

Flächen Sparen – Jetzt Handeln
Eine Veranstaltung der
Kommission Bodenschutz
beim Umweltbundesamt



Empfehlungspapier der KBU

Prof. Dr. Jens-Uwe Fischer

KBU- Mitglieder:

Wolf Eckelmann (Bodenwissenschaften)
Felix Ekardt (Umweltrecht)
Jens-Uwe Fischer (Altlastensanierung)
Klaus Fricke (Abfallwirtschaft)
Peter Grathwohl (Hydrogeologie)
Jürgen Heß (Pflanzenbau)
Kerstin Hund-Rinke (Ökotoxikologie)
Reinhard F. Hüttl (Rekultivierung und Bodenschutz)
Ulrich Köpke (Organ. Landbau)
Yeong Heui Lee (Landschaftsplanung)
Franz Makeschin (Bodenkunde und Bodenschutz)
Rainer Marggraf (Agrarökonomie)
Friedrich Rueck (Bodenkunde)
Ewald Schnug (Bodenkunde und Pflanzenernährung)
Hubert Wiggering (Landschaftsforschung)
Jutta Zeitz (Bodenkunde)

Geschäftsstelle beim UBA

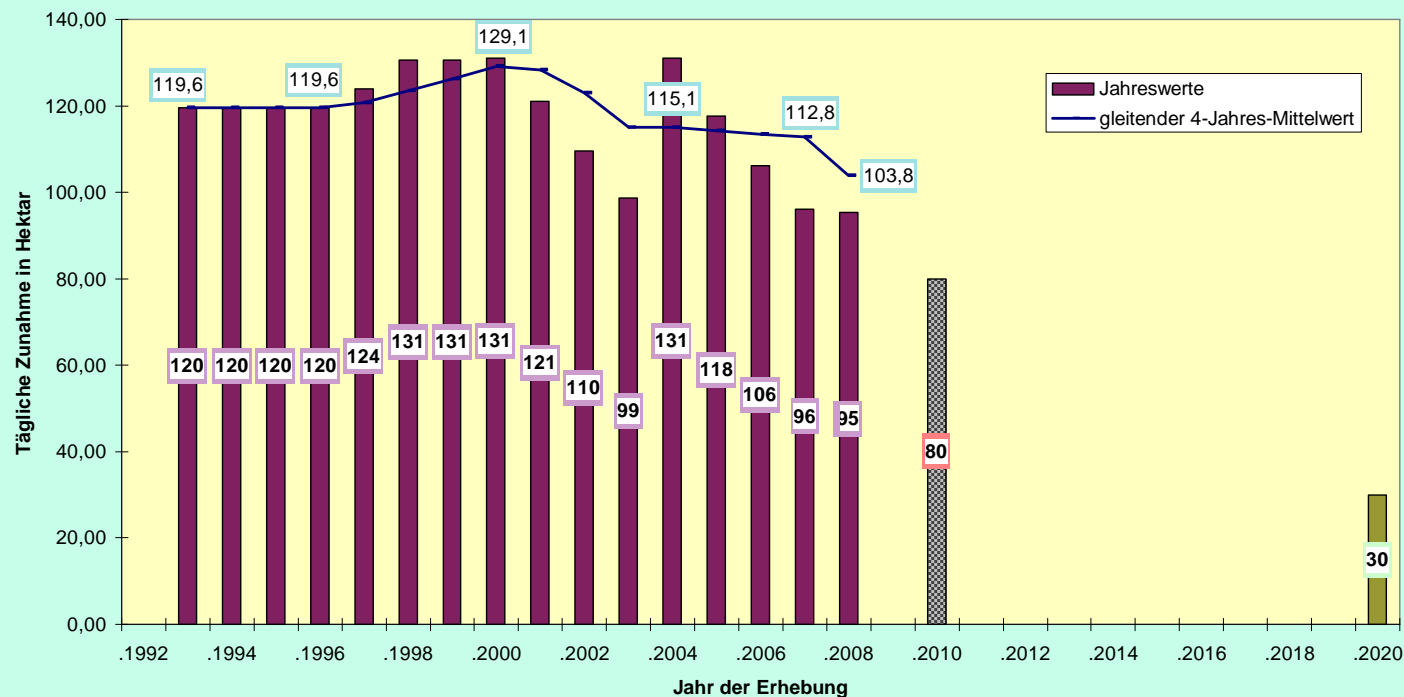
Frank Glante (FG II 2.7 Wasser und Boden)
Peter Dominik (FG II 2.7 Wasser und Boden)

Rahmenbedingungen

- Von 357.000 km² Landoberfläche werden
 - 54 % landwirtschaftlich
 - 30 % forstwirtschaftlich
 - 13 % für Siedlungs- und Verkehrsfläche genutzt.
- Seit den 60iger Jahren hat sich die Ausdehnung von Siedlungs- und Verkehrsflächen mehr als verdoppelt
akt. 46.000 km² entspricht Fläche Niedersachsen
- mit regionalen Abweichungen stagniert im Durchschnitt die Bevölkerungsentwicklung
- Ziel der alten Bundesregierung bis zum Jahre 2020 die Flächeninanspruchnahme auf 30 ha/ Tag reduzieren wird überarbeitet
- akt. Flächenverbrauch 104 ha/ Tag

Tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche im Zeitraum von 1993 – 2007

Handlungsziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sowie Zwischenziel für 2010



Rückschluss der KBU:

➤ 104 ha/Tag ist dramatisch und nicht akzeptabel.

**Forderung der KBU zur
Flächennutzung:**

➤ bedarf es einer konsequenten Flächen-
sparpolitik und effiziente Flächenpolitik.

Auf Länder- wie auf kommunaler Ebene wurden mittlerweile Anstrengungen unternommen, um vorgenutzte Flächen im Bestand – und hier insbesondere im Stadtraum - für neue Nutzungen zu entwickeln und verfügbar zu machen. Auch wenn eine genaue Benennung des bundesweiten Brachflächenbestandes derzeit mangels präziser Daten nicht möglich ist, kann das verfügbare Potential an vorhandenen Industrie- und sonstigen Siedlungsbrachen nach wie vor als erheblich eingeschätzt werden.

Forderung 1 der KBU:

- Flächenkategorien müssen bundesweit harmonisiert werden

Forderung 2 der KBU:

- Es bedarf einer konsequenten Erhebung des Brachflächenbestandes, um auf dieser Grundlage Potenziale zur Innenentwicklung von Siedlungsräumen zu berechnen.

Da die Bevölkerungszahl in Deutschland seit Jahren im Durchschnitt stagniert und aber regional teilweise rückläufig ist, fällt in den Regionen mit Bevölkerungsrückgang der auf die einzelne Person umgerechnete Flächenverbrauch noch gravierender aus. Jede zusätzliche Ausweitung der Siedlungsflächen bei rückläufigen Bevölkerungszahlen ist ein Indiz dafür, dass viele vom Menschen für Siedlungen genutzte Flächen und Böden nach deren Nutzung oder Verbrauch aufgelassen werden.

KBU hält fest:

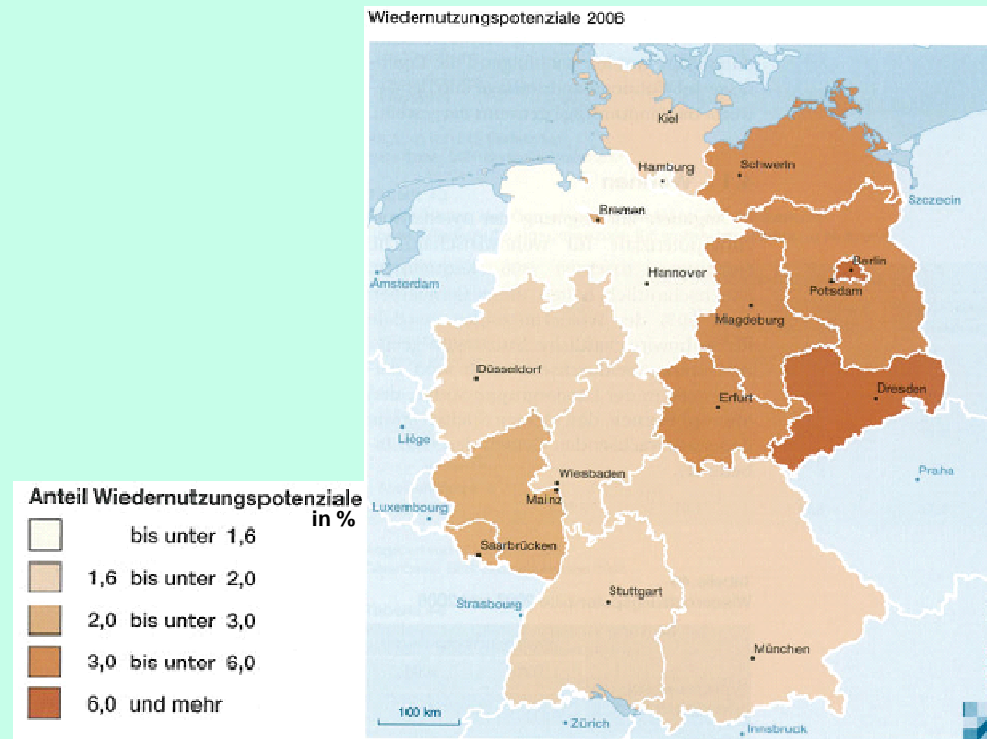
- **Jede Zahl über 0 Hektar pro Tag ist bei rückläufigen Bevölkerungszahlen langfristig zu viel.**

Forderung der KBU:

- **Es bedarf einer konsequenten Erhebung des Brachflächenbestands, um auf dieser Grundlage Potentiale Innenentwicklung von Siedlungsräumen zu berechnen.**

als Grundlage gilt:

- Flächenrecycling muss ein wesentliches Gebot einer zukunftsweisenden Flächenpolitik sein.
- Das bislang nicht genutzte Potential an Brachflächen ist marktgängig zu machen und als echte Alternative auf dem Grundstücksmarkt anzubieten.



Quelle BBR: Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006, Berichte 27, Karte 10, Seite 121

Wiedernutzungspotenziale beziehen sich auf die anteiligen Gebäude-/ Freiflächen bei den Siedlungs- und Verkehrsflächen

⇒ BBR ermittelt heute nutzbare Brachflächenpotenziale auf 63.000 ha

KBU untersetzt Flächenrecyclingsgebot mit:

- den Begriff BRACHFLÄCHE einheitlich zu definieren und **Brachflächen- und Baulückenkataster** auf kommunaler Ebene mit integrierter offensiver Flächenangebotspolitik der Kommunen etablieren
- eine **Vorrangregelung für Brachflächenentwicklung** gegenüber Freiflächen einzuführen (Genehmigung für Freifläche nur, wenn nachweislich keine Brache für Nutzungszwecke in Betracht kommt (vgl. Sequential Testing in England). Um die Flächenspargebote in BauGB und ROG umzusetzen, bedarf es einer entsprechenden Verordnungsermächtigung im ROG

KBU fordert die Änderung des § 1 Abs. 3 BauGB,

- dass die „Erforderlichkeit“ von Neuausweisungen dahin gehend präzisiert wird, dass ein Nachweis zu führen ist, dass im Innenbereich keine geeigneten Nachverdichtungspotenziale, insbesondere Brachflächen oder Baulücken verfügbar sind
- Auch bei Neubaugebieten Neuversiegelungen zu kompensieren sind, indem Entsiegelungs- und Renaturierungsmaßnahmen an anderer Stelle vorzunehmen sind.
- Zur Bewältigung der Brachflächenproblematik müssen kommunale Strategien verpflichtend erarbeitet werden und deren erfolgreiche Umsetzung mittels zu entwickelnder Indikatoren und zu erstellender Fortschrittsberichte nachgewiesen werden.
- Öffentliche Förderungen sind auf Brachflächen zu fokussieren (z. B. öffentlicher Wohnungsbau nur noch auf Brachen bzw. vorge nutzten Flächen).
- Kommunen sollen für Erfolge beim Brachflächenrecycling belohnt werden (z.B. über den kommunalen Finanzausgleich).

Wesentliche Veränderungen im Umgang mit Flächen könnten mittels sogenannter handelbarer Flächenausweisungsrechte erzielt werden. Es wäre dabei hoheitliche Planungsaufgabe, die Größe der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr als Rahmenwert landes- oder gar bundesweit in wiederkehrenden Zeitabständen festzulegen.

***KBU regt als
Maßnahme an:***

- **Um handelbare Flächenausweisungsrechte einzuführen, muss ein Kontingentierungssystem erarbeitet werden.**

KBU- Vorschlag für Kontingentierungssysteme

Rechenbeispiel für den Kontingentierungsansatz

- Die vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsziele für die Bundesländer für das Jahr 2020 errechnen sich in – gleicher Gewichtung – aus dem Ausgangswert der Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr im Zeitraum von 2001 bis 2004, der Anzahl der Einwohner im Jahr 2007 sowie der voraussichtlichen Anzahl der Einwohner im Jahr 2020 (Prognose der Statistischen Bundes- und Landesämter). Auf dem Weg zum Nachhaltigkeitsziel 2020 können– ausgehend vom Ausgangszustand im Zeitraum 2001 bis 2004 für die Jahre 2010 und 2015 Zwischenziele vorgeschlagen werden.

Bundesland	IST		Zwischenziele (Vorschlag)		Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie
	2001 - 2004	2004 - 2007	2007 - 2010	2012 - 2015	2017 – 2020
Berlin	0,29	0,28	0,50	0,68	0,85
Hamburg	0,79	0,77	0,68	0,59	0,51
Bremen	0,17	0,20	0,17	0,18	0,18
Nordrhein-Westfalen	15,2	15,4	11,6	8,7	5,7
Saarland	0,72	0,75	0,57	0,44	0,31
Baden-Württemberg	10,4	9,3	7,8	5,7	3,6
Hessen	3,9	3,9	3,1	2,5	1,8
Sachsen	5,2	5,4	3,8	2,6	1,5
Rheinland-Pfalz	5,8	6,6	4,2	2,8	1,5
Schleswig-Holstein	8,4	6,7	5,8	3,6	1,4
Bayern	18,0	16,9	12,9	8,8	4,7
Niedersachsen	14,4	13,5	10,2	6,7	3,2
Thüringen	2,2	1,6	1,6	1,2	0,7
Sachsen-Anhalt	12,8	16,1	5,6	3,5	1,4
Brandenburg	8,2	8,3	5,6	3,5	1,3
Mecklenburg-Vorpommern	8,7	7,2	5,9	3,5	1,2
Deutschland	115,1	112,8	80,0	55,0	30,0
Berlin und Brandenburg	8,5	8,6	6,1	4,1	2,2
Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hansestädte	23,8	21,1	16,8	11,1	5,4

Würden die bisherigen Regelungen des kommunalen Finanzausgleichs um eine dritte Säule im Sinne einer Politik des Flächensparens geändert und ergänzt, könnten künftig die durch den Verzicht auf Ausweisung von Freiflächen bedingten Einkommensverluste der Gemeinden kompensiert werden.

KBU- Vorschlag für Dritte Säule:

- Das 30-ha-Ziel muss über die Zuständigkeit der Bundesländer auf die kommunale Ebene heruntergebrochen werden. Der Maßstab für die Kontingentierung auf die kommunale Ebene könnte ein Mix sein, bestehend aus der Flächeninanspruchnahme zu einem Referenzzeitraum (z.B. 2001 – 2004) sowie der Bevölkerungsstärke zu bestimmten Stichtagen (31.12.2006 oder Prognose für den 31.12.2020).
- Gegebenenfalls könnte zusätzlich auch die bereits vorhandene Siedlungs- und Verkehrsfläche berücksichtigt werden. Erforderlich ist eine räumliche Differenzierung der Flächenneuerschließung, die auf eine Art Flächenbusinessplan der Kommunen hinausläuft

- Um die Zuordnung von – im Rahmen des 30-ha-Ziels – neu in Anspruch genommenen Flächen zu optimieren, sollte ein bundesweiter Handel mit Flächenzertifikaten eingeführt werden. Damit wäre gewährleistet, dass Flächen genau da neu in Anspruch genommen werden, wo sie volkswirtschaftlich den meisten Nutzen bringen.
- Um das „Horten“ von bebaubaren, erschlossenen Grundstücken zu erschweren, sollte den Kommunen im Hinblick auf die Grundsteuer ein zonierte Satzungsrecht eingeräumt werden, um mit erhöhten Grundsteuersätzen baureife, erschlossene, aber ungenutzte Grundstücke im Innenbereich zu mobilisieren.
- Alle Programme der Städtebauförderung und Dorferneuerung, regionalen Wirtschaftsförderung, der Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes sowie der Förderung des ländlichen Raums sind konsequent auf die Innenentwicklung zu konzentrieren

KBU fordert Überprüfung, inwieweit generell die Lenkung des Verhaltens der Akteure über das Recht und seinen strikteren Vollzug verbessert werden kann:

- bodenschützende und den Flächenverbrauch hemmende Regelungen des Fachrechts müssen verstärkt werden, z. B. das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes, in der neuen Fassung des BNatSchG vom 29.7.2009 (tritt am 1.3.2010 in Kraft) etc.
- die ökologischen Funktionen des Bodens sollten aus dem Grundeigentum ausgegliedert und einer öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftung unterworfen werden können. Zu diskutieren ist zudem die Begrenzung der kommunalen Kompetenzen bei der Flächenausweisung und die Verzahnung mit einem regionalen Flächenmanagement, die zeitliche Begrenzung von Nutzungsrechten und der Bedarfsnachweis bei der Flächeninanspruchnahme.
- Eine effektivere Begrenzung der Freirauminanspruchnahme verspricht die verbindliche, d. h. nicht der planerischen Abwägung unterworfenen Vorgabe von Mengenzielen für den Flächenverbrauch. Diese sind sowohl auf Landes- und/oder Regionalebene als auch auf Bundesebene denkbar.

KBU schlägt zum verbesserten Schutz fruchtbarer Böden vor:

- dass Forst- und Landwirtschaft auf der einen sowie Umwelt- und Naturschutz auf der anderen Seite in einer neuen Qualität kooperieren müssen,
- dass bundesweit alle besonders fruchtbaren Acker- und Grünlandböden mit einer auf wissenschaftlicher Grundlage definierten Acker- oder Grünlandzahl grundsätzlich unter Schutz gestellt und nicht mehr angetastet werden^[1],
- dass darüber hinaus auch wertvolle, aus regionaler Sicht ertragsfähige Böden unterhalb dieser Schwelle geschützt werden (z.B. die weiteren 50 % besten Böden eines Bundeslandes oder einer Region unterhalb der zu definierenden Acker- und Grünlandzahl),

- dass neue Schutzgebietskategorien im Sinne besonderer „Bodenschutzflächen“ (Vorrangflächen) zur Sicherung der natürlichen Bodenfruchtbarkeit bzw. der natürlichen Bodenfunktionen im Bundes-Bodenschutzgesetz oder im Bundesnaturschutzgesetz eingeführt werden,
- dass der § 21 (3) BBodSchG explizit um eine Klarstellung ergänzt wird, die auf die Möglichkeit zur Ausweisung von Bodenschutzgebieten
 - auch zur dauerhaften Sicherung von Böden hinweist, die in besonderem Maße die natürlichen Bodenfunktionen erfüllen,
 - auch zum Schutz vor einer die natürlichen Bodenfunktionen beeinträchtigenden Flächeninanspruchnahme und Bodenversiegelung durch Siedlungen und Verkehr (und nicht allein gegenüber einer stofflichen Belastung) hinweist,

KBU fordert zur Meinungsbildung: Alle Möglichkeiten der Bewusstseinsbildung für eine schonende Flächeninanspruchnahme müssen ausgeschöpft werden.

Meinungsbildungen werden durch Werbeslogans instrumentiert:

- Eigenheimwerbung in der Tagespresse ist das wohl markanteste Beispiel, das Gefühl eines Grundrechts auf uneingeschränkte Flächeninanspruchnahme zu vermitteln. Eigenheimförderung (z.B. Wohnriester) und sonstige Bauförderungen durch die öffentliche Hand nähren dieses Bewusstsein, verstärkt noch durch das Gefühl, geradezu Geld zu verschenken, solange man nicht baut oder bauspart.



KBU stellt folgenden kurzfristigen Handlungsbedarf fest:

- Unmittelbar einzuführen ist eine offensive Flächensparpolitik mit dem Ziel einer schonenden und effizienten Flächennutzung.
- Für 2010 schlägt die KBU ein weiteres Zwischenziel von 80 ha/d vor.
- Es bedarf einer unmittelbaren Normierung der statistischen Auswertungen verfügbarer Daten, um Qualitätssicherung bei der Erhebung von Daten zu gewährleisten und eine belastbare Planungs- und Handlungsgrundlage zu haben. Dazu ist eine länderübergreifende Arbeitsgruppe „Fläche“ einzurichten, die auch eindeutige Definitionen in diesem Kontext festlegt.
- Innenraumentwicklung hat bei der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung Vorrang vor Außenraumentwicklung. Dazu wäre ein Brachflächen- und Baulückenkataster auf kommunaler Ebene mit integrierter offensiver Flächenangebotspolitik der Kommunen zu etablieren. Grundsätzlich ist über eine Flächenkontingentierung ein Markt für Flächenhandel(srechte) einzuführen.
- Vor dem Hintergrund anstehender konkurrierender Nutzungen (siehe Lebensmittelproduktion und erneuerbare Rohstoffe) sind insbesondere die fruchtbaren Böden zu schützen.
- Flächenpolitik muss jetzt in dem oben dargestellten Sinne intensiviert und der Bevölkerung bewusst gemacht werden. Die Böden als Ressource für unsere Kinder können nicht länger warten!