

Flächennutzungsmonitoring IV Genauere Daten – informierte Akteure – praktisches Handeln

IÖR Schriften Band 60 · 2012

ISBN: 978-3-944101-03-3

Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung im Freistaat Sachsen – Stand und Begegnungsstrategie

Bernd Siemer, Erik Nowak

Siemer, B.; Nowak, E. (2012): Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung im Freistaat Sachsen – Stand und Begegnungsstrategie. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring IV. Genauere Daten – informierte Akteure – praktisches Handeln. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 60, S. 21-29.

Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung im Freistaat Sachsen – Stand und Begegnungsstrategie

Bernd Siemer, Erik Nowak

Zusammenfassung

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist in Sachsen ein prioritäres Ziel. Aus diesem Grund wurde ein Handlungsprogramm erstellt, um durch ein effizientes Flächenmanagement eine nachhaltigere Flächennutzung zu erreichen. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist eine aussagekräftige Flächenstatistik, mit der die Wirkungen von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erfasst und befördert werden sollen (z. B. Revitalisierungen und Renaturierungen).

In der aktuellen Situation ist die amtliche Statistik zur Siedlungs- und Verkehrsfläche nicht vollumfänglich belastbar. Aus diesem Grund wird der IÖR-Monitor zusätzlich zur amtlichen Statistik eingesetzt.

1 Einleitung

Die „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ ist für die Umwelt und für soziale und wirtschaftliche Entwicklungen in Sachsen gleichermaßen von hoher Bedeutung. Neben der Berücksichtigung von ökologischen Aspekten wie einer Zerstörung der natürlichen Bodenfunktionen und einer nach „außen“ wachsenden Inanspruchnahme des Freiraumes stellen sich wirtschaftliche und soziale Forderungen nach einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Als nicht erneuerbare Ressource ist das Schutzgut Boden als Lebensgrundlage für Menschen, Tiere und Pflanzen zu erhalten und vor Belastungen und Zerstörungen zu schützen.

2 Ziele

In Sachsen existiert ein eigenes, mit dem Ziel des Bundes korrespondierendes „Flächensparziel“. Die Landesregierung hat beschlossen, die Flächenneuinanspruchnahme im Freistaat Sachsen auf kleiner 2,0 ha/Tag bis zum Jahr 2020 zu reduzieren (Medienservice Sachsen 2009). Das Flächensparziel wird im Sinne eines aktiven Flächenmanagements mit gemeinsamer Anstrengung von Staat und Kommunen unter Respektierung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts angestrebt. Das sich derzeit in der Umsetzung befindliche sächsische Handlungsprogramm zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme orientiert sich daran. Hierbei sollen insbesondere die folgenden fachlichen Grundsätze beachtet werden:

- Verstärkte Revitalisierung von brach gefallenen Flächen insbesondere im Rahmen des sächsischen Stadtumbaus,
- Mobilisierung von Baulücken als primäre Flächenressourcen im Siedlungszusammenhang,
- Entseigelung bzw. Teilentsiegelung nicht mehr benötigter oder bedeutungsarmer Siedlungs- und Verkehrsflächen,
- konsequent flächensparende Neuinanspruchnahme zur Vermeidung von überdimensionierter Innen- und Außenentwicklung.

3 Ist-Zustand

Die flächenhafte Inanspruchnahme des Bodens durch Siedlung und Verkehr ist im Bundesland Sachsen nach den Erhebungen des Statistischen Landesamtes Sachsen im Zeitraum 2001 bis 2010 täglich um mehr als 6 Hektar bzw. um ca. 1,1 % pro Jahr gewachsen. Diese Entwicklung hat sich vollzogen, obwohl die Einwohnerzahl in Sachsen sinkt und eine wachsende Zahl von untergenutzten Flächen und brachliegenden Grundstücken im Siedlungsbestand existiert. Vor allem durch den Rückgang der Bevölkerungsentwicklung sowie durch eine nachlassende Bautätigkeit hat sich das Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum in den letzten Jahren zwar verlangsamt, es betrug im Jahr 2011 immer noch mehr als 6 Hektar pro Tag (Angaben nach Statistischem Landesamt des Freistaates Sachsen 2012). Abbildung 1 zeigt die Entwicklungen von Bevölkerung und Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr in der vergangenen Dekade auf.

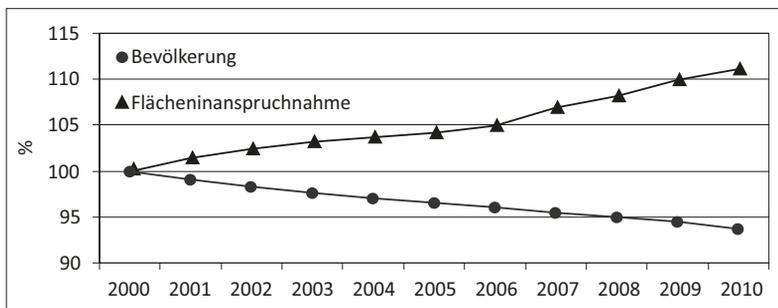


Abb. 1: Entwicklung von Bevölkerung und Flächeninanspruchnahme im Freistaat Sachsen 2000 bis 2010 (Quelle: LfULG 2012, vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2012, bearbeitet IÖR 2012)

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) enthält verschiedene Nutzungsarten. Sie setzt sich zusammen aus der Gebäude- und Freifläche, aus der Verkehrsfläche, der Betriebsfläche ohne Abbauland, der Friedhofsfläche und der Erholungsfläche (s. Tab. 1). Am 31.12.2010 umfasste die SuV in Sachsen 230 381 Hektar. Dies entspricht 12,5 % der Landesfläche. Aufgrund der unterschiedlichen Nutzungsintensität ist die SuV nicht mit der versiegelten Fläche gleich zu setzen.

Tab. 1: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (nach Art der tatsächlichen Nutzung), Stand 31.12.2010, Fläche in Hektar (Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen 2012)

Freistaat Sachsen	2001	2004	2006	2008	2010
Fläche gesamt	1 841 322	1 841 482	1 841 716	1 841 947	1 841 971
Siedlungs- und Verkehrsfläche	210 240 11,42 %	214 816 11,67 %	217 568 11,81 %	224 181 12,17 %	230 381 12,51 %
darunter:					
Gebäude- und Freifläche	120 266	121 687	122 820	124 851	125 822
Betriebsfläche ohne Abbauwand	3 162	3 571	3 836	4 333	4 735
Erholungsfläche	13 291	14 292	14 987	17 725	21 499
Friedhofsfläche	1 668	1 670	1 672	1 678	1 698
Verkehrsfläche	71 853	73 596	74 254	75 593	76 627

Tabelle 1 zeigt die SuV-Entwicklung in Sachsen während der letzten Dekade. Besonders auffällig ist die hohe Zunahme der Nutzung „Erholungsfläche“ mit über 8 000 Hektar Fläche. In vielen Gemeinden Sachsens werden ehemals bergbaulich genutzte Flächen nach der Rekultivierung in die Kategorie „Erholungsfläche“ (SuV-Typ) eingeordnet. In der Regel verbleiben diese Flächen ohne nennenswerte bauliche Inanspruchnahme. Die Einordnung in das „Zählsystem“ der SuV-Fläche erscheint fragwürdig (s. a. Abschnitt 4).



Abb. 2: Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Fläche in der Gemeinde Striegistal, (an der A4, ländlicher Raum) (Autor: LfULG 2011)

Abbildung 2 verdeutlicht beispielhaft die außerörtliche und oft statistisch nicht erfasste Flächeninanspruchnahme, insbesondere im ländlichen Raum. Mehr als 120 Hektar Bodenfläche wurden 2011 durch Baumaßnahmen abgeschoben (über 1 Mio. Tonnen sehr fruchtbares lößlehmhaltiges Bodenmaterial), mit Frostschutzmaterialien beauftragt und zur Versiegelung für gewerbliche Nutzung vorbereitet. Nur 10 km von der Bundesautobahn A4 entfernt sind in einem Gewerbegebiet noch mehr als 50 Hektar ungenutzte und offene Gewerbefläche (IG Siebenlehn) verfügbar (Wirtschaftsförderung Sachsen 2012). Das Beispiel verdeutlicht, dass Flächenschutz und Flächensparen in der Planungs- und Genehmigungspraxis oft nicht genügend beachtet werden. Die Frage, wie der im Baugesetzbuch (BauGB) geforderte Grundsatz eines sparsamen und schonenden Umgangs mit Boden und Fläche im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigen ist, lässt sich nicht allgemein beantworten.

Immer deutlicher wird es, dass mit dem Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum nicht nur Boden und Landschaft „verbraucht“ werden und mehr Verkehr entsteht, sondern auch innerhalb von Siedlungen Probleme entstehen, die sich verschärfend auswirken. Städte und Gemeinden wachsen nach außen, während im Inneren des Siedlungsbestandes Nutzungen zusehends „verloren gehen“ und Leerstand entsteht. Der Handlungsdruck zu einer forcierten Innenentwicklung wird damit gerade unter den



Abb. 3: Handlungsprogramm des Freistaates Sachsen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (Quelle: SMI/SMUL 2009, bearbeitet IÖR 2012)

Bedingungen „schrumpfender“ Städte und Regionen evident. Aus diesem Grund wurde durch die Sächsische Landesregierung ein eigenes Flächensparziel begründet und ein Handlungsprogramm zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme aufgestellt. Schwerpunkte dieses Programms sind:

- Erfassung der Brachflächen (Kataster),
- spezielle Förderprogramme zur Brachenrevitalisierung,
- Bündelung vorhandener Kräfte des Freistaates,
- Schutz der landwirtschaftlichen Fläche,
- Nutzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen.

4 Statistik zur Flächennutzung

Die für das Bundesgebiet und die Länder aufgestellten Ziele zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bis 2020 wurden auf Basis der amtlichen Statistik abgeleitet. Hauptprobleme in der statistischen Erfassung und Darstellung der Flächeninanspruchnahme sind:

- Verlust („-“) landwirtschaftlicher Fläche versus Zuwachs an Fläche für Siedlung und Verkehr („+“),
- Rückbau/Rekultivierung kaum oder gar nicht statistikwirksam,

Statistik Landwirtschaftszählung – Bodennutzung im Freistaat Sachsen

Für die landwirtschaftliche Nutzfläche (LNF) erfolgen sog. Direktzahlungen der EU. Diese Fläche ist seit Jahren bei jährlichen Schwankungen weitgehend konstant bei ca. 915 000 Hektar. Die Zahl leitet sich aus dem Förderumfeld ab.

Beispiel problematischer Flächennutzungserhebung:

Statistik Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung – hier findet sich die SuV

Die von der dieser Statistik verwendete Landwirtschaftsfläche umfasst auch Kategorien wie Grünland, Moor und Heide. Diese Fläche, im Jahr 2010 waren es 1 015 188 Hektar, nimmt seit Jahren ab.

Verlust an Offenland

Verliert nun ein Landwirt z. B. durch den Bau einer Straße LNF, kann er seit Mitte des letzten Jahrzehnts den nicht mehr an der Bodenscholle hängenden Anspruch auf Direktzahlungen der EU auf eine andere geeignete, bisher nicht genutzte Fläche übertragen. De facto kompensieren die Landwirte ihre tatsächlichen Verluste der LNF durch Rückgriff auf sogenannte Offenland-Flächen. Diese werden dann – förder technisch – als neue LNF ausgewiesen, sodass diese Zahl in etwa konstant ist.

- Auswertung der „amtlichen“ SuV-Nutzungen ausschließlich nach „Art der tatsächlichen Nutzung“,
- in Sachsen: hoher Zuwachs durch kommunale Erholungsflächen als Bestandteil der SuV durch Maßnahmen der Braunkohle- und Uranbergbausanierung, des Stadtbauens u. a.

Zur Messung der Wirksamkeit der Maßnahmen soll die amtliche Statistik angewandt werden. Genau dies ist aber so einfach nicht möglich, wie die Abbildungen 4 bis 6 beispielhaft zeigen. Hinzu kommen noch verschiedene Statistiken zur Flächennutzung, welche vor allem im Bereich der landwirtschaftlichen (Nutz-)Flächen unterschiedliche Zahlen auf Grund verschiedener Datenquellen ausweisen.

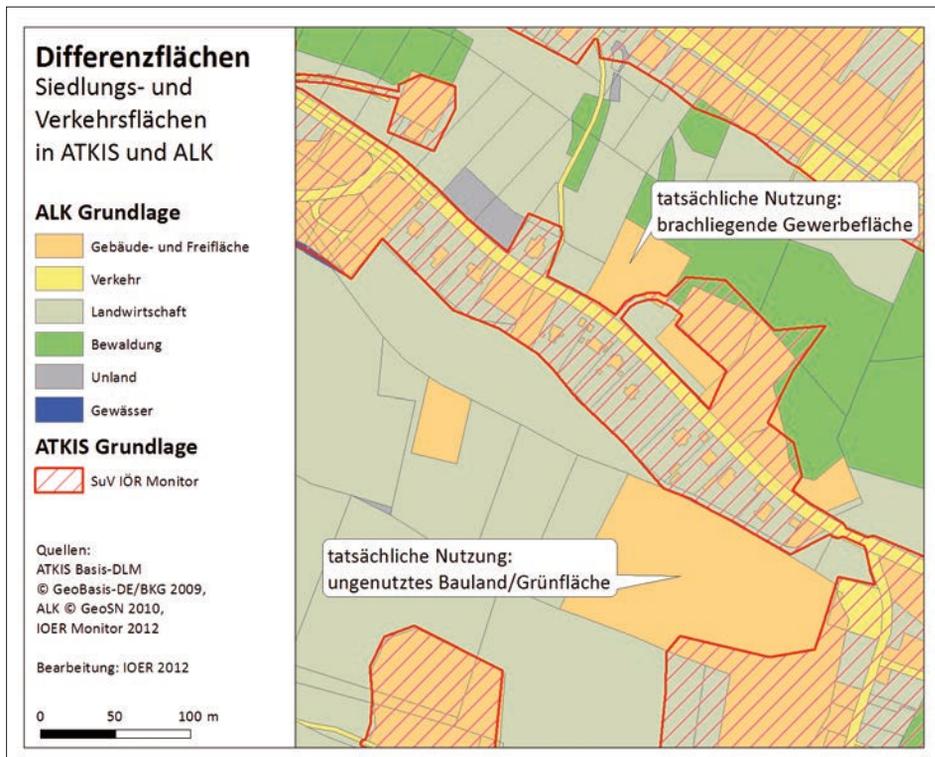


Abb. 4: Nutzungsdarstellungen im Vergleich: Liegenschaftskarte (ALK) versus IÖR-Monitor (Eigene Darstellung, bearbeitet IÖR 2012)

In Abbildung 4 wurden die zur SuV-Fläche zählenden Flächennutzungsarten der Liegenschaftskarte (ALK) rot eingefärbt und anschließend mit der SuV-Fläche des IÖR-Monitors überlagert. Das Beispiel verdeutlicht die Unterschiedlichkeit beider Nutzungserfassungen im Bereich des Siedlungsbestandes.

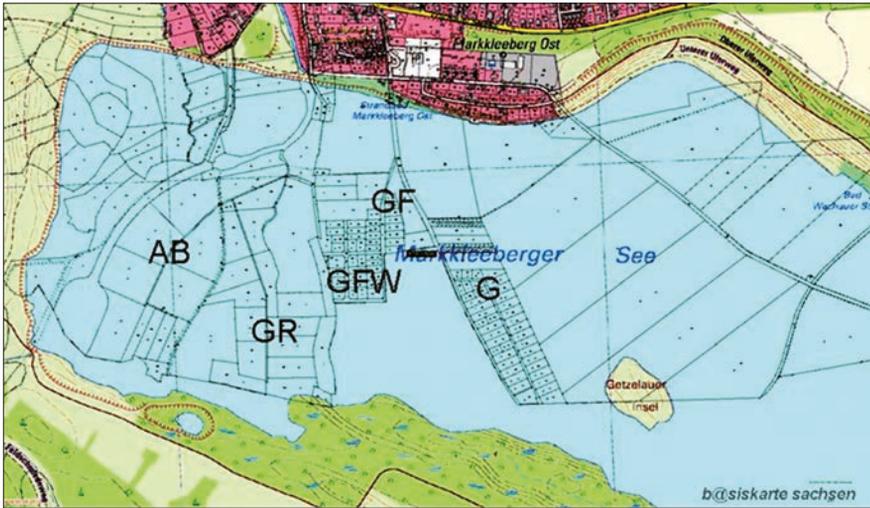


Abb. 5: Bereich Vermessung – fehlende Aktualität der Flächennutzung – Freiraum. Beispiel Markkleeberger See. Tatsächliche Nutzung: Stehendes Gewässer. Die ALK verzeichnet hier noch die früheren Nutzungsarten Abbauland (AB), Grünland (GR), Gebäude- und Freifläche (Wohnen) (GF, GFW), Gartenland (G) (Quelle: GeoSN 2012, bearbeitet IÖR 2012)

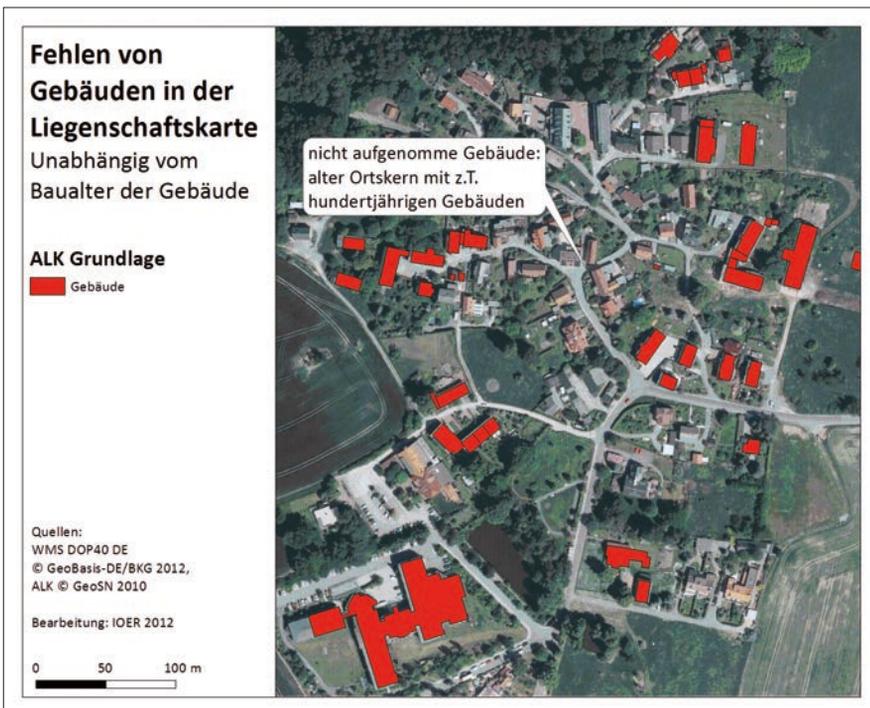


Abb. 6: Bereich Vermessung – Fehlen von Gebäuden in der Liegenschaftskarte (Eigene Darstellung, bearbeitet IÖR 2012)

Die Beispiele in Abbildung 5 und Abbildung 6 kennzeichnen die Aktualität der Flächennutzungserfassung. Die Aktualität der Flächennutzungsänderungen wird in der Liegenschaftskarte kaum abgebildet.

Die Konsequenzen sind, dass die Grundlagen der Statistik zur Erfassung der Flächeninanspruchnahme und der Maßnahmen zu ihrer Reduzierung überarbeitet werden sollen. Der Freistaat Sachsen hat konkret dazu eine eigene AG gegründet. Ergebnis: In Sachsen wird der Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung (IÖR-Monitor) zusätzlich zur amtlichen Statistik eingesetzt.

5 Fazit

Als Schlussfolgerung wird eine aussagekräftige Statistik mit gesicherter Datenbasis benötigt. Dazu sind zwei Wege möglich:

- Qualifizierung der Datengrundlagen (von ALK/ALB zu ALKIS) oder
- Wechsel der Datengrundlagen (z. B. von ALK/ALB zu ATKIS).

Für den zweiten Fall müssten allerdings die gesetzlichen Bestimmungen geändert werden.

Folgende Schwerpunkte zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sollten gesetzt werden:

- Die Erfassung von Brachflächen ist landesweit auszudehnen.
- Brachflächen sollen einer nachhaltigen Nachnutzung zugeführt werden (Bewertung).
- Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen von Neuversiegelungen sollen stärker auf Revitalisierung bzw. Entsiegelung von Brachen gelenkt werden.
- Die landwirtschaftlich genutzte Fläche ist vor der weiteren Inanspruchnahme zu schützen.

6 Literatur

Bock, S.; Hinzen, A.; Libbe, J. (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU).

GeoSN – Sächsischer Staatsbetrieb Geobasisinformation und Vermessung (2012): Internetportal und Materialien zu Luftbildern und Liegenschaftsinformationen. <http://www.landesvermessung.sachsen.de/inhalt/produkte/produkte.html> (Zugriff: 03/2012).

IÖR – Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (2012): Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung. <http://www.ioer-monitor.de> (Zugriff: 03/2012).

- LfULG – Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie (2012): Internet-Bodenschutzinformationen.
<http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/boden/index.html> (Zugriff: 03/2012).
- Medienservice Sachsen (2009): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in Sachsen.
<http://www.medienservice.sachsen.de/medien/news/138434> (Zugriff: 03/2012).
- SMI – Sächsisches Staatsministerium des Innern (2011): Landesentwicklungsbericht.
<http://www.landesentwicklung.sachsen.de/2384.htm> (Zugriff: 03/2012).
- SMUL – Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (2009): Handlungsprogramm zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen (2012): Internetportal: Flächennutzung.
<http://www.statistik.sachsen.de/flaechennutzung/atlas.html> (Zugriff: 03/2012).
- Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH (2012): Internetportal: Recherchetool Gewerbe-flächen-Datenbank.
<http://www.firmen.saxony.de/KWISweb-Sites/SitesSearch.aspx> (Zugriff: 03/2012).