

Zerschnitten, zerstückelt oder vernetzt? Landschaftszerschneidung contra Lebensraumverbund

Rede von Herrn Minister Peter Hauk, Ministerium Ländlicher Raum

**Thema: Wie bringt Baden-Württemberg Entscheidung und
Lebensraumverbund vorwärts ?**

Gliederung:

1. Anrede/Einleitung.....	1
2. Stand der Flächeninanspruchnahme	2
3. Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	2
4. Schwerpunktprojekt des MLR: MELAP	4
5. Strategien zur Korrektur von Fehlentwicklungen.....	5
6. Ökonomische Instrumentarien zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.....	6
7. Schluss	7

1. Anrede/Einleitung

Sehr geehrte Damen und Herren,
Landschaftsverbrauch, Flächeninanspruchnahme, Zersiedelung und Zerschneidung - all dies sind Schlagworte für **eines der essentiellen Umweltprobleme unserer Zeit**: Die Fragmentierung der Landschaft und die Nutzungsumwidmung vergleichsweise naturnaher, meist landwirtschaftlich genutzter Fläche.

- Die mit der Flächeninanspruchnahme verbundene, meist **irreversible Zerstörung der wesentlichen Bodenfunktionen**,
- die Tatsache, dass die **Flächeninanspruchnahme fast ausschließlich zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen** geht, sowie
- die mit der Flächeninanspruchnahme im Regelfall verbundene **Zerschneidung und Zersiedelung von Naturräumen** als eine der Hauptursachen des Rückgangs von Tier- und Pflanzenarten

sind sicherlich gute Gründe, dass die Problematik der Flächeninanspruchnahme und der Zerschneidung in der umweltpolitischen Diskussion seit Jahren immer wieder aufgegriffen wird.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, *"Holzwege bleiben schließlich Holzwege, auch wenn sie asphaltiert sind"*.

Es gilt daher **Fehlentwicklungen** zu **korrigieren** und Strategien zu entwickeln, damit die Durchlässigkeit der Landschaft und der Erhalt von Mindestarealen für Tier- und Pflanzenarten sichergestellt ist, genauso wie die wesentlichen Bodenfunktionen.

2. Stand der Flächeninanspruchnahme

Zunächst: Wo stehen wir ?

Mit Stand Dezember 2004 beläuft sich die **tägliche Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen** - so die korrekte Bezeichnung des entsprechenden Wertes der Flächenerhebung - für das Jahr 2004 auf **8,8 Hektar pro Tag**.

Die Vergleichsdaten aus den Vorjahren - 2001 lagen wir mit 11,8 Hektar pro Tag noch deutlich höher - haben das für diese Erhebungen zuständige **Statistische Landesamt** immerhin zu der Aussage veranlasst, *"es habe sich ein Umdenken hin zum sparsameren Umgang mit Grund und Boden durchgesetzt"*.

Nun, ich wäre da **nicht ganz so optimistisch**.

Sicherlich gehen von der Wirtschaftslage deutlich dämpfende Effekte auf die Flächeninanspruchnahme aus.

Dieser statistische Wert für die Flächeninanspruchnahme hat aber auch sonst so seine Tücken.

Die Siedlungs- und Verkehrsflächen aus der Flächenerhebung umfassen in nicht unerheblichem Maße Grün- und Freiflächen, ja sogar ökologische Ausgleichsmaßnahmen, so dass diese Zahlen nicht mit einer entsprechenden Versiegelung gleichzusetzen sind.

Lediglich die Hälfte dieser Flächen ist tatsächlich überbaut - und das bedeutet ja schon einen qualitativen Unterschied !

Gleichwohl besteht an der Notwendigkeit zur Eindämmung der Flächeninanspruchnahme und der Zerschneidung überhaupt kein Zweifel.

3. Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Diese Erkenntnis ist aber nicht neu. *"Ausbau vor Neubau !"* war bereits ein wesentlicher **Grundsatz im Landesentwicklungsplan aus dem Jahre 1983**.

Wer einen Blick in das Bodenschutzprogramm der Landesregierung aus dem Jahre 1986 wirft, wird auch dort sehr weitgehende Aussagen zu dieser Thematik finden. Aber weder diese programmatischen Forderungen, noch gesetzliche Regelungen wie die Bodenschutzklausel im Baugesetzbuch oder das Bodenschutzgesetz konnten - zumindest bis zum Jahre 2001 - eine Trendwende herbeiführen.

Dass das Thema Flächeninanspruchnahme hier im Lande jetzt wieder sehr breit diskutiert wird, ist sicherlich mit ein Verdienst des von der Landesregierung im Dezember 2000 beschlossenen **Umweltplans**.

Darin ist das **Ziel verankert**, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke in den kommenden Jahren deutlich zu verringern. Dazu sind im Umweltplan eine ganze **Reihe von Maßnahmenfeldern und konkreten Einzelmaßnahmen** festgelegt.

Begleitet werden diese Bemühungen jetzt von dem **Aktionsbündnis "Flächen gewinnen in Baden-Württemberg"**, in dem wir unter Federführung des Umweltministeriums versuchen, gemeinsam mit den Kommunen, den relevanten Wirtschafts- ebenso wie den Naturschutzverbänden, den Flächenbedarf deutlich zu reduzieren.

Das Bündnis zielt darauf ab, **auf freiwilliger Basis den Konsens für eine verstärkte Innenentwicklung** und für mehr Flächeneffizienz zu verbreitern. Die Rahmenbedingungen für die Innenentwicklung, die interkommunale und regionale Zusammenarbeit sollen verbessert und die möglichen Maßnahmen in der kommunalen Praxis umgesetzt werden.

Um die Akzeptanz für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden und für ein nachhaltiges Flächenmanagement zu fördern, wird **begleitend zum Aktionsbündnis eine Öffentlichkeitskampagne** durchgeführt.

Ich warne allerdings vor verfrühtem Optimismus.

Noch herrscht in sehr vielen Gemeinden, gerade auch des ländlichen Raums, das **Bild der sich "finanziell gesundwachsenden" Kommune** vor.

Dabei wird vollkommen **der demographische Veränderungsprozess verkannt**, der in vielen Gemeinden nachhaltige Auswirkungen auf die Siedlungsentwicklung haben wird.

Mit diesen Veränderungen sehen sich viele Kommunen in den neuen Ländern bereits heute konfrontiert.

Aber auch in den westdeutschen Bundesländern, die noch eine insgesamt positive Bevölkerungsbilanz aufweisen, werden in Zukunft, wenn auch regional differenziert, immer mehr Kommunen mit Problemen des Bevölkerungsrückganges konfrontiert werden.

Damit ich nicht missverstanden werde: Wir **brauchen natürlich auch im ländlichen Raum Wohngebiete**; wir **brauchen auch Gewerbegebiete** für kleine und mittlere Unternehmen **und eine entsprechende Infrastruktur**.

Wir brauchen Arbeitsplätze im ländlichen Raum, damit die Menschen dort bleiben und nicht in die Verdichtungsräume abwandern.

Was wir allerdings tun müssen, ist dass wir unseren **Fokus bei der Suche nach Entwicklungsmöglichkeiten** wieder vermehrt **auf die innerörtlichen Potentiale richten**.

Durch den landwirtschaftlichen und industriellen Strukturwandel gibt es immer mehr Gewerbebrachen oder ehemals landwirtschaftlich genutzte Gebäude, die leer stehen.

Gleichzeitig entstehen im Außenbereich neue Gewerbe- und Baugebiete, während die Ortskerne verfallen.

Erfreulich ist, dass diese Herausforderung inzwischen von vielen Gemeinden angenommen wird.

4. Schwerpunktprojekt des MLR: MELAP

Die Landesregierung unterstützt diesen Prozess nach Kräften.

Das MLR hat daher im Jahr 2002 das "**Modellprojekt Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung des innerörtlichen Potenzials**" (**MELAP**) gestartet und ist bei vielen Städten und Gemeinden auf eine gute Resonanz gestoßen.

13 Gemeinden realisieren modellhafte Lösungen zur Vermeidung von Neubaugebieten im Außenbereich und erproben Verfahren zur Aktivierung innerörtlicher Potentiale.

Bestandteil der Untersuchung sind auch Maßnahmen der Bürgerbeteiligung und der Öffentlichkeitsarbeit. Darüber hinaus wird das Modellprojekt von einer Forschungsgruppe **wissenschaftlich begleitet**.

Die Modellgemeinden haben sich verpflichtet, bei der Fortschreibung der vorbereitenden Bauleitplanung auf geplante Bauflächen von insgesamt 47 ha zu verzichten und zeigen damit, dass auch kleinere Gemeinden im Ländlichen Raum einen Beitrag zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs leisten können.

MELAP ist eingebettet in das **Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR)**, das zentrale Förderinstrument für strukturell Entwicklung im ländlichen Raum.

Von 2004 bis 2008 haben wir über das Modellvorhaben über 10 Mio. Euro im Rahmen des ELR bereitgestellt. Dies ist bei der heutigen Lage der öffentlichen Haushalte keine Kleinigkeit!

Auch wenn die Probleme des Landschaftsverbrauchs kurzfristig nicht zu lösen sind, haben wir es doch **erreicht, die Diskussion über die Flächeninanspruchnahme anzustoßen**.

Auch sonst ist MELAP gut angelaufen.

Von den umgesetzten Maßnahmen profitiert in der Regel das örtliche Handwerk, die ausgelösten Investitionen tragen zu einer Stärkung des ländlichen Raums insgesamt bei.

Und es zeigt sich bei einigen der Maßnahmen, wie attraktiv Wohnen auf dem Lande gerade im innerörtlichen Bereich sein kann.

Zunehmend realisieren die Kommunen auch, dass das **Wachsen der Ortschaften in die freie Fläche auch ein ökonomisches für sie sein kann**.

Aus der Schaffung von Straßen und Leitungen resultieren **Kosten und Folgekosten**, zumal die bereits vorhanden Infrastruktur in den Ortskernen gleichfalls aufrecht erhalten werden muss.

Eine weitere Erkenntnis aus der bisherigen MELAP-Umsetzung ist die **deutliche Unterschätzung des innerörtlichen Potenzials**.

Das Potenzial an nicht bzw. untergenutzten Gebäuden und an innerörtlichen Baulücken ist weitaus größer, als vielfach - auch von Fachleuten - angenommen wird. Das Potenzial ist sogar so hoch, dass nicht jedes freie Grundstück bebaut und nicht jede ehemalige Scheune mit Wohnungen voll gestopft werden muss und trotzdem eine angemessene Entwicklung des betreffenden Ortes möglich ist.

Wenn man die bisherigen Erkenntnisse zusammenträgt, muss man zu dem Schluss kommen, dass **die Ausweisung neuer Wohngebiete in weiten Teilen des ländlichen Raumes entbehrlich ist.**

Ich bin mir bewusst, dass ich mit dieser These nicht überall auf Zustimmung stoße.

Die Fakten sprechen aber immer häufiger gegen "Neubaugelbiete" im Ländlichen Raum.

5. Strategien zur Korrektur von Fehlentwicklungen

Meine Damen und Herren,
ich habe darauf hingewiesen, dass wir auch **Strategien entwickeln** müssen, **um Fehlentwicklungen zu korrigieren** und um die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes wieder herzustellen.

Zu nennen sind in diesem Zusammenhang unsere **naturschutzrechtlichen Instrumentarien.**

Über die **Eingriffsregelung** wird zunächst einmal sichergestellt, dass zwingend erforderliche Eingriffe in Natur und Landschaft zumindest minimiert werden. Geplante Vorhaben werden damit nicht in Frage gestellt, gleichwohl wird das Vorhaben bereits in der Planungsphase dem Gebot zu einem möglichst schonenden Umgang mit unserem Naturhaushalt unterworfen.

Vielleicht müssen wir auch bei den im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung anfallenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen **noch stärker als bisher mögliche Entsiegelungen oder Renaturierungen im Auge haben.**

Mit der anstehenden Novellierung des Landesnaturschutzgesetzes beabsichtigt die Landesregierung, eine **Ökokontoregelung**, d. h. die räumliche und zeitliche Flexibilisierung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, für alle Eingriffsvorhaben einzuführen.

Dies wird die Realisierung solcher Entsiegelungen oder Renaturierungen sicherlich erleichtern.

Mit der anstehenden Novellierung werden wir auch die **Umsetzung eines Biotopverbundes** auf 10 % der Landesfläche festschreiben.

Die Umsetzung soll über die Landschaftsplanung bzw. die jeweiligen verbindlichen Planwerke erfolgen.

Zur Sicherung dieser Flächen gibt es dann eine ganze Palette von Möglichkeiten.

Dies reicht vom **Vertragsnaturschutz** über die **Schutzgebietsausweisung** bis hin zu den **regionalplanerischen Instrumentarien.**

Gemeinsam mit den Regionalverbänden haben wir ein Pilotvorhaben in einem ausgewählten Naturraum (Rheintal) ins Leben gerufen, mit dem wir Mindeststandards für diesen Biotopverbund erarbeiten wollen.

Rahmen hierfür sind u. a. die überregional bedeutsamen naturnahen Landschaftsräume, die wir bereits mit dem Landesentwicklungsplan 2002 raumordnerisch gesichert haben.

Hervorheben möchte ich auch eine ganze Reihe von **Forschungsvorhaben, die bei der Forstlichen Versuchsanstalt** laufen.

Diese setzen sich insbesondere mit **Wildtierkorridoren und artenspezifischen Biotopverbundmodellen** auseinander und sind ein wichtiger Beitrag, um die Lücken zu schließen, die wir im naturwissenschaftlichen Bereich zur Untermauerung naturschutzfachlicher Forderungen noch haben.

Nennen möchte ich zudem das **Zielartenkonzept des Landes**, das wir jetzt zu einem internet-basierten Tool weiterentwickelt haben.

Ich sehe darin eine wichtige **Hilfestellung für die Bewertung der Erheblichkeit eines Eingriffs** im faunistischen Bereich, und zwar bereits im Vorfeld eines Vorhabens. Ausgewählte Zielarten sind auch eine wesentliche **Hilfestellung bei der Umsetzung des Biotopverbunds**.

Last but not least **fördern wir seit vielen Jahren Biotopvernetzungs-konzepte auf der Gemarkungsebene**.

Diese Liste ließe sich fortführen.

Es gibt eine Vielzahl von Aktivitäten, Projekten und Forschungsvorhaben, deren Ziel es ist, die Folgen der Flächeninanspruchnahme zu minimieren oder zu reparieren.

6. Ökonomische Instrumentarien zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Lassen Sie mich am Ende meines Vortrages noch auf die ökonomischen Instrumentarien zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme eingehen.

Diskutiert werden neben **Steuern, Abgaben und Umlagen auch Finanzzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs sowie handelbare Flächenzertifikate**.

Die in der politischen Diskussion unterbreiteten Vorschläge sind darauf ausgerichtet, **bestehende steuer- oder finanzpolitische Einzelinstrumente so umzugestalten**, dass sie **flächenschutzpolitisch wirksamer** werden.

Weitergehende Vorschläge sehen vor, zusätzliche **neue ökonomische Steuerungsinstrumente** speziell zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme einzuführen.

Die verschiedenen Vorschläge zur Umgestaltung von Steuern für flächenschutzpolitische Zwecke sind vielfältig.

Sie reichen von einer **Reform bzw. Abschaffung der Grunderwerbsteuer über eine Reform der Grundsteuer**, um deren bodenpolitische Lenkungswirkung zu verstärken, bis zu einer **Reform bzw. Abschaffung der Gewerbesteuer**, um die Flächenausweisungskonkurrenz der Kommunen abzubauen. Andere Vorschläge heben auf eine Ökologisierung des kommunalen Finanzausgleichs ab mit dem Ziel, im Rahmen der Finanzausweisungen auch eine zurückhaltende Baulandausweisung der Gemeinden zu honorieren.

Vorschläge für zusätzliche neue ökonomische Steuerungsinstrumente beziehen sich u. a. auf die Einführung einer Versiegelungsabgabe, die Einführung einer Baulandausweisungsumlage oder die Einführung handelbarer Flächenzertifikate.

Der Vorschlag zur **Einführung eines Systems interkommunal handelbarer Flächenzertifikate** war insbesondere vom **Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung** in seinem Sondergutachten vom Frühjahr des vergangenen Jahres vertreten worden.

Solche ökonomischen Instrumentarien sehe ich aus verschiedenen Gründen kritisch.

Im Hinblick auf die Einführung neuer oder die Änderung bestehender Steuern muss grundsätzlich berücksichtigt werden, dass Lenkungsfunktionen jedweder Art Sonder- und Ausnahmetatbestände erfordern und **mit dem Ziel der Vereinfachung des Steuersystems damit nicht vereinbar** sind.

Hinsichtlich der Einführung eines landesweiten Systems interkommunal handelbarer Flächenzertifikate, sehe ich neben verfassungsrechtlichen und planungspolitischen Bedenken vor allem einen **nicht überschaubaren zusätzlichen Regulierungs- und Bürokratieaufwand**.

Der Weisheit letzter Schluss ist also bei diesen Instrumenten noch nicht gefunden.

7. Schluss

Meine Damen und Herren,
die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bleibt natürlich ein schwieriger Spagat und eine **große Herausforderung für die Politik** und für uns alle: Wir müssen den Flächenverbrauch reduzieren und gleichzeitig die wirtschaftliche Entwicklung fördern, gerade auch im Ländlichen Raum.

Gleichwohl ist es meine fest Überzeugung, dass wir den seit dem Jahre 2001 zur verzeichnenden, **rückläufigen Trend in der Flächeninanspruchnahme fortschreiben** können.

Die **Landesregierung** ist bei diesem Thema durch eine Vielzahl von Aktivitäten sehr **gut aufgestellt**.

Und gerade auch die Beteiligung an unserem Projekt MELAP hat mir gezeigt, dass es hier bereits einen **Bewusstseinswandel** gegeben hat.

Diesen müssen wir durch die Fortführung unserer gezielten Öffentlichkeitsarbeit fortführen.

Ich bin deswegen auch sehr froh, dass der Landesnaturschutzverband für seinen, sehr gut gemachten Film "Ende im Gelände" einen bedeutenden Preis erhalten hat.

Vielleicht müssen wir aber auch **an unserem eigenen Problembewusstsein arbeiten** und unsere **ganz persönlichen Ansprüche an Mobilität und Wohnfläche auf einen kritischen Prüfstand stellen**.

Bewusst werden müssen wir uns aber auch der Tatsache, dass wir **nicht alles steuern können: Soziale Veränderungen** wie die starke Zunahme von Single-Haushalten und Haushalten von allein lebenden Senioren werden unsere Gesellschaft noch vor ganz andere Herausforderungen stellen wie deren Flächenanspruch.