern und Bund geschaffen werden soll. Zu den Mindestinhalten sollen auch Art und Maß der zulässigen zusätzlichen Flächeninanspruchnahme gehören. Einen immer wieder diskutierten Systemwechsel von der Raumplanung zu einer marktwirtschaftlichen Zuteilungsökonomie mit Flächenausweisungszertifikaten hält der Rat für Nachhaltigkeit dagegen nicht für sinnvoll. Die bisher vorliegenden Stellungnahmen zeigen, dass es begründeten Widerstand gegen einzelne Vorschläge gibt. Die Überarbeitung dieses Entwurfs ist für die Sommermonate geplant, die Bundesregierung möchte im September ihren Fortschrittsbericht verabschieden.

Der Rat für Nachhaltige Entwicklung beklagt, dass es kein zentrales politisches Forum zur politischen Auseinandersetzung um das Ziel-30-ha gäbe und würdigt dabei nicht, dass mit der Schaffung des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung dies gesichert werden sollte.

Die Arbeit der Bundesregierung bei der Vorbereitung ihres Fortschrittsberichts auf Grundlage der Empfehlungen des Rates für Nachhaltige Entwicklung soll durch Fragestellungen begleitet werden, die eine kritische Prüfung der Zielstellung und deren Realisierung umfassen sowie auch Antworten auf die klaren Interessenkonflikte mit anderen gesellschaftlichen Zielen einfordern. Bei einer isolierten Konzentration auf das 30-ha-Ziel sind erhebliche negative Auswir-

kungen auf andere Bereiche zu erwarten. Dazu gehören die Sicherung der Wohnungssituation, die Sicherung der Wirtschaftsentwicklung und die Sicherung der Mobilität für die Menschen. Die zunehmenden bauplanungsrechtlichen, insbesondere ökologisch begründeten Restriktionen werden von vielen Grundstückseigentümern bereits jetzt als massive Einschränkung der Baufreiheit empfunden, wie sie über die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes gewährleistet wird.

Den wachsenden Ansprüchen der Bürger an ihre persönliche Wohnsituation muss auch in Zukunft entsprochen werden können. Dazu gehört der Wunsch zum Bau oder Erwerb und Ausbau des Eigenheims ebenso wie der Trend zur höheren Wohnfläche pro Kopf. Die mit diesen Ansprüchen verbundenen Potenziale für die Bauwirtschaft müssen auch künftig realisiert werden können.

Weitere Einschränkungen der kommunalen Planungshoheit würden nicht nur den Zielen zur Entbürokratisierung, Deregulierung und Dezentralisierung Deutschlands widersprechen, sie bergen auch ein politisches Problem, das in der wachsenden Frustration kommunaler Mandatsträger seinen Ausdruck findet. Ohne die Auflösung derartiger Interessenkonflikte fehlt es für die Umsetzung der Vorschläge am erforderlichen breiten gesellschaftlichen Konsens.

Der besondere Zusammenhang des Ziels der Reduzierung zusätzlicher Flächeninanspruchnahme mit den aktuellen städtebaulichen Herausforderungen muss deutlich besser herausgearbeitet werden. Hier kann es gelingen, durch den Einsatz wirksamer Anreizsysteme die ökologische Zielstellung mit den aktuellen städtebaulichen Aufgaben zu verbinden. Dazu zählen vor allem die Bewältigung ökonomischer Risiken bei der öffentlichen Infrastruktur aus der demographischen Entwicklung und die stärkere Aktivierung innerstädtischer Brachflächen. Eine Verlagerung der Städtebauförderungskompetenzen auf Länderebene würde die Möglichkeiten des Bundes zur Ausschöpfung von Synergieeffekten durch gesamtstaatliches Handeln erheblich reduzieren. Die Studien zum Bevölkerungsrückgang in Städten belegen, dass es sich dabei um eine gesamtdeutsche Problematik handelt, die nicht nur regional gelöst werden kann und derzeit nur den Beginn einer sich verstärkenden Entwicklung darstellt. Gerade der notwendige Rückbau und die Anpassung der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur als Folge des Bevölkerungsrückgangs sind eine gesamtstaatliche Herausforderung, wenn wenigstens die Gefahr der Eigendynamik von unvermeidlichen Schrumpfungsprozessen gebannt werden soll.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Es besteht ein breiter Konsens über das Ziel, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme für Verkehrs- und Siedlungszwecke zu verringern. In einem dicht besiedelten Land wie Deutschland ist es von vitalem Interesse, den Boden in seinen ökologischen Funktionen als Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere und Pflanzen und als Bestandteil des Naturhaushalts mit seinen Wasser- und Naturkreisläufen zu erhalten, den Verlust von land- und forstwirtschaftlichen Bodenressourcen und Freiräumen, die anhaltende Zersiedelung und die daraus wachsenden Verkehrsströme zu verringern. Ziel ist, die vorhandene und künftige Flächennutzung für vielfältige Funktionen, für Siedlung und Verkehr, für land- und forstwirtschaftliche, für gewerbliche und öffentliche Nutzungen sowie Zwecke des Naturschutzes und der Erholung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu sichern.

Auch die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, wie Bevölkerungsrückgang, regionale Entwicklungsunterschiede, Alterung der Gesellschaft und die zum Teil problematische Situation der kommunalen Haushalte erfordern ein Umdenken hinsichtlich der Auswirkungen auf die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche.

Die von der Bundesregierung im April 2002 beschlossene nationale Nachhaltigkeitsstrategie hat zum Inhalt, die Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 ha pro Tag im Jahr 2020 zu orientieren. Die neuesten Daten des Statistischen Bundesamtes weisen im Jahr 2003 einen Wert von 93 ha pro Tag aus. Im Jahr 2000 waren es noch 129 ha pro Tag, im Jahr 2001 117 ha und im Jahr 2002 105 ha.

Art und Umfang der Flächeninanspruchnahme unterliegen einem qualitativen Wandel. So ist z. B. der Anteil der Erholungsflächen und anderer durchgrünter Flächen gestiegen. Zunehmend bedeutsam wird insbesondere die Umwidmung von Brachfläche in Grünfläche. Dennoch ist insbesondere in Ballungsräumen die Qualität und der Umfang der Freiräume besonders gefährdet, eine weitere Inanspruchnahme und Versiegelung sind problematisch. In ländlichen Räumen geht es auch um die Funktion der Flächen als Produktionsstandort für die Land- und Forstwirtschaft.

Für die Umsetzung des 30-ha-Ziels ist auch zu beachten, dass für die insgesamt zu hohe Flächeninanspruchnahme eine Vielzahl von Akteuren verantwortlich ist. Auf der Regelungsebene setzen der Bund und die Länder finanzpolitische und rechtliche Rahmenbedingungen. Auf der Planungsebene verantworten die Länder die Regionalplanung, und die Gemeinden stellen die Flächennutzungs- und Bebauungspläne auf. Auf der Vollzugsebene bestimmen neben den Planungs- und Genehmigungsbehörden maßgeblich private Investoren die tatsächliche Neuinanspruchnahme von Flächen.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass bei der Flächenausweisung unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit zwischen mehreren gleichwertigen Zielen ökologischer (z. B. Freiraumschutz), wirtschaftlicher (z. B. Beschäftigung) und sozialer (z. B. Wohnungsversorgung, öffentliche Infrastruktur) Art abgewogen werden muss. Hierbei kann das Ziel der Verminderung der Flächeninanspruchnahme auch keineswegs nur einem dieser Aufgabenbereiche ausschließlich zugewiesen werden. So wird z. B. eine flächensparende Nachbarschaft verschiedener Nutzungen (im Sinne einer „Stadt der kurzen Wege“) durchaus auch im wirtschaftlichen Interesse liegen. Im Hinblick darauf, dass der Boden in seinen vielfältigen Nutzungsfunktionen zu erhalten ist, kommt es auch auf die Qualität der Flächennutzung an. Diese Erkenntnis schafft den Spielraum, der erforderlich ist, um im Falle einer notwendigen Flächeninanspruchnahme die ökologische Komponente der Nachhaltigkeit mit der ökonomischen und sozialen Dimension in Einklang zu bringen.

Das Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist eine wichtige Leitvorstellung, die allen Akteuren unter Respektierung ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche Orientierung geben soll. Die Bundesregierung hat begonnen, die Wege zur Erreichung dieses Ziels in einem breiten Kontext zu diskutieren (siehe Kabinettsbeschluss vom 27. Oktober 2004 „Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004“).

Für die Beantwortung der Fragen zum Bestand der Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie zu deren Entwicklung wurden – sofern nicht anders vermerkt – Daten des Statistischen Bundesamtes sowie darauf aufbauende Berechnungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und des Umweltbundesamtes (UBA) verwendet.

I. Statistische Grundlagen

1. Wie hoch ist der derzeitige Anteil von Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland?

Nach den jüngsten Daten des Statistischen Bundesamtes zur Erhebung der Siedlungs- und Verkehrsfläche zum Stichtag 31. Dezember 2003 umfasst die Siedlungs- und Verkehrsfläche 4,5 Mio. ha. Ihr Anteil an der Bodenfläche (35,7 Mio. ha) Deutschlands beträgt 12,6 %. Davon sind etwa 2,8 Mio. ha (7,8 %) Siedlungsfläche und 1,7 Mio. ha (4,9 %) Verkehrsfläche.

Der Anteil an Siedlungs- und Verkehrsfläche schwankt in den Flächenländern zwischen 7,1 % in Mecklenburg-Vorpommern und 21,4 % in Nordrhein-Westfalen. Nach Berechnungen des BBR besteht – umgerechnet auf die Bevölkerung – eine Schwankungsbreite der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 404 m² je Einwohner in Nordrhein-Westfalen und 975 m² je Einwohner in Brandenburg (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Bundesländern 2003

	Siedlungs- und Verkehrsfläche je Katasterfläche in % 31. Dezember 2003	Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner in m ² 31. Dezember 2003
Baden-Württemberg	13,5	453
Bayern	10,7	608
Berlin	69,4	183
Brandenburg	8,5	975
Bremen	56,3	343
Hamburg	58,0	252
Hessen	15,1	522
Mecklenburg-Vorpommern	7,1	952
Niedersachsen	13,0	772
Nordrhein-Westfalen	21,4	404
Rheinland-Pfalz	13,7	668
Saarland	19,9	483
Sachsen	11,6	495
Sachsen-Anhalt	9,8	794
Schleswig-Holstein	11,4 (geschätzt)	638 (geschätzt)
Thüringen	8,9	609
Deutschland	12,6	546
alte Länder	14,0	529
neue Länder mit Berlin	9,5	613

Quelle: Berechnungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung nach Daten des Statistischen Bundesamtes

Das BBR hat berechnet, dass im Jahr 2000 in den Kernstädten der Agglomerationsräume der durchschnittliche Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche bei 52 % lag. Einzelne kreisfreie Städte hatten einen Siedlungs- und Verkehrsflächenanteil von über 70 % und gleichzeitig eine niedrige Pro-Kopf-Ausstattung an Siedlungs- und Verkehrsfläche von 180 bis 250 m² pro Einwohner. Eine vergleichsweise hohe Ausstattung an Grün- und Erholungsfläche erhöht ihre Attraktivität als Wohn- und Arbeitsstandorte.

2. Aus welchen einzelnen Nutzungsarten setzt sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche anteilig zusammen und wie sind sie im Einzelnen ökologisch zu bewerten?

Nach den Daten des Statistischen Bundesamtes setzt sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche (Stand 31. Dezember 2003) aus Gebäude- und Freifläche (52,4 %), Betriebsfläche ohne Abbau- und Freifläche (1,8 %), Verkehrsfläche (38,5 %), Erholungsfläche (6,5 %) und Flächen für Friedhöfe (0,8 %) zusammen.

Zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gehören auch Vor- und Hausgärten, Kleingartenanlagen, Parks und Verkehrswegebegleitgrün. Nach der Flächenstatistik gehört auch ein Teil der naturschutzrechtlichen Ausgleichsflächen dazu, wenn ein flächenbezogener Ausgleich innerhalb der Siedlungs- und Verkehrsfläche erfolgt. Überwiegend dürften Ausgleichsmaßnahmen außerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen insbesondere auf landwirtschaftlich genutzten Flächen durchgeführt werden. Deren Einstufung in der Flächenstatistik ändert sich dadurch in der Regel nicht (vergleiche Antwort zu der Frage 6).

Nicht erwünschte Umweltauswirkungen der Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr (und zum Teil der übrigen Sondernutzungen) im Allgemeinen sind: der Verlust fruchtbarer Böden, der Verlust, die Zerschneidung und Verlärmung von Lebens- und Erholungsräumen, die Beeinträchtigung des Klimas, der Luftqualität und des Wasserhaushalts sowie die Erhöhung des Ressourcenverbrauchs.

Im Hinblick auf ihre ökologischen Auswirkungen sind die einzelnen Nutzungsarten der Siedlungs- und Verkehrsflächen unterschiedlich zu bewerten. So sind Grünflächen, Friedhöfe oder Gärten in der Regel weniger bedenklich als Gebäude- oder Verkehrsflächen.

Im Einzelnen hat die Flächeninanspruchnahme einzelner Nutzungsarten jeweils verschiedenartige ökologische Konsequenzen:

- Gebäude- und Freiflächen setzen sich aus Flächen für Wirtschaftszwecke und Flächen für Wohnzwecke zusammen. Der Neubau von Wohngebäuden erfolgt nicht zuletzt wegen vergleichsweise höherer Baulandpreise, zumindest in den Agglomerationsräumen, vielerorts flächensparend. Dies ist zwar mit einem relativ hohen Versiegelungsanteil der Siedlungsfläche verbunden. Pro Einwohner ist die versiegelte Fläche (inklusive Stellplätze und Straßenerschließung) in Agglomerationsräumen jedoch vergleichsweise gering (vergleiche Antwort zu der Frage 1).
- In durchgrünten Wohnvierteln können naturnahe Gärten mit vorwiegend einheimischen Pflanzen die lokale Artenvielfalt verbessern. In der Regel bedeutet Wohnungsbau auf landwirtschaftlichen Flächen aber den Verlust von Offenland-Lebensräumen, deren Artenbestand tendenziell gefährdet ist, während Wohnstandorte eher von anpassungsfähigen Arten besiedelt sind.
- Von Betriebsflächen (Halden, Lagerplätze, zu Ver- und Entsorgungsanlagen zählende Flächen) können wie von Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie Umweltbelastungen durch Versiegelung, Verschmutzung von Boden und Grundwasser sowie Emissionen ausgehen.
- Erholungsflächen setzen sich nach Angaben des Statistischen Bundesamtes aus ca. 60 % Grünanlagen, aber auch aus teilversiegelten Sportanlagen sowie Campingplätzen zusammen. Während Grünanlagen, die den Quartiersbewohnern dienen und zur Verkehrsvermeidung beitragen, grundsätzlich positive ökologische Wirkungen haben, werden die Umweltwirkungen von solchen Anlagen, die wegen ihrer Dimensionierung, Lage oder Publikumsattraktivität stark verkehrserzeugend wirken, weniger positiv beurteilt.

- Straßen, Fahr- und Rollbahnen sind ganz überwiegend versiegelt. In ländlichen Gebieten entfällt jedoch ein hoher Anteil der Verkehrsfläche auf Wege, deren Versiegelungsgrad deutlich geringer ausfällt (vergleiche Antwort zu der Frage 54). Verkehrsflächen haben zerschneidende, emittierende und denaturierende Wirkung. Die Landschaftszerschneidung hat erhebliche negative Auswirkungen auf die biologische Vielfalt und die Erholungsqualität für die Menschen.
- Von Friedhöfen können u. a. Emissionen in das Grundwassers ausgehen, sie erweitern jedoch das örtliche Angebot an Grünflächen für die Erholung.

3. Wie hoch ist derzeit der Anteil des versiegelten Bodens an den Siedlungs- und Verkehrsflächen?

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche darf nicht mit „versiegelter“ Fläche gleichgesetzt werden. Zu den Siedlungsflächen zählen auch Grün- und Freiflächen. Sie umfassen damit auch umweltgerechte Nutzungen (vergleiche Antwort zu der Frage 2).

Unter Versiegelung wird im allgemeinen Sprachgebrauch die „künstliche“, durch bauliche Materialien bewirkte Abdichtung des Bodens (asphalтиerte oder durch Platten usw. befestigte Straßen, Wege, Plätze, Gebäude bzw. Bauwerke) verstanden.

Angaben zum bundesweiten Versiegelungsgrad der Siedlungs- und Verkehrsflächen lassen sich aus den Daten des Statistischen Bundesamtes nicht ableiten. Sie wären durch die Bandbreite möglicher Definitionen und den hohen Erhebungsaufwand auch nicht einfach zu ermitteln. Nach Schätzungen des BBR und des UBA ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche jedoch zu etwas weniger als der Hälfte versiegelt, d. h. ca. 2,1 bis 2,3 Mio. ha. Dies entspricht ca. 6 % des Bundesgebietes. Räumlich und innerhalb der einzelnen Nutzungsarten der Siedlungs- und Verkehrsfläche bestehen zum Teil große Unterschiede beim Versiegelungsgrad der Katasterfläche und bei der Versiegelung bezogen auf die Bevölkerung (m² pro Kopf). Auf aktuellen Studien beruhende Schätzungen ergeben einen Versiegelungsgrad der Siedlungs- und Verkehrsfläche von 35 bis 63 %.

4. Wie hat sich die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen seit 1990 in Deutschland entwickelt?

Zahlen des Statistischen Bundesamtes für die Bundesrepublik Deutschland in ihren heutigen Grenzen liegen erst ab dem Stichtag 31. Dezember 1992 vor. Seitdem hat die Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2003 um 478 000 ha oder 11,9 % zugenommen, darunter die Siedlungsfläche mit 16,2 % deutlich stärker als die Verkehrsfläche mit 5,5 %. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Bodenfläche stieg seit 1992 von 11,3 % (1992) über 11,8 % (1996), 12,3 % (2000), 12,4 % (2001) und 12,5 % (2002) auf 12,6 % (2003). Die Zunahmen vollziehen sich fast ausschließlich zu Lasten der landwirtschaftlichen Nutzflächen. In den Jahren 1993 bis 1996 betrug die tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche durchschnittlich 120 ha. Im Zeitraum 1997 bis 2000 stieg sie auf 129 ha pro Tag. In fast allen Bundesländern gab es in den darauf folgenden Jahren eine rückläufige Siedlungsflächenentwicklung. Nach letztem Stand ging die tägliche Flächeninanspruchnahme im Jahr 2001 auf 117 ha, im Jahr 2002 auf 105 ha und im Jahr 2003 auf 93 ha zurück (siehe Tabellen 2 und 3). Die Gründe für den Rückgang dürften zu einem großen Teil in der konjunkturellen Entwicklung liegen. Einen Beitrag leisten auch die Bund-Länder-Programme der Städtebauförderung, die die Innenentwicklung und das Flächenrecycling zum Ziel haben. Darüber hinaus deuten sich erste Fortschritte beim Flächenmanagement an.

Im Einzelnen entfallen rund 80 % des Wachstums der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf die Siedlungsnutzungen (einschließlich der Erholungsflächen) und rund 20 % auf die Verkehrsfläche. Innerhalb des Wachstums der Siedlungsflächen dominieren die Gebäudeflächen und zugehörigen Freiflächen. Gegenüber rund 78 ha pro Tag im Zeitraum 1997 bis 2000 ist ein rückläufiger Zuwachs mit rund 60 ha pro Tag (im Jahr 2001), rund 56 ha pro Tag (im Jahr 2002) festzustellen. Die Tendenz für 2003 ist weiter abnehmend. Zwischen 1993 und 1996 war das Verhältnis der Wohn- zu den Nichtwohnflächen (z. B. Gewerbe) ausgeglichen. Seit 1997 beträgt dieses Verhältnis etwa 2 zu 1 (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2: Veränderung des Wachstums der Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) nach Nutzungsarten 1993 bis 2003 bundesweit

Nutzung der SuV-Flächen Hochrechnung	Wachstum der SuV-Flächen				
	1993 bis 1996	1997 bis 2000	2001	2002	2003*)
	[ha pro Tag]				
GFF (Gesamt)	82,4	78,3	59,7	55,9	***)
– GFF Wohnen	40,7	49,0	37,7	35,1	***)
– GFF Nichtwohnen	41,7	29,3	22,0	20,8	***)
Betriebsfläche ohne Abbauland	4,8	7,7	7,3	6,8	***)
Friedhöfe	0,7	1,0	0,3	0,3	***)
Erholungsfläche	8,0	19,5*)	27,6*)	19,7*)	***)
Verkehrsfläche	23,6	22,8	22,4	22,1	***)
Summe	119,5	129,2	117,2	104,8	93,3*)

Quelle: Berechnungen des Umweltbundesamtes nach Daten des Statistischen Bundesamtes (die Aufteilung der Gebäude- und Freifläche (GFF) auf Wohnen und Nichtwohnen ist das Ergebnis einer Hochrechnung).

*) Daten zu den Zuordnungen zu den einzelnen Nutzungen für das Jahr 2003 sind derzeit noch mit Unsicherheiten behaftet, weil in einigen Bundesländern die Liegenschaftskataster umgestellt werden. Eine eingehende Analyse der Daten wird nach Abschluss der differenzierten Auswertungen durch das Statistische Bundesamt, BBR und UBA vorgelegt werden.

***) Keine Angaben.

In den neuen Bundesländern ist die Inanspruchnahme neuer Gebäude- und Freiflächen, insbesondere für Gewerbe, aber auch für Wohnen gegenüber Mitte der 90er Jahre stark rückläufig (siehe Tabelle 3).

Der 2001 bis 2003 gegenüber 1997 bis 2000 hohe Zuwachs an Erholungsflächen in den neuen Ländern beruht auf Umstellungen im Bereich der Liegenschaftskataster (vergleiche Antwort zu der Frage 11). Er ist im Wesentlichen nicht auf eine faktische Ausweitung von Erholungsflächen zurückzuführen.

Tabelle 3: Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen in den alten und neuen Ländern 1993 bis 2003

Gebiet	Alte Bundesländer ohne Westberlin					Neue Bundesländer ohne Ostberlin				
	1993 bis 1996	1997 bis 2000	2001	2002	2003*)	1993 bis 1996	1997 bis 2000	2001	2002	2003*)
Art der Nutzung Hochrechnung	Zunahme der SuV-Flächen [ha pro Tag]									
GFF (Gesamt)	58,4	59,8	48,1	44,5	***)	26,3	17,6	11,9	10,7	***)
– GFF Wohnen	33,5	36,4	30,6	28,5	***)	7,0	12,0	6,9	6,4	***)
– GFF Nichtwohnen	25,0	23,4	17,5	16,0	***)	19,3	5,6	4,9	4,3	***)
Betriebsfläche ohne Abbau-land	1,6	0,8	1,6	2,5	***)	3,3	6,8	5,5	4,4	***)
Friedhöfe	0,9	1,0	0,3	0,0	***)	– 0,1	– 0,2	0,0	0,2	***)
Erholungsfläche	6,8	12,0	13,2	9,9	***)	1,1	7,0**)	13,8**)	10,0**)	***)
Verkehrsfläche	16,2	15,5	15,3	14,2	***)	5,7	7,2	7,0	7,8	***)
Siedlungs- und Verkehrsfläche	83,9	89,2	78,5	71,0	61,8*)	36,3	38,6	38,3	33,1	31,4*)

Quelle: Berechnungen des Umweltbundesamtes nach Daten des Statistischen Bundesamtes (die Aufteilung der Gebäude- und Freifläche (GFF) auf Wohnen und Nichtwohnen ist das Ergebnis einer Hochrechnung).

*) Daten zu den Zuordnungen zu den einzelnen Nutzungen für das Jahr 2003 sind derzeit noch mit Unsicherheiten behaftet, weil in einigen Bundesländern die Liegenschaftskataster umgestellt werden. Eine eingehende Analyse der Daten wird nach Abschluss der differenzierten Auswertungen durch das Statistische Bundesamt, BBR und UBA vorgelegt werden.

***) Zunahme überwiegend aufgrund statistischer Umschlüsselungen in den neuen Bundesländern.

***) Keine Angaben.

5. Wie hat sich der Anteil versiegelten Bodens an den Siedlungs- und Verkehrsflächen seit 1990 in Deutschland entwickelt?

Hinsichtlich des Anteils der Versiegelung der neu in Anspruch genommenen Siedlungs- und Verkehrsflächen liegen keine statistischen Daten vor (vergleiche Antwort zu der Frage 3).

Zur Entwicklung der Versiegelung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen liegen lediglich Fallbeispiele und Schätzungen vor. In einer Studie des Niedersächsischen Landesamtes für Ökologie wurde für Niedersachsen ein leicht rückläufiger Versiegelungsgrad der neuen Siedlungs- und Verkehrsfläche festgestellt. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass bundesweit eine Zunahme der Versiegelung stattfindet. Geht man bei neu hinzukommender Siedlungs- und Verkehrsfläche von durchschnittlich 45 bis 50 % versiegelter Fläche aus, so nimmt die Versiegelung jährlich derzeit um 15 000 bis 17 000 ha zu.

Eine vergleichsweise gute Annäherung an den Versiegelungsgrad neu bebauter Flächen sowie entsprechender Entwicklungen und Trends bot bis zum Jahr 1996 die Bautätigkeitsstatistik, die bis dahin u. a. Angaben zur Grundstücksauslastung bei Neubaumaßnahmen ermöglichte. Im Rahmen des 3. Statistikbereinigungsgesetzes entfiel diese Datenerfassung aus Gründen der Verwaltungvereinfachung.

6. Wie hat sich die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke allein durch die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen jährlich seit 1990 entwickelt?

Die bei jedem Eingriff in Natur und Landschaft gesetzlich vorgeschriebenen Ausgleichsmaßnahmen bzw. die tatsächlich realisierten Ausgleichsflächen werden in der amtlichen Flächenstatistik nicht gesondert nachgewiesen. Da mit Ausgleichsmaßnahmen in jeweils angepasster Form unterschiedliche Wirkungen auf den Naturhaushalt kompensiert werden sollen, ist es auch nicht möglich, von der Flächengröße des Eingriffs auf die Größe der Ausgleichsflächen zu schließen.

Der Ausgleich von Eingriffen findet zum großen Teil räumlich, teilweise auch zeitlich, entkoppelt vom Eingriffsort statt. Hiervon sind landwirtschaftliche Flächen im großen Umfang betroffen. Die Einstufung in der Flächenstatistik als landwirtschaftlich genutzte Fläche ändert sich hierdurch in der Regel nicht, sofern sie nicht z. B. im Zuge des Ausgleichs durch Aufforstung in Wald umgewandelt wird.

Sofern Ausgleichsflächen innerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen liegen, werden sie statistisch in der Regel den Erholungsflächen zugeordnet sein. Zumindest für die alten Länder lässt sich über die Entwicklung der Erholungsflächen auch der Einfluss der ökologischen Ausgleichsflächen auf das statistische Wachstum der Siedlungsflächen abschätzen.

In den alten Ländern schwankte das Wachstum der Erholungsflächen seit 1989 stark. Mit 10 ha pro Tag gab es ein mittleres Wachstum zu Beginn der 90er Jahre, mit ca. 7 ha pro Tag ein verlangsamtes Wachstum zur Mitte des Jahrzehnts, dann einen starken Anstieg des Wachstums auf ca. 13 ha pro Tag zur Jahrtausendwende und zuletzt – 2002 – wieder ein moderates Wachstum mit ca. 10 ha pro Tag (siehe Tabelle 3). In den Jahren 1997 bis 2000 liegen differenzierte Daten für die Verteilung des Wachstums auf die unterschiedlichen Nutzungen innerhalb der Erholungsflächen in den alten Bundesländern vor. Nach den statistischen Erhebungen wuchsen die Erholungsflächen insgesamt um 12 ha pro Tag, davon Sportflächen und Campingplätze um rund 5 ha pro Tag und Grünflächen um rund 7 ha pro Tag. Es verbleiben somit im Segment der Erholungsflächen 7 ha pro Tag, die zu einem Teil als Ausgleichsflächen in Betracht kommen¹⁾.

Für die neuen Länder ist eine Bewertung der realen Entwicklung der Erholungsflächen erst möglich, wenn die Umstellungen im Bereich der Liegenschaftskataster abgeschlossen sind (vergleiche Antwort zu der Frage 11).

7. Wie wird die Umnutzung von Flächen – z. B. die Entsiegelung und Begrünung von Brachflächen – bei der Ermittlung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen berücksichtigt?

Die Umnutzung von Flächen findet ihren Niederschlag im amtlichen Liegenschaftskataster. So kann z. B. aus einer „Gebäude- und Freifläche ungenutzt“ eine „Erholungsfläche“ werden – dies entspräche einer Umbuchung innerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen und würde sich in einer Abnahme der Gebäude- und Freiflächen bei gleichzeitiger Zunahme der Erholungsflächen widerspiegeln; oder die betreffende Fläche liegt am Ortsrand und wird wieder als „Landwirtschaftlich genutzte Fläche“ oder „Waldfläche“ ausgewiesen. Damit würde sie den Siedlungs- und Verkehrsflächen nicht mehr zugerechnet, welche

¹⁾ Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr – Materialienband, UBA-Texte 90/03; Dezember 2003, Berlin, Seite 61 f.

dadurch geringer würden. Die auf dem Nachweis des Liegenschaftskatasters beruhende amtliche Flächenstatistik spiegelt insofern Umnutzungen korrekt wider. In der Regel sind Brachflächen flächenstatistisch betrachtet Teil der Siedlungs- und Verkehrsfläche, eine Nutzung der Brache für Wohn- und Gewerbebauland würde die Flächenstatistik nicht verändern.

8. Welche statistischen Erkenntnisse hat die Bundesregierung über den Umfang des jährlichen Flächenrecyclings?
9. Über welche statistischen Informationen verfügt die Bundesregierung zur differenzierten Inanspruchnahme „neuer“ Flächen bzw. Flächen mit urbaner und industrieller Vornutzung?

Aus der amtlichen Flächenstatistik, welche die Flächennutzung und ihre Veränderung nur summarisch nachweist, lassen sich keine Erkenntnisse über den Umfang des jährlichen Flächenrecyclings bzw. zur Herkunft wieder genutzter Flächen gewinnen. Der bundesweite Gesamtbestand an Brachflächen betrug im Jahr 2000 nach Schätzungen des UBA etwa 139 000 ha. Hochgerechnet nach der BBR-Baulandumfrage 2003 betrug die allein für gewerbliche Wiedernutzung vorgesehene Fläche rund 28 500 ha.

Nach der Baulandumfrage 2003 betrug der Anteil ehemaliger Brachen und Konversionsflächen am neu bereitgestellten Gewerbebauland 2001/2002 im Schnitt mehr als 40 %, was gegenüber der Umfrage 2000 einen stärkeren Zuwachs bedeutet. In Ostdeutschland liegt dieser Wert sogar bei über 60 %. Inwieweit diese neuen, baureifen Flächen jedoch auch tatsächlich wieder genutzt werden, geht aus den Umfragedaten nicht hervor.

Künftig sollen nach der Baulandumfrage 2003 knapp zwei Drittel der ehemaligen Brachflächen gewerblich wieder genutzt werden, rund ein Viertel der Flächen sind für den Wohnungsbau vorgesehen – Tendenz steigend – und der Rest soll als Naturentwicklungsfläche weitergenutzt werden. Besonders niedrig ist der Anteil gewerblicher Anschlussnutzung in größeren Städten, wo andererseits viele Brachflächen für Wohnbauzwecke vorgesehen sind. Die Brachflächen stammen zum überwiegenden Teil aus ehemals industriell-gewerblicher (39 %) sowie militärischer Nutzung (35 %). Knapp 10 % der Flächen wurden zuvor von Bahn und Post genutzt.

Im Auftrag des UBA wurde die Untersuchung BASIS II²⁾ durchgeführt, die dazu diente, differenzierte Erkenntnisse zum Umfang des Ressourcenverbrauchs durch Wohnungsbau zu gewinnen. Dabei wurde auch untersucht, in welchem Umfang Wohnungsbau auf innerörtlichen Brachflächen und sonstigen Baulücken im Innenbereich stattfand und in welchem Umfang der Wohnungsbau auf Flächen erfolgte, die bislang nicht Siedlungs- und Verkehrsflächen waren. In ausgewählten Modellregionen wurden dazu die Befunde auf das Bundesgebiet hochgerechnet. Basierend auf den Daten der Flächenerhebungen und Erkenntnissen aus BASIS II hat das UBA Schätzungen³⁾ vorgenommen, wie sich in der Gesamtbilanz die Neuinanspruchnahme von Gebäude- und Freiflächen für Wohnen und Gewerbe und die Neuentstehung oder Wiedernutzung von innerörtlichen Brachen im Zeitraum von 1997 bis 2000 entwickelt hat.

²⁾ Stoffflussbezogene Bausteine für ein nationales Konzept der nachhaltigen Entwicklung – Verknüpfung des Bereiches Bauen und Wohnen mit dem komplementären Bereich Öffentliche Infrastruktur, Kurztitel: Nachhaltiges Bauen und Wohnen in Deutschland, Ökoinstitut, IOER und TU Dresden, im Auftrag des Umweltbundesamtes, 2003, Berlin.

³⁾ Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr – Materialienband, UBA-Texte 90/03; Dezember 2003, Berlin, S. 58 f.

Danach betrug im diesem Zeitraum die Zunahme der Gebäude- und Freiflächen zu Lasten des Außenbereiches insgesamt 78 ha pro Tag. Rechnerisch wurden nach der Flächenstatistik dabei täglich bis zu 49 ha für Wohnen und mindestens 29 ha für Nichtwohnen beansprucht (Quelle: BBR, UBA). Nach Berechnungen des UBA wurden demgegenüber im Außenbereich tatsächlich mehr Flächen für Nichtwohnen als für Wohnen in Anspruch genommen. Im Innenbereich wurden nach diesen Berechnungen ca. 15 bis 16 ha pro Tag brachliegende Nichtwohnbauflächen für Wohnbaumaßnahmen realisiert. Nichtwohnbaumaßnahmen wurden ebenfalls auf brachliegenden Flächen realisiert, wenngleich möglicherweise in geringerem Umfang. Flächenstatistische Daten dazu werden derzeit nicht erhoben.

Zugleich steigt der Brachflächenbestand nach der BBR-Baulandumfrage und nach Untersuchungen des UBA weiterhin. Insgesamt wächst der Bestand an ungenutzten Flächen nach Schätzungen des UBA mit mindestens 9 ha pro Tag, das Statistische Bundesamt kommt bei seinen Berechnungen auf ein Wachstum von ca. 12 ha pro Tag.

10. Auf Grund welcher Datenbasis ermittelt die Bundesregierung den Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrsflächen, bzw. den Umfang versiegelter Flächen?

Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke leitet sich aus den Ergebnissen der amtlichen Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung ab, die sich wiederum auf die Liegenschaftskataster der Länder stützt. Die fachgesetzliche Grundlage der Erhebung bildet das Agrarstatistikgesetz (AgrStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 2002 (BGBl. I S. 3118).

Die Flächenerhebung liefert Grundlageninformationen zur Bodennutzung, insbesondere für raumordnungs- und umweltrelevante Entscheidungen auf Bundes-, Länder- und Gemeindeebene. Mit der Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung erfolgt durch Auswertung des Liegenschaftskatasters eine Bestandsaufnahme der zum Stichtag vorliegenden Verhältnisse der Bodennutzung in der Bundesrepublik Deutschland. Damit sind Regions- und Zeitvergleiche der Flächennutzung bundesweit und methodisch einheitlich möglich. Die Daten dienen zur Beobachtung der Entwicklungstendenzen bei der Bodennutzung sowie zur Ausarbeitung von Richtlinien der Raumordnungs- und Umweltschutzpolitik. Im internationalen Maßstab verfügt die Bundesrepublik Deutschland über eine vergleichsweise gute flächenstatistische Basis.

Die Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung wurde im früheren Bundesgebiet 1978 erstmals durchgeführt und seit 1980 alle vier Jahre wiederholt. In den neuen Bundesländern und Berlin-Ost erfolgte sie erstmals 1992. Damit lagen 1992 erstmals vergleichbare Daten zur geplanten Bodennutzung für Deutschland insgesamt vor.

Weitere Informationen zur Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen können durch CORINE landcover Daten (Coordination of Information on the Environment) gewonnen werden. Seit Mitte der 80er Jahre werden im Rahmen des EU-weiten CORINE-Programms digitale Bilder von Satelliten einheitlich erfasst und ausgewertet. Diese Daten sind eine wichtige Informationsquelle über die Landnutzung und deren Veränderung sowie bei umweltrelevanten Fragestellungen. Die hochauflösenden Fernerkundungsdaten können wegen des damit verbundenen finanziellen und personellen Aufwandes allerdings nicht flächendeckend ausgewertet werden. Fernerkundungsdaten können die Flächenerhebung nur ergänzen, nicht ersetzen.

Angaben zum Versiegelungsgrad der Siedlungs- und Verkehrsflächen lassen sich aus der amtlichen Flächenstatistik nicht ableiten (vergleiche Antworten zu den Fragen 3 und 5). Es existieren jedoch eine Reihe Einzeluntersuchungen und Studien zur Flächenversiegelung, aus denen Informationen zum Versiegelungsgrad abgeleitet werden können. Da in vielen Kommunen inzwischen die Höhe der Abwassergebühren auch vom Versiegelungsgrad des Grundstücks abhängt, dürfte sich die Datenbasis zum Thema Versiegelung künftig weiter verbessern.

11. Ist dabei eine bundeseinheitliche Erfassung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen bzw. des Zuwachses versiegelter Flächen gewährleistet?

Die bundeseinheitliche Erfassung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist durch die Nutzung des bundeseinheitlichen und im Agrarstatistikgesetz ausdrücklich genannten Nutzungsartenverzeichnisses der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet (vergleiche Antworten zu den Fragen 3, 5 und 10).

Neben direkten Kontakten zwischen dem Statistischen Bundesamt und den Ländern erfolgen jährlich Besprechungen mit den zuständigen Länderreferenten zur gemeinsamen Diskussion und Abstimmung auftretender Fragen. Diese betreffen u. a. die Aktualisierung der Erfassungsmethoden, Umstellungen im Rahmen der inzwischen abgeschlossenen Einführung des automatisierten Liegenschaftsbuches und -katasters, verfahrenstechnische Verbesserungen bei der Datenerfassung oder korrigierte Flächenzuordnungen.

In den neuen Bundesländern kommt es durch die Umstellung auf das automatisierte Liegenschaftsbuch immer noch zu Unschärfen bei der Flächenerhebung. Positionen, die bei der Umstellung nicht zuzuordnen waren, wurden zunächst der Nutzungsart „andere Nutzung“ und werden nun Schritt für Schritt im Rahmen von Neuvermessungen den tatsächlichen Nutzungsarten zugeordnet.

Hinsichtlich des Versiegelungsgrades bzw. zur Erfassung der Zunahme der versiegelten Flächen wird eine Verbesserung der Datenlage angestrebt (vergleiche Antwort zu der Frage 12).

12. Welche Maßnahmen zur Verbesserung der statistischen Datenbasis bei der Erfassung der Entwicklung von Verkehrs- und Siedlungsflächen hält die Bundesregierung für erforderlich?

Die Bundesrepublik Deutschland hat – auch im internationalen Vergleich – eine gute statistische Datenlage zum quantitativen Monitoring der Flächennutzung. Die amtliche Flächenerhebung gibt Auskunft über die Menge der neu für Siedlungs- und Verkehrszwecke genutzten ehemaligen Freiflächen. Sie kann auch bei Aussagen über die regionale und lokale Differenzierung der Entwicklung zu Grunde gelegt werden. Darüber hinaus lassen sich über die Automatisierten Liegenschaftsbücher (ALB) und künftig mit dem Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) auch Untersuchungen zur regionalen Siedlungsstruktur durchführen.

Im Hinblick darauf, dass neben qualitativen Aspekten auch die räumlichen Unterschiede der Siedlungsflächenentwicklung für die Formulierung von Strategien zur Verminderung der Flächeninanspruchnahme (z. B. unterschiedliche Versiegelungsgrade in ländlichen Räumen und Verdichtungsräumen) von Bedeutung sind, strebt die Bundesregierung grundsätzlich in diesem Bereich eine Verbesserung der Informationsgrundlagen an. So wäre es überlegenswert, dass es für den Boden- und den Naturschutz sowie für Naherholung und Wohnum-

feldqualität zusätzliche Indikatoren zur qualitativen Veränderung von Flächen und Böden sowohl innerhalb als auch außerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen gibt. Zur weiteren Abklärung dieser Fragen hat das BMVBW kürzlich das Forschungsprojekt „Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung“ ausgeschrieben. Eine Weiterentwicklung quantitativer und qualitativer Indikatoren zur noch präziseren Erfassung der Flächeninanspruchnahme muss jedoch mit den Entbürokratisierungsabsichten der Bundesregierung in Einklang stehen.

II. Politische Zielstellung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

13. Welche unmittelbaren Gefahren gehen vom festgestellten Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen für den Boden als Ressource aus und wie ist in diesem Zusammenhang die Wirksamkeit der Maßnahmen zum ökologischen Ausgleich zu beurteilen?

Der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche führt zu einem dauerhaften Verlust der natürlichen Bodenfunktionen. Der Boden steht außerdem nicht mehr als notwendige Ressource der Land- und Forstwirtschaft (Produktionsfunktion) und als Potenzial für eine multifunktionale, nachhaltige Nutzung zur Verfügung.

Die Bundesregierung verweist insoweit auf das mit Schreiben des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 10. Juni 2004 dem Deutschen Bundestag zugeleitete Umweltgutachten 2004 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (Bundestagsdrucksache 15/3600).

Die Eingriffs- und Ausgleichsregelung soll die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und des Landschaftsbildes gewährleisten. Die Flächeninanspruchnahme kann hierdurch zumindest tendenziell auf für den Naturschutz weniger bedeutsame Flächen gelenkt werden. Trotz Ausgleichsmaßnahmen können aber in der ökologischen Gesamtbilanz zumindest die natürliche Bodenfruchtbarkeit, die lokale Grundwasserneubildung und die Funktionen zur Regulierung des Wasserhaushalts in der Regel nicht ausgeglichen werden und bleiben nachhaltig beeinträchtigt. Auch die Zerschneidung großer Waldgebiete lässt sich kaum ausgleichen. Deshalb zielen die Regelungen im Bundesnaturschutzgesetz auf eine Vermeidung von Eingriffen und erst bei unvermeidlichen Eingriffen auf einen Ausgleich. Die Eingriffsregelung nach dem Baugesetzbuch (BauGB) unterwirft hingegen den Eingriff sowie die Bewältigung seiner Folgen durch Ausgleich einer umfassenden Abwägung mit anderen Belangen.

14. Inwieweit lassen sich diese Gefahren den einzelnen Nutzungsarten – auch in Abhängigkeit von der Frage der Versiegelung – zuordnen?

Von gewerblichen Gebäude- und Freiflächen sowie von Betriebsflächen und Friedhöfen geht – je nach Art der gewerblichen Nutzung und der Art der gehandhabten Materialien – u. U. eine erhöhte Gefahr von Bodenkontaminationen aus. Von Grünflächen gehen bei normaler Pflege die geringsten Gefahren aus.

Wirkungen auf den Wasserhaushalt hängen generell vom Versiegelungsgrad ab. Auch hier ist eine ähnliche Rangfolge des Schadenspotenzials der Nutzungen anzunehmen, wie bei den potenziellen Bodenkontaminationen, wobei allerdings gewerbliche Flächen mit Büronutzungen häufig höhere Versiegelungsgrade aufweisen als Wohngrundstücke.

Die Produktionsfunktion der Böden für die Land- und Forstwirtschaft geht bei der Umwandlung von bislang landwirtschaftlich genutzten Flächen und Wäldern in Siedlungs- und Verkehrsflächen generell verloren.

15. Sind diese Gefahren allgemeingültig oder gelten sie erst im Zusammenhang mit dem Erreichen einer bestimmten Dichte an Siedlungs- und Verkehrsflächen innerhalb einer Region?

Bei in etwa gleicher Bevölkerungsdichte in einer Region sind die negativen Auswirkungen von Siedlungs- und Verkehrsflächen in einer dispersen Siedlungsstruktur deutlich höher als bei einer dichten und kompakten Siedlungsstruktur mit klar abgegrenzten Freiräumen. In dicht besiedelten Regionen ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche und die versiegelte Fläche pro Einwohner oder pro Arbeitsplatz geringer als in dünn besiedelten Gebieten (vergleiche Antworten zu den Fragen 1 und 3). Insoweit ist eine maßvolle Verdichtung ein wichtiger Beitrag zum Ressourcenschutz und zur Abwehr der aus der Nutzung von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke resultierenden Gefahren. Gleichwohl summieren sich die negativen Wirkungen der Bodenversiegelung und sind deshalb – bezogen auf die Region – in dichter besiedelten Regionen höher als in dünn besiedelten. Hinsichtlich der angesprochenen Zusammenhänge wird dazu auf das bereits zitierte Umweltgutachten 2004 (Bundestagsdrucksache 15/3600) verwiesen.

16. Inwieweit steht ein Zuwachs von Verkehrs- und Siedlungsflächen, die nicht versiegelt sind, dem Ziel des Ressourcenschutzes entgegen?

Viele unversiegelte Siedlungs- und Verkehrsflächen sind durch intensive menschliche Nutzungen hoch verdichtet oder mit Schad- oder Fremdstoffen belastet und eignen sich nicht mehr oder nur sehr eingeschränkt für den Anbau von Nahrungsmitteln oder nachwachsenden Rohstoffen. Die natürlichen Bodenfunktionen, einschließlich der Funktion für die biologische Vielfalt sowie den Wasser- und Stoffhaushalt, sind dort eingeschränkt.

Zu dem eingeschränkten Nutzen unversiegelter, begrünter Siedlungs- und Verkehrsflächen (Gärten, öffentliche Grünflächen) im Hinblick auf den Schutz der Ressource „Biologische Vielfalt“ ebenso wie zu der vermehrten Verkehrserzeugung und dem vermehrten Ressourcen- und Energieverbrauch disperser Siedlungsstrukturen mit geringer Nutzungsdichte wird auf die Antworten zu den Fragen 2, 13, 14 und 15 verwiesen.

17. Welcher Unterschied in Bezug auf den Ressourcenschutz besteht zwischen nicht versiegelten Siedlungs- und Verkehrsflächen, wie z. B. Garten- oder Ausgleichsflächen einerseits und land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen andererseits, der die Einbeziehung von Garten- und Ausgleichsflächen in das 30-ha-Ziel rechtfertigt?

Umfassende Bewertungen der genannten Flächen liegen noch nicht vor. Die Artenvielfalt ist in vielen intensiven Nutzungssystemen geringer als auf ökologischen und extensiv genutzten Flächen. Heimische Tier- und Pflanzenarten sind zu ihrem weit überwiegenen Anteil, insbesondere die spezialisierten und gefährdeten Arten, auf naturnahe Wälder sowie ökologisch und landwirtschaftlich nicht zu intensiv bewirtschaftete Lebensräume angewiesen, die durch Gartenflächen nicht ersetzt werden können. Der hohe Anteil nichteinheimischer Arten in Gärten stellt eher eine Bedrohung dar (invasive Arten). Viele Tierarten sind sensibel gegenüber Störungen; Gärten werden erheblich intensiver durch Menschen frequentiert als landwirtschaftliche Flächen und Wälder. Die Erreichung des 30-ha-Ziels wird durch Ausgleichsflächen weder in Frage gestellt noch erschwert (vergleiche Antwort zu der Frage 6). Zu dem Unterschied zwischen Garten- oder Ausgleichsflächen einerseits und landwirtschaftlich genutzten Flächen und

Waldflächen andererseits in Bezug auf Ressourcenschutz wird auf die Antworten zu den Fragen 2, 13, 14, 15 und 16 verwiesen.

18. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die Zielstellung zur zusätzlichen Flächeninanspruchnahme nicht apodiktisch ist und auf den Zuwachs an versiegelten Flächen konkretisiert werden sollte, bzw. warum wurde eine Konkretisierung und Differenzierung bisher nicht vorgenommen?

Es handelt sich bei dem Ziel einer Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Flächen auf 30 ha pro Tag um eine Leitvorstellung, die allen Akteuren unter Respektierung ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche Orientierung zu einer deutlichen quantitativen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme geben soll. Eine Konkretisierung dieses Schlüsselindikators auf den Zuwachs an versiegelter Fläche ist nicht vorgesehen. Gleichwohl wird bei der Erfassung der quantitativen und qualitativen Aspekte der Flächeninanspruchnahme eine höhere Differenzierung angestrebt.

19. Hält die Bundesregierung eine differenzierte Betrachtung des 30-ha-Ziels zwischen städtischen Ballungszentren und ländlichen Räumen für geeignet, um den unterschiedlichen Gegebenheiten und Handlungserfordernissen Rechnung zu tragen?

Das 30-ha-Ziel gilt als Leitvorstellung für die Bundesrepublik Deutschland insgesamt. Alle Teilräume müssen dazu ihren Beitrag leisten. Wegen der unterschiedlichen Bedingungen, beispielsweise in städtischen Ballungszentren und ländlichen Räumen, werden diese Beiträge verschieden hoch ausfallen. Wie für die Verminderung der Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr tragen auch für deren regionale Verteilung vor allem die Länder im Rahmen der Raumordnungsplanung die Verantwortung.

20. Welche Zielkonflikte sieht die Bundesregierung zwischen Wohnraumbedarf, Wirtschaftswachstum, Verkehrsentwicklung und Flächeninanspruchnahme?
21. Wie möchte die Bundesregierung mit den in der Antwort zu Frage 20 beschriebenen Zielkonflikten umgehen?

Eine der größten Herausforderungen bei der Erreichung des 30-ha-Ziels liegt darin, dass eine Vielzahl von Akteuren für die Ausweisung, Vermarktung und Nutzung von Siedlungs- und Verkehrsflächen verantwortlich ist und zwischen mehreren gleichwertigen Zielen wie Ökologie, wirtschaftlichem Wachstum, Erfüllung von Mobilitätsbedürfnissen und einer sozial angemessenen Wohnraumversorgung abgewogen werden muss. Es ist Aufgabe der für die Aufstellung von Raumordnungs- und Fachplänen zuständigen Stellen, die dabei auftretenden Zielkonflikte unter Berücksichtigung der vielfältigen Raum- und Bodenfunktionen zu lösen. Die Bundesregierung hat dafür die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen, die eine gerechte und nachvollziehbare Abwägung der unterschiedlichen Belange unter Beteiligung der Betroffenen sowohl bei der Planaufstellung als auch bei der Prüfung und Genehmigung einzelner Vorhaben ermöglichen.

22. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus der Feststellung des Rates für Nachhaltigkeit, dass die Interessenkonflikte in Bezug auf das 30-ha-Ziel nicht ausgetragen seien und konzeptionelle Unstimmigkeiten bestünden?

Für die Lösung der im Zusammenhang mit dem Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auftretenden Interessenkonflikte gibt es keinen Königsweg. Vielmehr muss es gelingen, durch untereinander abgestimmte Handlungskonzepte und Einzelmaßnahmen staatlicher, kommunaler und privater Akteure Beiträge zum Flächensparen und zum Flächenrecycling zu leisten. Die Bundesregierung legt in ihrem Fortschrittsbericht zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im Einzelnen dar, welche Leitgedanken sie dabei verfolgt und welche Einzelmaßnahmen Erfolg versprechend und umsetzbar erscheinen. Sie stimmt dabei in wesentlichen Teilen mit den Vorschlägen des Rates für Nachhaltigkeit überein.

III. Konsequenzen für den Wohnungsbau

23. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Anteil versiegelter Flächen für reine Wohnzwecke an der täglichen zusätzlichen Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche ein?

Statistische Daten zum Anteil versiegelter Flächen liegen nicht vor (vergleiche Antwort zu der Frage 3). Geht man von einem Versiegelungsanteil von knapp 50 % der Wohnbaufläche aus, ergibt sich aus Tabelle 2 für das Jahr 2002 ein Anteil des Zuwachses versiegelter Flächen für Wohnzwecke im Verhältnis zum Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche insgesamt von ca. 16,5 %.

24. Mit welchem jährlich erforderlichen Zuwachs an Wohnungen rechnet die Bundesregierung im Zeitverlauf bis 2020, um die derzeit gefestigte Wohnungsmarktsituation in Deutschland nicht zu gefährden?

Amtliche Wohnungsprognosedaten im Zeitverlauf bis 2020 liegen der Bundesregierung derzeit nicht vor.

Eine von dem Forschungsinstitut empirica im Rahmen der Ressortforschung des BMVBW durchgeführte Studie zu den wohnungspolitischen Konsequenzen der langfristigen demographischen Entwicklung hat für den Zeitraum 2005 bis 2020 für den Ein- und Zweifamilienhausbau einen jährlichen bundesweiten Bedarf von durchschnittlich 165 000 Wohnungen und für den Geschosswohnungsbau von 114 000 Wohnungen, das heißt insgesamt ca. 280 000 Wohnungen, ermittelt. Der jährliche Neubaubedarf von 336 000 Wohnungen in den Jahren 2005 bis 2010 geht dabei auf 227 000 Wohnungen im Zeitraum 2015 bis 2020 zurück. Die genannten Zahlen unterschätzen den tatsächlichen Neubaubedarf insofern, als darin der – kaum abschätzbare – Neubaubedarf infolge „struktureller“ Nachfrageverschiebungen z. B. wegen überregionaler Wanderungen nicht enthalten ist. Den Berechnungen liegt eine Trendfortschreibung bei einer jährlichen Zuwanderung von 200 000 Einwohnern zu Grunde. Um den Zuwachs an Wohnungen zu bestimmen, müssen noch die zu erwartenden Abrisse leer stehender Wohnungen in Abzug gebracht werden, die sich jedoch nicht genau beziffern lassen. Allein in den neuen Ländern soll im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost bis 2009 der Rückbau von 350 000 Wohnungen gefördert werden.

Das BBR hat auf der Grundlage neuester Zahlen aktualisierte Bevölkerungs- und Haushaltsprognosen erstellt und erarbeitet hierauf aufbauend zurzeit eine Wohnungsprognose bis zum Jahr 2020. Die Ergebnisse dieser Prognose sind im Frühjahr 2005 zu erwarten.

25. Wie wirkt sich der jährlich erforderliche Zuwachs an Wohnungen 2020 auf die Entwicklungen der täglichen zusätzlichen Flächeninanspruchnahme aus?

Eine realistische Abschätzung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme infolge des Zuwachses an Wohnungen ist nicht möglich. Entsprechende Angaben der Bautätigkeitsstatistik – insbesondere Angaben zu der in Anspruch genommenen Grundstücksgröße im Wohnungsbau – werden seit Inkrafttreten des 3. Statistikbereinigungsgesetzes 1996 nicht mehr erhoben.

26. Hält die Bundesregierung restriktivere Regulierungen im Planungsbereich für Wohnungsbauten gerade mit Blick auf die Wohnraumprognosen für erforderlich?
27. Wenn ja, wie geht die Bundesregierung dabei mit ihrer Verantwortung für die Entwicklung des Mietmarktes um?

Nein. Allgemeine restriktivere Regulierungen stehen u. a. im Widerspruch zu den Bemühungen der Bundesregierung um Bürokratieabbau. Zudem kann die Planung von Standorten für Wohnbauvorhaben nicht ohne Rücksicht auf die tatsächlichen innerörtlichen Entwicklungsmöglichkeiten entschieden werden, da die rechtlichen, finanziellen und sonstigen tatsächlichen Möglichkeiten der Gemeinde sowie ein städtebauliches Gesamtkonzept zu berücksichtigen sind und ein Abgleich mit sonstigen Belangen, insbesondere auch Umweltbelangen, vor Ort getroffen werden muss. Des Weiteren könnten allgemeine restriktivere Regulierungen in angespannten Märkten, wie z. B. in München, Stuttgart oder Köln höhere Mieten und steigende Immobilienpreise zur Folge haben mit negativen sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen. Um zu einer geringeren Flächeninanspruchnahme beizutragen, unterstützt die Bundesregierung eine verstärkte Verlagerung der Nachfrage auf den Bestand und fördert im Rahmen der Städtebauförderung die Aufwertung und Wiedernutzung von innerstädtischen Brachflächen. So haben die Absenkung der Neubauförderung auf das Niveau der Bestandszulage im Rahmen der Eigenheimzulage und der Übergang vom sozialen Wohnungsbau zu einer sozialen Wohnraumförderung die Förderschwerpunkte der genannten Instrumente zugunsten des Wohnungsbestandes verschoben.

28. Wie lässt sich nach Auffassung der Bundesregierung der notwendige Zuwachs an Wohnungen mit dem Ziel zur Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Übereinstimmung bringen?

Die Bundesregierung ist sich bewusst, dass es zwischen den Zielen einer reduzierten Flächeninanspruchnahme und einer angemessenen Wohnungsversorgung Konflikte geben kann. Wie in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung dargelegt, muss es in solchen Fällen darum gehen, die verschiedenen Ziele möglichst miteinander in Einklang zu bringen. Sofern eine steigende Wohnungsnachfrage nicht aus dem vorhandenen Bestand und der (Wieder-)Nutzung oder effizienteren Nutzung vorhandener Flächen gedeckt werden kann, ist insbesondere in Regionen mit Zuwanderung eine Neuausweisung von Bauland erforderlich, wenn daraus resultierende steigende Wohnkosten vermieden werden sollen. In einem solchen Fall sollte den Belangen des Umweltschutzes Genüge getan werden, z. B. durch flächensparende und umweltschonende Bauweisen und durch die Anwendung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelung. Dabei ist in der bundesweiten Bilanz auch in Rechnung zu stellen, dass es Regionen gibt, in denen z. B. aufgrund der Abwan-

derung und Geburtendefizite ggf. Siedlungs- und Verkehrsflächen nicht mehr genutzt werden.

29. Welche Bedeutung räumt die Bundesregierung dem Instrument der zusätzlichen Baulandausweisung in ländlichen Regionen mit hohem Siedlungsdruck ein, um jungen Familien Lebensperspektiven in ihren Heimatgemeinden geben zu können?

Eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung ist auch dem Ziel einer sozial gerechten Bodennutzung verpflichtet (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB). Dies erfordert eine bedarfsgerechte Bereitstellung von Bauland durch die Kommunen, die insbesondere auch die sozialen Auswirkungen – wie z. B. faktische Verdrängungseffekte der einheimischen Bevölkerung in den angesprochenen Regionen mit hohem Siedlungsdruck – berücksichtigt. Im Einklang mit den städtebaurechtlichen Vorschriften setzen viele Kommunen bereits seit den 70er Jahren diese Zielsetzung im Rahmen so genannter „Einheimischen-Modelle“ um. Damit kann auch in solchen Gemeinden, die eine starke Nachfrage nach Bauland durch auswärtige Interessenten zu verzeichnen haben, Einheimischen der Erwerb von Baugrundstücken zu bezahlbaren Preisen ermöglicht werden. Die Bundesregierung sieht hierin ebenso wie bei verschiedenen anderen Modellen einer aktiven Baulandbereitstellungspolitik durch die Gemeinde (z. B. Entwicklung gemeindeeigener Flächen, Zwischenerwerb durch von der Gemeinde eingeschaltete Gesellschaften) eine Möglichkeit, unerwünschten Auswirkungen einer Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme zu begegnen.

30. Welche Auswirkungen erwartet die Bundesregierung durch eine restriktive Bodenmanagementpolitik auf die Entwicklung der Baulandpreise?
31. Nimmt die Bundesregierung steigende Baulandpreise bei der Umsetzung ihrer Strategie für eine nachhaltige Entwicklung billigend in Kauf?

Jede Form von Bodenmanagementpolitik wird die Baulandpreise beeinflussen. Bei einer Verknappung des Baulandangebots ist eine Erhöhung der Baulandpreise demzufolge nicht auszuschließen. Zu berücksichtigen sind dabei allerdings immer die unterschiedlichen Marktverhältnisse, wobei für das Bundesgebiet insgesamt von Bedeutung ist, dass sich die Baulandpreise nach den hohen Steigerungsraten in den frühen 90er Jahren derzeit auf diesem Niveau stabilisiert haben.

Insoweit ergibt sich nach dem Bauland- und Immobilienmarktbericht 2004 des BBR, in dem periodisch die Bauland- und Immobilienmarktdaten des Statistischen Bundesamtes sowie ausgewählter Gutachterausschüsse aufbereitet werden, folgendes Bild: Der Anstieg der Preise für Wohnbauland betrug im Bundesdurchschnitt 2002 gut 3 Euro/m² bzw. 3,5 % auf knapp 102 Euro/m². Im Durchschnitt der alten Länder waren für Wohnbauland rund 104 Euro/m² zu entrichten, in den neuen Ländern rund 63 Euro/m². Die regionstypische Verteilung ergibt für die alten Länder in den Kernstädten gut 310 Euro/m², in den zugehörigen Umlandkreisen gut 100 Euro/m², in ländlichen Kreisen gut 50 Euro/m². In den neuen Ländern betragen diese Werte jeweils rund 200 Euro/m² (Kernstädte), 35 Euro/m² (Umlandkreise) und 50 Euro/m² (ländliche Kreise).

Auch die Entwicklung der Wohnbaulandpreise in den Jahren 2003 und 2004 kann aufgrund der vom Deutschen Städtetag ermittelten Tendenz- und Prognosewerte als stabil beurteilt werden. In der Tendenz ergeben sich stagnierende, in den neuen Ländern auch rückläufige Preisverläufe.

Bei diesem Stand sollten sich die Auswirkungen einer Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme durch eine verminderte Zurverfügungstellung zusätzlichen Baulands in einem sozialen wie wirtschaftlich verträglichen Rahmen halten, zumal eine bedarfsgerechte Neuausweisung von Bauland damit nicht in Frage gestellt wird und auch die vielfältigen Möglichkeiten zur effizienteren Ausnutzung des vorhandenen Baulandes durch kosten- und flächensparendes Bauen in vielen Regionen noch längst nicht ausgeschöpft sind.

32. Wie geht die Bundesregierung bei steigenden Baulandpreisen mit Zielkonflikten bei der Nachhaltigkeitsstrategie und ihren Bemühungen um kostengünstiges Bauen um?

Der Grundstückspreis verursacht nur einen Teil der Kosten bei der Herstellung neuer Gebäude. Höhere Grundstückspreise können durch effiziente Grundstücksnutzung sowie flächen- und kostensparendes Bauen ganz oder teilweise kompensiert werden, wie dies auch heute schon in vielen Ballungsgebieten und Städten geschieht. Die Bundesregierung wird die „Initiative kostengünstig qualitätsbewusst Bauen“ mit Nachdruck fortführen. Einige der Hauptziele der Initiative sind der Abbau von Hemmnissen beim kostengünstigen Bauen und die Verbesserung von Markttransparenz und Verbraucherinformationen. Hierzu werden vorhandene Erfahrungen und Kenntnisse im kostengünstigen und qualitätsvollen Bauen interessenneutral zusammengeführt und aufbereitet. Dieses Informationsangebot enthält etwa spezielle Informationen zum Erwerb und zur effizienten Nutzung von Grundstücken, die auch im Internet unter www.kompetenzzentrum-iemb.de/Informationssystem abgerufen werden können.

Im Übrigen hat die Eigentumpolitik im Rahmen der Wohnungspolitik der Bundesregierung einen besonderen Stellenwert. Mehrere Fördermaßnahmen, die mit einem erheblichen finanziellen Engagement einhergehen, unterstützen die Wohneigentumsbildung. Neben der Eigentumsförderung im Rahmen der Eigenheimzulage, die nach dem Entwurf eines Gesetzes zur finanziellen Unterstützung der Innovationsoffensive durch Abschaffung der Eigenheimzulage zum Ende des Jahres 2004 auslaufen soll, spielen die Förderung des Bausparens und die soziale Wohnraumförderung eine wichtige Rolle. Daneben existieren verschiedene Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Lastenzuschuss für selbst nutzende Wohneigentümer nach dem Wohngeldgesetz. Im Rahmen der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge (Riester-Rente) besteht die Möglichkeit, einen Betrag über das so genannte Zwischenentnahmemodell zur Herstellung oder Anschaffung von selbst genutztem inländischen Wohneigentum zu verwenden. Flankiert werden die wohnungspolitischen Maßnahmen durch städtebauliche Förderinstrumente, die vor allem der Wohnumfeldverbesserung zugute kommen.

33. Wie möchte die Bundesregierung die betroffenen Städte und Gemeinden bei ihrer im Wohnungs- und Mietenbericht 2002 gemachten Feststellung unterstützen, dass den in einigen Wachstumsregionen sich andeutenden Wohnungsmarktanspannungen vor allem durch ein steigendes Wohnungsangebot begegnet werden muss, das insbesondere ein ausreichendes Baulandangebot voraussetzt?

Zu den von der Bundesregierung angewandten Instrumenten wird auf die Antwort zu der Frage 26 verwiesen. Die dort angesprochene Förderung der Aufwertung und Wiedernutzung von Brachflächen trägt zur Marktentspannung bei.

34. Wie steht die in Frage 33 genannte Feststellung der Bundesregierung in Übereinstimmung mit dem Ziel der Bundesregierung zur Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen?

In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass einer zusätzlichen Flächeninanspruchnahme in Wachstumsregionen durch Rückbau renaturierte Flächen in schrumpfenden Regionen gegenüberstehen. Im Übrigen ist der Bundesregierung bewusst, dass zwischen dem Flächensparziel und anderen Zielen, wie dem für den Abbau der Arbeitslosigkeit notwendigen Wirtschaftswachstum und einer angemessenen Wohnungsversorgung, abgewogen werden muss und nach Wegen zu suchen ist, wie die verschiedenen Ziele möglichst miteinander in Einklang zu bringen sind. Hierfür steht ein ganzes Bündel von Instrumenten zur Verfügung (vergleiche Antworten zu den Fragen 26 und 28).

IV. Zusammenhang zu den aktuellen Entwicklungen und Herausforderungen im Städtebau

35. Wie wird sich der Umfang erforderlicher Stadtumbaumaßnahmen auf Grund von Migration und Demographie nach Einschätzung der Bundesregierung künftig entwickeln?

Die demographische Entwicklung und der wirtschaftliche Strukturwandel erfordern sowohl in den neuen als auch in den alten Bundesländern Maßnahmen, durch die in von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffenen Gebieten Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden (Stadtumbaumaßnahmen). Zur Integration von Migranten sind dagegen eher Maßnahmen des Programms „Soziale Stadt“ geeignet.

Den künftigen Stadtumbaubedarf wird der Städtebauliche Bericht behandeln, den der Deutsche Bundestag bis Ende 2004 erbeten hat. Zu dessen Vorbereitung fragt die Bundesregierung bei den Ländern nach, wie sie die künftige Entwicklung der notwendigen Stadtumbaumaßnahmen einschätzen.

Die bislang erkennbare Entwicklung hat die Bundesregierung ihren Entscheidungen über die beiden Förderprogramme zum Stadtumbau zu Grunde gelegt. Für das Programm Stadtumbau Ost sind für den Zeitraum 2002 bis 2009 insgesamt 2,5 Mrd. Euro vorgesehen, wovon der Bund rund 1 Mrd. Euro zur Verfügung stellt. Für den Stadtumbau West sollen im Zeitraum 2004 bis 2011 rund 1,2 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, wovon der Bund ein Drittel trägt. Das unterschiedliche finanzielle Volumen berücksichtigt, dass Stadtumbau in den alten Ländern in regional begrenztem Umfang erforderlich ist.

36. Sieht die Bundesregierung auf Grund dieser Prognose in der Bewältigung des Stadtumbauprozesses auch in der Zukunft eine gesamtstaatliche Herausforderung?

Ja. Die Bundesregierung sieht im Stadtumbau eine wichtige neue städtebauliche Aufgabe. Deshalb wurde der Stadtumbau im Rahmen der am 20. Juli 2004 in Kraft getretenen Novellierung im BauGB verankert. Nach Auffassung der Bundesregierung ist der Stadtumbau eine gesamtstaatliche Herausforderung, der sich der Bund, die Länder und die Kommunen gemeinsam stellen müssen. Daher beteiligt sich der Bund an der Finanzierung des Stadtumbaus mit den in der Antwort zu der Frage 35 dargestellten Bundesfinanzhilfen.

37. Welche positiven Effekte erwartet die Bundesregierung aus den Stadtbauprozessen, insbesondere aus den Rückbaumaßnahmen, auf die Erreichung des 30-ha-Zieles?

Der aufgrund des demographischen Wandels erforderliche Stadtbau eröffnet die Möglichkeit, das Flächenwachstum der Städte nach außen einzudämmen und eine stärkere Innenentwicklung zu erreichen. Ziel ist, dass die Innenstädte die Qualitäten bieten, derentwegen viele Bürger bislang an den Stadtrand ziehen. Deshalb soll der Stadtbau u. a. mehr Grün und mehr Kinderspielplätze in die Innenstädte bringen, damit sich dort das Wohnen und das Leben von Familien mit Kindern verbessert. Auf diese Weise soll die Eigentumsbildung in der Stadt begünstigt und der Bau von Eigenheimen am Stadtrand vermindert werden. Leerstand und Brachen in den Innenstädten ermöglichen darüber hinaus, dem Einzelhandel dort attraktive Standorte anzubieten, die dieser bislang eher außerhalb der Städte fand. Ähnliches gilt für die Ansiedlung umweltverträglicher Unternehmen. Insgesamt eröffnet der Stadtbau damit die Chance, durch verstärkte Innenentwicklung die Flächeninanspruchnahme erheblich zu verringern.

38. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Folgekosten für die öffentliche Infrastruktur, insbesondere die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, auf Grund von Bevölkerungsrückgängen?

Der demografische und wirtschaftliche Wandel wirkt sich auf die städtische wie auch auf die ländliche Infrastruktur aus. Denn sowohl bei der sozialen Infrastruktur (wie Schulen, Kindergärten, Jugendeinrichtungen, Seniorenstätten) als auch bei der technischen Infrastruktur (Ver- und Entsorgung) sind Anpassungen notwendig. Die Dispersion der Siedlungsentwicklung ist ressourcenintensiv und geht mit einem steigenden Kostenaufwand für die Infrastruktur einher. Besonders problematisch ist dies in Regionen, in denen die Bevölkerung schon heute durch Abwanderung schrumpft.

Eine wichtige Aufgabe ist, die Kosten der erforderlichen Anpassungsmaßnahmen von vornherein gering zu halten. Deshalb empfiehlt die Bundesregierung, den Rückbau grundsätzlich von außen nach innen durchzuführen, damit Versorgungsstränge ganz gekappt werden können und nicht umgebaut werden müssen. Diese Frage wurde eingehend in den Workshops zum Bundeswettbewerb Stadtbau Ost behandelt. In den alten Bundesländern ist bislang der durch die Bevölkerungsentwicklung bedingte Anpassungsbedarf gering.

Um den Handlungs- und Förderbedarf im Bereich der technischen Infrastruktur konkreter zu ermitteln, wird die Bundesregierung in Kürze ein Gutachten in Auftrag geben. Dies geschieht in Abstimmung mit den Verbänden der Ver- und Entsorgungsunternehmen.

39. Sieht die Bundesregierung in der Tatsache, dass die Folgekosten des Bevölkerungsrückgangs für die öffentliche Ver- und Entsorgungsinfrastruktur von den verbliebenen Einwohnern getragen werden müssen, einen Bedarf für staatliches Handeln, um dem wachsenden Wegzugsdruck durch steigende Wohnnebenkosten in den betroffenen Städten und Gemeinden entgegenzuwirken?
40. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, Bürger von besonders betroffenen Städten vor den durch Bevölkerungsschwund induzierten zusätzlichen Kosten der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur zu schützen?

Die Folgekosten des Bevölkerungsrückgangs sind nicht allein von den verbliebenen Einwohnern zu tragen. So lassen die zuständigen Landesbehörden nicht

zu, dass die Versorger die Kosten für den Rückbau von technischer Infrastruktur auf die Gebühren umlegen.

Auch darf nicht übersehen werden, dass die Versorgungsunternehmen und die Städte, die an den Versorgungsunternehmen vielfach beteiligt sind, ein Interesse daran haben, ihre Einwohner und Kunden zu behalten und deshalb nicht mit zu hohen Gebühren zu belasten.

Mit der Öffnung der Förderprogramme für Investitionen, die zur Anpassung der Infrastruktur im Zuge des Stadtumbaus erforderlich sind, hilft die Bundesregierung den Gemeinden, den Bürgern eine funktionierende technische Infrastruktur zu tragbaren Preisen zur Verfügung zu stellen. Sowohl im Programm Stadtumbau Ost als auch im neuen Programm Stadtumbau West ist die Anpassung der städtischen Infrastruktur förderfähig.

41. Warum nimmt die Bundesregierung die Anpassung der öffentlichen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur nicht in den Katalog der förderwürdigen Rückbaumaßnahmen beim Stadtumbau auf?

Die Anpassung der öffentlichen Ver- und Entsorgungsinfrastruktur ist sowohl im Programm Stadtumbau Ost als auch im Programm Stadtumbau West nach den Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarungen förderfähig.

Darunter fällt auch der Rückbau von technischer Infrastruktur. Dieser wird allerdings beim Programm Stadtumbau Ost nicht in dessen Bereich Rückbau gefördert, der allein den Rückbau von Wohnungen betrifft. Der Rückbau und andere Vorhaben zur Anpassung der Infrastruktur sind jedoch im Aufwertungsteil dieses Programms förderfähig.

42. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über die Fortschritte bei der Umnutzung innerstädtischer Brachflächen?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass es in vielen Bereichen Fortschritte bei Umnutzung innerstädtischer Brachflächen gibt. Nach den ihr vorliegenden Berichten spielt die Wiedernutzung von Brachen bei den zuständigen Städten und Gemeinden eine große Rolle. Heute betrachten nach der BBR-Gewerbebaulandumfrage 2003 über 70 % – erheblich mehr als bei früheren Umfragen – der beteiligten Kommunen die Revitalisierung von Brachflächen als vorrangige Aufgabe der Kommunalentwicklung. Dabei steigt die zugemessene Bedeutung mit zunehmender Gemeindegröße. Andererseits verfügen bislang nur wenige Gemeinden über Beschlüsse zur vorrangigen Entwicklung von Brachen vor der Neuausweisung. In wenigen Fällen ist eine so gute Nachfrage vorhanden, dass Flächenrecycling weitgehend als „Selbstläufer“ betrachtet wird. In über 80 % der befragten Kommunen wurden dennoch während der letzten 10 Jahre Brachflächen wieder genutzt. Wie zu erwarten, stiegen die Recycling-Aktivitäten mit wachsender Gemeindegröße und Zentralität. In über 90 % der Großstädte und allen großen Kernstädten und Metropolen erfolgten entsprechende Maßnahmen. Statistische Grundlagen liegen hierzu allerdings nicht vor.

Auf ehemaligen brachliegenden Nichtwohnbauf Flächen im Innenbereich wurden in dem Zeitraum 1997 bis 2000 nach Berechnungen des UBA ca. 15 bis 16 ha pro Tag Wohnbaumaßnahmen realisiert. Darüber hinaus wurden möglicherweise in geringerem Umfang gewerbliche Maßnahmen auf ehemaligen brachliegenden Nichtwohnbauf Flächen realisiert.

Hochgerechnet auf das Bundesgebiet (auf Basis der Angaben von 457 Gemeinden; bevölkerungsproportional, kreistypenspezifische Durchschnitte) kann nach der Gewerbebaulandumfrage 2003 von ca. 28 500 ha Brachflächen allein für ge-

werbliche Wiedernutzung ausgegangen werden. Von diesen ca. 28 500 ha Wiedernutzungspotenzialen sind schätzungsweise 40 % in konkreter bauleitplanerischer Bearbeitung und stehen somit dem Baulandmarkt kurzfristig zur Verfügung. Weiterhin sind hochgerechnet etwa 13 000 ha für Grün- und Naturentwicklung vorgesehen.

Einschätzungen zur Höhe der Recyclingquote wurden ferner stichprobenhaft in vier Modellstädten des Projektes „Städte der Zukunft“ (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau) ermittelt. Danach wurden bis zum Jahr 2002 15 bis 42 % des Bestandes von 1997 wiedergenutzt. Die Reaktivierungen konzentrierten sich auf den Innenbereich. In zwei Modellstädten der neuen Bundesländer entstanden allerdings im gleichen Zeitraum neue Brachflächen in erheblichem Umfang.

In einem aktuellen Modellvorhaben des Bundes „Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtreionalen Flächennutzung“ (Experimenteller Wohnungs- und Städtebau) sollen insbesondere auch neue Wege zur Umnutzung städtebaulicher Brachen ermittelt werden.

43. Wie hoch schätzt die Bundesregierung das Potenzial an innerstädtischen Brachflächen in Deutschland ein, das unter städtebaulichen Aspekten durch eine erneute Nutzung für Siedlungs- und Verkehrszwecke (inkl. Begrünung) aufgewertet werden sollte?

Eine Aussage über den Flächenumfang von Brachen auf Bundes- und Landesebene ist insbesondere wegen unvollständigen Datenmaterials nur eingeschränkt möglich. Schätzungen zum Brachenbestand variieren je nach zugrunde liegenden Definitionen, Erhebungsmethoden und Datengrundlagen. Schätzungen des UBA gehen für 2002 von einem Brachenbestand in Höhe von ca. 139 000 ha aus, der sich nach Hochrechnungen um täglich mehr als 9 ha vermehrt (vergleiche Antworten zu den Fragen 7, 8, 9 und 42). Danach umfassen Brachenpotenziale ein Vielfaches des jährlichen Zuwachses der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Nach der BBR-Gewerbebaulandumfrage 2003 verfügen fast 60 % der befragten Gemeinden über Wiedernutzungspotenziale. Im Osten sind es sogar über 70 %. Von den für gewerbliche Nutzung vorgesehenen Potenzialen befinden sich ca. 40 % in konkreter bauleitplanerischer Bearbeitung. Bei den Wiedernutzungspotenzialen für Wohnbauzwecke liegt dieser Anteil nach der BBR-Wohnbaulandumfrage 2003 bei 23 %.

Grundsätzlich sollten Brachflächen vorrangig einer Neu- oder Umnutzung zugeführt werden, damit eine Flächenausweisung an anderer Stelle vermieden werden kann.

Modellrechnungen des BBR verdeutlichen, dass eine verstärkte Wiedernutzung ein vermindertes Angebot an Neubauf Flächen zumindest mittelfristig bis 2010 weitgehend ausgleichen könnte.

44. Wie stark schätzt die Bundesregierung den Einfluss bilanzpolitischer Aspekte von Unternehmen ein, die im Besitz großer innerstädtischer Brachflächen sind, bei denen sie aus wirtschaftlichen Gründen in Zeiten sinkender Immobilienpreise von einer Verwertung absehen?

Grundstücke sind – unabhängig davon, ob es sich um unbebaute Brachflächen oder bebaute Grundstücke handelt – in der Unternehmensbilanz als Sachanlage im Anlagevermögen zu aktivieren. Die einzelnen Bestandteile des Grundvermögens müssen dort nicht gesondert ausgewiesen werden, auch wenn bei bebauten Grundstücken für die Folgebewertung zwischen Grundstück und Gebäude zu trennen ist. Die Bewertung der Grundstücke richtet sich nach den allgemeinen Bewertungsgrundsätzen: Sie sind höchstens mit den Anschaffungskosten anzu-

setzen; planmäßige Abschreibungen erfolgen in der Regel nicht; außerplanmäßige Abschreibungen sind bei einer voraussichtlich dauernden Wertminderung erforderlich.

Sinkende Immobilienpreise mit dauerhaften Wertminderungen spiegeln sich daher auch in den Jahresabschlüssen der Unternehmen wider, die im Besitz großer Brachflächen sind, da die Bilanzen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Unternehmen vermitteln sollen. Rein bilanzpolitische Aspekte spielen bei deren Entscheidungen über Investitionen und die Verwertung von Grundstücken gegenüber den zugrunde liegenden wirtschaftlichen Erwägungen aber allenfalls eine untergeordnete Rolle.

45. Wie wird dieses Potenzial bei der Entscheidung über Maßnahmen zur Erreichung des 30-ha-Ziels berücksichtigt?

Das 30-ha-Ziel erfordert neben der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme die erneute Nutzung vorhandener Flächen. Innerstädtische Brachflächen spielen hierbei eine große Rolle. Sie verfügen einerseits über ein erhebliches Potenzial zur Innenstadtentwicklung, zur Nachverdichtung, zum Geschossbau und auch zur Umnutzung in Wohnbauland. Andererseits können sie trotz integrierter und verkehrsgünstiger Lage aufgrund ihrer Belastung mit Sonderproblemen (Altlasten, Image, Nachbarschaftskonflikte, planungsrechtliche Vorgaben, höhere Risiken und Kosten bei der Grundstücksaufbereitung und Nutzung u. a.) unter Umständen gegenüber neuem Bauland im Nachteil sein.

Ob und inwieweit eine Verwertung solcher innerstädtischer Brachflächen stattfindet, unterliegt der freien und eigenständigen Entscheidung der Unternehmen und Investoren unter Abwägung des Ertrags sowie der Kosten und Risiken. Eventuelle – derzeit in der Diskussion befindliche – staatliche Förderinstrumente und Anreizsysteme zur Reduzierung der tatsächlichen Flächenneuanspruchnahme und erneuten Nutzung vorhandener Flächen können diese Entscheidung unterstützen, jedoch nicht ersetzen. Die in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie geforderte Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist daher unter ökologischen, sozialen und ökonomischen Aspekten zu betrachten.

46. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, das vorhandene Potenzial bei den innerstädtischen Brachflächen durch verbesserte staatliche Anreize auszuschöpfen?

Die Wiedernutzung innerstädtischer Brachflächen gehört zu den Zielen der Städtebauförderung. Das gilt nicht nur für den Stadtumbau, sondern für alle Programmbereiche der Städtebauförderung. Deshalb nennt die Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2004 als Schwerpunkt für den Einsatz der Finanzhilfen die „Wiedernutzung von Flächen, insbesondere der in Innenstädten, unter Berücksichtigung ihrer funktional sinnvollen Zuordnung (Nutzungsmischung)“. Die Städtebauförderung ist damit ein wesentlicher Baustein der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, die zum Ziel hat, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2020 zu verringern.

Eine Finanzierung von Altlastensanierungen ist z. B. über Fondsmodelle möglich. Diese werden bereits regional unterschiedlich eingesetzt. Hier werden Entwicklungspotenziale vermutet. Die Altlastensanierung ist in Richtung Flächenrecycling weiterzuentwickeln und Hemmnisse sind abzubauen. Darüber hinaus sollte der Dialog mit Finanzdienstleistern intensiviert werden, um eine stärkere Anpassung der Angebote von Banken und Versicherungen an den Bedarf von Investoren auf Recyclingflächen zu fördern.

V. Sicherung der kommunalen Planungshoheit

47. Welche konkreten Änderungen beabsichtigt die Bundesregierung für den gesetzlichen Rahmen von Bauplanung und Planverwirklichung im Zusammenhang mit dem 30-ha-Ziel?

Bereits nach früherer Rechtslage (BauGB in der bis zum 20. Juli 2004 geltenden Fassung) bestanden umfangreiche planungsrechtliche Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Insbesondere verpflichtet die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach § 1a Abs. 3 BauGB, für einen Ausgleich des durch die Bodenversiegelung erfolgten Eingriffs in Natur und Landschaft zu sorgen. Auch durch die Möglichkeiten der zeitlichen und räumlichen Entkopplung von Eingriff und Ausgleich in § 1a Abs. 3 i. V. m. § 135a BauGB kann dieses Instrument eine effektive Handhabe gegen übermäßige Flächeninanspruchnahme sein. Hiermit kann, im Sinne der Innenentwicklung, einerseits eine flächensparende, städtebaulich erwünschte Dichte erreicht und andererseits der bislang unbebaute Außenbereich oder auch brachgefallene Bauflächen ökologisch aufgewertet werden.

Mit der Novellierung des BauGB durch das Gesetz zur Anpassung des BauGB an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359), das am 20. Juli 2004 in Kraft getreten ist, sind den Gemeinden weitere Instrumente zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung zur Verfügung gestellt worden: Die Einführung einer Umweltprüfung für grundsätzlich alle Bauleitpläne gewährleistet eine transparente und umfassende Behandlung der umweltbezogenen Belange. Insbesondere die Alternativenprüfung und das Monitoring werden in verstärktem Maße zu Transparenz und gründlicher Auseinandersetzung mit dem Flächenhaushalt einer Gemeinde sowie im Falle von möglichen Fehlentwicklungen zur frühzeitigen Gegensteuerung führen. Im Hinblick auf die Raumordnung enthält das EAG Bau rahmenrechtliche Vorgaben zur Umweltprüfung, die von den Ländern auszuführen sind. Im Übrigen werden allgemeine und grundlegende Bestimmungen zum Anwendungsbereich und dem Verfahren der Umweltprüfung für bundesrechtlich geregelte Planungsbereiche durch den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG, Bundesratdrucksache 588/04) in Form eines Stammgesetzes geregelt. Hierzu kann das jeweilige Fachrecht speziellere Regelungen vorsehen.

Das EAG Bau sieht darüber hinaus zahlreiche weitere Regelungen vor, die geeignet sind, zur sachgerechten Behandlung der Flächeninanspruchnahme beizutragen. Zu nennen sind hier insbesondere die Verdeutlichung der planerischen Instrumente zur Verringerung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme in der Bodenschutzklausel (§ 1a Abs. 2 Satz 1, 2. Halbsatz BauGB), die Rückbauverpflichtung für bestimmte Vorhaben im Außenbereich (§ 35 Abs. 5 BauGB), die Steuerungsinstrumente für Vorhaben im Außenbereich (§ 5 Abs. 2b BauGB), die Revisionsklausel für Flächennutzungspläne (§ 5 Abs. 2 BauGB), die Einführung eines vereinfachten Umlegungsverfahrens (§§ 80 ff. BauGB) zur beschleunigten Mobilisierung von verfügbarem Bauland sowie die Aufnahme von Stadtumbaumaßnahmen in das besondere Städtebaurecht (§§ 171a ff. BauGB).

48. Inwieweit berühren die von der Bundesregierung beabsichtigten Maßnahmen zur Reduzierung der für Siedlungs- und Verkehrszwecke zusätzlich genutzten Flächen die kommunale Planungshoheit?

Die mit der Novellierung des BauGB durch das EAG Bau im Zusammenhang mit der Verringerung der Flächeninanspruchnahme neu eingeführten Vorschriften (vergleiche Antwort zu der Frage 47) beeinträchtigen nicht die kommunale Planungshoheit. Sie gestalten diese vielmehr effektiver aus. Es handelt sich im

Wesentlichen um eine Systematisierung der Verfahrensvorgaben, Verdeutlichungen der bestehenden planerischen Möglichkeiten für die kommunale Praxis sowie um neue planerische Instrumente, die die Gemeinden im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit nutzen können.

49. Wo sieht die Bundesregierung die Grenzen von Bestrebungen zur Kompetenzstärkung der Raumordnung, um die kommunale Planungshoheit weiterhin zu gewährleisten?
50. Wie bewertet die Bundesregierung den zusätzlichen zentralen bürokratischen Aufwand im Zusammenhang mit der von ihr angestrebten Stärkung staatlicher Regionalplanung?

Aufgabe der Raumordnung ist es, durch eine nachhaltige Raumentwicklung die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung zu führen. Im Zuge immer stärker werdender Nutzungskonflikte wird es zunehmend wichtiger, dass der medienübergreifende Integrationsauftrag der Raumordnung in der Praxis umgesetzt wird, um auf dieser Grundlage gleichwertige Lebensverhältnisse sowie die Wirtschaftseinheit im Bundesgebiet gewährleisten zu können.

Vor diesem Hintergrund befürwortet die Bundesregierung eine Stärkung der regionalen Ebene im Sinne der konsequenteren Umsetzung der zurzeit geltenden raumordnerischen Vorgaben und Möglichkeiten in der Praxis. Eine Kompetenzstärkung der Raumordnung durch die Schaffung neuer gesetzlicher Steuerungsmöglichkeiten wird indes nicht angestrebt; daher ist auch keine Schwächung der kommunalen Planungshoheit zu befürchten. Im Gegenteil sollen mit der Stärkung der regionalen Ebene der kommunalen Entwicklung positive Impulse gegeben werden.

Im Zuge der Stärkung der Regionen sollen nach Auffassung der Bundesregierung die kommunalen Planungsspielräume stärker als bisher genutzt werden, indem die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen (Städtenetze) unterstützt wird. Ebenso ist es ein Ziel, durch vertragliche Vereinbarungen von Städten zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne eine kommunalspezifisch orientierte Umsetzung der raumordnerischen Ziele zu erreichen. Entsprechend eröffnet das Raumordnungsgesetz den kommunalen Planungsträgern ausdrücklich den Spielraum, diese Instrumente einzusetzen.

Die Stärkung der regionalen Ebene erfordert keinen zusätzlichen zentralen bürokratischen Aufwand, da sie nicht auf Grund neuer gesetzlicher Funktionen der Raumordnung erfolgen soll. Vielmehr ist es Ziel, die Stärkung durch eine effizientere, die individuellen Belange der Region berücksichtigende Entwicklung und Verwirklichung von raumbedeutsamen Planungen zu erreichen, indem die kommunalen und regionalen Planungsträger ihr Handeln effizienter miteinander verzahnen. Praxisorientierte Ansätze, die im Auftrag des BMVBW im Rahmen der Modellvorhaben der Raumordnung durchgeführt wurden – zu nennen sind die Projekte „Städtenetze“ und „Regionales Management“ (sowohl für städtische als auch für ländliche Räume) –, zeigen, dass für eine flexible, unbürokratische Kooperation von kommunalen und regionalen Planungsträgern noch beträchtliche Handlungsspielräume bestehen.

51. Wie steht die Bundesregierung zur Auffassung des Ausschusses für Bauwesen und Städtebau und des Ausschusses für Wohnungswesen der Bauministerkonferenz, dass die planerischen Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Verkehrs- und Siedlungszwecke im ausreichenden Maße vorhanden sind und es sich bei den bestehenden Defiziten um eine nicht auszuschließende Vollzugsschwäche handelt?

Die Bundesregierung stimmt dieser Auffassung grundsätzlich zu (vergleiche Antwort zu der Frage 47). Sie weist ergänzend darauf hin, dass die Gemeinden nach der Grundkonzeption des BauGB die Bauleitplanung im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit als weisungsfreie Selbstverwaltungsaufgabe eigenverantwortlich wahrnehmen. Das BauGB gibt insofern lediglich den rechtlichen Handlungsrahmen vor, in dem geeignete Instrumente für eine möglichst sparsame Ausweisung von Bauland verankert sind. Daneben soll allerdings auch diskutiert werden, wie staatliche Förderinstrumente und Anreizsysteme künftig stärker zur Minderung der Flächeninanspruchnahme beitragen können.

52. Erwartet die Bundesregierung von einer zusätzlichen Begründungspflicht für Baumaßnahmen im Außenbereich geringere Bautätigkeiten bzw. geht die Bundesregierung von zahlreichen Fällen sachlich unbegründeter oder unzureichend begründeter Bauleitpläne aus?

§ 1a Abs. 2 BauGB sieht zur Verdeutlichung der seit 1987 bestehenden Bodenschutzklausel vor, dass „zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen“ sind. Die dazu von den Gemeinden zu treffenden Entscheidungen berühren nicht die Bautätigkeit an sich, sondern – wie generell bei der Bauleitplanung – die Frage, an welchen Standorten die Ausweisung von Bauland erfolgen soll. Erfahrungsgemäß haben die Städte und Gemeinden weitreichende Möglichkeiten, im Rahmen der Innenentwicklung durch Bebauungsplanung die planungsrechtlichen Voraussetzungen für Bauvorhaben zu schaffen. Der Bundesregierung liegen keine Erkenntnisse darüber vor, dass sachlich unbegründete oder unzureichend begründete Bauleitpläne in zahlreichen Fällen vorliegen.

53. Wie bewertet die Bundesregierung in Bezug auf das 30-ha-Ziel die Ergebnisse des aktiven Flächenressourcenmanagements, wie es z. B. in Bayern und auch Baden-Württemberg von den Kommunen durchgeführt wird?

Die Bundesregierung unterstützt im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Bemühungen der Länder – auch in ihren Regionen – und Kommunen zu einer Verbesserung des Flächenressourcenmanagements durch Modellvorhaben, Wettbewerbe und Forschungsprojekte. Sie begrüßt die Initiativen der Länder Bayern und Baden-Württemberg, mit denen vor allem für kleinere Kommunen Wege aufgezeigt werden, durch Flächenmanagement und interkommunale Kooperation zu einer Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme zu kommen. Der Bundesregierung sind auch aus anderen Ländern zahlreiche Aktivitäten und Initiativen zum Flächenressourcenmanagement bekannt, u. a. landesweite Initiativen zum Flächenrecycling besonders in den neuen Bundesländern und zur Konversion militärischer Liegenschaften bundesweit, Initiativen zum Bodenschutz wie Bodenqualitätszielkonzepte, Öffentlichkeitsarbeit mit Leitfäden und Wanderausstellungen und Baulücken-Programme. Neben diesen Länderbeispielen hat das BBR 2002 mehr als 60 Beispiele für regionales Flächenmanagement dokumentiert. Diese Aktivitäten der Länder sind aus Sicht der Bundesregierung zu begrüßen.

VI. Konsequenzen für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur

54. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Anteil versiegelter bzw. nicht versiegelter Flächen für Verkehrszwecke innerhalb der derzeitigen täglichen zusätzlichen Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke?

Derzeit macht das Verkehrsflächenwachstum von täglich knapp 23 ha⁴⁾ gut 20 % der Zunahmen der Siedlungs- und Verkehrsflächen aus. Verkehrsflächen wachsen damit vergleichsweise unterproportional.

Über den Versiegelungsgrad der Siedlungs- und Verkehrsflächen gibt die amtliche Flächenstatistik keine Auskunft (vergleiche Antworten zu den Fragen 3, 5 und 10). Die Verbesserung der Datengrundlagen ist Gegenstand eines neuen Ressortforschungsprojektes (vergleiche Antwort zu der Frage 12).

Jüngere, zu unterschiedlichen Zeitpunkten und in verschiedenen räumlichen und methodischen Zusammenhängen durchgeführte Studien zum oberirdischen Versiegelungsgrad der Siedlungs- und Verkehrsflächen kommen zu stark differierenden Angaben. Danach können für Wege Versiegelungsgrade zwischen 10 % und 30 %, für Wohngebieterschließungsstraßen etwa 70 % und für sonstige Straßen inklusive Autobahnen zwischen 90 % und 100 % angenommen werden.

Berücksichtigt man diese Versiegelungsgrade einerseits und die Aufteilung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme durch Verkehrsflächen⁵⁾ andererseits, so erhält man eine Bandbreite für die Neuversiegelung durch den Ausbau des Straßen und Wegenetzes von 12,8 bis 15 ha pro Tag.

55. Welchen Einfluss wird das 30-ha-Ziel auf die Entscheidungen zum Aus- und Neubau der Verkehrsinfrastruktur haben?
56. Wie wurde das im Jahr 2002 von der Bundesregierung bekräftigte 30-ha-Ziel bei der Entscheidung zum Bundesverkehrswegeplan 2003 berücksichtigt?

Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie zielt auf eine Verminderung der Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsfläche auf maximal 30 ha pro Tag im Jahr 2020. Aus dieser Leitvorstellung lassen sich keine konkreten Vorgaben für einzelne Baulastträger ableiten. So ist eine gezielte quantitative Berücksichtigung des 30-ha-Ziels auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung nicht möglich. Der Bundesverkehrswegeplan 2003 (BVWP 2003) trägt diesem Ziel allerdings qualitativ Rechnung, indem er

- die Vernetzung der Verkehrsträger zu einem integrierten Verkehrssystem in den Vordergrund stellt und auf diese Weise eine höhere Effizienz der Verkehrswege anstrebt,
- die Einführung und Verbreitung moderner Verkehrstechnologien, die ihrerseits zur Kapazitätssteigerung bestehender Verkehrsinfrastruktur beitragen, fördert,
- den Investitionen in Ersatz und Erhaltung bestehender Verkehrsinfrastruktur höhere Priorität einräumt und
- an die Bauwürdigkeit und Dringlichkeit des Aus- bzw. Neubaus von Verkehrswegen des Bundes einen äußerst strengen Maßstab anlegt.

⁴⁾ Durchschnittswert der (vier) Jahre 1997 bis 2000.

⁵⁾ Hochrechnungen des UBA auf der Grundlage der Flächenerhebung vom 31. Dezember 2000.

Bauwürdig und dringlich sind Vorhaben, welche die für die Gesellschaft höchsten Kosten-Nutzen-Verhältnisse aufweisen und auf verträgliche Art und Weise realisiert werden können; nur diese kommen für eine weitere Planung in Frage. Kriterien für diese Bewertung sind die Ergebnisse einer Nutzen-Kosten-Analyse, einer Umweltrisikoeinschätzung, einer Flora-Fauna-Habitat-Prüfung und einer Raumwirksamkeitsanalyse.

Mit der gesamtwirtschaftlichen Bewertung ist deswegen zwangsläufig verbunden, dass keine überdimensionierten Verkehrswege entstehen und die Flächeninanspruchnahme bei anerkanntem verkehrlichem Bedarf minimiert wird. Allerdings können auch innerhalb der Gesamtheit ökologischer Zielsetzungen der minimalen Flächeninanspruchnahme andere Aspekte entgegenstehen. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn durch die Umgehung schützenswerter Gebiete oder durch Vermeidung der Zerschneidung von bislang unzerschnittenen Räumen zwangsläufig die Wege länger werden.

57. Wie geht die Bundesregierung mit dem Interessenkonflikt zwischen dem Anspruch auf Mobilität in Deutschland auf Grundlage der Verkehrsprognosen einerseits und dem 30-ha-Ziel andererseits um?

Das bis 2015 prognostizierte Verkehrswachstum kann von einem Verkehrsträger allein nicht aufgefangen werden. Diesen Herausforderungen kann nur mit einer Verkehrspolitik, die auf das intelligente Zusammenspiel der einzelnen Verkehrsträger abzielt, begegnet werden. Die Bundesregierung verfolgt daher ein integriertes Gesamtverkehrskonzept, das alle Verkehrsträger und ihre Infrastrukturen einbezieht, damit sich ihre spezifischen Leistungspotenziale optimal entfalten können. Ein solcher verkehrspolitischer Ansatz gewährleistet eine effiziente Nutzung vorhandener und zu schaffender Verkehrsflächen. Geeignetes Planungsinstrument hierfür ist der BVWP 2003 (vergleiche Antworten zu den Fragen 55 und 56).

Eine langfristige Fortschreibung des bisher prognostizierten Trends der Verkehrsentwicklung über 2015 hinaus ist wegen noch nicht vorliegender differenzierter Aussagen zur demografischen Entwicklung in Deutschland nach 2020 nicht sachgerecht. Über die langfristige Entwicklung der individuellen Mobilität liegen erst wenige Studien vor. Ein entsprechendes Gutachten wird derzeit vom BMVBW in Auftrag gegeben. Hier werden Szenarien vertieft, welche die langfristigen Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Verkehrsentwicklung im Jahre 2020 mit Ausblick auf die Folgejahre darstellen. Diese Betrachtungen sollen darüber hinaus räumlich disaggregiert erfolgen in der Erkenntnis, dass in Zukunft keine bundeseinheitlichen Entwicklungen mehr erfolgen, sondern die Entwicklungen in Teilräumen unterschiedlich verlaufen werden. Sie werden die Basis dafür schaffen, zukunftsorientierte Mobilitätskonzepte zu entwickeln, die auf die langfristigen Erfordernisse in den einzelnen Regionen zugeschnitten sind.

58. Mit welchem Zuwachs an Verkehrsfläche rechnet die Bundesregierung bis 2015, der sich allein aus einer Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans 2003 ergeben würde?

Der Zuwachs an Verkehrsfläche kann nur grob abgeschätzt werden, weil für eine größere Anzahl von Maßnahmen aufgrund des noch nicht weit fortgeschrittenen Planungsstandes keine hinreichend genauen Erkenntnisse vorliegen.

Unter Zugrundelegung der Regelquerschnitte und der Längenangaben aus den Projektbewertungen ist bei der Umsetzung der in den Bedarfsplänen des Bundesschienenwegeausbaugesetzes und des Fernstraßenausbaugesetzes enthalte-

nen Projekte des Vordringlichen Bedarfs mit folgendem ungefähren Zuwachs an Verkehrswegen und Verkehrsfläche zu rechnen:

Tabelle 4: Flächenzuwachs bei den Bundesschienenwegen und den Bundesfernstraßen

	Ausbau		Neubau	
	Länge (km)	Fläche (ha)	Länge (km)	Fläche (ha)
Bundesschienenwege	1 800	1 300	800	1 000
Bundesfernstraßen	2 600	3 400	6 200	11 100
davon Bundesautobahnen	2 200	2 900	1 700	5 600
davon Bundesstraßen	400	500	4 500	5 500
Summe	4 400	4 700	7 000	12 100

Bei den Bundeswasserstraßen ist mit keinem nennenswerten Zuwachs an Verkehrsfläche zu rechnen. Bezogen auf den Realisierungszeitraum ergibt sich für die Bundesverkehrswege somit eine durchschnittliche tägliche Zunahme an Verkehrsfläche von 3,5 ha. Die tägliche Neuversiegelung liegt bei einem angenommenen Versiegelungsgrad von 50 % bei Bundesschienenwegen und 90 % bei Bundesstraßen (vergleiche Antwort zu der Frage 54) unter 3 ha.

