

1 **Positionspapier „Flächeninanspruchnahme“**

2

3 **Einleitung**

4 Die Politik einer nachhaltigen Entwicklung erfordert einen Umgang mit Grund und Boden, der die  
5 Mitverantwortung für zukünftige Generationen strikt beachtet. Umfang und Art der  
6 Inanspruchnahme von Flächen ist ein wichtiger Indikator für gesellschaftliche, ökologische und  
7 ökonomische Perspektiven.

8 Eine höhere Sensibilisierung für diese Aufgabe ist erforderlich, denn die bisherigen Entwicklungen  
9 sind unbefriedigend. Sie bleiben weit hinter den gesteckten Zielen zurück. Angesichts stagnierender  
10 und in Zukunft voraussichtlich sinkender Bevölkerungszahlen und gleichzeitig erheblicher  
11 Wanderungsbewegungen, verbunden auch mit der Veränderung der Mobilitätsstrukturen für  
12 Personen, Güter und Informationen, sind Nejustierungen nötig, die eine zeitgemäße politische  
13 Gestaltung ermöglichen.

14 Es bleibt erforderlich, diesem Thema in der Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland und Europa  
15 besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

16 Das meistzitierte Ziel beim Thema Flächennutzung stammt aus dem Jahr 2002. Damals lag die  
17 tägliche Flächenneuanspruchnahme bei 120 Hektar. Für 2020 wurde eine Reduktion auf 30 Hektar  
18 täglich angestrebt. In den Jahren 2008-2011 lag die Inanspruchnahme im Vierjahresmittel noch bei  
19 81 Hektar. Diese bisher erreichte Reduzierung ist unzureichend.

20 Es kommt jetzt darauf an,

- 21 • die Hemmnisse für die angestrebte Entwicklung klar zu benennen,
- 22 • gesellschaftliche und strukturelle Änderungen, die auf die Flächennutzung erheblichen Einfluss  
23 haben können, in ihrer Wirkungsweise und Gestaltbarkeit genau zu erfassen,
- 24 • außer der Hektar-Zielfestsetzung – die wichtig bleibt – stärker als bisher die Art der Nutzung und  
25 Nichtnutzung von Fläche und Raum zu beachten, auch die Möglichkeiten der gezielt ökologischen  
26 Umnutzung,
- 27 • den Bestand an ungenutzten Brachflächen mit baulicher Vornutzung durch Re-Naturierung  
28 erheblich zu reduzieren,
- 29 • den Vorrang der Innenentwicklung deutlich zu stützen, in Stadt und Dorf – dies wird mit der  
30 Novellierung des Baugesetzbuches in Angriff genommen,
- 31 • die zu präzisierenden Ziele zu einem gemeinsamen Auftrag für Bund, Länder und Kommunen zu  
32 verdichten und der jeweiligen Ebene die nötigen Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen,
- 33 • Dabei die Perspektive einer Siedlungsentwicklung ohne zusätzliche Flächeninanspruchnahme  
34 nicht aus dem Blick zu verlieren.

35 Das entspricht auch den Vorschlägen des Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung  
36 (PBNE) in seiner Stellungnahme zum Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aus  
37 dem Jahr 2012. (Drs. 17/11670) Der PBNE weist daraufhin, dass vor einer Fortschreibung des 30-  
38 Hektar-Ziels dringend aktualisierte Bevölkerungsprognosen einzuholen sind, um die  
39 Herausforderungen des Demografischen Wandels mit einzubeziehen. Die abnehmende  
40 Bevölkerungszahl hat erhebliche, regional differenzierte Auswirkungen auf die zukünftige  
41 Flächeninanspruchnahme. Schrumpfenden Regionen stehen prosperierende gegenüber, die einen  
42 erhöhten Bedarf an Fläche haben, wobei – soweit möglich - der innerstädtischen Verdichtung und  
43 optimierten Nutzung der Vorrang vor Neuausweisungen einzuräumen ist. Die Notwendigkeit, die  
44 Flächeninanspruchnahme weiter zu reduzieren, und der gleichzeitige Bedarf an zusätzlichen Flächen  
45 für Aufgaben aus der Stadt- und Regionalentwicklung können zu Zielkonflikten führen, die in  
46 verantwortlicher Weise ausbalanciert und gelöst werden müssen. Beide Ziele haben ihr spezifisches

47 Gewicht. Dabei sind die im Jahr 2010 vorgelegten Vorschläge der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft  
48 Bodenschutz bei einer neuen Betrachtung stärker zu berücksichtigen.

49 In der Unterrichtung des PBNE zur Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie aus 2011 (Drs. 17/5295)  
50 wird zudem die EU in den Blick genommen. Nach Ansicht des PBNE sollte die EU bei der  
51 Flächeninanspruchnahme ein ehrgeizigeres Ziel formulieren. Hierdurch könnte zudem die  
52 Problematik der Flächeninanspruchnahme stärker in das öffentliche Bewusstsein gerückt werden, um  
53 langfristig nicht nur ein Umdenken, sondern auch eine Verhaltensänderung auf den betroffenen  
54 staatlichen Ebenen im Zusammenspiel zu bewirken.

55

#### 56 **Identifikation der Bereiche, in denen am meisten Fläche neu in Anspruch genommen wird**

57 Bei der Flächennutzung konkurrieren neben der Land- und Forstwirtschaft die Bereiche Siedlung und  
58 Verkehr sowie Naturschutz, Rohstoffabbau und Energieerzeugung um die Ressource der un bebauten,  
59 unzerschnittenen und unzersiedelten Fläche. Dabei dehnt sich vor allem die Siedlungs- und  
60 Verkehrsfläche weiterhin aus. Zwar bedeutet „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ nicht, dass alle diese  
61 Flächen vollständig versiegelt wären. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes ergeben  
62 Schätzungen für die Siedlungs- und Verkehrsflächen einen Versiegelungsgrad von 43 Prozent bis  
63 50 Prozent. Zu berücksichtigen ist aber auch, dass der Anteil der Flächen, die durch Verkehrsprojekte  
64 beeinträchtigt werden, um ein vielfaches höher ist, als in der Statistik abgebildet wird. Zudem haben  
65 Verkehrsprojekte eine Zerschneidungswirkung, die zusammenhängende Lebensräume zerstört. Allein  
66 im Fünfjahreszeitraum zwischen 1998 und 2003 ist die Anzahl der unzerschnittenen verkehrssarmen  
67 Räume, die über 100 km<sup>2</sup> groß sind, von 480 auf 422 gesunken.

68 Die Bundesregierung hält nach wie vor an ihrem Ziel fest, den Anstieg der Siedlungs- und  
69 Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 30 ha/Tag zu begrenzen. Aus der Zielstellung der  
70 Bundesregierung ergibt sich, dass das Hauptaugenmerk der vorliegenden Positionierung des  
71 Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung ebenfalls auf dem Sektor der Siedlungs- und  
72 Verkehrsfläche liegt.

73 Gemäß Definition (siehe Fortschrittsbericht 2012 – Seite 70) handelt es sich bei der Siedlungs- und  
74 Verkehrsfläche um „Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche (ohne Abbauland)“, „Erholungsfläche,  
75 Friedhof“ und „Verkehrsfläche“. Im Jahr 2010 verteilte sich laut Statistischem Bundesamt die  
76 Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf die drei Bereiche im Verhältnis 43 Prozent zu  
77 30 Prozent zu 27 Prozent. Das heißt: Für den Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist rein  
78 quantitativ betrachtet mit deutlichem Vorsprung die Gebäude-, Freifläche und Betriebsfläche von  
79 zentraler Bedeutung. Das gilt auch für die Anteile an der gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche:  
80 rund 53 Prozent der Siedlungs- und Verkehrsfläche werden für Gebäude-, Freiflächen und  
81 Betriebsflächen genutzt, während Verkehrsflächen einen Anteil von rund 37,6 Prozent und  
82 Erholungsflächen und Friedhöfe einen Anteil von rund 9,1 Prozent ausmachen. Im Baubereich haben  
83 weiterhin die Einfamilienhäuser den größten Anteil an der Flächeninanspruchnahme. Der  
84 Geschosswohnungsbau trägt dagegen nur wenig zur Neuinanspruchnahme bei. Mit fortschreitendem  
85 demografischen Wandel steckt gerade im Bereich der Gebäudeflächen – und dort speziell beim  
86 Wohnungsbau – großes Potenzial, um den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche zu bremsen.  
87 Allerdings wird dieser Effekt durch die weiter steigende Wohnfläche pro Kopf konterkariert bzw.  
88 überkompensiert.

89 Der PBNE sieht daher im Bereich der Siedlungs- und Verkehrsfläche – und dort insbesondere bei den  
90 Gebäudeflächen – das größte Potenzial zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme.

91

#### 92 **Vorliegende Handlungsoptionen aus Sicht nachhaltiger Entwicklung**

93 a) Bei der Änderung des Baugesetzbuches stärkeren Fokus auf Innenentwicklung legen

94 Mit der im Jahr 2012 angeschobenen Novellierung des Baugesetzbuches soll die städtebauliche  
95 Entwicklung künftig vorrangig als Innenentwicklung erfolgen. Bevor auf der „grünen Wiese“ neue  
96 Baugebiete ausgewiesen und damit vor allem weitere land- und forstwirtschaftlichen Flächen  
97 umgenutzt werden, müssen Kommunen künftig zunächst prüfen, ob das Vorhaben auch im  
98 Innenbereich verwirklicht werden kann.

99 Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung begrüßt dieses Vorhaben und fordert  
100 zugleich eine Präzisierung. Der Vorrang der Innenentwicklung darf kein Selbstzweck sein. Es geht  
101 darum, eine qualitative Innenentwicklung zu fördern. Dazu sollten im Rahmen der Novelle  
102 insbesondere verpflichtende Brachflächenkataster festgeschrieben werden. Der PBNE ermutigt  
103 die Kommunen, die Maßgaben der Baugesetzbuch-Novelle konsequent zu nutzen und  
104 Neubaugebiete außerhalb der Innenbereiche nur noch in absoluten Ausnahmefällen und nur nach  
105 sorgfältiger Abwägung auszuweisen. (siehe auch d und e)

106 Der PBNE regt zudem an, zu prüfen, inwieweit dem Rückbau- und Entsiegelungsgebot des  
107 Baugesetzbuchs unter Berücksichtigung der finanziellen und wirtschaftlichen Möglichkeiten von  
108 Eigentümern mehr Geltung verschafft werden kann.

109 Zudem regt der PBNE eine kommunale Infrastrukturfolgekostenabschätzung an. Durch das  
110 Aufzeigen von Infrastrukturfolgekosten, könnten die Akzeptanz für eine Flächensparpolitik erhöht  
111 und lokale Entscheidungsträger für die Problematik sensibilisiert werden. Das Planungsrecht  
112 müsste entsprechend angepasst werden – allerdings dürfte aus Sicht des PBNE auch zum jetzigen  
113 Zeitpunkt eine freiwillige Folgekostenabschätzung möglich sein. Der PBNE empfiehlt den  
114 Kommunen, vor der Ausweisung neuer Bauflächen die Infrastrukturfolgekosten zu erheben und  
115 zu bewerten.

116

#### 117 b) Entschädigungsleistungen

118 Wenn die Entschädigungsleistungen für enteignete und nutzungsbeschränkte Grundstücke bei  
119 Baumaßnahmen im Vergleich zum eigentlichen Wert der Grundstücke zu niedrig angesetzt sind,  
120 begünstigt das eine übermäßige Flächeninanspruchnahme. Höhere Entschädigungsleistungen  
121 dürften grundsätzlich die Flächeninanspruchnahme vermindern. Der PBNE geht daher davon aus,  
122 dass die Entschädigungsleistungen dem realistisch eingeschätzten Wert der Flächen entsprechen  
123 sollten. Daher gilt es zu prüfen, inwieweit die Entschädigungshöhen für Grundstücke, die für die  
124 Baumaßnahmen oder für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen enteignet oder in ihren  
125 Nutzungsmöglichkeiten beschränkt werden, noch den aktuellen Werten entsprechen bzw. ob sie  
126 an die Wertentwicklung der letzten Jahre und Jahrzehnte angepasst werden müssen.

127

#### 128 c) Reform der Grundsteuer

129 Die Grundsteuer bezieht sich auf den Wert eines Grundstücks und der vorhandenen Bebauung.  
130 Sie wird unterteilt in die Grundsteuer A für alle land- und forstwirtschaftlichen Betriebe, sowie die  
131 Grundsteuer B für alle anderen bebauten und unbebauten Grundstücke. Ausgehend vom  
132 Einheitswert setzt das Finanzamt den Steuerbemessungsbetrag fest. Die Gemeinde beschließt  
133 einen entsprechenden Hebesatz und erlässt die Steuerbescheide. Aufgrund der alten  
134 Erfassungsgrundlage (Einheitswerte von 1964 bzw. 1935 für die Neuen Länder) wird seit Jahren  
135 eine Reform diskutiert.

136 Der PBNE sieht bei der bisherigen Grundsteuer das Problem, dass sie im Hinblick auf die  
137 Flächeninanspruchnahme in gewissem Maße eine kontraproduktive Lenkungswirkung entfaltet,  
138 da die Steuerbelastung in der Regel von den Zentren zur Peripherie hin sinkt. Zur Vermeidung von  
139 Kosten durch die Grundsteuer bestehen demnach tendenziell Anreize, eher Grundstücke in  
140 peripherer als in zentraler Lage zu nutzen und zu bebauen. Zu berücksichtigen ist, dass die

141 bisherige Grundsteuer keine Wirkung gegen das spekulative Anhäufen unbebauter Grundstücke in  
142 Innenstadtlagen entfaltet.

143 Deshalb hält der PBNE eine Reform der Grundsteuer mit dem Ziel, die Nutzung bestehender  
144 Substanz zu privilegieren und damit die Förderung zusätzlicher Flächeninanspruchnahme zu  
145 vermeiden, für angebracht. Der PBNE schlägt als Beitrag zur Lösung des Problems der  
146 Flächeninanspruchnahme vor, zu prüfen, inwieweit bei der Grundsteuerreform die Größe von  
147 Grundstücken, die Art ihrer Nutzung und der Grad ihrer Versiegelung unabhängig vom  
148 Flächenwert sinnvoll in die Bemessung der Grundsteuer einbezogen werden kann.

149

150 d) Reform der Grunderwerbsteuer

151 Der Grundstücksverkehr für bebaute und unbebaute Grundstücke unterliegt der  
152 Grunderwerbsteuer mit dem Kaufpreis als Bemessungsgrundlage. Der TAB-Bericht von 2006 sieht  
153 auch bei der Grunderwerbssteuer einen Reformbedarf aus ökonomischer, ökologischer und  
154 flächenpolitischer Sicht. Der Preis von Baugrundstücken ist im ländlichen Raum wegen der  
155 niedrigen Kaufpreise deutlich niedriger als in Ballungsräumen, was durch die Grunderwerbsteuer  
156 verstärkt wird. Gleichzeitig wird ein Preisgefälle zwischen bebauten und unbebauten  
157 Grundstücken verstärkt und somit der Neubau befördert.

158 Der PBNE spricht sich daher für eine Reform der Grunderwerbsteuer aus, die darauf abzielt, den  
159 Erwerb von Bestandsimmobilien gegenüber dem Bodenerwerb in Neuerschließungsgebieten zu  
160 begünstigen. Alternativ sollte auch das im TAB-Bericht vorgeschlagene Modell der  
161 Neuerschließungsabgabe im Modellprojekt analog zu handelbaren Flächenausweisungsrechten  
162 geprüft werden.

163

164 e) Fördermaßnahmen beim Kauf bestehender Grundstücke und Gebäude

165 Stärker als in den Jahrzehnten zuvor werden sowohl Zubau als auch Umbau und Rückbau das  
166 Baugeschehen bestimmen. Nur wenn dabei die Zielsetzungen der Nachhaltigkeit beachtet  
167 werden, kann der Saldo bei der Flächeninanspruchnahme akzeptabel sein.

168 Umbau und Rückbau bieten aber immer auch die Chance zur Gestaltung und zur sinnvollen  
169 Flächennutzung. Flächennutzungspläne und Bebauungspläne müssen übereinstimmend dem Ziel  
170 der Stadtentwicklung und Regionalplanung entsprechen und umgekehrt. Ausgangspunkt muss  
171 dabei die gemeinsam getragene Raumordnungsplanung sein.

172 Diese Zusammenhänge reiben sich an Einstellungen und Bedingungen vergangener Zeit und oft  
173 auch an schwierigen Eigentumsinteressen und kommunalen Konkurrenzen. Es muss mit  
174 Sensibilität, unter Beachtung bestehenden Rechts, eine Perspektivplanung erfolgen, die die  
175 faktischen Veränderungen der Rahmenbedingungen – wie zum Beispiel Veränderungen der  
176 Bevölkerungszahl - beachtet.

177 Wenn diese Bedingungen erfüllt sind, ist zu prüfen, inwieweit Fördermaßnahmen für Kommunen  
178 bei Kauf bestehender Objekte und Umbau/Sanierung oder Rückbau/ Abriss sinnvoll sind und  
179 verstärkt werden können. Hierbei ist aber auf Haushaltsneutralität im Etat des BMVBS zu achten.  
180 Aus Sicht des PBNE empfiehlt sich zunächst ein auf 6-8 Jahre befristetes Förderprogramm, mit  
181 dem Investitionen in Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsbrachen ausgelöst werden können. Es  
182 sollte geprüft werden, inwieweit kommunale Durchgriffsrechte optimiert werden können, wenn  
183 Eigentümerinteressen schwerwiegende Hindernisse für die Umsetzung wichtiger Projekte  
184 darstellen.

185 Alle Programme der Städtebau- und Strukturförderung sollten aus Sicht nachhaltiger Entwicklung  
186 um das Kriterium der Innen- vor Außenentwicklung erweitert werden, denn so kann die  
187 Flächeninanspruchnahme reduziert und die Wohnumfeldqualität in bestehenden

188 Siedlungsstrukturen spürbar verbessert werden. Eine Verknüpfung von Förderzusagen an ein  
189 vorhandenes lokales Brachflächenmanagement kann hierbei wirkungsvoll sein.

190

191 f) Regionale Raumordnungsprogramme

192 Das Ziel einer Flächeninanspruchnahme hat der Lebensqualität heutiger und der kommender  
193 Generationen zu dienen. Es ist insofern ein abgeleitetes Ziel und hat die Veränderungen zu  
194 beachten, die sich aus der Entwicklung von Bevölkerungszahl und Altersstruktur, aus  
195 Wanderungsbewegungen und aus den Folgewirkungen davon in den Bereichen Mobilität und  
196 Daseinsvorsorge, Wirtschaft, Arbeit und Handel und Freizeit ergeben.

197 Zu beachten ist, dass Prognosen für die überschaubare Zeit von einigen Jahrzehnten belastbar  
198 sind, darüber hinaus aber von begrenzter Verbindlichkeit. Und vor allem ist es unverzichtbar,  
199 sowohl kleinräumige Prognosen zu erstellen als auch den Kommunen und ihren Regionen eigene  
200 Gestaltungsmöglichkeiten zu erhalten.

201 Auf keinen Fall dürfen plausible Voraussagen ignoriert und auf jeden Fall müssen politische  
202 Gestaltungsmöglichkeiten für genau diese Situation und Perspektive entwickelt und garantiert  
203 werden. Ohne ordnende Gestaltung werden die schwächeren Einheiten – und die Menschen, die  
204 dort leben – erheblich benachteiligt, die Nachhaltigkeit der Flächennutzung bleibt unzureichend  
205 beachtet und die hohen Kosten für die nachhaltige volkswirtschaftliche Gesamtrechnung werden  
206 ignoriert. Wichtig ist dabei, dass im Rahmen von regionalen Raumordnungsprogrammen die  
207 Zuweisung von Flächen zur Ausweisung von Neubaugebieten nicht allein nach dem Kriterium  
208 Einwohnerzahl erfolgt sondern nach der jeweiligen spezifischen Situation in der Region.

209 Es müssen also Instrumente geschaffen werden, die eine vernünftige Balance der  
210 unterschiedlichen Interessen ermöglichen. Regionale Entwicklungspläne, die mit der  
211 Raumordnungsplanung von Bund und Ländern übereinstimmen, können solche Instrumente sein.  
212 Sie sollten auf Zeit und verbunden mit Förderprogrammen einer vernünftigen  
213 Flächennutzungspolitik und gleichzeitig im regionalen Verbund der Stadtentwicklung dienen.

214

215 g) Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten

216 Das Finanzwissenschaftliche Forschungsinstitut an der Universität zu Köln hat handelbare  
217 Flächenausweisungsrechte vorgeschlagen, um das Flächenausweisungsverhalten der Kommunen  
218 zu steuern. Die Grundidee liegt in der quantitativen Festlegung der Flächenausweisung. Der Bund  
219 und die Gemeinden setzen in Analogie zum Mengenziel der Flächeninanspruchnahme die zur  
220 Verfügung stehenden Flächenkontingente für Bauland fest.

221 Der Gesamtumfang künftig zulässiger Flächeninanspruchnahme wird in Form von übertragbaren  
222 Ausweisungsrechten unter dem Einsatz entsprechender Verteilungsregeln kostenlos den  
223 Gemeinden zugewiesen. Planungen sind nur dann zulässig, wenn die Kommune die notwendige  
224 Menge an Zertifikaten zur Bewilligung der Planung vorweisen kann. Werden von einer Gemeinde  
225 über das Kontingent hinaus Baulandausweisungen vorgenommen, muss sie weitere Kontingente  
226 an einer „Bodenbörse“ erwerben. Mit der Handelbarkeit werden die volkswirtschaftlichen Kosten  
227 der Einhaltung des Flächenziels reduziert. Der Erlös aus dem Verkauf dieser  
228 „Eigenentwicklungsrechte“ steht den Gemeinden zu. Eine Differenzierung der Ausweisungsrechte  
229 nach unterschiedlichen Nutzungen verhindert, dass alle Nutzungen auf demselben Markt  
230 konkurrieren. Um dem spekulativen Umgang mit Grund und Boden zu entgehen, ist die  
231 Geltungsdauer der Ausweisungsrechte begrenzt. Während der gesamten Geltungsdauer können  
232 die Rechte wieder gehandelt werden. Durch die Ausweisungsrechte folgt eine Ausweisung von  
233 neuem Bauland nur, wenn die Gemeinde auch potenzielle Nutzer zu erwarten hat. Durch eine  
234 Verminderung der Neuausweisung steigt der Preis für die Bestandspotenziale und es kommt zu  
235 einer Optimierung der Flächennutzung. Diese Optimierung umfasst neben der Revitalisierung von

236 Brachflächen ebenfalls die Förderung der Innenentwicklung. Durch die Berücksichtigung  
237 planerischer Zielvorgaben und ökonomischer Anreize können die Flächenausweisungsrechte in  
238 das bestehende Planungsinstrumentarium integriert werden.

239 Der PBNE spricht sich dafür aus, den laufenden Modellversuch des BMVBS auszuweiten, um  
240 wirklich aussagekräftige Ergebnisse über die Praktikabilität und Erfolgsaussichten eines  
241 Handelssystems mit Flächenausweisungsrechten zu erlangen.

242

243 SONDERVOTUM DIE LINKE:

244 *Der Handel mit Flächenausweisungsrechten als marktbasierendes Instrument wird als Mittel zur*  
245 *Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme als nicht zielführend betrachtet. Bei vielen*  
246 *kommunalen Planern bestehen schon jetzt ernstzunehmende Vorbehalte gegenüber Wirksamkeit*  
247 *und Nutzen von Zertifikatehandel als Mechanismus zur Erreichung umweltpolitischer Vorgaben.*  
248 *Diese Vorbehalte werden bestätigt durch die Probleme und den Preisverfall beim CO2-*  
249 *Zertifikatshandel, wo trotz ständigem Nachsteuern weder die ökologischen noch finanziellen Ziele*  
250 *erreicht werden. Die Lenkungs- und Anreizfunktion für weniger Flächenneuanspruchnahme über*  
251 *ein zentral angelegtes ökonomisches Steuerungsmodell wie die angedachte „Ausweisungs Börse“*  
252 *erscheint angesichts komplexer Steuerungsfunktionen in der Siedlungsentwicklung einschließlich*  
253 *Marktfaktoren und Akteuren mit starken Partikularinteressen unrealistisch. Die schon heute dünne*  
254 *Personaldecke kommunaler Selbstverwaltungen steht durch zu erwartenden neuen*  
255 *administrativen Aufwand für Marktbeobachtung, Kauf, Verkauf, interner Verwaltungsabstimmung*  
256 *und Monitoring durch Zertifikatehandel in keinem Verhältnis zum praktischen Nutzen des Modells.*  
257 *Übertragung an private Dienstleister zur Übernahme des Zertifikatehandel kann auf kommunaler*  
258 *Seite zusätzliche Kosten verursachen. Sind bestehende Instrumente zur Erreichung des 30-Hektar-*  
259 *Ziels der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung nicht ausreichend stellt sich die*  
260 *Frage, ob die Einführung eines Zertifikatehandel zusätzlich zum bestehenden planungsrechtlichen*  
261 *Instrumentarium bei fortgeführtem business as usual nicht nur lediglich die räumliche Verlagerung*  
262 *des Problems befördert. So bevorteilt der bundesweite Handel mit Flächenausweisungsrechten*  
263 *finanzstarke Kommunen, strukturschwache Kommunen werden weiter geschwächt, was zu einer*  
264 *Verfestigung ökonomischer Entwicklungsungleichgewichte von Kommunen, Regionen und*  
265 *Bundesländern führt. Zertifikatehandel hat zudem eine verstärkte Ökonomisierung von*  
266 *Planungsentscheidungen zur Folge, neue Ziel- und Verteilungskonflikte in Kommunen entstehen.*  
267 *Bestehende massive flächenpolitische Konflikte zwischen Kommunen werden nicht gelöst,*  
268 *Konfliktaushandlung um Standortvorteile verlagern sich von der räumlichen Ebene auf die*  
269 *abstrakte Ebene der Berechnungsnachweise für Zertifikate.*

270

271 h) Altlastenbeseitigung voranbringen

272 Eine wichtige Ursache dafür, dass oftmals neue Flächen erschlossen werden, anstatt auf  
273 Gewerbe-, Industrie- und Siedlungsbranchen zurückzugreifen, sind Altlasten. Allein schon der  
274 Altlastenverdacht ist ein Hindernis für das Flächenrecycling. Wenn die Altlast bekannt ist, dann  
275 muss sie in der Regel vor einer Verwertung des Grundstücks kostenaufwändig beseitigt werden.  
276 Trotz geltenden Verursacherprinzips können die Sanierungskosten oft nicht auf den Verursacher  
277 umgelegt werden. Sie stellen Kommunen vor Ort die Aufgabe, Sanierungskosten zu übernehmen,  
278 die sich in absehbarer Zeit nicht refinanzieren.

279 Grundlage für die Verwertung von Altlastenflächen sind Altlastenkataster, die sinnvollerweise  
280 durch eine Analyse der Verwertungspotenziale (Lage der Fläche, Infrastrukturanbindung usw.)  
281 ergänzt werden. Für eine schnelle, sichere und kostengünstige Sanierung von Altlasten empfiehlt  
282 es sich, auf Erfahrungsträger zurückzugreifen. Manche Bundesländer haben zu diesem Zweck  
283 Altlastennetzwerke aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Verwaltung aufgebaut.

284 Es sollte aus Sicht des PBNE geprüft werden, inwieweit Bund und Länder Instrumente zur  
285 Finanzierung von Altlastensanierungen schaffen können, wie bspw. einen (revolvierenden)  
286 Altlastensanierungsfonds, mit dessen Mitteln Altlastensanierung vorfinanziert werden kann.  
287 Außerdem ist es geboten, die Transparenz für Grundstückskäufer durch die Einführung einer  
288 Vorlage eines Auszugs aus dem Altlastenkataster bei Grundstücksverkauf zu stärken. Zudem sollte  
289 die Einführung von Versicherungslösungen für den Fall von Altlastenbelastung eines Grundstücks  
290 geprüft werden.

291

292 i) Nachhaltige Liegenschaftspolitik des Bundes

293 Der Bund betreibt über die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) selbst  
294 Liegenschaftspolitik. Eine nachhaltige Liegenschaftspolitik kann im Widerspruch zur  
295 Wirtschaftlichkeitsanforderung stehen. Die BImA kommt bei sogenannten  
296 Konversionsliegenschaften den betroffenen Kommunen teilweise entgegen. So besteht etwa ein  
297 Erstzugriffsrecht der Kommunen bei der Veräußerung von Konversionsliegenschaften. Auch wird  
298 die Auslegung der öffentlichen Zweckbestimmung teilweise weit gefasst. Jedoch würde es der  
299 PBNE begrüßen, wenn eine rechtssichere und eindeutige Lösung gefunden würde. Es sollte  
300 geprüft werden, ob und inwieweit den Kommunen neben dem Erstzugriffsrecht auch finanzielle  
301 Nachlässe gewährt werden können, sofern die Berücksichtigung strukturpolitischer,  
302 städtebaulicher und wohnungspolitischer Ziele dies erfordert. Militärische Konversionsflächen  
303 sollten zudem verstärkt der Renaturierung und damit für den Erhalt der biologischen Vielfalt zur  
304 Verfügung gestellt werden. Aus Sicht des PBNE sollte diese Linie der BImA in den oben  
305 beschriebenen Punkten rechtssicher gestaltet werden, um damit die betroffenen Kommunen bei  
306 einer nachhaltigen Nachnutzung zu unterstützen und die Inanspruchnahme neuer Flächen zu  
307 vermeiden.

308

309 **Agrarflächeninanspruchnahme durch Ersatzmaßnahmen differenziert betrachten**

310 Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) schreibt für unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur  
311 und Landschaft den Ausgleich bzw. Ersatz sämtlicher vorhabensbedingter Eingriffe in Natur und  
312 Landschaft durch eine Wiederherstellung der beeinträchtigten ökologischen Funktionen in  
313 gleichartiger Weise (Ausgleich) oder – im betroffenen Naturraum – in gleichwertiger Weise (Ersatz)  
314 vor. Der Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung betrachtet diese Verpflichtung als  
315 einen Mechanismus zur nachhaltigen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.

316 a) Flächennutzungskonkurrenzen zwischen Kompensation und Landwirtschaft durch mehr  
317 nachhaltige Planung vermeiden

318 In der Praxis werden diese bezüglich der ökologischen Nachhaltigkeit sinnvollen Ausgleich- und  
319 Ersatzmaßnahmen bisher zu einem Teil durch den Erwerb von Ackerflächen und deren  
320 Umnutzung umgesetzt. Rund 50 Prozent von Deutschlands Gesamtfläche wird von der  
321 Landwirtschaft genutzt. Bezüglich der ökonomischen Nachhaltigkeit entstehen jedoch  
322 Zielkonflikte. Besonders in Regionen mit fruchtbarem Boden ist eine Konkurrenz zwischen  
323 Siedlungs- und Verkehrsflächen auf der einen und der Landwirtschaft auf der anderen Seite zu  
324 beobachten. Insgesamt entziehen Siedlungen und Verkehr der Landwirtschaft pro Tag über 100  
325 Hektar (Statistisches Bundesamt) von deren wichtigstem Produktionsfaktor Boden. Das  
326 Umweltbundesamt geht davon aus, dass Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bundesweit maximal  
327 einen Anteil von drei Prozent am Rückgang der landwirtschaftlichen Fläche haben. Dabei gibt es  
328 aber erhebliche regionale Unterschiede. Soweit für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ebenfalls  
329 Agrarflächen in Anspruch genommen werden, ist die Landwirtschaft damit von der  
330 Flächeninanspruchnahme gleich zweifach betroffen. Daher verweist der PBNE auf die Tatsache,  
331 dass Kompensationsflächen landwirtschaftliche Flächen nicht überproportional in Anspruch  
332 nehmen.

333 Zur Verbesserung des bestehenden, und des wegen seiner hohen Bedeutung für nachhaltigen  
334 Naturschutz unverzichtbaren Kompensationsregimes, zur Entschärfung beschriebener  
335 Flächennutzungskonkurrenzen, und aus berechtigter Rücksichtnahme auf agrarstrukturelle  
336 Belange fordert der Parlamentarische Beirat für Nachhaltige Entwicklung auch einen nachhaltigen  
337 Interessenausgleich zwischen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen im Naturschutz und  
338 landwirtschaftlicher Nutzung.

339 Für die Zukunft gilt es, zu klären, ob das durch die Verordnung über die Kompensation von  
340 Eingriffen in Natur und Landschaft derzeit diskutierte Konzept der Produktionsintegrierten  
341 Kompensation (PIK) ein zielführender Weg für mehr Nachhaltigkeit sein kann. Bei der Aus- und  
342 Bewertung erster PIK-Pilotstudien muss die Reichweite der tatsächlichen Naturschutz-Effizienz  
343 dieser Maßnahme im Vordergrund stehen. Aufweichungen der Kompensationsregel etwa durch  
344 uneindeutige Formulierungen sollten vermieden werden. Der PBNE stellt darum fest, dass PIK nur  
345 dann zulässig sein kann, wenn sie tatsächlich einen naturschutzfachlichen Zweck erfüllt.

346

347

348 b) Ersatzgeld stärken und für Entsiegelung und andere Maßnahmen der ökologischen Aufwertung  
349 nutzen

350 Die Durchführung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung stößt in der Agrarbranche insofern  
351 zunehmend auf Akzeptanzprobleme, als für Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zum Teil auch  
352 Agrarflächen aus der Nutzung genommen oder mit Nutzungsbeschränkungen versehen werden.

353 Um den Verlust von Agrarflächen durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen weiter begrenzen zu  
354 können, erscheint es aus Sicht des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung  
355 angebracht zu prüfen, wie die Ausgestaltung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen weiter  
356 flexibilisiert werden kann. Dabei sollte auch die Möglichkeit eröffnet werden, das Instrument des  
357 Ersatzgeldes stärker zu nutzen. Dies böte z.B. auch die Möglichkeit, verstärkt Siedlungs-, Verkehrs-  
358 und Gewerbebrachflächen zu entsiegeln und zu renaturieren oder Gewässer zu renaturieren und  
359 Staustufen zurückzubauen, *ohne dabei Abstriche beim Niveau der Eingriffskompensation*  
360 *vorzunehmen*.

361

362 c) Anrechnung der Umstellung auf Ökolandbau und des Umbaus in artenreiche und klimatolerante  
363 Wälder sowie Vertragsnaturschutzmaßnahmen als Bewirtschaftungs- und Pflegemaßnahme  
364 prüfen

365 Der PBNE stellt fest, dass der ökologische Landbau besonders auf Nachhaltigkeit ausgelegt ist.  
366 Natürliche Ressourcen werden geschont und erhalten. Positive Auswirkungen auf Natur und  
367 Umwelt sind erwiesen. Auch leistet der Ökolandbau einen besonderen Beitrag zur Pflege und zum  
368 Erhalt der Kulturlandschaft.

369 Die Bundesregierung beabsichtigt, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass in den nächsten  
370 Jahren ein Flächenanteil von 20 Prozent erreicht werden kann. Zur Stärkung einer nachhaltigen  
371 Landbewirtschaftung bei gleichzeitiger Vermeidung der oben genannten Nutzungskonflikte  
372 zwischen Kompensation und Landwirtschaft sollte die Forderung des Bundesministeriums für  
373 Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz geprüft werden, inwiefern im Rahmen der  
374 künftigen BKompV die Umstellung auf Ökolandbau und der Umbau in artenreiche, klimatolerante  
375 Wälder anrechenbar sein könnten.

376

377 Den Indikator Flächeninanspruchnahme unverändert erhalten, aber seine Aussagekraft durch Ko-  
378 Indikatoren erhöhen

379 Der Indikator Flächeninanspruchnahme umfasst insbesondere neu ausgewiesene Siedlungs- und  
380 Verkehrsflächen, und trifft damit eine generelle Aussage darüber, in welchem Maße sich der  
381 menschliche Siedlungsraum in den Außenbereich aus Wald-, Agrar- und Naturflächen ausbreitet. Um  
382 das Erreichen des 30-Hektar-Ziels zu überprüfen ist die Vergleichbarkeit des Indikators für die  
383 Flächenentwicklung über die Zeit erforderlich. Dazu sollte der Indikator unverändert erhalten  
384 bleiben, auch wenn es Kritik an der Aussagekraft des Indikators und Vorschläge zur Anpassung des  
385 Indikators durch Integration neuer oder Ausschluss anderer Flächen gibt.

386 Tatsächlich sind die in Anspruch genommenen Flächen von unterschiedlicher Qualität für Umwelt  
387 und Natur, etwa bezüglich ihrer Funktion für die Artenvielfalt, den Wasserhaushalt oder das Klima.  
388 Sie enthalten neben bebauten und versiegelten Flächen z.B. auch Hausgärten, Grünflächen, Parks,  
389 Friedhöfe und Freiflächen und entsiegelte Flächen, deren Qualität für Umwelt und Natur und  
390 insbesondere für die Artenvielfalt nicht immer kritisch zu bewerten ist, jedenfalls nicht immer  
391 kritischer als die von Ackerflächen, deren biologische Vielfalt in Zeiten immer intensiverer  
392 Landwirtschaft ebenfalls abnimmt. Dennoch haben diese Flächen negative Wirkungen im Sinne der  
393 Flächeninanspruchnahme. So sind sie in der Regel in ihrem Inneren durch Verkehrswege, Gebäude  
394 und andere Infrastrukturmaßnahmen zerteilt und erschlossen.

395 Der große Nachteil von Korrekturen wäre außerdem, dass die Vergleichbarkeit der für die einzelnen  
396 Jahre ermittelten Werte nicht mehr gegeben wäre – es sei denn, es gelänge, die zurückliegenden  
397 Daten entsprechend zu korrigieren. Das dürfte sehr schwierig bis unmöglich sein. Korrekturen des  
398 Indikators sollten daher allenfalls dann vorgenommen werden, wenn sichergestellt ist, dass danach  
399 ein Indikator mit optimaler Aussagekraft und ohne Unschärfen vorliegt. Das dürfte aber bei keinem  
400 der vorliegenden Vorschläge für eine Korrektur der Fall sein. So ergibt es wenig Sinn, einzelne Grün-  
401 oder Freiflächen heraus zu rechnen, andere Grün- oder Freiflächen aber weiter als in Anspruch  
402 genommen zu werten. Es dürfte nicht gelingen, sämtliche Grün- und Freiflächen aus der Siedlungs-  
403 und Verkehrsfläche hinaus zu rechnen. Und wenn das gelänge, dann wäre man bei einem völlig  
404 neuen Indikator, nämlich der „versiegelten Fläche“.

405 Zielführender als Korrekturen am Indikator dürfte es vielmehr sein, den Indikator  
406 Flächeninanspruchnahme zusammen mit weiteren statistischen Kenngrößen bzw. Ko-Indikatoren  
407 zusammen zu interpretieren.

408 Hierfür bietet sich vor allem die versiegelte Fläche an. Hieraus lässt sich berechnen, wie hoch der  
409 Anteil der versiegelten Fläche an der gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche ist, und ob sich diese  
410 verändert hat. Eine wichtige Kenngröße, quasi als Frühindikator, ist die Größe des ausgewiesenen  
411 Baulandes. Des Weiteren bietet sich die Gesamtlänge der Verkehrswege an, weil die Wirkungen von  
412 Straßen sowohl im Innen- als auch im Außenbereich sehr weit in Fläche hinein reichen. Sinnvoll ist  
413 auch die Nutzung der Siedlungsdichte als Ko-Indikator, mit der auch Bevölkerungsentwicklung  
414 Eingang in die Betrachtung finden würde. Eine schrumpfende Bevölkerung führt selbst bei  
415 stagnierender Siedlungs- und Verkehrsfläche zur Verringerung der Siedlungsdichte und damit zu  
416 einer sinkenden Infrastrukturauslastung und zu steigenden Pro-Kopf-Kosten der Infrastruktur.  
417 Besonders problematisch ist dieser Effekt, wenn sich Wachstum der Flächeninanspruchnahme und  
418 Bevölkerungsrückgang überlagern. Sinnvoll ist auch eine Betrachtung der detaillierten Daten des  
419 Statistischen Bundesamtes zur Entwicklung der Flächennutzung, die u.a. die Wald- und Agrarflächen,  
420 aber auch die Erholungs- und Friedhofsflächen separat ausweisen.