

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Christian Kühn (Tübingen),
Peter Meiwald, Steffi Lemke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/3974 –**

Flächenverbrauch und das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Flächenverbrauch, also der tägliche Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche (auf die statistisch ausgewiesenen Siedlungs- und Verkehrsflächen entfallen im Einzelnen folgende Flächennutzungen: Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche – ohne Abbauand –, Erholungsfläche, Verkehrsfläche und Friedhöfe; neben den Siedlungs- und Verkehrsflächen gibt es landwirtschaftlich genutzte Flächen, Waldflächen, Wasserflächen und Flächen sonstiger Nutzung), ist eines der großen ungelösten Umweltprobleme der heutigen Zeit. Zunehmende Siedlungs- und Verkehrsflächen bedeuten unmittelbaren und dauerhaften Verlust der ökologischen Funktion von Böden. Ein weiteres, im Rahmen dieser Kleinen Anfrage nicht betrachtetes, Problem für die ökologische Funktion von Böden stellt eine nicht nachhaltige landwirtschaftliche Nutzung dar. Böden sichern die Funktion unserer Ökosysteme und stellen unsere zentrale Lebensgrundlage dar. Sie sollten daher im Zentrum einer vorsorgenden Umweltpolitik stehen. Obwohl die Bevölkerungszahl in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten deutlich zurückgehen wird und das schon heute in fast allen Bundesländern tut, werden tagtäglich immer noch viel zu viele zusätzliche Freiflächen für wachsende Siedlungen und neue oder breitere Verkehrswege in Anspruch genommen, vor allem zulasten landwirtschaftlich genutzter Flächen und Flächen anderer Nutzungen. Nach Schätzung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung sind rund 50 Prozent der Siedlungs- und Verkehrsflächen versiegelt.

Laut dem Nachhaltigkeitsindikator für die nationale Nachhaltigkeitsstrategie lag der Flächenverbrauch im Jahr 2013 bei 73 Hektar pro Tag (Statistisches Bundesamt, 18. Dezember 2014) – das entspricht etwa der Fläche von 104 Fußballfeldern. Es handelt sich dabei um den Vier-Jahres-Mittelwert, bezogen auf die Jahre 2010 bis 2013. Im Vergleich zum letzten Jahr ist der tägliche Verbrauch im Vier-Jahres-Mittel um einen Hektar zurückgegangen.

Neue Wohn- und Gewerbegebiete erzeugen mehr Verkehr, verursachen hohe Infrastrukturkosten und tragen zu einer höheren Umweltbelastung bei. Neben dem dauerhaften Verlust durch Bebauung mit Siedlungen oder Verkehrsflächen

werden zusammenhängende Ökosysteme durch Verkehrs- und Siedlungsprojekte zerschnitten und verlieren ihre Funktionen. Den Wettbewerb der Gemeinden in schrumpfenden Regionen um Zuzug mit neuen Baugebieten auszutragen, ergibt ökonomisch und ökologisch keinen Sinn, denn neben dem Flächenverbrauch werden teure Bau- und Unterhaltungsgelder in die Erschließung und Infrastruktur für unterausgelastete Standorte gesteckt.

Zwar nimmt der Flächenverbrauch ab, aber viel zu langsam, um das sogenannte 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie noch zu erreichen. Im Jahr 2020 sollen laut diesem Ziel nur noch 30 Hektar am Tag neue Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Anspruch genommen werden. Sowohl in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie als auch in der Nationalen Biodiversitätsstrategie von 2007 formuliert die Bundesregierung allerdings das Ziel, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen. Dieses Ziel ist laut Modellrechnung mit dem momentanen Flächenverbrauch nicht zu erreichen. Im Rechenschaftsbericht 2013 zur Nationalen Biodiversitätsstrategie konstatiert das damalige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit der Entwicklung des Flächenverbrauchs einen „sehr geringen Zielerreichungsgrad“ von unter 50 Prozent, gemessen am 30-Hektar-Ziel. Eine Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung geht bei anhaltendem Trend selbst für das Jahr 2030 noch von einem Flächenverbrauch von 45 ha täglich aus (www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/AnalysenKompakt/2014/DL_07_2014.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Reduzierung des täglichen Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Flächenverbrauch) in Deutschland auf durchschnittlich höchstens 30 ha pro Tag findet sich als politische Zielsetzung identisch in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 sowie in der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt von 2007 und wurde seitdem von allen Bundesregierungen verfolgt. Es geht um den Schutz der unbebauten, unzersiedelten und unzerschnittenen Freifläche im Außenbereich der Siedlungen.

Auf zwei häufige Missverständnisse im Zusammenhang mit dem 30-Hektar-Ziel soll aufmerksam gemacht werden. Erstens: Flächenverbrauch ist nicht – wie häufig in der politischen Debatte zu hören – gleichzusetzen mit Versiegelung. Die Siedlungs- und Verkehrsflächen umfassen auch einen erheblichen Anteil unbebauter und nicht versiegelter Flächen. Der Versiegelungsanteil wird auf knapp unter 50 Prozent geschätzt. Zweitens: Der Flächenindikator, also die jährliche Mitteilung über den bundesweiten Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche unterscheidet nicht zwischen „guten“ und „schlechten“ Flächen(nutzungen). Er soll uns seinem Wesen nach rein quantitativ und holzschnittartig Jahr für Jahr vor Augen führen, in welchem Ausmaß wir Menschen uns durch unser Siedlungsverhalten auf Kosten von Natur und Landschaft ausbreiten. Auch Sport- und Freizeitanlagen, Friedhöfe u. Ä. sind Siedlungsflächen.

Die amtliche Statistik greift bei der Flächenerhebung auf die Kataster der Länder zurück. Es handelt sich also um eine so genannte Sekundärstatistik. Durch IT-Umstellungen in den amtlichen Liegenschaftskatastern kommt es derzeit zu Unschärfen in den statistischen Aussagen. Die Kataster liefern lediglich Basisdaten zur Flächennutzung und werden insofern nicht jedem fachlichen Interesse gerecht. So gibt es auch bauliche Nutzungen, die keine Aufnahme in die Flächenstatistik finden (z. B. Windräder oder Solarfreiflächenanlagen). Abbauland (Sandgruben, Tagebaue) wird zwar erfasst, zählt aber nicht zur Siedlungs- und Verkehrsfläche. Anhand des 30-Hektar-Ziels können somit nicht alle anthropogen überformten Flächennutzungen diskutiert werden, die zum Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche noch hinzugedacht werden sollten.

1. Hält die Bundesregierung weiterhin am 30-Hektar-Ziel bis zum Jahr 2020 fest, und wenn ja, welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um es noch zu erreichen?

Die Bundesregierung hält unverändert am 30-Hektar-Ziel aus der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und Biodiversitätsstrategie fest.

Über die vielen laufenden Aktivitäten hinaus, über die im Folgenden berichtet wird, erarbeitet das federführende Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) derzeit einen „Aktionsplan Flächenschutz“. Dieser soll Maßnahmen zur weiteren Reduzierung des Flächenverbrauchs und zur Umsetzung des 30-Hektar-Ziels bis 2020 beinhalten. Dabei werden erneut auch Vorschläge aus der fachpolitischen Debatte zur Diskussion gestellt werden, über die zwischen den Bund/Länder-Fachministerkonferenzen in der Vergangenheit noch kein gemeinsames Verständnis hergestellt werden konnte.

Dem steht nicht entgegen, dass das Erreichen des 30-Hektar-Ziels vor allem in der städtebaulichen Praxis in erster Linie eine Aufgabe der Länder und Kommunen ist.

2. Wie hoch ist der tägliche Flächenverbrauch für das Jahr 2013 im Vier-Jahres-Mittel, und mit welcher Flächenneuanspruchnahme rechnet die Bundesregierung in jedem einzelnen Jahr bis 2020, insgesamt in Deutschland und nach Bundesländern aufgeschlüsselt?

Die Neuanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr lag im Vier-Jahres-Mittel von 2010 bis 2013 bei ca. 73 Hektar pro Tag, für das Jahr 2013 lag sie bei ca. 71 Hektar pro Tag (der nominelle Wert für das Jahr 2013 könnte nach Einschätzung des Umweltbundesamtes gegenüber der tatsächlichen Neuanspruchnahme etwas überhöht sein, da im Land Brandenburg im Berichtsjahr Umstellungen in den Katastern durchgeführt wurden). Gegenüber dem Ausgangswert im Vier-Jahres-Zeitraum von 1997 bis 2000 mit einem Flächenverbrauch von 130 Hektar pro Tag stellt die Entwicklung bereits eine spürbare Reduktion dar. Sowohl der demographische Wandel mit deutlich weniger jungen Haushalten und vor allem weniger Haushalten mit Mitgliedern im Alter zwischen 30 und 45 Jahren, die als Nachfrager für Einfamilienhäuser infrage kommen, als auch der generelle Rückgang der Bautätigkeit infolge der Weltwirtschaftskrise haben dazu beigetragen. Allerdings erscheint keineswegs gesichert, dass sich dieser Trend in den nächsten Jahren automatisch bis auf 30 Hektar pro Tag fortsetzt. Dies belegen Modellrechnungen im Auftrag des damaligen Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung – BMVBS – (30-Hektar-Ziel realisiert – Konsequenzen des Szenarios Flächenverbrauchsreduktion auf 30 ha im Jahr 2020 für die Siedlungsentwicklung. Forschungen, Heft 148, Hrsg.: BMVBS, Berlin 2011, www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Staedtebau/2009/30haZiel/01_Start.html?docId=438200¬First=true), nach denen – im Falle von unveränderten Randbedingungen (Status-Quo-Szenario) – ab dem Jahr 2015 die Flächenneuanspruchnahme in einer Größenordnung von 64 Hektar pro Tag verharren dürfte. Auch bis zum Jahr 2025 würden sich bei einem Mittelwert von 63 Hektar pro Tag kaum weitere Reduktionen ergeben. Diese Projektionsberechnungen wurden auf regionaler Basis (Landkreise/kreisfreie Städte) durchgeführt, aus denen sich auch Werte für die Bundesländer aggregieren ließen. Zahlenwerte für Bundesländer oder einzelne Regionen weist der Abschlussbericht jedoch nicht aus, sondern beschränkt sich auf qualitative Darstellungen. Bei den Verkehrsflächen ist nach vielen Jahren auf stabilem Niveau erstmals im Zeitraum von 2009 bis 2012 ein Rückgang der Flächenneuanspruchnahme zu erkennen.

3. Welche Folgen sieht die Bundesregierung durch den Flächenverbrauch für die Artenvielfalt (Biodiversität) in Deutschland?

Welche Studien wurden dazu in Auftrag gegeben, und welche Ergebnisse liegen vor?

Zu den direkten Umweltfolgen der Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsflächen zählen der Verlust naturnaher unzerschnittener und unzersiedelter Flächen mit ihrer biologischen Vielfalt, der Verlust der natürlichen Bodenfunktionen (insbesondere bei Versiegelung) sowie der Verlust fruchtbarer landwirtschaftlicher Flächen. Studien speziell zu den Folgen des Flächenverbrauchs für die Artenvielfalt (Biodiversität) in Deutschland wurden nicht in Auftrag gegeben.

4. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um die Zerschneidungswirkung von Infrastrukturmaßnahmen zu vermeiden?

Im Rahmen von Neu- und Ausbauvorhaben der Bahn wird im Rahmen der Planung und Genehmigung des jeweiligen Vorhabens geprüft, ob es zu Zerschneidungswirkungen kommt. Bei auftretenden nicht vermeidbaren Zerschneidungen werden mindernde Maßnahmen, beispielsweise tiergerechte Durchlässe, realisiert.

Auch bei dem Neu- oder Ausbau von Straßen gilt es, eine Zerschneidung von Lebensräumen zu vermeiden. Hierfür werden in der Regel tierökologische Erhebungen durchgeführt. Im Bereich von Lebensraumkorridoren sind Vermeidungsmaßnahmen vorzusehen. Dies können Querungshilfen für Tiere und Maßnahmen zur Vernetzung von Lebensräumen wie zum Beispiel Grünbrücken oder Grünunterführungen sein.

5. Welche Folgen sieht die Bundesregierung bei zusätzlichem Flächenverbrauch für die Kommunen und ihre Infrastrukturfolgekosten?

Grundsätzlich steigen die Infrastrukturfolgekosten durch Siedlungswachstum und damit Flächenverbrauch. Schon alleine aufgrund der großen Spanne der einwohnerbezogenen Siedlungs- und Verkehrsfläche – SuV – (im Durchschnitt 600 m² Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner (SuV/EW), niedrigster Wert in kreisfreien Großstädten 264 m² SuV/EW, höchster Wert in dünn besiedelten ländlichen Kreisen 1 123 m² SuV/EW) ist jedoch ein differenzierter Blick geboten. Die einwohnerbezogene SuV bestimmt auch die Größenordnung und Finanzierungslasten der Infrastrukturfolgekosten: Je niedriger die SuV/EW, desto niedriger ist der Infrastrukturaufwand und desto höher die Flächeneffizienz und auf umso mehr Köpfe verteilt sich die Kostenlast. Andersherum gesagt: In stagnierenden oder schrumpfenden Regionen erhöht sich in der Gesamtsicht mit Flächenausweisungen und neuen Infrastrukturen die Kostenbelastung pro Kopf der Bevölkerung oder pro Arbeitsplatz. Diese zusätzlichen Kosten müssen letzten Endes über höhere Steuern oder Gebühren von allen getragen werden. Dies kann sich zu einem weiteren Standortnachteil der Region auswachsen.

Zudem werden die Infrastrukturfolgekosten durch die Lage eines neuen Siedlungsgebietes beeinflusst. Eine an den Verkehrswegen des öffentlichen Personennahverkehrs ausgerichtete Siedlungsentwicklung (wie in vielen Regionalplänen gefordert), kann dessen Auslastung und damit die Tragfähigkeit verbessern. Ähnliches gilt für geeignete Anschlusspunkte anderer Infrastrukturen.

Ferner ist vor dem Hintergrund der unterschiedlichen demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung zu berücksichtigen, dass sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner stark unterschiedlich entwickelt. Dabei wird die

breite Spreizung fortgeschrieben. Während die einwohnerbezogene SuV insbesondere in wenigen wachsenden Kernstädten und ihrem Umland (Bonn, Berlin, München, Hamburg, Freiburg u. a.) nur wenig oder mäßig steigt, steigt sie in vielen ohnehin dünner besiedelten, in peripher liegenden und in altindustriellen Regionen deutlich stärker. Die Ursache dafür liegt nur teilweise in der Abwanderung. Sie liegt insbesondere auch in einer über den Bedarf hinausgehenden, also nicht nachhaltigen Ausweisung neuer Siedlungsflächen. Aus ökonomischer Sicht besorgniserregend ist, dass selbst in schrumpfenden und stark schrumpfenden Regionen zusätzlich SuV ausgewiesen und damit zusätzliche Infrastrukturfolgekosten vorbestimmt werden. Problematisch ist es nicht nur, wenn die neuen Flächen und Infrastrukturen nicht genügend Nutzer finden, die für die Finanzierung aufkommen, sondern problematisch ist es auch, wenn zwar neue Infrastrukturen genügend ausgelastet werden, aber in der Folge im bisherigen Bestand die Nutzungen ausgedünnt werden oder gar Leerstände auftreten.

6. Mit welchen Maßnahmen unterstützt die Bundesregierung die Kommunen derzeit dabei, vorausschauend Folgekosten für Flächenverbrauch zu ermitteln und in Planungen einzubeziehen?
7. Welche weiteren Maßnahmen sind dazu geplant?

Die Fragen 6 und 7 werden im Sachzusammenhang beantwortet.

Die kommunale Siedlungsentwicklung ist in vielen Regionen trotz stagnierender und abnehmender Bevölkerung von weiterem Siedlungsflächenwachstum gekennzeichnet. Dadurch verringern sich die Siedlungsdichten, was sich kostensteigernd auf Bau, Unterhalt und Betrieb auch besonders von verkehrlicher Infrastruktur auswirkt. Deshalb sind für eine integrierte und effiziente Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung die Abschätzung von Folgekosten und eine hohe Kostentransparenz von großer Bedeutung. Entscheidende Impulse für die Entwicklung von internetbasierten Kostenrechnern unterschiedlichster Art und Handhabung hat die „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ im Rahmen des Programms „Forschung für die Nachhaltigkeit (FONA I)“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) in den Jahren 2008 ff. ausgelöst, die in einem Praxishandbuch beschrieben werden (siehe Bock, Hinzen, Libbe [Hrsg.] „Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis“, DIfU, Berlin 2011). Ein Teil der Bundesländer beteiligt sich an der Weiterentwicklung der Kostenrechner und/oder stellt sie den Kommunen kostenlos zur Verfügung, damit sie sie in ihren Planungen einsetzen können. Es gibt inzwischen auch Ansätze, die Folgekostenrechner nicht nur für einzelne Kommunen einzusetzen, sondern auch die Entwicklung in Regionen in den Blick zu nehmen. Denn die Rentabilität von Investitionen durch eine Kommune kann durch konkurrierende Investitionen von Nachbarkommunen stark geschmälert werden. Für private Haushalte sind die Kostenrechner interessant, in denen die Wohnkosten mit den Kosten für Mobilität gemeinsam betrachtet werden.

Spezielle Unterstützung wird den knapp 100 Teilnehmerkommunen am derzeit laufenden Modellversuch zum Flächenzertifikatehandel (siehe die Antwort zu Frage 19) zuteil. Konkret haben die Kommunen während des Modellversuches dreimal die Möglichkeit, eine sog. fiskalische Analyse seitens des Projekts anzufordern. Dabei werden die durch die Planung voraussichtlich erzielten zusätzlichen Einnahmen der Kommune (z. B. aus Steuern und Flächenveräußerungen) den zusätzlichen Ausgaben (z. B. für die technische und soziale Infrastruktur) im Rahmen einer dynamischen Investitionsrechnung gegenübergestellt. Die Kommunen können somit ihre Planungen im Modellversuch zweimal auf Basis dieser jeweiligen fiskalischen Analyse anpassen oder genauer spezifizieren. Da-

bei schärfen sie ihr Bewusstsein für die ökonomischen Folgen ihrer Entscheidungen und die Anforderungen an eine nachhaltige Siedlungsplanung.

Im Rahmen des Forschungsprogramms Stadtverkehr (FoPS) des Bundes, wurde das praxistaugliche Werkzeug „Verkehrsfolgekostenschätzer (VFKS)“ entwickelt und steht Kommunen seit 2011 kostenlos zur Verfügung. So können frühzeitig und vorausschauend Verkehrs- und Kostenfolgen von Flächennutzungen für Siedlungsvorhaben abgeschätzt werden. Derzeit wird das Werkzeug unter Leitung des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) evaluiert und inhaltlich weiterentwickelt.

Schließlich können die Kommunen seit dem Jahr 2013 aus der nationalen Klimaschutzinitiative eine Förderung für die Erarbeitung von Klimaschutzkonzepten zum „Klimagerechten Flächenmanagement“ erhalten. Die Förderung umfasst auch die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen verschiedener Konzepte für die Siedlungsflächenentwicklung mittels Folgekostenrechnern. Derzeit werden bereits neun Kommunen gefördert.

8. Mit welchen Maßnahmen unterstützt die Bundesregierung flächensparendes Bauen von Siedlungen (z. B. Modellvorhaben, Forschungsvorhaben, Förderung)?

Mit der Förderung des Städtebaus unterstützt der Bund die Städte und Kommunen bei ihrer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung. Dafür stehen im Programmjahr 2015 aktuell insgesamt 700 Mio. Euro an Bundesmitteln zur Verfügung. Maßnahmen des flächensparenden Sanierens und Bauens bei städtebaulichen Gesamtmaßnahmen, insbesondere im Rahmen der Innenentwicklung, sind dabei grundsätzlich förderfähig.

9. Mit welchen Maßnahmen unterstützt die Bundesregierung flächensparendes Bauen von Verkehrswegen (z. B. Modellvorhaben, Forschungsvorhaben, Förderung)?

Bei Infrastrukturplanungen wird grundsätzlich geprüft, ob statt eines Neubaufvorhabens Erhaltungsmaßnahmen oder weniger flächenintensive Ausbaulösungen vorhandener Infrastruktur möglich sind. Durch die generelle Leitlinie Erhaltung vor Ausbau und vor Neubau ist gewährleistet, dass die Inanspruchnahme von unzerstörten Flächen kontinuierlich zurückgeht. Der Verlust von bisher unzerschnittenen Räumen soll soweit wie möglich vermieden werden und zugleich sollen ökologisch besonders wertvolle Gebiete in einem Verbundsystem weiter vernetzt werden. Auch die Deutsche Bahn entwickelt ihr Schienennetz unter Erfüllung der verkehrlichen Anforderungen nach dem Grundsatz „Ausbau vor Neubau“. Bei erforderlichen Neubaumaßnahmen wird § 1 Absatz 5 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) beachtet, wonach Energieleitungen und ähnliche Vorhaben landschaftsgerecht geführt und so gebündelt werden sollen, dass die Zerschneidung und die Flächeninanspruchnahme der Landschaft vermieden oder so gering wie möglich gehalten werden. Hierbei werden bevorzugt neue Verkehrswege in enger Nachbarschaft zu bereits vorhandenen errichtet, um durch diese Bündelung keine zusätzliche Zerschneidungseffekte zu bewirken und den Flächenverbrauch gering zu halten. Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) unterstützt darüber hinaus das BMUB bzw. das Umweltbundesamt im Rahmen des Forschungsprojektes „Flächensparende Straßennetzgestaltung“ bei den Bemühungen, Strategien zur Flächenreduzierung bei Verkehrsanlagen zu entwickeln.

10. Wie verteilt sich der Flächenverbrauch derzeit auf die verbrauchten Flächentypen Wald, landwirtschaftliche Nutzflächen, sonstige Flächen (bitte aufschlüsseln), und wie viel entfallen davon auf Siedlungs-, und wie viel auf Verkehrsflächen?

Da die Flächenstatistik im Jahr 2013 von der Katasterumstellung im Land Brandenburg überformt ist (sog. statistisches Artefakt) werden die Berechnungen auf der Grundlage des gleitenden Vierjahresmittels von 2009 bis 2012 angestellt: Die Siedlungs- und Verkehrsfläche wuchs in diesem Zeitraum durchschnittlich um 74 Hektar pro Tag, davon 58 Hektar pro Tag Siedlungsfläche und 17 Hektar pro Tag Verkehrsfläche. Die Landwirtschaftsfläche nahm um 81 Hektar pro Tag ab, die Waldfläche hingegen um 42 Hektar pro Tag zu. Es wuchsen auch die Wasserflächen um 10 Hektar pro Tag, während sich das Abbauland um 6 Hektar pro Tag verkleinerte. Sonstige Flächen – ohne Friedhöfe, denn diese gehören zu den Siedlungs- und Verkehrsflächen – nahmen um 37 Hektar pro Tag ab. Dabei handelt es sich u. a. um Truppenübungsplätze, Schutzflächen oder „Unland“, d. h. Flächen unklarer Nutzung (z. B. ehemalige Truppenübungsplätze, ehemaliges Abbauland).

(Hinweis: Es kennzeichnet die vor einigen Jahren begonnenen und noch nicht abgeschlossenen IT-Umstellungen in den amtlichen Liegenschaftskatastern, dass sich die genannten Werte der Zu- und Abnahmen der Flächennutzung nicht zu null addieren lassen. Der Umgang mit statistischen Artefakten, der das Statistische Bundesamt frühzeitig zu der Einführung des gleitenden Vierjahresdurchschnitts bei der Flächenstatistik bewogen hatte, kann hier nicht vertieft werden.)

11. Welche Kenntnis hat die Bundesregierung über die Entwicklung des Flächenverbrauchs angesichts der anziehenden Bautätigkeit in Deutschland?

Neue Gebäude sind nicht mit einer Flächenneuanspruchnahme verbunden, wenn sie im Rahmen der Innenentwicklung auf Baulücken oder locker bebauten Grundstücken, Stadtbrachen oder Konversionsflächen errichtet werden, die bereits zu den Siedlungsflächen gehören. Allerdings ist nicht bekannt, welcher Anteil des Baugeschehens jeweils auf Grundstücken im Innenbereich und welcher Anteil auf neuerschlossenem Bauland erfolgt. Ein nennenswerter Teil des Neubaugeschehens dürfte mit einer Neuanspruchnahme von Flächen auf der „grünen Wiese“ verbunden sein.

Bei den folgenden Zahlen über die Grundstücksfläche für Neubauten ist nicht bekannt, inwieweit diese im Innen- oder im Außenbereich umgesetzt werden: Die rechnerische Grundstücksflächenbelegung für neue Wohngebäude lag 2013 bei 21,8 ha pro Tag. Davon entfielen 17,1 ha auf Wohnungen in Einfamilienhäusern, 2,3 ha auf Wohnungen in Zweifamilienhäusern und 2,4 ha auf Wohnungen im Geschosswohnungsbau. Auf sog. Nichtwohngebäude entfielen 14,6 ha pro Tag.

Die Bundesregierung sieht keinen Widerspruch zwischen der notwendigen Reduzierung des Flächenverbrauchs (30-Hektar-Ziel) auf der einen Seite und der Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem und qualitativ hochwertigem Wohnraum auf der anderen Seite. Selbst wenn man die bauplanungsrechtlich prioritär zu ergreifenden Maßnahmen der Innenentwicklung (§ 1 Absatz 5 Satz 3 des Baugesetzbuchs – BauGB) – also Ausschöpfung der Wohnbaupotenziale durch Bebauung von Konversionsflächen und sonstigen Stadtbrachen, Baulücken und maßvolle Nachverdichtung auf bereits teilweise bebauten Grundstücken – außer Acht lässt, können ausreichend Wohnungen gebaut werden, ohne das 30-Hektar-Ziel zu verletzen. Der mittelfristig erforderliche Wohnungsneubedarf von jährlich ca. 250 000 Wohnungen konzentriert sich vor allem auf

die wirtschaftsstarke Ballungsregionen. Wegen der dort vergleichsweise hohen Grundstückspreise wird zusätzlicher Wohnraum zu einem großen Teil im flächensparenden Geschosswohnungsbau geschaffen.

12. Welche zusätzlichen Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Innenentwicklungspotenziale in Städten zu fördern (z. B. Forschungsvorhaben, Modellprojekte, Förderung), und das Wachstum der Siedlungsflächen über den jetzigen Trend hinaus zu begrenzen?
13. Welche zusätzlichen Maßnahmen plant die Bundesregierung, um Kommunen bei der Nutzung ihrer Brachflächen, Baulücken und Leerstände zu unterstützen?
14. Welche zusätzlichen Maßnahmen plant die Bundesregierung, um Kommunen bei der Ermittlung ihrer Flächenpotenziale sowie flächensparendem Bauen zu unterstützen?

Die Fragen 12, 13 und 14 werden im Sachzusammenhang beantwortet.

Es ist darauf hinzuweisen, dass von Bundeseite eine direkte Unterstützung bzw. Förderung der Kommunen nicht in Betracht kommt, sondern diese entweder indirekt durch eine Veränderung des ordnungspolitischen Rahmens (z. B. Veränderung des Bauplanungsrechts) oder im Zuge von Forschungsvorhaben und Modellprojekten erfolgt.

Die Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums erfordert eine maßvolle Ausnutzung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale (IEP). Dafür sind zunächst fundierte Kenntnisse dieser Potenziale erforderlich; insbesondere bei den Kommunen aber auch bei Bund und Ländern, die den ordnungspolitischen Rahmen für die Innenentwicklung setzen und die Kommunen bei der IEP-Erfassung unterstützen können. Ziel des BBSR-Projekts „Studie zur Implementierung einer Innenentwicklungspotenzial-Flächenerhebung in die amtliche Statistik“ ist daher die Verbesserung des IEP-Monitorings und dessen bundesweite Abstimmung. Außerdem wird geprüft, ob eine automatisierte Vorselektion potenzieller IEP-Flächen zur schnellen und groben Ersterfassung für die Kommunen möglich und sinnvoll ist. Einige Bundesländer unterstützen ihre Kommunen bereits aktiv durch IEP-Datenerfassungstools. Weitere Länder sollen durch das Projekt dazu motiviert werden, ihre Kommunen ebenfalls bei der IEP-Erfassung durch Tools zu unterstützen und sie für das Thema Innenentwicklung verstärkt zu sensibilisieren bzw. entsprechende Bewusstseinsbildung bei Entscheidungsträgern auf lokaler und regionaler Ebene zu betreiben. Ein weiterer Fokus dieses BBSR-Projekts, die Innenentwicklungspotenziale bundesweit flächendeckend im sog. Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS) zu erfassen, ließ sich bislang leider nicht umsetzen.

Die Bundesregierung unterstützt die Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums durch städtebauliche Nachverdichtung auf mehrfache Weise. So hat sie durch eine Reihe von Novellierungen des BauGB die Innenentwicklung gefördert. Hervorzuheben ist das 2013 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, das ausdrücklich den Vorrang von Maßnahmen der Innenentwicklung bei der städtebaulichen Entwicklung adressiert (§ 1 Absatz 5 Satz 3 BauGB). Gemäß § 1a Absatz 2 BauGB soll die Umwandlung von landwirtschaftlichen oder als Wald genutzten Flächen nur noch dann möglich sein, wenn den Umwandlungsentscheidungen der Kommunen Ermittlungen zu den vorhandenen Innenentwicklungspotenzialen zugrunde liegen (z. B. Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten).

Mit den Bund-Länder-Programmen der Städtebauförderung, insbesondere den Programmen Stadtumbau Ost und Stadtumbau West, unterstützt die Bundesregierung die Kommunen bei der Nutzung ihrer Brachflächen, Baulücken und Leerstände. Dazu gehört beispielsweise der Erhalt leerstehender Altbauten in Innenstädten. Die Kommunen werden mit Hilfe der Städtebauförderung dabei unterstützt, sich systematisch mit leerstehenden und sanierungsbedürftigen Immobilien zu befassen. Welche Maßnahmen dafür besonders geeignet sind, soll mit dem neuen ExWoSt-Forschungsprojekt (ExWoSt – Experimenteller Wohnungs- und Städtebau) des Bundes „Altbauaktivierungsstrategie“ untersucht werden. Der aktuelle Leitfaden „Verwaorloste Immobilien – sogenannte Schrottimobilien“ zeigt darüber hinaus gute Lösungsansätze und das Rechtsinstrumentarium beim Umgang mit verwaorlosten Immobilien und deren negativer Wirkung auf die unmittelbare Umgebung auf.

Zudem orientieren Bund und Länder mit dem Städtebauförderprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ auf die nachhaltige Funktionsfähigkeit und Bindungskraft der zentralen Stadträume.

Ferner trägt der Bund auf dem Weg des Informations- und Erfahrungstransfers zur Implementierung städtebaulicher Ansätze der Nachverdichtung und Innenentwicklung in der Praxis bei, insbesondere durch die Verbreitung guter Praxisbeispiele. Noch im Jahr 2015 soll ein erster Prototyp für eine internetbasierte Informations- und Kommunikationsplattform zum Flächensparen und zur Stärkung der Innenentwicklung fertiggestellt werden. Auf ihr soll das vorhandene Know-how zum Flächenmanagement nutzerfreundlich für die Kommunen bereitgestellt werden. Dadurch werden der Wissenstransfer zwischen den Kommunen unterstützt, Kenntnislücken geschlossen, zum sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche motiviert und insgesamt zur Stärkung der Innenentwicklung beigetragen.

In einem weiteren Vorhaben des Umweltbundesamtes wurde im Oktober 2014 damit begonnen, einen Aktionsplan „Flächensparen“ zu entwickeln. Er greift eine entsprechende Empfehlung des Rats für nachhaltiges Entwicklung (RNE) auf und soll einen ganzheitlichen, fachlich und politisch akzeptierten und umsetzungsorientierten Handlungsrahmen aufzeigen und dabei auch relevante Einflussfaktoren für die Innenentwicklung und das Siedlungsflächenwachstum wie demographische Entwicklung, Ressourcenverbrauch, Energiewende und Flächenbedarf, zu erwartende EU-Regelungen etc. einbeziehen.

Zur Entfaltung der Innenentwicklungspotenziale in den Städten haben BMUB und BBSR kürzlich das Forschungsprojekt „Städtebauliche Nachverdichtung im Klimawandel“ durchgeführt. Dieses zeigt anhand städtebaulicher Fallstudien die Relevanz und Bandbreite von quartierbezogenen Nachverdichtungsprojekten als Beitrag zur Innenentwicklung und zur Begrenzung der baulichen Flächenbeanspruchung auf. Das Spektrum städtebaulicher Nachverdichtungsansätze reicht von der Aufstockung und dem Anbau bestehender Gebäude über die Blockrandschließung und Blockinnenbebauung bis zur Umstrukturierung durch Abriss und Neubau. Eine wichtige Erkenntnis besteht darin, bauliche Nachverdichtungsprojekte in quartierbezogene Entwicklungskonzepte und gesamtstädtische Strategien der Innenentwicklung zu integrieren, um die Stadt-, Sozial- und Klimaverträglichkeit zu bewahren. Unter dieser Maßgabe kann eine adäquate Verknüpfung von Nachverdichtungsansatz und städtebaulicher Ausgangskonstellation sowohl zu Siedlungsflächensparsamkeit als auch zu stadtökologischer Qualität und städtebaulicher Attraktivität beitragen. Mit der passenden Maßnahmenkombination sind Synergien von baulicher Verdichtung einerseits sowie Flächenentsiegelung, Grün- und Freiraumqualität andererseits möglich.

Aus der nationalen Klimaschutzinitiative erhalten Kommunen seit dem Jahr 2013 eine Förderung für die Erarbeitung von Klimaschutzkonzepten zum „Kli-

magerechten Flächenmanagement“. Förderfähig sind daraus beispielsweise Maßnahmen zur Ermittlung von Innenentwicklungspotenzialen sowie die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen verschiedener Konzepte für die Siedlungsflächenentwicklung.

Auch die Umwandlung von nicht mehr benötigten leerstehenden Nichtwohngebäuden in Wohnraum kann dazu beitragen, die Innenentwicklungspotenziale von Städten zu nutzen. Im Rahmen des Forschungsprogramms ExWoSt haben das Bundesbauministerium und das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2013 ein Forschungsvorhaben vergeben, um einen Überblick über das Umwandelungsgeschehen in Deutschland zu erhalten sowie begünstigende und hemmende Faktoren für Umwandlungen zu identifizieren. Im Rahmen der Studie wurden insgesamt 229 realisierte und geplante Umnutzungsprojekte (seit 2006 mit mindestens zehn Wohneinheiten) recherchiert. Mit diesen Projekten wurden insgesamt mehr als 18 000 Wohneinheiten geschaffen. 24 Umnutzungen wurden in Fallstudien vertieft untersucht. Die Ergebnisse des Forschungsvorhabens werden demnächst veröffentlicht. Aufbauend auf den Erkenntnissen aus der Studie wurde im Jahr 2014 ein Forschungsfeld „Umwandlungen von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien“ eingeleitet. Mit diesem sollen anhand von Modellvorhaben weitere Hinweise auf konkrete bau-, planungs- und genehmigungsrechtliche Rahmenbedingungen, Verhaltensweisen und Handlungslogiken beteiligter Akteure sowie auf Anreize gewonnen werden, die dazu geeignet sind, Umwandlungsprozesse zu qualifizieren und zu stimulieren.

Nachdem das BMBF von 2006 bis 2012 aus dem Förderschwerpunkt REFINA bereits zahlreiche beispielhafte, interdisziplinäre Planungs- bzw. Managementkonzepte sowie innovative Konzepte für die Verminderung der Flächeninanspruchnahme entwickelt und gemeinsam mit den Kommunen erprobt hatte, wird dieser Ansatz mit der laufenden Fördermaßnahme „Nachhaltiges Landmanagement“ (nachhaltiges-landmanagement.de), dem neu aufgelegten Förderprogramm „Kommunen innovativ“ sowie dem Wettbewerb „Zukunftsstadt“ fortgesetzt.

15. Mit welchen zusätzlichen Maßnahmen wird die Bundesregierung die Innenentwicklung fördern und gleichzeitig die Ausstattung mit Grün- und Freiflächen, etwa für Erholung, Klimaanpassung und Naturschutz, sichern und wo nötig noch verbessern?

Die Stärkung von Innenstädten und Ortszentren ist ein Schwerpunkt der Stadtentwicklungspolitik des Bundes. Dazu hat die Bundesregierung neben der Städtebauförderung auch Modellvorhaben im Forschungsfeld „Innovationen für Innenstädte“ unterstützt. Dabei wurden Innenentwicklungspotenziale aufgezeigt, um Brachen und Freiflächen zu aktivieren. Unter Beteiligung der Stadtgesellschaft wurden kreative Ideen und Impulse für eine Belebung der Innenstadt entwickelt und die Aufenthaltsqualität der öffentlichen Räume durch mehr Grün verbessert. Ergebnisse wurden in der Broschüre „Kommunale Weißbücher – Zukunft Innenstadt gestalten“ im November 2014 veröffentlicht.

Zusätzlich werden im Auftrag der Bundesregierung mit zwei Forschungsvorhaben die räumlichen Auswirkungen des Onlinehandels auf die Innenstädte sowie die verkehrlich-städtebaulichen Auswirkungen auf die Wohn- und Mischgebiete einschließlich des Flächenverbrauchs neuer Logistikzentren untersucht. Grün- und Freiflächen leisten einen bedeutenden Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Der Siedlungsbestand muss nicht nur baulich, sondern auch durch anspruchsvolle Grünräume qualifiziert werden.

Zurzeit wird ein ressortübergreifendes Grünbuch „Grün in der Stadt“ erarbeitet. Es soll einer Bestandsaufnahme zur Bedeutung des Stadtgrüns dienen. Hiermit

will die Bundesregierung eine öffentliche und wissenschaftliche Debatte anstoßen, die Grundlage für die Entwicklung von Handlungsempfehlungen und Möglichkeiten der Umsetzung sein soll. Vorgestellt wird das Grünbuch im Juni 2015 auf einem Bundeskongress in Berlin.

Ein besonderer Schwerpunkt der Städtebauförderung 2015 ist zudem die Unterstützung von Grün- und Freiräumen in Städten und Gemeinden. Entsprechende Fördertatbestände sind in der noch im Gegenzeichnungsprozess befindlichen Bund-Länder-Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2015 explizit enthalten.

16. Welche Fördermittel und Maßnahmen setzt die Bundesregierung ein, um Flächenrecycling zu unterstützen?

Flächenrecycling war eine der wesentlichen Intentionen, den neuen Ländern 1990 mit der Freistellungsklausel des Umweltrahmengesetzes die Möglichkeit zu geben, Eigentümer, Erwerber und Besitzer von Anlagen und Grundstücken in begründeten Fällen von der Verantwortung für die vor dem 1. Juli 1990 verursachten Schäden freizustellen. Mit der zwischen Bund und neuen Ländern im Oktober 1992 vereinbarten Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten beteiligt sich der Bund seitdem in erheblichem Maß an den Kosten für die Sanierungen.

Allein für die Sanierung der Altlasten des ostdeutschen Braunkohlebergbaus wurden auf der Grundlage von fünf Bund-Länder-Verwaltungsabkommen seit 1991 über 9,5 Mrd. Euro bereitgestellt. Von den bisher wiedernutzbar gemachten Flächen von insgesamt 81 400 ha wurden ca. 65 Prozent in land- und forstwirtschaftliche Flächen umgewandelt, 24 Prozent wurden zu Wasserflächen (durch Flutung der Tagebaurestlöcher).

Mit den Programmen der Städtebauförderung, insbesondere den Programmen Stadtumbau Ost und Stadtumbau West, unterstützt die Bundesregierung die Kommunen auch bei der Nutzung ihrer Brachflächen und Baulücken. Flächenrecycling ist ein entscheidender Baustein beim nachhaltigen Umbau der Städte. Allein durch frei werdende Militärflächen werden in den nächsten Jahren (bis ca. 2020) über 37 000 ha Militärflächen zurückgegeben. Durch die zivile Nachnutzung bereits vom Militär genutzter und versiegelter Flächen können die Kommunen zum Flächensparziel als wichtigem Stadtentwicklungsziel beitragen. Hierzu bedarf es umfassender Information. Zur Bewältigung von Konversionsprozessen stehen den Kommunen Handreichungen zur Verfügung, z. B. der „Praxisratgeber Militärkonversion“. Die Bundesregierung beabsichtigt, den „Praxisratgeber Militärkonversion“ fortzuschreiben.

Zudem sieht der aktuelle Koalitionsvertrag der Regierungsparteien vor, dass die BImA mit Rücksicht auf die vielen am Gemeinwohl orientierten Vorhaben der Kommunen, wie der Schaffung bezahlbaren Wohnraums und einer lebendigen Stadt, eine verbilligte Abgabe von Konversionsgrundstücken realisiert. Das Gesamtvolumen ist für die nächsten vier Jahre auf höchstens 100 Mio. Euro begrenzt. Dies ist bereits im Bundeshaushalt 2015 berücksichtigt.

17. Inwiefern findet das 30-Hektar-Ziel bei der Planung von Verkehrsprojekten, z. B. im Rahmen des Bundesverkehrswegeplans, Berücksichtigung?

Bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) 2015 wird sich die Bundesregierung am 30-Hektar-Ziel orientieren. Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie sieht vor, die ursprüngliche Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche je Tag auf ein Viertel zu verringern. Dieses Ziel soll auf der Ebene der Bundesverkehrswegeplanung auf den Verkehrssektor übertragen werden.

Bei der Aufstellung des BVWP 2015 wird für jedes zu bewertende Projekt die Flächeninanspruchnahme abgeschätzt und über alle zu realisierenden Projekte summiert. Diese Summe stellt die Gesamplanauswirkungen im Kriterium Flächeninanspruchnahme dar und wird hinsichtlich des 30-Hektar-Ziels bewertet. Die Gesamplanauswirkungen und die Zielerreichungsgrade werden als Bestandteile der strategischen Umweltprüfungen bei der Abwägung von Alternativen einbezogen und im BVWP bzw. im zugehörigen Umweltbericht ausgewiesen.

Im Rahmen der Festlegung des Untersuchungsrahmens für die strategische Umweltprüfung zum BVWP 2015, welche sich derzeit in der Behördenbeteiligung befindet, wird u. a. die Berücksichtigung des 30-Hektar-Ziels auf Einzelprojektebene diskutiert.

18. Welche Position vertritt die Bundesregierung zum Thema Flächenzertifikatehandel?

Bereits 2010 wurde in einem von der Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) auf breiter fachlicher Basis erarbeiteten Bericht der Umweltministerkonferenz (www.labo-deutschland.de/documents/UMK-Bericht_98a.pdf) der Flächenzertifikatehandel als ein seiner Konzeption nach sicheres Mittel zur Erreichung des 30-Hektar-Ziels zur überregionalen Erprobung in einem Modellversuch empfohlen. Das Umweltbundesamt wurde mit der fachlichen Vorbereitung dieses bundesweiten Modellversuchs beauftragt, in dem realitätsnah überprüft wird, ob handelbare Flächenzertifikate ein Instrument sein können, um den Städten und Gemeinden dabei zu helfen, die Flächenneuanspruchnahme zu vermindern und die Innenentwicklung zu verbessern. Im aktuellen Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsparteien vorgenommen, den im Jahr 2012 begonnenen Modellversuch weiterhin zu begleiten.

Neben vielen anderen Projektelementen, über die die Projektwebsite www.flaechenhandel.de Aufschluss gibt (z. B. ein Zertifikaterechner für jede Kommune), sind derzeit die Vorbereitungen für ein großes Planspiel mit ca. 100 freiwilligen Kommunen unterschiedlicher Einwohnerzahl, Lage, Wirtschaftskraft etc. in vollem Gange. Unterschiedliche „settings“ sollen dabei Aufschluss über Praktikabilität, Funktionalität und Wirkungsweise dieses Instrumentes liefern. Ein Höhepunkt des Modellversuchs werden die im April und Juni 2015 geplanten „Handelstage“ sein. Über die Ergebnisse wird anschließend auf der Projektwebsite informiert. Eine gründliche Auswertung mit entsprechenden Schlussfolgerungen wird folgen.

19. Hat die Bundesregierung verschiedene Modelle zum Flächenzertifikatehandel geprüft, und wenn ja, was sind die Ergebnisse, bzw. wann ist mit weiteren Ergebnissen zu rechnen?

Vor dem laufenden Modellversuch hatten sich vor allem im Auftrag des früheren Bundesumweltministeriums (BMU), des BMBF und des früheren BMVBS diverse Projekte mit unterschiedlichen Ansätzen und Modellen des Flächenzertifikatehandels auseinandergesetzt:

- In einer Studie für das Umweltbundesamt (UBA) „Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte“ (veröffentlicht in UBA Texte 23/2009) werden die denkbaren Funktions- und Wirkungsweisen eines Systems handelbarer Flächenausweisungsrechte beleuchtet, die für ein funktionsfähiges Handelssystem erforderlichen Designbestandteile identifiziert und eine Vielzahl unterschiedlicher Gestaltungsmöglichkeiten analy-

siert. Im Ergebnis werden detaillierte Vorschläge für seitens des Bundes zu treffende Entscheidungen bei der Gestaltung der einzelnen Systembestandteile sowie bei der Gesamtkonzeption eines bundesweiten Systems unterbreitet. Die Studie zeigt zudem die rechtlichen Grundlagen für eine bundesrechtliche Regelung des Instruments nach neuer Verfassungslage.

- Erste Hinweise auf die Wirkungsweise und grundsätzliche Funktionsfähigkeit sowie Wirksamkeit eines in der Realität implementierten Handelssystems lieferten die Ergebnisse zweier Forschungsvorhaben, gefördert durch das BMBF, in denen der Flächenzertifikatehandel empirisch untersucht wurde. Die Projekte „Spiel.Raum“ und „DoRiF“ waren jeweils als so genanntes kontrolliertes Feldexperiment mit Vertretern kommunaler Planungsämter – gekoppelt mit einer studentischen Kontrollgruppe – konzipiert. An „Spiel.Raum“ beteiligten sich 14 Kommunen aus verschiedenen Bundesländern, die Teilnehmerkommunen bei „DoRiF“ hatten einen gemeinsamen regionalen Bezug. In beiden Projekten konnte nachgewiesen werden, dass der Flächenzertifikatehandel auch in kleineren Märkten in der Lage ist, hohe Effizienzgrade und Handelsgewinne zu realisieren, unter Umständen aber zu Angebotsverknappung und unerwünschten Preiseffekten führen kann. Die Rahmenbedingungen eines Handelssystems müssen deshalb gewährleisten, dass liquide Märkte entstehen und sich ein funktionierender Handel auf den Märkten einstellen kann.
- Forschungsansätze des BMVBS und des BBSR kamen zu skeptischen Schlussfolgerungen: Im Forschungsfeld „Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadt-regionalen Flächennutzung“ des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus von 2003 bis 2007 wurden mit fünf Modellstädten die Einführung von über 50 Instrumenten hierzu geprüft, darunter auch Flächenausweisungsrechte bzw. Flächenausweisungszertifikate. Hierbei wurden auch unterschiedliche Modelle u. a. zur Erstkontingentierung, Marktsimulation und regionalen Differenzierung erörtert. Im Ergebnis wurden, gerade im Vergleich zu anderen Instrumenten, erhebliche Vorbehalte gegenüber einem Flächenzertifikatehandel geäußert, insbesondere hinsichtlich der erwartender Transaktionskosten für die Akteure, mit Blick auf die Akzeptanz seitens der Akteure sowie in Bezug auf die mögliche weitere Verstärkung von Disparitäten zwischen finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden.
- In einer vom BBSR in Auftrag gegebenen Vorstudie „Experimentelle Erprobung tauschbasierter Instrumente zur Begrenzung der baulichen Flächeninanspruchnahme“ (2011 bis 2013) im Programm „Modellvorhaben der Raumordnung“ wurden Typen der Mengensteuerung in der Landes- und Regionalplanung analysiert. Die untersuchten Bundesländer betrieben eine unterschiedliche Mengensteuerung etwa über positiv-allokative Standortplanung, über negativ-restriktiven Freiraumschutz, über Festlegungen primär in verdichteten Landesteilen, über Standortplanungen oder über die Festlegung maximaler Kontingente für die Wohnbauflächenentwicklung. Zur Mengensteuerung wurde der interkommunale Austausch von Flächen bzw. Flächenausweisungsrechten als keine zentrale Option gesehen.
- Im UBA-Projekt FORUM (veröffentlicht in UBA Texte 60/2012) wurde im Gegensatz dazu die überregionale, d. h. bundesweite Perspektive verfolgt und der derzeit laufende Modellversuch zum Flächenzertifikatehandel vorbereitet. Dabei wurden verschiedene denkbare Szenarien und Gestaltungsmodelle für den Flächenzertifikatehandel berücksichtigt, wobei Forschungsergebnisse aus dem In- und Ausland einbezogen wurden. Infolge der Ergebnisse dieses Projektes wird nunmehr der Modellversuch des Bundes als Planspiel mit ca. 100 Kommunen durchgeführt. Die Anzahl der einbezogenen Kommunen soll gewährleisten, dass der Markt „ausreichend liquide“ ist,

so dass sich ein funktionierender Handel einstellen sollte. Das Planspiel setzt sich aus den Komponenten „Kommunale Fallstudien“ und „Kontrolliertes Feldexperiment“ zusammen. Es wird auch auf die Antwort zu Frage 18 verwiesen.

20. Plant die Bundesregierung, die Indikatoren für Siedlungsflächenwachstum zu verändern, und wenn ja, wie?

Die Bundesregierung wird die Ziele und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie im Prozess der Erarbeitung des Fortschrittsberichtes 2016 überprüfen.

21. Wie hoch ist der Flächenverbrauch für Bundesverkehrsprojekte im Jahr 2014, und mit welchem Verbrauch rechnet die Bundesregierung in jedem einzelnen Jahr bis zum Jahr 2020?

Der zukünftige Flächenverbrauch für Bundesverkehrswegeprojekte lässt sich erst nach Aufstellung des BVWP 2015 abschätzen. Aus dem dann beschlossenen Projektbündel kann man überschlägig den voraussichtlichen Flächenverbrauch bis zum Jahr 2030 berechnen. Der reale Flächenverbrauch wird dann aber erst durch die jährlichen Haushaltsgesetze und die darin enthaltenen Projekte bestimmt, sodass der voraussichtliche Flächenverbrauch bis 2020 derzeit nicht ermittelt werden kann.

22. In welchem Umfang wurden Flächen für Vorhaben des Bedarfsplans Straße und Schiene zwischen den Jahren 2005 und 2015 verbraucht bzw. versiegelt?
23. Welche Flächeninanspruchnahme wäre bei Realisierung aller zum Stichtag 1. Januar 2015 planfestgestellten Vorhaben (ohne Baufreigabe) des Bedarfsplans Straße und Schiene notwendig?

Die Fragen 22 und 23 werden gemeinsam beantwortet.

Entsprechende Zahlen liegen der Bundesregierung nicht vor. Die jährliche Flächenstatistik des Statistischen Bundesamtes weist zwar für Verkehrszwecke neu genutzte Flächen aus, hierbei wird aber nicht zwischen Bundes-, Landes- und kommunalen Projekten unterschieden.

24. Welche Anreize, Instrumente, Modell- und Forschungsvorhaben plant oder unternimmt die Bundesregierung zum Thema Entsiegelung sowie zum Thema Umwidmung von nicht benötigten Siedlungs- und Verkehrsflächen?

Im Entwurf zur Bundeskompensationsverordnung wird darauf abgezielt, dass bei eingriffsbedingten Neuversiegelungen die Kompensation u. a. auch durch Entsiegelungsmaßnahmen stattfindet.

Soweit Grundstücke nicht mehr für Eisenbahnzwecke benötigt werden und gemäß § 23 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes in die Planungshoheit der Gemeinden zurückgeführt werden, liegt es in deren Entscheidung über die künftige Nutzung, ob eine Entsiegelung vorgenommen wird.

Bei Umstufungen von Bundesfernstraßen zu Landes- oder Kommunalstraßen erfolgt oftmals eine bauliche Anpassung an das veränderte Verkehrsbedürfnis. Hierbei wird in Abstimmung mit dem zukünftigen Straßenbaulastträger insbe-

sondere eine Stärkung des nichtmotorisierten Verkehrs sowie die Möglichkeit zur Entsiegelung von (Teil-)Flächen geprüft. Auf die Unterstützung des BMUB/UBA durch das BMVI im Rahmen des Forschungsprojektes „Flächensparende Straßennetzgestaltung“ wird nochmals hingewiesen. Es wird auch auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

25. Inwiefern wird das 30-Hektar-Ziel nach Kenntnis der Bundesregierung in Modellprojekten oder sonstigen Aktivitäten auf Länder- und/oder regionale und/oder Gemeindeebene heruntergebrochen und in Planungen einbezogen?

Mehrere Bundesländer haben eigene Ziele zur Umlegung des 30-Hektar-Ziels formuliert. So nennt Rheinland-Pfalz ein Flächensparziel von 1,5 ha/Tag. Dieses Ziel wurde im Jahr 2013 bereits erreicht. In Sachsen existiert ein eigenes, mit dem Ziel der Bundesregierung korrespondierendes Flächensparziel von 2 ha/Tag im Jahr 2020 (Beschluss der Landesregierung im Jahr 2009). Hessen strebt eine Reduzierung der täglichen Flächenneuanspruchnahme von 3,6 Hektar (2010) auf 2,5 Hektar (2020) an. Niedersachsen nennt im Entwurf zum Landesraumordnungsprogramm das Ziel 3 ha/Tag. Baden-Württemberg nennt den Zielwert 3 ha/Tag. Die dortige grün-rote Landesregierung hat in ihrer Koalitionsvereinbarung von 2011 als Ziel „Netto-Null“ ohne Zeitangabe formuliert. Das Ziel der Landesregierung Nordrhein-Westfalen ist es, den täglichen Flächenverbrauch bis 2020 auf 5 Hektar zu begrenzen.

Die Kommission für Bodenschutz des Umweltbundesamtes hatte im Jahr 2010 einen Vorschlag für eine Aufteilung des 30-Hektar-Ziels auf die Bundesländer erarbeitet (in ha/Tag): Schleswig-Holstein 1,4, Hamburg 0,5, Niedersachsen 3,2, Bremen 0,2, Nordrhein-Westfalen 5,7, Hessen 1,8, Rheinland-Pfalz 1,5, Baden-Württemberg 3,6, Bayern 4,7, Saarland 0,3, Berlin 0,9, Brandenburg 1,3, Mecklenburg-Vorpommern 1,2, Sachsen 1,5, Sachsen-Anhalt 1,4, Thüringen 0,7. Diese Werte wurden im Forschungs- und Entwicklungsvorhaben des Umweltbundesamtes „Planspiel Flächenhandel“ (2014) für unterschiedliche Phasen zwischen 2014 und 2028 modifiziert. In diesem Planspiel wird eine Umlegung auf Gemeinden anhand eines differenzierten Bevölkerungsschlüssels favorisiert.

26. Mit welchen Maßnahmen wird die Bundesregierung ihre bisherigen Maßnahmen so verstärken, dass das 30-Hektar-Ziel bis zum Jahr 2020 erreicht werden kann?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

27. Welche Bundesministerien beschäftigen sich aktuell anhand welcher Fragestellungen mit der Reduzierung bzw. Entwicklung der Flächenanspruchnahme, und wo liegt die Federführung?

Innerhalb der Bundesregierung liegt die federführende Bearbeitung des gesamten Themenkomplexes beim BMUB, Fragen der Verkehrswegeplanung und des Straßenbaus im Besonderen werden im BMVI bearbeitet, das auch die Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) führt. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat mit dem Schwerpunkt der Reduzierung der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen 2012 die Plattform „Schutz der natürlichen Ressource Boden – Rechtliche Regelungen und Intelligentes Flächenmanagement“ initiiert. Der im Rahmen dieser Plattform entwickelte Maßnahmenkatalog wird anhand der mit ihm ge-

machten Erfahrungen und bezüglich seiner Wirkung zurzeit überprüft. Die Beratung des Entwurfs der mit Blick auf das 30-Hektar-Ziel nur am Rande interessierenden Bundeskompensationsverordnung erfolgt unter Federführung des BMUB.

28. Welche Entwicklungen nimmt die Bundesregierung auf globaler Ebene beim Thema Flächeninanspruchnahme zur Kenntnis, auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der Industrialisierung der Landwirtschaft und Verstädterung?

Die Bundesregierung beobachtet weltweit eine zunehmende Nachfrage nach Land. Die Verstädterung, Intensivierung der globalen Landwirtschaft und der Auf- und Ausbau der Infrastrukturen schreiten weltweit voran. Entsprechend steigt der Nutzungsdruck auf Böden bzw. Flächen weltweit. Globale Wirkungen des zunehmenden Flächenverbrauchs sind u. a. eine Zunahme klimarelevanter Emissionen sowie die Verminderung von Treibhausgas-Senken, der Verlust biologischer Vielfalt, Bodendegradation und Desertifikation. Gleichzeitig nehmen soziale Konflikte um die Landnutzung zu, was im Hinblick auf den Schutz der Umwelt und auf eine sozial und generationenübergreifend gerechte Entwicklung problematisch ist.

Nach Angaben der FAO leiden heute noch mehr als 800 Millionen Menschen an Hunger. 80 Prozent der Hungernden sind Kleinbauern und Landlose in ländlichen Regionen. Ihnen fehlt der Zugang zu fruchtbarem Ackerland. Fruchtbare Böden sind eine begehrte Ressource. Jedes Jahr verringern sich die nutzbaren Böden weltweit um etwa 10 Millionen Hektar. Der Hauptgrund ist die Bodenerosion. Prognosen zufolge steht jedem Menschen bis 2050 nur noch halb so viel Ackerland zur Verfügung wie heute. In Regionen, wo die Bevölkerung weiter zunimmt und der Klimawandel besonders einschneidend sein kann, wie südlich der Sahara, wirkt sich die Bodendegradation negativ auf die Landwirtschaft aus.

Die Vereinten Nationen gehen davon aus, dass eine Fläche von circa 100 Millionen Hektar an Großinvestoren verpachtet wurde, meist in den Ländern der südlichen Hemisphäre. Hier werden hauptsächlich für den Export Nahrungs- und Futtermittel, Biotreibstoffe oder Holz angebaut, häufig zum Nachteil der ländlichen Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung die Verhandlungen zu den „Freiwilligen Leitlinien zur verantwortungsvollen Verwaltung von Boden- und Landnutzungsrechten, Fischgründen und Wäldern im Rahmen der nationalen Ernährungssicherung (VGGT)“, die im Committee on World Food Security (CFS) 2012 einstimmig verabschiedet wurden, sowie die Erarbeitung der „Prinzipien für verantwortliche Investitionen in die Landwirtschaft und Nahrungsmittelsysteme (CFS-RAI)“, die der CFS 2014 einstimmig verabschiedet hat, fachlich und finanziell gefördert.

Damit sind grundlegende internationale freiwillige, unter Einbeziehung aller Akteure abgestimmte, auf menschenrechtlichen Standards basierende völkerrechtliche Soft-Law-Instrumente entwickelt worden, die den Staaten weltweit als Richtschnur für die Ausgestaltung ihrer Gesetzgebung und Verwaltung in den Bereichen Land, Wälder und Fischgründe dienen. Erstmals gibt es jetzt ein globales völkerrechtliches Instrument, das den sicheren und gerechten Zugang zu natürlichen Ressourcen regelt und sich dabei auch mit der Gestaltung von Landinvestitionen – dem so genannten Landgrabbing – befasst. Die genannten Instrumente richten sich darüber hinaus auch an nichtstaatliche Akteure wie Privatsektor und Zivilgesellschaft, z. B. bei der Ausgestaltung von Investitionen bzw. bei der Überprüfung von Regierungshandeln.

Im Abschlussdokument der UN-Konferenz zu nachhaltiger Entwicklung in Rio des Janeiro 2012 (Rio+20 Konferenz) ist das Ziel der „land degradation neutral

world“ formuliert. Es fordert geeignete Maßnahmen gegen den fortschreitenden Bodenverlust durch Erosion, Versiegelung und andere Formen der Boden-degradation bzw. verlangt, diese auszugleichen.

Global akzeptierte Standards und Regelungen zu einer nachhaltigen Landnutzung könnten einen wichtigen Schritt zum weltweiten Ressourcen- und Klimaschutz darstellen. Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) hat bereits 2008 ein globales Landnutzungsmanagement mit entsprechenden institutionellen Arrangements gefordert. Aus den Arbeiten des im Jahr 2015 endenden Forschungs- und Entwicklungsprojekts des Umweltbundesamtes GLOBALANDS I (www.globalands.org) geht hervor, dass bestehende Politikansätze zur Regulierung der Landnutzung überwiegend schutzgutspezifisiert (z. B. Klima, Wasser oder Biodiversität) oder auf einen bestimmten Sektor (z. B. Landwirtschaft, Forstwirtschaft) begrenzt sind. Was bisher fehlt, ist eine integrierte Sicht auf die globale Landnutzung und ein entsprechendes Regelwerk. Das Umweltbundesamt plant von Ende 2015 bis 2018 ein weiteres Forschungsprojekt, welches auf globaler Ebene die Wechselwirkungen von zunehmender Urbanisierung, demographischem Wandel und Flächeninanspruchnahme untersuchen wird.

