



Zukunftsfähiges Deutschland

Wann, wenn nicht jetzt?



Inhaltsverzeichnis

Spuren

Einstiege 14

Ohne die Zivilgesellschaft geht's nicht 20
 Die Zukunft der Zukunftsfähigkeit
Von Angelika Zahrt, Georg Stoll und Klaus Seitz

Wiedervorlage

Wissenschaft als Wegbereiterin 30
 Deutschlands Rolle bei der Umsetzung der Agenda 2030
Von Falk Schmidt, Patrizia Nanz und Ortwin Renn

Ein Schritt in die richtige Richtung 36
 Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie
Von Albert Statz

Radikale Vorreiter 42
 Die Rolle der Umwelt-NGOs
Von Joachim H. Spangenberg und Hubert Weiger

Ein unerfülltes Versprechen 49
 Effizienz und Green Growth
Von Rudi Kurz

Überdruss am Überfluss 55
 Wohlstand ohne Wachstum
Von Reinhard Loske und Tobias Vogel

Verträglichkeitsprüfung

- 62 Blaupause für den globalen Klimaschutz**
Energiewende made in Germany
Von Claudia Kemfert
- 68 Für die Natur Boden gut machen**
Biodiversität und Flächenverbrauch
Von Kai Schlegelmilch
- 74 „Wenn der Weg lang ist, muss man das
Gepäck gut packen und sofort losgehen“**
Internationale Aufgaben im Bereich der biologischen Vielfalt
Ein Interview mit Christine von Weizsäcker
- 79 Zeit für eine Transformation**
Ressourcenschonung
Von Kora Kristof
- 86 Die eingesparten Neubauten**
Zukunftsfähiger Stadtwechsel
Von Daniel Fuhrhop
- 91 Freie Fahrt für die Verkehrswende!**
Mobilität und Digitalisierung
Von Weert Canzler und Andreas Knie

Kurskorrektur

- 98 Einfacher gut leben**
Suffizienz und Postwachstum
Von Uwe Schneidewind
- 104 Zeitwohlstand neu rechnen**
Zukunftsfähige Arbeit
Von Michael Opielka
- 111 Geldflüsse umleiten!**
Wende auf den Finanzmärkten
Von Gerhard Schick

„Demokratie bedeutet, immer Alternativen zu haben“	117
Internationale Nachhaltigkeitspolitik	
<i>Ein Interview mit Klaus Töpfer</i>	

Impulse

Projekte und Konzepte	121
------------------------------	------------

Medien	131
---------------	------------

Spektrum Nachhaltigkeit

Multis fahren die Ernte ein	136
Machtkonzentration in der Lebensmittelindustrie	
<i>Von Barbara Unmüßig und Christine Chemnitz</i>	

Die Lehren aus Dieselgate	140
Anhaltende Überschreitung der Stickstoffoxid-Grenzwerte	
<i>Von Jens Hilgenberg</i>	

Strukturen ändern, nicht die Menschen	144
Ökoroutine als politisches Konzept	
<i>Von Michael Kopatz</i>	

Missglückter Neustart	148
Suche nach einem langfristigen Atommülllager	
<i>Von Jochen Stay</i>	

Rubriken

Editorial	7
------------------	----------

Geleitwort	13
-------------------	-----------

Impressum	152
------------------	------------

Vorschau	153
-----------------	------------

Für die gedeihliche Zusammenarbeit und die finanzielle Unterstützung danken wir dem Wissenschaftlichen Beirat des BUND



Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland

Biodiversität und Flächenverbrauch

Für die Natur Boden gut machen

Von Kai Schlegelmilch

Seit Jahren verschwindet in Deutschland viel zu viel Boden – und damit der Lebensraum vieler Tier- und Pflanzenarten – unter Beton. Dabei gibt es längst Maßnahmen, um den Flächenverbrauch erfolgreich zu reduzieren. Ein vielversprechendes Beispiel ist die Einführung des Handels mit Flächenzertifikaten.

— Seit 2002 gilt in Deutschland das Ziel, bis 2020 den Flächenverbrauch auf höchstens 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. (1) Das Integrierte Umweltprogramm 2030 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit aus dem Jahr 2016 nennt 20 Hektar bis 2030 als Ziel. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen fordert sogar, die Flächeninanspruchnahme bis 2030 auf netto null zu senken. Beiden Zielen ist die Bundesregierung nicht gefolgt, als sie Anfang 2017 mit der Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie beschloss, den Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2030 auf lediglich 30 Hektar minus x pro Tag senken zu wollen (vgl. S. 36 ff.).

Im Zeitraum von 2012 bis 2015 sind in Deutschland täglich (!) 66 Hektar Fläche unter Siedlungen und Verkehrsinfrastruktur verschwunden. Damit liegt der Flächenverbrauch vom Reduktionsziel für 2020 noch mehr als doppelt so weit entfernt. Für 2050 strebt die Bundesregierung einen gegen netto null tendierenden Flächenverbrauch und somit eine sogenannte Flächenkreislaufwirtschaft an. Dies entspricht auch dem Ziel der Europäischen Kommission, die bis spätestens 2020 bei der Aus-

arbeitung der verschiedenen EU-Politikbereiche sogar die direkten und indirekten Auswirkungen auf die Landnutzung in der EU und weltweit berücksichtigen will. Außerdem hat sich Deutschland 2015 zur „neutralen Landnutzung“ verpflichtet, die auch das Ziel 15 der globalen Nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) der Agenda 2030 fordert. Großzügig interpretiert könnte man das Ziel als Stopp der Versiegelung auslegen. Im Zusammenhang mit dem Flächenverbrauch ist darüber hinaus auch das SDG 11 zentral, das vorsieht, Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig zu machen.

Aus Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege ist der Flächenverbrauch eines der größten Probleme. Denn mit dem Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen geht der kaum wieder gut zu machende Verlust der vielfältigen ökologischen Funktionen von Böden, den darauf wachsenden Pflanzen, davon lebenden Tieren und des Landschaftsbildes einher. Da unsere Ökosysteme nur im Zusammenspiel aller Elemente funktionieren können, ist eine Reduktion des Flächenverbrauchs für einen effektiven Naturschutz und eine nachhaltige Landschaftsentwicklung essenziell.

Erforderliche und erfolgreiche Maßnahmen

Einen Überblick über Instrumente, die eine umweltverträgliche Raumnutzung ermöglichen, hat der Umweltrat bereits 1996 gegeben. Neben planerischer Vorsorge und ordnungsrechtlichen Maßnahmen spielen ökonomische Maßnahmen wie Steuern, Subventionen und Flächenhandel eine wichtige Rolle. Sie werden begleitet von Informations-, Vorbild-, Forschungs- und Kooperationsmaßnahmen.

Durch die Gesetzgebungszuständigkeit für das Bauplanungsrecht – insbesondere mittels des Baugesetzbuches – kommt dem Bund eine große Verantwortung zu. Aber auch die umfangreichen Infrastrukturausgaben, Forschungsvorhaben und Modellprojekte müssen helfen, die Flächeninanspruchnahme zu verringern. Die Kommunen sind ebenfalls wichtige Entscheidungsträgerinnen, denn die konkrete Umsetzung erfolgt vor Ort.

Die im Bauplanungsrecht verankerte generelle Leitlinie „Erhaltung vor Ausbau vor Neubau“, realisierbar durch Innenentwicklung und Flächenrecycling, hat höchste Priorität (vgl. S. 86 ff.). Das Baugesetzbuch macht dies in der Bodensparklausel deutlich. Seit 1990 ermöglicht die Freistellungsklausel des Umweltrahmengesetzes den neuen

Bundesländern, die Finanzierung von Schäden an Anlagen und Grundstücken zu übernehmen. Bis 2020 werden zudem 37.000 Hektar frei werdende Militärf Flächen an die Kommunen zurückgegeben, ihre zivile Nachnutzung schont ebenfalls Flächen.

Steuerung einer naturverträglichen Raumnutzung

Vielversprechende Instrumente, um Flächen zu schonen, sind vor allem steuerliche und finanzielle Ansätze, die Abschaffung naturschädlicher Subventionen sowie die Einführung des Flächenhandels.

▫ *Steuerliche und finanzielle Ansätze:* Der Bund beteiligt sich in erheblichem Maße an der Finanzierung der ökologischen Altlasten in Deutschland. Daneben sollten Förderprogramme zur Verminderung des Flächenverbrauchs beitragen. Zentral sind insbesondere die Programme der Städtebauförderung (Stadtumbau Ost/West).

Eine weitere ökonomische Maßnahme ist die Grundsteuer, deren Potenzial jedoch bislang ungenutzt bleibt. Die Länderfinanzminister(innen) haben sich erst 2016 auf eine Reform geeinigt, die als Bezugsgröße auf Grund und Boden sowie Gebäude abstellt. Die von Bürgermeister(inne)n, dem Naturschutzbund Deutschland und Wissenschaftler(inne)n gegründete Initiative „Grundsteuer: Zeitgemäß!“ hält das für falsch, denn eine sogenannte verbundene Grundsteuer bestraft die Bautätigkeit und belohnt die Bodenspekulation. Die Initiative setzt sich daher für eine Bodenwertsteuer ein; dieser können sich Grundstückseigentümer(innen) nicht mit der Zurückhaltung von Investitionen entziehen, weil sie in jedem Fall zu bezahlen ist, egal ob und wie das Grundstück bebaut wird. Die Eigentümer(innen) werden also alles daran setzen, möglichst hohe Einnahmen zu erzielen – bei eben ohnehin feststehenden Kosten in Form der Grundsteuer. Das dürfte am einfachsten durch zusätzliche Investitionen auf diesen knappen Flächen mit Aussicht auf eine ertragreiche Rendite zu erreichen sein.

Allerdings ist die Höhe der Grundsteuer derzeit so gering, dass ihr in nahezu keinem Fall eine entscheidungsrelevante Anreizwirkung zuzurechnen ist. Dazu müsste sie deutlich höher liegen und an die aktuellen Verkehrswerte der Grundstücke anknüpfen. Diese liegen mitunter um den Faktor zehn und mehr über den heute genutzten sogenannten Einheitswerten aus dem Jahr 1964. Jetzt ist es insbesondere die Aufgabe des Bundestages, die erforderlichen Korrekturen in das weitere Gesetzgebungs-

verfahren einzubringen. Hamburg hat rückwirkend ab Anfang 2016 Aufkommen aus seiner Grundsteuer, das aus der Neuerschließung von Flächen entsteht, gezielt für ökologische Projekte ausgegeben, um so eine Art ökologischen Finanzausgleich für Flächenverbrauch bei Bauprojekten zu schaffen. Faktisch ist das nichts anderes als eine Zweckbindung der ohnehin anfallenden Grundsteuer, die nun nicht mehr in den allgemeinen Steuertopf, sondern direkt an die Umweltbehörde in das Sondervermögen Naturschutz und Landschaftspflege fließt, um Parks und Naturschutzgebiete besser zu pflegen. Ziel ist es, neuen Wohnraum zu ermöglichen und zugleich Grünflächen zu erhalten und zu verbessern.

Auf kommunaler Ebene werden zudem vereinzelt Versiegelungsabgaben erhoben,

„ Wenn es um die Durchsetzung von Umweltsteuern geht, sind viele Politiker wenig mutig. “

sodass sich etwa die Abwassergebühr in Abhängigkeit von der versiegelten Fläche und der in die Kanalisation eingeleiteten Regenwassermenge berechnen lässt. Dies kann in geringem Umfang dazu beitragen, dass die konkrete Versiegelung etwas zurückgeht; gleichwohl wird das den Gesamtflächenverbrauch kaum beeinflussen.

▫ *Abbau naturschädlicher Subventionen:* Positiv hat sich die 2006 abgeschaffte Eigenheimzulage auf die Reduktion des Flächenverbrauchs ausgewirkt. Allerdings gibt es in der großen Koalition Überlegungen, sie begrenzt auf Familien wieder einzuführen. Eine andere naturschädliche Subvention, die es abzuschaffen und durch eine Regelung für Härtefälle zu ersetzen gilt, ist die Pendlerpauschale. Auch die Subventionierung von Dienstwagen zu beenden, würde die Umweltschadenskosten internalisieren. Bisher begünstigt sie durch eine zu geringe Besteuerung Vielfahrer(innen) und erhöht damit den Druck, Infrastruktur auszubauen.

Eine zielgerichtete Maßnahme ist dagegen, die Verkehrssubventionen durch die Ausweitung der Lkw-Maut auf möglichst alle Straßen zu reduzieren. Eine leistungsab-

hängige Pkw-Maut würde in ähnlicher Weise helfen, den Flächenverbrauch zu senken. Von der derzeit von der Bundesregierung verfolgten Variante ist dies jedoch nicht zu erwarten. Generell würde der Abbau naturschädlicher Subventionen Milliarden Euro freisetzen und die erforderliche Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege finanzieren helfen.

– *Flächenhandel*: Ein sehr grundsätzliches und daher mit großer Aufmerksamkeit zu verfolgendes Instrument ist der Flächenhandel. Das Umweltbundesamt prüft mittels eines bundesweiten Modellversuchs, ob handelbare Flächenzertifikate ein zielführendes Instrument sein können. Nach jetzigem Stand scheint das Instrument grundsätzlich geeignet zu sein, nun gilt es den Schritt zur Umsetzung des Flächenhandels zu gehen.

Bekanntlich wurde das 30-Hektar-Ziel bereits mit der ersten Nachhaltigkeitsstrategie und Indikatorberichten im Jahr 2002 beschlossen und erst 2017 mit der Festlegung auf „30 Hektar minus x pro Tag bis 2030“ ein klein wenig verbessert. Zugleich bescheinigt sich die Bundesregierung selbst, das Ziel (nahezu) zu erreichen. Doch es muss auch über 2030 hinaus geplant werden. Außerdem ist das Ziel ebenso wenig im Baugesetzbuch verankert wie die von der oben genannten Agenda 2030 geforderte Netto-Null.

Der jüngste Indikatorbericht zeigt, dass die bisherigen Maßnahmen wohl doch nicht ganz ausreichen (vgl. S. 49 ff.). Auch mehrere Naturschutzziele drohen verfehlt zu werden. Eng mit der Flächennutzung verbunden sind die Artenvielfalt und die Wälder. Hier bestätigt die Bundesregierung selbstkritisch, dass die Entwicklung in die falsche Richtung läuft. Daher hat das Bundesumweltministerium die Naturschutz-Offensive 2020 mit einem ambitionierten Maßnahmenprogramm, unter anderem einen für 2017 angekündigten Aktionsplan Flächenschutz, gestartet.

Ökologie ist Langzeit-Ökonomie

Der Ansatz, das Naturkapital – zum Beispiel durch Studien wie „The Economics of Ecosystems and Biodiversity“ (TEEB) – ökonomisch besser zu erfassen und in die Entscheidungsprozesse der Wirtschaftspolitik einfließen zu lassen, kann die Effektivität der Naturschutzpolitik auch im Hinblick auf das Flächensparen erhöhen. Noch konkreter wirkt sich das bereits 1993 von den Vereinten Nationen geschlossene Über-

einkommen über die biologische Vielfalt aus (vgl. S. 74 ff.). Innerhalb eines angemessenen Rahmens ist es wohl am effektivsten, das Eigeninteresse in den Dienst des Gemeinwohls zu stellen, und das gelingt neben der Förderung einer ethischen Grundeinstellung am besten über Anreize. Aber noch zeigt sich die Realpolitik recht unbeeindruckt. Wenn es um die Durchsetzung von Umweltsteuern geht, sind viele Politiker(innen) wenig mutig. Daher darf man sich keinen Illusionen hingeben: Naturschutz- und Umweltpolitik konkurrieren kurzfristig letztlich mit der Wirtschaftspolitik um die politischen Prioritäten. Doch Ökologie ist Langfrist-Ökonomie. Und wo das Staatsbudget profitieren kann, sitzt mit dem Bundesfinanzminister automatisch der stärkste Verbündete mit am Tisch. Insofern können deutlich mehr ökonomische Ansätze und eine politisch-strategische Herangehensweise in der Tat für einen besseren Schutz der Natur sorgen.

Die Maßnahmen, um den Flächenverbrauch zu begrenzen, sind bekannt. Nun gilt es, die Instrumente der planerischen Vorsorge und den Abbau naturschädlicher Subventionen voranzutreiben und schließlich den ebenfalls erforderlichen Flächenhandel einzuführen. ———

Anmerkung

(1) Für wertvolle Hinweise danke ich meinen Kolleg(inn)en Peter Fritsch, Matthias Herbert, Helena Unkelbach, Christiane Schell, Burkhard Schweppe-Kraft und Lars Berger. Eine ausführliche Literaturliste verschickt der Autor auf Anfrage.



Wie machen Sie sich selbst zukunftsfähig?

Ich setze möglichst viel meines Wissens in Taten um, denn: „Es gibt nichts Gutes, außer man tut es.“

amt für Naturschutz (BfN) tätig, zudem ehrenamtlicher Vorsitzender und Mitgründer des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS).

Kontakt

Kai Schlegelmilch
E-Mail kai.schlegelmilch@bfn.de
www.bfn.de, www.foes.de

Zum Autor

Kai Schlegelmilch, geb. 1965, ist im Bundes-