

Tagungsbeitrag zu: Jahrestagung der DBG  
Kommission VIII  
Titel der Tagung:  
Böden - eine endliche Ressource  
Veranstalter: DBG, Sept. 2009, Bonn  
Berichte der DBG (nicht begutachtete online Publikation) <http://www.dbges.de>

## Den Flächenverbrauch eindämmen

Altermann, M. <sup>1)</sup>; Kindler, R. <sup>2)</sup>

### Zusammenfassung

Der tägliche Flächenverbrauch/Bodenentzug in Deutschland überschreitet noch immer >100 ha. Dabei ist der Entzug von Ausgleichsflächen in dieser Zahl nicht erfasst. Im Rahmen der bestehenden Regularien zur Reduzierung des Flächenverbrauchs werden die land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen unterbewertet. Auch ökonomische Interessen und Zwänge werden zu wenig tangiert. Die dringend gebotene Reduzierung des Entzugs natürlicher Böden kann nur gelingen, wenn die falschen Anreize der Marktwirtschaft u.a. durch Umsetzung folgender Ziele überwunden werden:

- Ausgleich zwischen Entsiegelung und Bodenentzug;
- Zahlung einer Umweltabgabe bzw. Ausgleichsabgabe oder Freigabesteuer in einen Umweltfonds bei Umwandlung von Agrarland in Bauland;
  - Reduzierung der ständigen Zunahme der Pachtlandwirtschaft durch für Landwirte bezahlbare Bodenpreise.

### Schlüsselworte:

Flächenverbrauch, Bodenschutz, Bodenbewertung, Bodenpreis, Umweltabgabe, Bundesnaturschutzgesetz

### Probleme des Flächenverbrauchs

1. Der Entzug land- und forstwirtschaftlicher Flächen steht wegen der Folgen wie Bodenversiegelung, Zerschneidung und Zersiedelung der Landschaft so unter Kri-

stis, dass die Bundesregierung in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie 2002 aufnahm, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha je Tag zu reduzieren. Die Umsetzung lahm jedoch, und der Entzug blieb bisher auf hohem Niveau. So lag die tägliche Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2001-2007 bei 110 ha/Tag. Beim Entzug von Boden entfallen im Schnitt etwa 60% auf landwirtschaftliche Nutzflächen.

2. Mit dem Flächenverbrauch von über 100 ha/Tag ist jedoch noch nicht der gesamte Flächenentzug erfasst, unter dem die Landwirtschaft leidet. Seit Einführung des § 8a des Bundesnaturschutzgesetzes im Jahr 1993 werden bei Eingriffen in Natur und Landschaft zusätzliche Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen entzogen. Meist wird Ackerland extensiviert (in Naturschutz- und Waldflächen sowie Extensivgrünland und Streuobstwiesen umgewandelt). Die Nicht- bzw. Extensivnutzung des Ackerlandes ist angesichts des Hungers auf der Welt nicht verantwortbar. Gegenwärtig sind etwa 1 Mrd. Menschen vom Hunger betroffen.

3. Mit dem Entzug von „Ausgleichsflächen für den Eingriff in Natur und Landschaft“ wollte der Gesetzgeber eigentlich etwas Gutes tun. Investoren zahlen Gelder, die Folgeschäden in der Landschaft abmildern und Maßnahmen für die Erhaltung bedrohter Arten realisieren.

Dies läuft inhaltlich auf einen Preis für die ökologischen Funktionen hinaus (wenn auch die Form nicht die eines Preises ist). Diese Verursacherbelastung war an sich zukunftsfruchtig. Die positiv gedachte Ausgleichsregelung hat jedoch keinerlei Reduzierung des Flächenentzugs bewirkt. Es wird viel Geld für den zusätzlichen Flächenenerwerb ausgegeben (die Ausgleichsflächen sind teurer als Ackerland), und es wäre effizienter, diese Gelder in tatsächliche Ausgleichsmaßnahmen fließen zu lassen. Der Flächenentzug für Ausgleichsmaßnahmen hat Ausmaße erreicht, die von den betroffenen Bauern nicht mehr einfach hingenommen werden. Das zeigt das Beispiel Osterweddingen (Sachsen-Anhalt), wo geplant wurde, zusätzlich zu einem Gewerbegebiet von 250 ha noch 150 ha ertragreiches Agrarland in Stadt-

<sup>1)</sup> Prof. Dr. habil. M. Altermann, Wilhelm-Raabe-Str. 9; 06118 Halle; [Buero-Altermann@t-online.de](mailto:Buero-Altermann@t-online.de)

<sup>2)</sup> Dr. oec. R. Kindler, Große Hamburger Str. 15; 10115 Berlin; [privat@ritakindler.de](mailto:privat@ritakindler.de)

wald umzuwandeln (betroffen war Ackerland mit Dominanz der Schwarzerden aus Löß; Bodenzahl 90...100). Man plante also 60 % mehr Flächenentzug, als man unmittelbar für die neue Siedlungs- und Verkehrsfläche brauchte. Es sind auch Fälle bekannt, wo der Mehrverbrauch für Ausgleichsflächen sogar 100 % beträgt, zum Beispiel beim Neubau von Autobahnen.

4. Ein besonderes Problem ist, dass agronomisch wertvolle Ackerböden keinem besonderen Schutz unterliegen (weder beim Entzug für Bauzwecke noch beim Entzug für Ausgleichsmaßnahmen). Wenn die Bauern nicht Eigentümer der Flächen sind, haben sie nicht das entscheidende Wort. In Deutschland werden zur Zeit bereits 62 % der landwirtschaftlichen Flächen nur noch als Pachtland bewirtschaftet. Bei Nichtlandwirten als Bodeneigentümer zählt vorrangig das Geld beim Flächenverkauf.

### **Mängel der Ausgleichs- und Ersatzregelung des BnatSchG**

An den bestehenden Regelungen sind die Bewertungen falsch. Sie taugen nicht zum Schutz des Bodens. Weder im Bodenpreis noch in der Biotopwertliste kommt der hohe Gebrauchswert sowie die universelle Funktionalität des Bodens als Ergebnis eines langen Bildungsprozesses zum Ausdruck. Die land- und forstwirtschaftlichen Flächen werden unterschätzt. Sie sind sowohl der Marktwirtschaft als auch der Planung schutzlos ausgeliefert.

Als wichtigste Gründe, warum auch die Ausgleichs- und Ersatzregelung weder Verursacher noch planende Kommunen vom überdimensionierten Entzug abgehalten hat, sind zu nennen:

1. Die Biotopwertliste geht von 0-10, sie wertet das Ackerland mit 2 Pkt./ha, Brachflächen mit hohem Biotopwert aber mit 10 Pkt./ha.

Ackerland wird unabhängig von der Bodengüte - wie sie mit den Acker- und Grünlandzahlen der Bodenschätzung bemessen wird - bewertet. Hier ist außer acht gelassen, dass mit der Versiegelung von 1 ha bis zu 15 Tonnen belebte Biomasse unwirksam werden, das sind bis zu 100 Bio. Kleinlebewesen (einschl. Bakterien), die im

ertragreichen Boden bei Versiegelung verloren gehen. Wir fragen daher: gehören diese mit dem bloßen Auge meist nicht sichtbaren Lebewesen nicht zur biologischen Vielfalt? Warum werden nur oberirdisch sichtbare Arten bei der Biotopbewertung in Betracht gezogen und die im Boden lebenden Arten nicht? Das ist in höchstem Maße oberflächlich! Die Definition des „Eingriffs in Natur und Landschaft“ muss deshalb geändert werden.

2. Mit der Biotopwertliste wird verkannt, welche Leistungen land- und forstwirtschaftliche Flächen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion erbringen.

Diese Leistungen sind umso höher, je fruchtbarer ein Boden ist (Anstieg der produzierten Blattmasse). Es kommt künftig also darauf an, nicht nur den gesamtgesellschaftlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu senken, sondern auch die landwirtschaftlichen Flächen zu erhalten und so zu bewirtschaften, dass sie mehr Sauerstoff erzeugen und mehr CO<sub>2</sub> abbauen. Bei Brachflächen ist das nur stark eingeschränkt gegeben. Die Flächenstilllegung wurde auch aus diesem Grund bereits erfolgreich bekämpft.

3. Die Ausgleichs- und Ersatzregelung tangiert zu wenig die starken ökonomischen Interessen und auch die ökonomischen Zwänge zum Flächenentzug.

Nichtlandwirte als Grundeigentümer stimmen sofort dem Landentzug für Bauvorhaben oder als Ausgleichsfläche zu. Es rechnet sich, wenn sie wertvolles Acker- und Grünland verkaufen können - es ist für sie wie ein Lottogewinn. Bauern als Eigentümer des Bodens widersetzen sich dem Flächenfraß - im genannten Beispiel Osterweddingen erstritten sie die Ausnahmelösung nach § 19, Absatz 4 BnatSchG, und die Gemeinde legte eine Ersatzzahlung fest.

Die Kommunen liegen (bis auf Ausnahmen) im Wettbewerb um Ansiedlung von Gewerbe und Bürgern. Sie haben dadurch Steuervorteile. Also beauftragen sie ihre Planungsorgane, soviel wie möglich Flächen für neue Wohn- und Gewerbegebiete einschließlich der Ausgleichsflächen auszuweisen. Durch Bewilligung von Fördermitteln werden sie in diesem Verhalten

noch unterstützt. Durch die zunehmende Verschuldung der Gemeinden ergeben sich Zwänge, nach zusätzlichen Geldquellen zu suchen.

### **Lösungsansätze**

Eine Reduzierung des Flächenverbrauchs kann nur über einen besseren Mix aus Geboten, Verboten, veränderten Planungsrichtwerten bis zu ökonomischen Instrumenten erreicht werden.

#### 1. Gebote

In der Schweiz hat sich eine „Landschaftsinitiative“ gebildet, die fordert, nur soviel Boden zu entziehen, wie entsiegelt wird. Diese Bilanz sollte sich ausgleichen! Das wäre eine außermarktwirtschaftliche Bremse, und die Verursacher des Flächenentzugs würden außerdem mit den hohen Entsiegelungskosten belastet. Laut Brachlandkataster gibt es in Deutschland 180.000 ha gewerbliche und industrielle Brachflächen. Sie reichten für ein Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche um 30 ha/Tag für die Dauer von 16 Jahren. Außerdem existieren Gewerbegebiete, die schlecht ausgelastet sind und vielleicht auch zurückgebaut werden müssen (es gibt bereits sog. „beleuchtete Äcker“)! Wir schlagen vor, eine solche Lösung auch in Deutschland ins Auge zu fassen – zumal nach der Prognose die Einwohnerzahl hier bis 2030 um 15 % sinken soll. Eine „Landschaftsinitiative“ sollte 2010 - zur Halbzeit des staatlichen Reduzierungsziels von 30 ha/Tag begonnen werden.

Der Bundesverband Boden (BVB) sollte einen Erfahrungsaustausch mit der Schweizer Initiative initiieren. Dies entspräche durchaus dem Anliegen und der Satzung des BVB. Die Autoren sind bereit, in der o.a. Landschaftsinitiative mitzuwirken.

Der Bundesverband Boden (BVB) sollte einen Erfahrungsaustausch mit der Schweizer Initiative initiieren. Dies entspräche durchaus dem Anliegen und der Satzung des BVB. Die Autoren sind bereit, in der o.a. Landschaftsinitiative mitzuwirken.

#### 2. Geldabgabe im Sinne einer Ökosteuer

Für eine finanzielle Lösung anstelle des zusätzlichen Flächenentzugs für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen hat sich R. KINDLER (2004; [www.landschaftsfrass.de](http://www.landschaftsfrass.de)) eingesetzt. Ein Geldbetrag sollte prozentual auf den Geldumsatz erhoben werden (wie eine Umsatzsteuer). Er wäre eine Umweltabgabe und könnte Ausgleichsabgabe oder nach dänischem Vorbild „Freigabe-

steuer“ genannt werden. Die Ausgleichsabgabe bzw. Freigabesteuer sollte von demjenigen gezahlt werden, der von der Umwandlung des Agrarlandes in Bauland profitiert, damit sie dessen ökonomisches Interesse am Flächenentzug schmälert. Der Vorschlag beinhaltet, die erhobenen Abgaben in einem Umweltfonds zu sammeln, der für vielfältige Ausgleichsmaßnahmen eingesetzt werden kann (wie Waldumbau, Honorierung von Naturschutzleistungen der Bauern, Brachflächenrecycling der Kommunen u.a.).

Er könnte sogar für den Schutz der Regenwälder eingesetzt werden. Statt Soja zu importieren, das oft auf Kosten des Regenwaldes angebaut wird, sollten besser unsere Landwirte honoriert werden, die Soja durch den vermehrten Anbau von Zwischenfrüchten und Feldfutter ersetzen. Gegenwärtig werden 70 % der Eiweißfuttermittel importiert. Landwirte, die darauf verzichten, hätten Anspruch auf den Ersatz ihrer Mehrkosten. Sie leisteten auf nationaler und internationaler Ebene einen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Senke, zum Artenschutz und zur Bekämpfung des Hungers.

#### 3. Angemessene Bodenpreise für das Agrarland.

Die ständige Zunahme der Pachtlandwirtschaft in Deutschland muss aufgehalten werden. Wenn Bauern volle Eigentümer ihres Bodens sind und ihn schützen, wird die Reduzierung des Flächenfraßes leichter fallen. Das setzt bezahlbare Bodenpreise voraus. Diese sind nur über den völligen Ausschluss von Nichtlandwirten vom Bodenerwerb zu erreichen. Wenn nur Landwirte das Agrarland kaufen dürften, würden die Bodenpreise auf den tatsächlichen Ertragswert sinken. In diesem Sinne sollte §9 des Grundstücksverkehrsgesetzes ergänzt werden. Danach erhalten Landwirte zwar ein Vorkaufsrecht, aber sie müssen den Bodenpreis akzeptieren, den ein Nichtlandwirt mit dem Grundeigentümer vereinbart hat. Deshalb können sie den frei werden Boden meist nicht kaufen. Der sparsame Umgang mit dem Boden gelingt nur, wenn die falschen Anreize der Marktwirtschaft durch bessere Regulierung überwunden werden.

**Fazit**

Als wissenschaftliche Gesellschaft repräsentiert die DBG einen hohen, international anerkannten Stand der Bodenforschung. Trotz hervorragender Ansätze und Initiativen ist es dem bodenwissenschaftlichen Potenzial bisher nicht gelungen, einen messbaren Einfluss auf die Bodenpolitik in Deutschland (und Europa) durchzusetzen. Dabei muss der Erfolg dieses Einflusses vorrangig nach der drastische Reduzierung des Flächenentzugs beurteilt werden.

**Literatur:**

KINDLER, R. (2004): Landschaftsfraß – Flächenwende in Sicht? Ein Diskussionsangebot. – edition bodoni, Berlin (ISBN 3-929390-79-5)