

Flächenverbrauch:

Asphalt oder Getreide?

Steffen Pinggen

Und täglich grüßt das Murmeltier! Der Flächenverbrauch in Deutschland ist nach wie vor alarmierend, und Deutschland ist weit davon entfernt, das Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zu erreichen, den Flächenverbrauch auf täglich 30 Hektar zu reduzieren. Täglich werden fast 100 Hektar Flächen für Siedlungs- und Verkehrsmaßnahmen umgewidmet. Bisher fehlt immer noch eine tragfähige Strategie zur Reduzierung des Verlustes landwirtschaftlicher Flächen durch Bebauung. Die Bundesregierung sieht – wie auch die letzten Bundesregierungen – im Koalitionsvertrag einen Maßnahmenkatalog zur Reduzierung des Verlustes landwirtschaftlicher Flächen vor.

Das Statistische Bundesamt weist in seiner neuesten Veröffentlichung zum Flächenverbrauch vom Oktober 2010 aus, dass im Zeitraum 2006 bis 2009 nach wie vor täglich 94 Hektar neu für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch genommen werden und damit zumeist landwirtschaftliche Flächen dauerhaft für die Nutzung verlorengehen. Dass die Marke von 100 Hektar pro Tag im Schnitt der Jahre unterschritten wurde, ist kein Anzeichen für erste Erfolge oder eine Trendumkehr. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine konjunkturbedingte Delle aufgrund einer reduzierten Bautätigkeit während der Finanz- und Wirtschaftskrise. Dabei weist das Statistische Bundesamt zwar zu Recht darauf hin, dass „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ und „versiegelte Fläche“ nicht gleichgesetzt werden dürfen, da die Rubrik Siedlungs- und Verkehrsflächen auch einen erheblichen Anteil unbebauter und nicht versiegelter Flächen umfasst. So tragen beispielsweise Erholungsflächen in den Jahren 2006 bis 2009 in erheblichem Umfang (39 Hektar/Tag) zum Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche bei. Die Frage, ob Flächen versiegelt oder nicht versiegelt werden, ist zwar ein

wichtiger umweltpolitischer Unterschied. Fakt ist aber, dass auch die Erholungsflächen nicht mehr als Produktionsfläche von Nahrungsmitteln oder nachwachsenden Rohstoffen zur Verfügung stehen. Es besteht die Gefahr, dass hiermit das eigentliche Problem kleingeredet wird oder aber Fortschritte bei der Senkung des Flächenverbrauchs vorgetäuscht werden sollen.

Flächenverbrauch erhöht Abhängigkeit von Importen

Aus den Ergebnissen der Flächenerhebung des Statistischen Bundesamtes 2010 geht zudem hervor, dass die Landwirtschaftsfläche zwischen 1992 und 2009 um etwa 782.000 Hektar zurückgegangen ist. Seit 1992 gingen damit landwirtschaftliche Nutzflächen für rund 7.400 durchschnittliche Ackerbaubetriebe mit einer Betriebsgröße von 106 Hektar verloren. Das Produktionspotenzial dieser landwirtschaftlich nicht mehr nutzbaren 782.000 Hektar beläuft sich bei einem Durchschnittsertrag von rund 70 Doppelzentner Getreide pro Hektar auf rund 5,5 Millionen Tonnen Getreide pro Jahr. Das ent-

spricht über 11 Prozent einer durchschnittlichen jährlichen Getreideernte in Deutschland. Ohne Produktivitätssteigerungen auf der bestehenden landwirtschaftlichen Nutzfläche wird Deutschland hierdurch abhängiger von Importen und verlagert damit die Produktion ins Ausland. Ein weiterer Vergleich macht deutlich, dass der Flächenverbrauch durch Siedlungs- und Verkehrsmaßnahmen nach wie vor in Deutschland nicht die notwendige Aufmerksamkeit hat. Während die Anbaufläche in Deutschland für Silomais und andere Kulturen zur Erzeugung von Biogas in Höhe von rund 650.000 Hektar Anlass für erhebliche öffentliche Kritik ist, fehlt der Aufschrei über den dauerhaften Verlust von landwirtschaftlichen Nutzflächen in einer noch größeren Dimension durch Siedlungs- und Verkehrsmaßnahmen.

Auflagenpolitik verschärft Wirkung des Flächenverbrauchs

In erheblichem Umfang tragen auch die verschiedenen umweltbezogenen Vorschriften dazu bei, dass landwirtschaftliche Nutzflächen nicht mehr wie bisher nutzbar sind. So haben die Ausweisungen von Schutzgebieten im Bereich des Naturschutzes und des Gewässerschutzes häufig zur Folge, dass die Flächen nur noch geringere Ertragsersparungen haben. Nach heutigem Stand sind in Deutschland über 15 Prozent der Landfläche als FFH- und Vogelschutzgebiete festgelegt. Rund 4 Prozent der Gesamtfläche sind als Naturschutzgebiete ausgewiesen, 3,5 Prozent als Biosphärenreservate, rund 27 Prozent als Naturparks und ca. 28 Prozent als Landschaftsschutzgebiete geschützt (Angaben des Bundesamtes für Naturschutz). Zwar gibt es zwischen den verschiedenen Schutzgebetskategorien Überschneidungen und der Schutzstatus sowie die damit verbundenen Auflagen weisen deutliche Unterschiede auf. Fest steht aber, dass mittlerweile enorme Flächenanteile des Bundesgebietes unter Naturschutz stehen und damit nur eingeschränkt oder gar nicht mehr für eine landwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung stehen. Die Zunahme von Naturschutzflächen setzt sich weiter fort – sichtbar etwa an der Nationalen Biodiversitätsstrategie mit diversen Zielen, die Flächenanteile weiter auszudehnen. Zusätzlich zu den Schutzgebieten im Rahmen des Naturschutzes standen im Jahr 2000 rund 12 Prozent der Landesfläche unter speziellen Auflagen von Wasserschutzgebieten und sind damit nur noch eingeschränkt nutzbar.

Politik und Wissenschaft bleiben bis heute die Antwort schuldig, wie zukünftig sowohl das Ziel der Versorgungssicherung bei Nahrungsmitteln als auch der stärkeren Unabhängigkeit von Erdöl-



und Erdgasimporten gewährleistet werden soll und gleichzeitig die Naturschutzbemühungen flächenmäßig auszudehnen sind. In diesem Zusammenhang erstaunt das Votum des Zukunftsrates der Bayerischen Staatsregierung, der das Ziel Versorgungssicherheit bei Nahrungsmitteln und Energie gänzlich ausklammert und ausführt, dass die „Lebensqualität des Lebensumfelds Bayern als Differenzierungsmerkmal zu anderen Wettbewerbsregionen gerade durch die Erreichbarkeit miteinander vernetzter Wirtschaftszentren und die in selbem Maße bequeme Erreichbarkeit reizvoller ländlicher Räume als Naherholungsgebiete besteht“. Der ländliche Raum und die Landwirtschaft werden zum ökologischen Restraum oder zum Landschaftspfleger abgestempelt.

Bundesregierung will Handelssystem für Flächennutzung erproben

Der Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen von CDU/CSU und FDP sieht im Bereich des Flächenverbrauches die Auflage eines Maßnahmenkatalogs zur Reduzierung des Verlustes landwirtschaftlicher Flächen einerseits durch die Bebauung und andererseits durch naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen vor. Die Wiederverwertung bereits genutzter Flächen soll vorgebracht und die Verdichtung im Innenbereich soll hiernach Vorrang vor dem Flächenneuverbrauch haben. Die Regierungsfractionen haben sich vorgenommen, Instrumente zur Gestaltung der Innenentwicklung mit den Kommunen zu erarbeiten, wie beispielsweise ein Brachenflächenkataster, Managementpläne, zonierte Satzungsrechte der Kommunen und finanzielle Anreizinstrumente. Neu ist, dass mit den Kommunen auf freiwilliger Basis ein Modellversuch zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems für die Flächennutzung durchgeführt werden soll. Das Umweltbundesamt hat zur Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs Ende letzten Jahres eine Vorstudie in Auftrag gegeben. Mit der Einführung eines Flächenhandelssystems soll – vergleichbar dem Emissionssystem – ein ökonomisches Instrument zur Reduzierung des Flächenverbrauchs erprobt werden. Basis könnte eine kostenlose Erstzuteilung der Kontingente auf Basis des 30-Hektar-Ziels sein. Als Ziel wird verfolgt, einen Markt für Flächenkontingente zu schaffen, in dem beispielsweise Kommunen in Wachstumsregionen mit Kommunen in Schrumpfungregionen zu beiderseitigem Nutzen handeln könnten. Als Vorteil wird beim UBA gesehen, dass bei der Entwicklung im Außenbereich eine sorgfältigere Prüfung des tatsächlichen Nutzens für eine Kommune stattfindet und die volkswirtschaftliche Effizienz bei der Außenentwicklung steigt, indem dort eine Fläche neu in Anspruch genommen wird, wo sie den größten Nutzen zur Folge hat. Aufgelöst werden soll hiermit auch die Konkurrenz zwischen Kommunen um Einwohner, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen.

In Anbetracht einer längjährigen Diskussion über die Notwendigkeit der Senkung des Flächenverbrauchs, ohne aber neue Instrumente und Strategien hervorzubringen, könnte der geplante überregionale Modellversuch zum Handel mit Flächenzertifikaten neuen Schwung in die Diskussion bringen.

Schonenden Umgang mit landwirtschaftlichen Nutzflächen leben

Bereits im Jahr 2006 hat sich der DBV gemeinsam mit führenden Umwelt- und Landwirtschaftsverbänden, Bundesbehörden und den Landgesellschaften darauf verständigt, dass der Flächenverbrauch nicht nur deutlich reduziert werden muss, sondern bei einer Versiegelung eine Entsiegelung an anderer Stelle erforderlich ist. Vor dem Hintergrund einer nach wie vor unveränderten Situation beim Flächenverbrauch und den neuen Vorstößen der Bundesregierung zur Lösung des Problems Flächenverbrauch diskutiert derzeit ein breites Bündnis in

einem Dialog-Forum Flächenverbrauch erneut über zielführende Ansätze in diesem Bereich. Bereits heute ist im Baugesetzbuch als Vorschrift für die Bauleitplanung vorgegeben, dass mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll. Es mangelt daher nicht an Regelungen zur Vermeidung der Flächeninanspruchnahme im Baurecht. Die Kommunen sind in der Verantwortung, eine nachhaltige Siedlungspolitik im Sinne der Vermeidung der Flächeninanspruchnahme und des Flächensparens zu betreiben. Hierfür muss das bestehende Baurecht konsequent umgesetzt werden. Die Politik ist aber auch in der Verantwortung, bei den verbleibenden landwirtschaftlichen Nutzflächen nicht durch immer weiter reichende Umwelt- und Naturschutzaufgaben die Nutzungsfähigkeit der Flächen noch mehr einzuschränken. Eine sichere und nachhaltige Nahrungsmittelversorgung erfordert vielmehr eine produktive und effiziente und damit umweltschonende Nutzung unserer Flächen.

Kommentar

„Es ist Zeit zu handeln“

Das allgemein anerkannte Ziel der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist in weiter Ferne, Fortschritte gibt es nicht. Lediglich in Zeiten, in denen die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland wie in der Finanz- und Wirtschaftskrise ins Stocken gerät, sinkt die Bautätigkeit. Eine Entkopplung des Flächenverbrauchs vom Wirtschaftswachstum ist bisher nicht in Sicht. Vor Ort bleibt die Reduzierung des Flächenverbrauchs ein Lippenbekenntnis, wenn ein Investor die Schaffung von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen für die Region in Aussicht stellt. Dann sind alle Bemühungen zur Innenentwicklung von Gemeinden oder Revitalisierung von Industriebrachen Geschichte und der Investor baut auf der „grünen Wiese“ oder eben leider meistens auf den produktivsten Ackerstandorten. Dies trifft in erster Linie die landwirtschaftlichen Betriebe in ihrer Entwicklungsmöglichkeit und ihren Zukunftsperspektiven. Gesamtgesellschaftlich offenbart dieser oft gleichgültige Umgang mit der Fläche, dass die zukünftigen Herausforderungen der Ernährungssicherung und der stärkeren Unabhängigkeit von Öl- und Gasimporten ignoriert oder zumindest nicht ernst genommen werden. Es wird billiger in Kauf genommen, dass die Produktion von landwirtschaftlichen Rohstoffen ins Ausland verlagert wird. Der Berufsstand fordert daher schon seit Jahren einen Paradigmenwechsel – die landwirtschaftliche Nutzfläche ist keine frei verfügbare Masse, sondern unsere wichtigste Produktionsgrundlage. Neben dem Flächenverbrauch durch Bautätigkeit



Friedhelm Decker

Foto: Frank Ossenbrink/DBV-Archiv

müssen auch alle anderen Flächennutzungsansprüche auf den Prüfstand, das reicht von der stärkeren Fokussierung auf die Verwertung von Gülle in Biogasanlagen zur Vermeidung von Flächennutzungskonflikten zwischen Biomasseerzeugung und Nahrungsmittelerzeugung bis hin zu einer Abkehr vom flächenhaften Naturschutz hin zu gezielten, kooperativen und flächenschonenden Naturschutzmaßnahmen. Die Umweltpolitik macht sich unglaublich, wenn die Wiederverwertung von Industriebrachen und die Entsiegelung aus Kostengründen ausbleiben und neue hochwertige Produktionsflächen in Anspruch genommen werden. Das Problem ist seit Jahren bekannt – es ist Zeit zu handeln.

Friedhelm Decker, Umweltbeauftragter des DBV und Präsident des Rheinischen Landwirtschafts-Verbandes