

Verbrauchte Landschaften

In Deutschland wird immer mehr Landschaft unter Straßen, Einkaufszentren und Häusern begraben. Die Folgen für Mensch und Umwelt werden oft unterschätzt. Doch es gibt auch Lösungsansätze gegen den Flächenfraß

Text: Georg Etschreit

Wer wissen will, wie das ländliche Bayern sein Gesicht verliert, sollte nach Eggstätt im Chiemgau fahren. Auf dem Weg dorthin kann man noch eine Bilderbuchlandschaft erleben: alte Gehöfte, Dörfer, die sich um eine Zwiebelturmkirche scharen, grüne Hügel und dunkle Waldflecken. Mitunter blitzen kleine Seen auf. Hinten im Dunst verschwimmt die Kette der Chiemgauer Berge.

Doch kurz vor Eggstätt steht man plötzlich vor diesem Kasten, einer riesigen, grauen, fensterlosen Halle inmitten der Landschaft. Hier im Gewerbegebiet der kleinen Chiemgau-Gemeinde thront auf 24 000 Quadratmetern das Logistikzentrum des US-Modeunternehmens Fossil, nur einen Steinwurf von den Eggstätter Seen entfernt, einem der ältesten bayerischen Naturschutzgebiete. Für Ernst Böckler, früherer Vorsitzender des Bundes Naturschutz (BN) in Rosenheim, eine Katastrophe: „Wir haben immer über die Zersiedelung in Italien geschimpft“, sagt der Umweltschützer, der den Bau nicht hatte verhindern können. „Jetzt haben wir bei uns das gleiche.“

Bayern ist mit rund 18 Hektar pro Tag Deutschlandmeister beim Flächenverbrauch. Doch „italienische“ Verhältnisse herrschen längst in weiten Teilen Deutschlands. In allen Bundesländern zusammen werden täglich 69 Hektar Grund und Boden für Straßen, Freizeitanlagen, Gewerbegebiete und Wohnsiedlungen in Anspruch genommen. Das entspricht rund 100 Fußballfeldern. Pro Kopf macht das die Fläche eines Bierdeckels, wie der Bund für Umwelt- und Naturschutz (BUND) ausgerechnet hat. Der jüngste Immobilienboom und der starke Anstieg der Zuwanderungszahlen dürften den Flächenverbrauch weiter beschleunigt haben. „Die Zahlen hinken immer etwas hinterher“, sagt Ulrich Kriese, Sprecher für Bau- und Siedlungspolitik beim Naturschutzbund Deutschland (NABU). „Was heute geschieht, wissen wir erst Ende 2017.“

Der Flächenfraß ist ein gravierendes, oft unterschätztes Umweltproblem. „Wir haben hier weltweit mit die besten Böden und ein relativ ausgeglichenes Klima“, sagt Kriese. „Das gilt es unbedingt zu schützen.“ Stattdessen werden überall in Europa immer mehr Agrarflächen zu Verkehrs- und Siedlungsflächen degradiert und zugleich Nahrungs- und Futtermittel im großen Stil von weit her importiert.

Mit der allein von 2008 bis 2011 in Deutschland umgewidmeten Fläche von 120 000 Hektar – so groß wie Berlin und München zusammen – ließe sich, als Ackerland, nach einer Berechnung des Umweltbundesamtes der Jahresbedarf an Brot für 13 Millionen Menschen decken. Sind die Böden erst einmal zerstört, ist es schwer, sie zu renaturieren. Bis neue, fruchtbare Bodenstrukturen entstehen, braucht es mitunter Jahrtausende.

Mit jedem Hektar, der unter Straßen, Großmärkten, Logistikzentren, Fertighäusern oder Golfplätzen verschwindet, geht auch ein Stück unverwechselbare Landschaft verloren – nicht selten wertvolle Erholungsregionen. „Wir sprechen deshalb auch lieber von Landschaftsverbrauch“, sagt Kriese. „Denn verbraucht wird ja im engeren Sinne nicht die Fläche, sondern die freie, unverbauete Landschaft.“

Es geht aber auch um die andauernde Zerschneidung und Fragmentierung von Lebensräumen und um die schädliche Wirkung auf das Klima. Versiegelte Flächen heizen sich schneller auf und können kein CO₂ binden. Außerdem fließt das Wasser bei starkem Regen schneller ab und gelangt in die Flüsse, wo es zu Hochwasser führt und nicht mehr dem Grundwasser zur Verfügung steht. Und es geht um die zunehmende Verödung der Innenstädte und Dorfkerns. Denn jedes neue Einkaufszentrum vor den Toren der Städte führt dazu, dass kleinere Läden innerorts dicht machen müssen. Der Trend zum Internet-Shopping verstärkt diesen Effekt. Immer mehr Menschen ziehen weg, was weiteren Leerstand zur Folge hat und überall im Land riesige Klötze wie das Logistikzentrum in Eggstätt aus dem Boden schießen lässt.

Gleichzeitig nimmt der Verkehr zu. Zwar beginnt sich langsam bei Politikern in Bund und Ländern die Erkenntnis durchzusetzen, dass vor dem Bau neuer Straßen zunächst einmal der Erhalt des vorhandenen Straßennetzes Priorität haben sollte. Doch auch im aktuellen Entwurf des neuen Bundesverkehrswegeplans ist der Hauptteil der Gelder für den Neu- und Ausbau von Straßen vorgesehen – und verfehlt damit elf der zwölf im eigenen Umweltbericht gesetzten Ziele. Der tägliche Flächenverbrauch des bisher gültigen Planes von 2003 beläuft sich für Projekte des „vordringlichen Bedarfs“ auf rund acht Hektar pro Tag. Für den neuen Plan hat das Umweltbundesamt (UBA) eine Zielmarke von weniger als zwei Hektar vorgeschlagen. Realisierungschance: gering. „Es fehlt an strategischen Überlegungen, welche Verkehrswege wir wirklich brauchen“, sagt Gertrude Penn-Bressel, UBA-Expertin für Raumbezogene Umweltplanung. „Im Grund herrscht wieder das

übliche Wunschkonzert der Länder und Kommunen.“

In den letzten zehn Jahren ist der Flächenfraß zwar zurückgegangen, von mehr als 120 Hektar pro Tag im Jahr 2004 um rund ein Drittel bis 2012. Doch noch immer ist die Zahl weit entfernt von jenen 30 Hektar pro Tag, die sich die Bundesregierung für das Jahr 2020 vorgenommen hat. Erstmals tauchte dieses Ziel 2002 in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie auf und wurde seither unverändert durchgereicht. Laut Forschern des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) sei dieses Ziel kaum zu erreichen. „Gerade in Kommunen mit schrumpfender oder stagnierender Bevölkerung werden nach wie vor Gewerbe- oder sogar Wohnflächen ausgewiesen“, sagt Roland Goetzke, Mitautor einer Studie zur Entwicklung des Leerstandes von Immobilien, mit der Potenziale einer flächensparenden Entwicklung von Innenstädten aufgezeigt werden. Die Forscher halten 48 Hektar pro Tag für realistisch – bis zum Jahr 2030. Viel zu viel für Umweltschützer wie NABU-Fachmann Ulrich Kriese: „Eigentlich müssten wir runter auf null.“

Die Bundesregierung scheint sich unterdessen von den eigenen Zielen verabschiedet zu haben. Ab dem Jahr 2015 dürfte die Flächeninanspruchnahme bei rund 63 Hektar verharren, heißt es in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage der Grünen. Bis zum Jahr 2025 dürften sich „kaum weitere Reduktionen ergeben“. Dafür spricht auch die finanzpolitische Entwicklung. Die offenbar längerfristig ausgelegte Strategie des billigen Geldes, mit der die Europäische Zentralbank die Wirtschaft ankurbeln will, befeuert die Bautätigkeit immerfort.

Abhilfe tut Not, auch wenn nicht jeder Hektar überbauten Bodens für immer unter Beton und Asphalt verschwindet. Im Durchschnitt sind 50 Prozent der in Anspruch genommenen Flächen komplett versiegelt. Beim Rest handelt es sich auch um Gärten, Abstandsflächen und sogenanntes Straßenbegleitgrün. Manche sagen, dass es ökologisch von Nutzen sein könne, tot gespritzte Maisäcker in Gärten zu verwandeln. Kriese hält wenig von diesem Argument. „Für die Natur und zur Förderung der Biodiversität besser als ein Neubaugebiet wäre die Umstellung auf ökologische Landwirtschaft“ so Kriese. „Nur die wenigsten Gartenbesitzer arbeiten naturnah.“

Einer, der weiß, wie der Trend vielleicht zu stoppen wäre, ist Klaus Busch, Regionalmanager von Deggendorf in Niederbayern. Die Stadt ist eine von 100 Kommunen, die an dem Planspiel Flächenzertifikatehandel des Umweltbundesamtes teilnehmen. Das Prinzip ist einfach und ähnelt dem Modell des europaweiten Handels mit Klimaschutzzertifikaten: Jede Kommune erhält eine an der Einwohnerzahl orientierte Anzahl von Flächenzertifikaten. Diese können genutzt werden, um Flächen für eine Bebauung freizugeben. Wer beispielsweise ein neues Gewerbegebiet auf der grünen Wiese aus dem Boden stampfen will, muss eine bestimmte Zahl von Zertifikaten nachweisen. Wer dagegen vorhandene Brachflächen oder Leerstände nutzt, braucht weniger oder gar keine Zertifikate. Die Preise für die Papiere bilden sich am freien Markt. Sie können von den Kommunen untereinander gehandelt werden. Wer Flächen spart, kann Zertifikate verkaufen und das Geld investieren – zum Beispiel für die überfällige Sanierung des Dorfplatzes.

Das Potenzial an Brachflächen und Baulücken ist groß. Die bereits erwähnte Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung hat bundesweit 120 000 bis 165 000 Hektar solcher Flächen ausgemacht, das Drei- bis Vierfache jener Fläche, die derzeit jährlich für Siedlungs- und Verkehrszwecke beansprucht wird. Man müsste sie nur „mobilisieren“. Ein möglicher Weg: der Handel mit Flächenzertifikaten. Beim ersten virtuellen Handelstag im Frühjahr 2015 schossen die Zertifikatepreise an Klaus Buschs Computer plötzlich massiv in die Höhe. „Das Problem war die fehlende, an der Finanzkraft der Kommunen gemessene finanzielle Obergrenze, was manche Gemeinde zum ‚Zocken‘ verleitete.“

Der Handelstag wurde abgebrochen. Das Problem sollte am zweiten Handelstag durch Obergrenzen vermieden werden. Busch ist sich sicher: die Sache kann funktionieren. Auch Ralph Henger vom Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), der das Projekt wissenschaftlich begleitet, hält den Handel mit Flächenzertifikaten grundsätzlich für geeignet, die Bautätigkeit wieder mehr in die Innenstädte zu verlagern. Zwei Schwächen hat sein Forschungsteam ausgemacht: Zum einen haben die Kommunen oft keinen direkten Zugriff auf die leerstehenden Liegenschaften, weil sie Privateigentümern gehören. Zum anderen sträuben sich viele Bürgermeister dagegen, dass ihre Entwicklungschancen beschnitten werden. Sie sehen sich im Wettbewerb mit anderen Kommunen und versuchen, sich gegenseitig zu übertrumpfen. Neue Wohn- und Gewerbegebiete sollen neue Bewohner anziehen, die den klammen Kommunen direkt oder über ihren Anteil an der Einkommensteuer dringend benötigte Einnahmen bescherten. „Der Zertifikatehandel könnte diesem Kirchturmdenken ein Ende setzen“, meint Henger.

Ob der zertifikatbasierte Flächenhandel sich politisch durchsetzen lässt, ist zweifelhaft. Zumal viele Kommunen mit der Unterbringung von Flüchtlingen und der Wohnungsnot andere Probleme haben. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund äußert sich denn auch eher skeptisch: „Der Modellversuch darf keineswegs die Gefahr entstehen lassen, dass eine gemeindliche Entwicklung davon abhängt, ob der Stadt oder Gemeinde genügend Geld zum Erwerb von Flächenzertifikaten zur Verfügung steht“, heißt es in einer Mitteilung.

Er setzt mehr auf freiwillige Lösungen, etwa die gemeinsame Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen oder ein „innovatives Flächenmanagement“, inklusive Brachflächenkataster, das brachliegende Grundstücke auflistet. Laut Bundesbaugesetzbuch hätten die Kommunen sogar die Möglichkeit, Baugebote zu verhängen, also Eigentümer zu zwingen, eine Baulücke zu schließen. Doch davon wird so gut wie nie Gebrauch gemacht.

„Den meisten Kommunen fehlt dafür schlicht das Geld“, sagt Ulrich Kriese vom NABU. Der Naturschutzbund sieht die Lösung in einer grundlegenden Reform der Grundsteuer. Das ist ein recht sperriges Thema, würde jedoch da ansetzen, wo es zuerst

weh tut: beim Geld privater Grund- und Immobilienbesitzer. Im Modell einer neuen „Bodenwertsteuer“ anstelle der bisherigen Grundsteuer würden nur noch Grund und Boden besteuert, nicht mehr darauf errichtete Gebäude. Das hätte zur Folge, dass auf wenig genutzte Grundstücke dieselbe Steuer zu zahlen wäre wie bei einer optimalen Ausnutzung. Unter der Voraussetzung, dass das gesamte Steueraufkommen aus der Grundsteuer unverändert bliebe, würde die Steuer auf unbebaute Grundstücke, die heute im Allgemeinen extrem niedrig ist, steigen. Damit würde nicht nur ein Anreiz geschaffen, verstärkt Baulücken zu schließen und Brachen zu nutzen. „Das Modell hätte auch eine dämpfende Wirkung auf die Mieten“, ist Ulrich Kriese überzeugt.

Wie groß die politischen Umsetzungschancen sind, muss sich noch zeigen. Immerhin spricht sich sogar der Deutsche Mieterbund dafür aus. Grundsätzlich muss es eine Reform geben, wie auch der Bundesfinanzhof entschieden hat. Er bezeichnet die derzeitige Grundsteuer als ungerecht und nicht mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar. Die aktuellen Vorstellungen der Finanzpolitiker, bebaute Grundstücke auf Basis jeweils aktueller Immobilienwerte zu besteuern, gehen jedoch nach Krieses Einschätzung in die völlig falsche Richtung, was den Stopp des Flächenfraßes anbelangt.

Doch fernab von der politischen Ebene kann auch der Einzelne etwas tun. Der Bund Naturschutz etwa listet in seiner Dokumentation „Flächenfraß und Flächenschutz im Allgäu“ auch positive Beispiele auf. So erließ die kleine Gemeinde Seeg im Ost-Allgäu einen Grundsatzbeschluss: Nicht mehr als 400 Quadratmeter für Einzelhändler. Für große Ketten ist eine solche Beschränkung völlig unattraktiv. Mit positiven Folgen: „Hier kann man ein intaktes Allgäuer Dorf im Original erleben“, schreibt der BN.

Doch nicht selten dienen solche Projekte auch nur als Alibi. „Wenn Kommunen ein gemeinsames Gewerbegebiet planen, ist das theoretisch sicher vernünftig“, sagt Penn-Bressel vom UBA. „Aber viele stellen dann ein extra großes Ding hin. Der Effekt, was den Flächenfraß angeht, ist damit gleich null.“ Für Penn-Bressel sind solche Fälle ein Beleg dafür, dass der Einzelne sich in dieser Frage nicht auf die Politik verlassen sollte. Jeder müsse sich fragen: Wie bewege ich mich? Wie wohne ich? Dabei würde sie den Deutschen gerne das geliebte, aber wenig raumsparende Häuschen im Grünen ausreden. Widerstand auf allen Ebenen ist programmiert. ■