

Dieter Apel
Dietrich Henckel

Arno Bunzel
Holger Floeting
Michael J. Henkel
Gerd Kühn
Michael Lehmbrock
Robert Sander

Flächen sparen,
Verkehr reduzieren
Möglichkeiten zur Steuerung der
Siedlungs- und Verkehrsentwicklung



Inhalt

Vorwort	9
Vorbemerkung der Autoren	10
Zusammenfassung/Abstract	11
1. Problemstellung, Ziele, Methodik.....	19
1.1 Problemstellung.....	19
1.2 Ziele des Vorhabens.....	23
1.3 Forschungsfragen	25
1.4 Methodisches Vorgehen	26
2. Flächenverbrauch als Grundproblem der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung	29
2.1 Entwicklung der Siedlungsflächen.....	29
2.2 Entwicklung der Wohnbauflächen	31
2.3 Entwicklung der Gewerbeflächen	31
2.4 Verkehrsflächen	32
2.5 Verkehr und Siedlungsstruktur.....	33
3. Rahmenbedingungen und Steuerungsbereiche	37
4. Die Bedeutung von Leitbildern für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung	43
4.1 Die Bedeutung der Leitbilddiskussion	43
4.2 Neuere Leitbilder der Siedlungsentwicklung	46
4.2.1 Dezentrale Konzentration	46
4.2.2 Kompakte Stadt.....	49
4.3 Fazit.....	52

5. Die Bedeutung von Planungs- und Ordnungsrecht	53
5.1 Instrumente der räumlichen Planung	53
5.2 Landes- und Regionalplanung.....	55
5.2.1 Funktion der Landes- und Regionalplanung	55
5.2.2 Darstellungsmöglichkeiten im Regionalplan	56
5.2.3 Landesplanerische Abstimmung	60
5.2.4 Organisation des Planungsprozesses	61
5.3 Flächennutzungsplanung.....	62
5.3.1 Funktion, rechtlicher Rahmen und Darstellungsmöglichkeiten	62
5.3.2 Probleme und Lösungsansätze	63
5.4 Bebauungsplanung.....	65
5.4.1 Funktion und rechtlicher Rahmen der Bebauungsplanung	65
5.4.2 Probleme und Lösungsansätze bei der Baunutzungsverordnung	66
5.4.3 Bauliche Dichte	70
5.5 Landschaftsplanung.....	71
5.6 Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung.....	72
5.7 Abstandsregelungen der Landesbauordnungen	73
5.8 Instrumente zur effektiven Mobilisierung nicht und untergenutzter Baulandpotentiale	74
5.8.1 Elemente einer vorsorgenden Baulandpolitik.....	74
5.8.2 Baugebot	76
5.8.3 Einführung einer Folgenbeseitigungspflicht bei Betriebsaufgabe	80
5.8.4 Investitionsvorrangregelung zugunsten Dritter bei Nichtausnutzung von Baurechten innerhalb einer bestimmten Frist	80
5.8.5 Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen	82
5.8.6 Städtebaulicher Vertrag	86
5.8.7 Vorhaben- und Erschließungsplan	87
5.8.8 Schlußfolgerungen	89
5.9 Planungsrechtliche Instrumente zur Steuerung des motorisierten Individualverkehrs	90
5.9.1 Instrumente zur Regelung der verkehrlichen Erschließung neuer Baugebiete.....	91
5.9.2 Erschließungsstandards von Gewerbe- und Industriegebieten für den Güterverkehr.....	99
5.9.3 Instrumente zur Regelung des ruhenden Verkehrs auf Baugrundstücken	100
5.9.4 Stellplatznachweis bei der Fahrzeugzulassung.....	104
5.10 Fazit.....	106

6.	Die Bedeutung fiskalischer Steuerungsinstrumente für die Siedlungsflächenentwicklung	111
6.1	Grundsatzfragen, Einordnung in eine ökologische Steuerreform	111
6.2	Grundsteuer.....	113
6.2.1	Ausgangssituation und kritische Bewertung	113
6.2.2	Mögliche Änderungen der Grundsteuer	114
6.3	Bodenwertsteuer	116
6.3.1	Historische Diskussion und ihre heutigen Erweiterungen	116
6.3.2	Mögliche Gestaltung einer Bodenwertsteuer und vermutete Wirkungen	117
6.3.3	Erfahrungen aus anderen Ländern	120
6.3.4	Praktikabilität.....	121
6.4	Kombinierte Bodenwert- und Bodenflächensteuer	122
6.4.1	Probleme und mögliche Ausgestaltung.....	122
6.4.2	Voraussichtliche Wirkungen	122
6.4.3	Zu erwartendes Steueraufkommen, Rückwirkung auf das Steuersystem	123
6.4.4	Praktikabilität, Ausnahmeregelungen, Übergangsfristen	126
6.5	Bodenversiegelungs- und Verkehrserzeugungs(abgabe)steuer	126
6.5.1	Einmalige Abgabe bei Neuversiegelung	126
6.5.2	Wirkung einer Bodenversiegelungsabgabe	127
6.5.3	Praktikabilität	128
6.6	Fazit	128
7.	Die Bedeutung fiskalischer Steuerungsinstrumente im Bereich Verkehr	131
7.1	Einführung: Raumordnungs- und verkehrspolitische Ziele, verursachergerechte Kostenanlastung, integrierte Planung	131
7.2	Abgaben und Subventionen im Bereich der Fahrzeugnutzung	133
7.2.1	Mineralölsteuer	133
7.2.2	Fahrleistungsabgabe	136
7.2.3	Schwerverkehrsabgabe	136
7.2.4	Autobahnbenutzungsgebühr	137
7.2.5	Fahrzeugnutzung in der Einkommensteuer	137
7.3	Abgaben und Subventionen im Bereich Fahrzeughaltung	138
7.3.1	Kraftfahrzeugsteuer	138
7.3.2	Sonderabgabe bei Fahrzeugkauf oder -zulassung (Modell Dänemark)	139
7.3.3	Abschreibung von Betriebsfahrzeugen in der Einkommensteuer	140
7.4	Steuerungsinstrumente im Bereich Parken	140

7.4.1	Parkraumbewirtschaftung, Parkgebühren	140
7.4.2	Straßensondernutzungsgebühr	142
7.5	Nahverkehrsabgaben	142
7.5.1	Modell "Mautring"	142
7.5.2	Fahrscheinmodell	143
7.5.3	Road-pricing	143
7.5.4	Haltermodell	144
7.6	Vergleichende Bewertung der unterschiedlichen Abgabearten	144
7.7	Bundesverkehrswegeplan, Fernstraßenausbaugesetz, Bundesschienenwegeausbaugesetz	148
7.7.1	Inhalte des Bundesverkehrswegeplans 92	148
7.7.2	Kritik an der Bundesverkehrswegeplanung 1992	149
7.7.3	Grundzüge einer integrativen, dauerhaft verträglichen (ökologisch, sozial, ökonomisch) Bundesverkehrswege- planung	150
7.8	Landesstraßenausbaupläne	153
7.9	Regionalisierung des öffentlichen Nahverkehrs, Gemeinde- verkehrsfinanzierungsgesetz	153
7.9.1	Die neuen Regelungen	153
7.9.2	Defizite von Bahnreform und Regionalisierung	154
7.9.3	Verteilungsschlüssel der ÖPNV-Finanzmittel, Reform des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes	157
7.9.4	Steuerliche Behandlung des ÖPNV	157
7.10	Finanzierungsmodelle für den ÖPNV	158
7.11	Fazit	167
8.	Die Bedeutung fiskalischer Steuerungsinstrumente im Bereich Regional- und Strukturförderung	171
8.1	Einführung	171
8.2	Regionale Strukturpolitik und lokale Wirtschaftsförderung	171
8.2.1	Förderung betrieblicher Investitionen und des Ausbaus der wirtschaftsnahen Infrastruktur durch Bund, Länder und EU	171
8.2.2	Umfang und Auswahl der gewerblichen Entwicklungs- schwerpunkte	173
8.2.3	Firmenberatung	174
8.2.4	Förderung des Ausbaus der wirtschaftsnahen Infrastruktur	174
8.2.5	Förderung von Gleisanschlüssen bei Gewerbegebieten	175
8.2.6	Förderung des mehrgeschossigen Gewerbebaus	176
8.3.	Förderinstrumente im Bereich Wohnungspolitik	180
8.3.1	Entwicklung der Flächeninanspruchnahme durch Wohnungs- bau	180

8.3.2	Das Problem geringer Bebauungsdichte und disperser Siedlungsstruktur	180
8.3.3	Zur Situation der Wohnungsversorgung	183
8.3.4	Förderinstrumente im Bereich Wohnungsversorgung	184
8.3.5	Vergleichende Bewertung von Förderinstrumenten der Wohnungsversorgung	191
8.3.6	Vorschläge zur Veränderung von Förderinstrumenten und zur generellen Reform der Förderpolitik	194
8.3.7	Voraussichtliche verteilungspolitische und siedlungsökologische Wirkungen	195
8.4	Fazit	196
9.	Organisation und gemeindliche Kooperation	197
9.1	Einführung	197
9.2	Kooperation in der Flächenausweisung	200
9.3	Kooperation in der Verkehrssteuerung	201
9.4	Neuordnung der kommunalen Selbstverwaltung	203
9.5	Fazit	216
10.	Neue Produktionskonzepte und Logistik - Folgen für Flächenverbrauch und Verkehr	219
10.1	Einführung	219
10.2	Entwicklung der Gewerbeflächeninanspruchnahme	221
10.3	Entwicklung des Güterverkehrs	224
10.4	Ursachen und Folgen des wachsenden Güterverkehrsaufkommens	228
10.5	Transport- und Logistikkosten	233
10.6	Steuerungsmöglichkeiten	235
10.7	Fazit	239
11.	Ergebnisse, Schlußfolgerungen, Empfehlungen	241
11.1	Zusammenschau der Steuerungsinstrumente	242
11.2	Vorschlag eines rahmensetzenden Instrumenteneinsatzes	252
11.3	Wirkungen des Instrumentenbündels auf ausgewählte städtebauliche Problemfälle	261
11.4	Akteure und Durchsetzungschancen	265
11.5	Abschließende Bewertung, offene Fragen	267
	Literatur	271

Verzeichnis der Übersichten:

1. Entwicklung der Siedlungsfläche, der Einwohner und Erwerbstätigen 1950-1989 in der Bundesrepublik Deutschland (alt), indexiert	30
2. Mindeststandard zur Erschließung von Baugebieten mit öffentlichem Personennahverkehr	97
3. Planungsempfehlungen zur ÖPNV-Erschließung von Gebäudenutzungen mit hohem Verkehrsaufkommen	98
4. Neue Arten von Bodensteuern und typische Bebauungsbeispiele im Vergleich	124
5. Fiskalische Instrumente im Bereich Verkehr zur Steuerung des Flächenverbrauchs und der Verkehrsentwicklung	133
6. Vergleich fiskalischer Instrumente nach Lenkungswirkung, Verursachergerechtigkeit und Einführungsaufwand	146
7. Finanzierungsmodell für eine grundlegende Neugestaltung des ÖPNV ...	166
8. Vergleichende Einschätzung der Wirkungen und der Effektivität von Förderinstrumenten der Wohnungsversorgung	192
9. Japanische "Lean Production" (MIT-Studie zur Automobilindustrie)	220
10. Anteile der Verkehrsbereiche an der Verkehrsleistung	225
11. Entwicklung der Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr	226
12. Entwicklung und Prognose der Verkehrsleistungen im Güterverkehr der Eisenbahn (alte Bundesländer)	227
13. Anteile der Hauptgütergruppen am Verkehrsaufkommen (Eisenbahn, Binnenschifffahrt, Straßengüterverkehr, Rohrfernleitungen)	229
14. Entwicklung der Fertigungstiefe	230
15. Anteil der Logistikkosten an den Gesamtkosten, in %	233
16. Zusammenschau der Steuerungsinstrumente	245
17. Steuerungsziele, Strategien und primäre Steuerungsinstrumente	254

Verzeichnis der Tabellen:

1. Finanzmittel, die der Bund den Ländern für den regionalisierten öffentlichen Nahverkehr zur Verfügung stellt	154
2. Finanzierungsbedarf einer grundlegenden Neugestaltung des ÖPNV	160
3. Nutzen des ÖPNV am Beispiel der Stadt Köln (KVB)	163
4. Motivation für GVZ-Aktivitäten	232

Verzeichnis der Teilnehmer der Workshops	295
--	-----