

Beitrag der Umweltministerkonferenz für einen

ENTWURF

**Gemeinsames Positionspapier
der Agrar-, Bau-, Finanz-, Innen-, Raumordnungs-
und Umweltministerkonferenzen
„Maßnahmen zur weiteren Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme“
*Entwurfsstand: 08.05.2012***

1. Der Indikatorenbericht 2012 „Nachhaltige Entwicklung in Deutschland“ des Statistischen Bundesamtes zeigt, dass sich der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche in den letzten Jahren abgeschwächt hat. Die Flächenneuinanspruchnahme für Siedlung und Verkehr lag im Mittel der Jahre 2007-2010 bei 87 ha pro Tag. Eine Fortsetzung der durchschnittlichen jährlichen Entwicklung der letzten Jahre würde jedoch weiterhin nicht ausreichen, um das Reduktionsziel von 30 ha pro Tag bis 2020 zu erreichen.
2. Die Fachministerkonferenzen erkennen an, dass die vielfältigen Aktivitäten zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in den letzten Jahren die gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Methodik für das Flächenmanagement sowie das Bewusstsein bei Bürgern und Kommunen verbessert haben, z. B. durch:
 - die weitgehende Verankerung des Vorrangs der Innenentwicklung vor einer Außenentwicklung als Festlegung der Landesplanung in den Landesentwicklungsplänen bzw. Raumordnungsprogrammen,
 - abgeschlossene und laufende Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des Baugesetzbuches (BauGB) sowie zur Änderung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Innenentwicklung z.B. durch
 - die vorgesehene Ausweitung der im BauGB verankerten Möglichkeiten des Rückbaugebots auf den unbeplanten Innenbereich (§ 179 BauGB),
 - die vorgesehene Flexibilisierung beim Maß der baulichen Nutzung (§ 17 BauNVO),
 - die vorgesehene Verschärfung des Begründungszwangs für die Umwandlung von Freiflächen durch Erfassung der Innenentwicklungspotenziale als Grundlage für die Bauleitplanung (§ 1a BauGB)

Protokollerklärung der Länder Bremen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz:

- „und die vorgesehene Einschränkung der Privilegierungen für das Bauen im Außenbereich (§ 35 Abs. 1 Nr. 4)“,
- die gezielte Entwicklung und zunehmende Etablierung von Flächenmanagementsystemen auf Landesebene, regionaler und kommunaler Ebene,

- Initiativen zur Entwicklung von methodischen Ansätzen und die teilweise Implementierung von Systemen zur Erfassung und Nutzung der Innenentwicklungspotenziale,
 - das gesteigerte Bewusstsein für Kostentransparenz.
3. Trotz der jüngsten Entwicklung und vieler positiver Beispiele bestehen insbesondere folgende Hemmnisse:
- Die zum Teil inkonsequente Anwendung bereits existierender wirksamer Planungsinstrumente,
 - die nur bedingte Wirksamkeit gesetzlicher Vorgaben, z. B. durch Abweichungsmöglichkeiten im Rahmen der kommunalen Abwägung,
 - fehlende konkrete und justiziable Vorgaben zum Vorrang der Innenentwicklung in der Flächennutzungsplanung,
 - die interkommunale Konkurrenz um Einwohner und Gewerbe in Verbindung mit zurückhaltender Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit,
 - Mangelnde oder gar gegengerichtete ökonomische Anreize zum sparsamen Umgang mit Fläche im Bereich des Steuerrechts.

Besondere Probleme bereitet die häufig überdurchschnittlich hohe Flächeninanspruchnahme in ländlichen Regionen, insbesondere in Schrumpfungsräumen. Eine Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsflächen führt einerseits bei rückläufiger Bevölkerung zum Rückgang der Siedlungsdichte mit gravierenden finanziellen Auswirkungen beim Unterhalt der Infrastrukturen und erschwert andererseits die notwendige Innenentwicklung zum Erhalt funktionsfähiger und attraktiver Ortszentren.

4. Im Hinblick auf notwendige weitere Anstrengungen zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme bitten die Fachministerkonferenzen die Länder und den Bund, sich ressortübergreifend dafür einzusetzen und die Kommunen dabei zu unterstützen, dass:
- a) folgende Maßnahmen und Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung, insbesondere hinsichtlich einer verbesserten Erfassung und Nutzung der Flächenpotenziale, ergriffen werden
 - Ausweitung des Flächenmanagements (Erkennen, Mobilisieren und Nutzen von Potenzialen im Bestand) und der Flächenkreislaufwirtschaft auf kommunaler und regionaler Ebene durch
 - Bereitstellung von Instrumenten für die landesweite und möglichst einheitliche Ermittlung laufend zu aktualisierender Flächenpotenziale (Siedlungs- und Gewerbebrachen, Baulücken und Nachverdichtung);
 - die Berücksichtigung realistischer Bedarfsabschätzungen für die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung als Basis für den Wohn- und Gewerbeflächenbedarf im Rahmen der Landes-, Regional- und Bauleitplanung sowie

- den Einsatz von Folgekostenrechtern bei der Aufstellung und zur Prüfung von Bauleitplänen,
- Anreize für private Bau- und Modernisierungsvorhaben auf innerörtlichen nicht mehr oder untergenutzten Bauflächen.

Protokollerklärung des Landes Brandenburg:

"Bei der notwendigen Innenentwicklung zum Erhalt funktionsfähiger und attraktiver Ortszentren müssen gleichwohl stadtgliedernde und stadtköologisch wertvolle Grünflächen erhalten bleiben."

- b) die Wirksamkeit verbindlicher Vorschriften und Planungsinstrumente unterstützt wird durch
- Anreize für interkommunale und regionale Kooperationen, insbesondere für interkommunale Flächenentwicklungen,
 - Baulandstrategien und Rückbaukonzepte als Grundlage der Bauleitplanung,
 - Nutzung von Katastern der Innenentwicklungspotenziale (Siedlungs- und Gewerbebrachen sowie Baulücken, untergenutzte Flächen, absehbar aus der Nutzung fallende Flächen),
 - die Berücksichtigung von Flächensparzielen in bestehenden und neuen Förderprogrammen aller staatlichen Ebenen,
 - Vorgabe neuer Leitlinien „Landentwicklung – Zukunft im ländlichen Raum gemeinsam gestalten“ der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Landentwicklung insbesondere im Hinblick auf folgende Punkte:
 - durch Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK) und die Umsetzungsbegleitung durch ein Regionalmanagement sollen bisher isolierte Einzelmaßnahmen auf interkommunaler Ebene abgestimmt werden,
 - Dorferneuerung und -entwicklung sind auf die Dorfinnenentwicklung zu fokussieren,
 - die ländliche Bodenordnung ist gezielt für den Umbau und die Innenentwicklung von Dörfern nutzbar zu machen.
- c) Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung, Information, Sensibilisierung institutionell gestärkt werden durch¹
- Bereitstellung einer bundesweiten Informationsplattform für die zielgruppenspezifische Informationsvermittlung mit folgenden Aufgabenschwerpunkten:
 - Vernetzung der Akteure und zielgruppenspezifischere Kommunikation und Bewusstseinsbildung,
 - Sammlung und Aufbereitung der bisher bundes- und landesweit verfügbaren Angebote in einem Internet-Portal. Dabei sollen insbesondere die bereits durchgeführten Maßnahmen auf Bundes- und Länderebene zusammengeführt (u.a. Bundesforschungsergebnisse aus REFINA, ExWoSt, MORO) und die vorhandenen Ansätze in Bezug auf Praxistauglichkeit/Anwendbarkeit bewertet werden,

¹ Organisatorische und finanzielle Aspekte wurden hierzu nicht erörtert.

- Monitoring der Flächeninanspruchnahme und der Flächeneffizienz vor dem Hintergrund der eingesetzten Instrumente und Maßnahmen (z. B. Monitor der Siedlungs- und Freiraumentwicklung des Leibniz-Instituts für ökologische Raumentwicklung),
 - Weiterentwicklung, Ausgestaltung und Qualifizierung des Indikators „Flächeninanspruchnahme“, beispielsweise durch Ergänzungsindikatoren
 - Entwicklung der Siedlungsdichte
 - Entwicklung der Gebäude- und Freiflächen
 - Versiegelungsgrad
 - Bundesweite Medienoffensive sowie eine zielgruppenspezifische Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit.
- d) Ökonomische und fiskalische Maßnahmenvorschläge einer nochmaligen Prüfung im Hinblick auf ihr Umsetzungspotenzial unterzogen werden, insbesondere:
- Modifikationen bei der Grund- und Grunderwerbsteuer
 - Einführung eines zonierte Satzungsrechts bei der Grundsteuer
 - System handelbarer Flächenausweisungsrechte
5. Weiteres Einvernehmen über konkrete Maßnahmen konnte nicht erzielt werden. Folgende nicht konsensuale Maßnahmen befinden sich in der Diskussion:
- a) Erhöhung des Umsetzungsgrads und der Wirksamkeit vorhandener Planungsmaxime zum Flächensparen in der räumlichen und kommunalen Planung durch stringenter Anwendung vorhandener Instrumente und Vorgaben und deren Weiterentwicklung:
- Verankerung von Obergrenzen für die weitere Flächenausweisung durch die Bauleitplanung als verpflichtendes Ziel der Landes- bzw. Regionalplanung
 - verbindliche Pflicht zur Erfassung der Innenentwicklungspotenziale als Grundlage für die Bauleitplanung (§ 1a BauGB),
 - Beschränkung der Bauleitplanung im beschleunigten Verfahren (§ 13, § 13a BauGB),
 - Streichung der Entwicklungs- und Ergänzungssatzungen (§ 34 Abs. 4 Nr. 2 und 3 BauGB),
 - Verankerung eines Prüfvorbehalts für privilegierte Bauten im Außenbereich, ob diese nicht auch im Innenbereich verwirklicht werden können oder dem Ziel des sparsamen Umgangs mit der Fläche widersprechen in § 35 Abs. 1, S. 1, Hs. 1, alternativ in § 35 Abs. 3 (Beeinträchtigung öff. Belange),
 - Streichung der Privilegierung für das Bauen im Außenbereich gem. § 35 Abs. 1 Nr. 4, Streichung der Außenbereichssatzung gem. § 35 Absatz 6 BauGB,
 - Streichung von § 3 BauNVO "Reine Wohngebiete",
 - Verankerung einheitlicher methodischer Vorgaben für die Regionalplanung in den Landesentwicklungsplänen/-programmen, insbesondere

Vorgaben zur Ermittlung des Flächenbedarfs sowie die Untersagung einer Übernahme geplanter, noch nicht entwickelter Bauflächen in die Darstellung des Siedlungsbestandes im Regionalen Raumordnungsplan,

- Einführung von Mindestdichten in den Regionalen Raumordnungsplänen.

Als Voraussetzungen zur Umsetzung dieser Maßnahmen sind folgende erste Schritte erforderlich:

- Verankerung einer Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung des Fortschreibungsbedarfs von Regionalen Raumordnungsplänen in den Landesplanungsgesetzen,
- Verankerung einer Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung des Fortschreibungsbedarfs der Flächennutzungspläne im Baugesetzbuch.

b) Praxisnahe Möglichkeiten zur Erhöhung des Umsetzungsgrads bestehender Regelungen des BauGB²:

- Verankerung eines Nachhaltigkeits- und Demografiechecks sowie die Darlegung des Flächenbedarfs als Bestandteil der Bauleitplanung,
- Flexibilisierung des § 17 BauNVO: Heraufsetzung der bestehenden Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung bzw. Erleichterung von Überschreitungen unter Wahrung der sonstigen Belange, wie zum Beispiel des Klima- und Freiraumschutzes
- Überprüfung/Aktualisierung der Zulassungskriterien des § 35 BauGB (Privilegierte Vorhaben) im Hinblick auf das Flächensparziel,
- Ergänzung des Flächensparziels in § 13 a BauGB,
- Ausweitung der im BauGB verankerten Möglichkeiten des Rückbau- und Entsiegelungsgebotes auf den unbeplanten Innenbereich.

c) Erhöhung der Wirksamkeit des Flächensparziels in den raumrelevanten Fachplanungen

d) Verankerung einer Pflicht zur Prüfung von planfestzustellenden Vorhaben im Hinblick auf das Flächensparziel im Rahmen von Raumordnungsverfahren im Raumordnungsgesetz

e) Bewertung bestehender Fördermaßnahmen des Bundes, der Länder und Kommunen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Flächenneuinanspruchnahme, insbesondere durch folgende Maßnahmen:

- fachübergreifende Instrumenten- bzw. Programm-/Richtlinienabstimmung,
- Verankerung von Anreizen für interkommunale und regionale Kooperationen.

f) Prüfung der Einführung einer Abgabe für die Ausweisung neuen Baulands im Außenbereich, die zweckgebunden der Innenentwicklung dienen soll

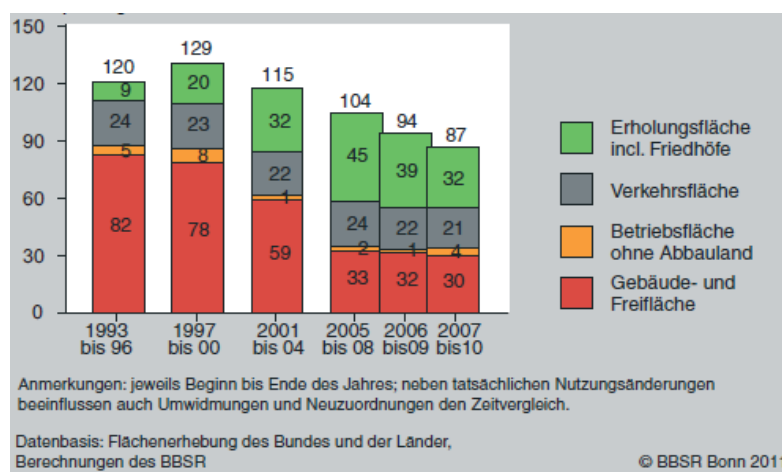
² Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung lehnt die hier genannten Forderungen ab; sie sind nicht in der aktuell begonnenen BauGB-Novelle enthalten.

Bericht³ zur Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche

Gegenwärtig beläuft sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) auf durchschnittlich 13 % der Katasterfläche des Bundesgebietes, allerdings mit großen räumlichen Unterschieden.

Seit einigen Jahren wird für Siedlungszwecke nicht mehr so viel Fläche neu in Anspruch genommen wie früher. Gleichwohl ist das Ziel, den täglichen Neuverbrauch von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2020 auf 30 ha zu senken, noch nicht erreicht. Nach den aktuellen Zahlen der amtlichen Statistik betrug die Flächenneu-inanspruchnahme in den Jahren 2007 bis 2010 im Durchschnitt immer noch 87 ha pro Tag und war damit leicht rückläufig gegenüber den Vorjahren. Betrachtet man nur das Einzeljahr 2010, für das Daten auf Länderebene bereits vorliegen, so betrug die tägliche Neuinanspruchnahme 77 ha. Laut Statistischem Bundesamt würde jedoch eine Fortsetzung der Entwicklung der letzten Jahre nicht genügen, um das Reduktionsziel bis 2020 zu erreichen.

Abb. Tägliche Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha pro Tag



Vor allem die Entwicklung der Gebäude- und Freifläche hat einen starken Rückgang erfahren, da die Bautätigkeit auf niedrigem Niveau verlief. Der Zuwachs der Erholungsfläche war hingegen sehr hoch. Allerdings ist dies in erheblichem Maße auf Datumschlüsselungen der Flächenstatistik und nicht auf reale Nutzungsänderungen zurückzuführen.

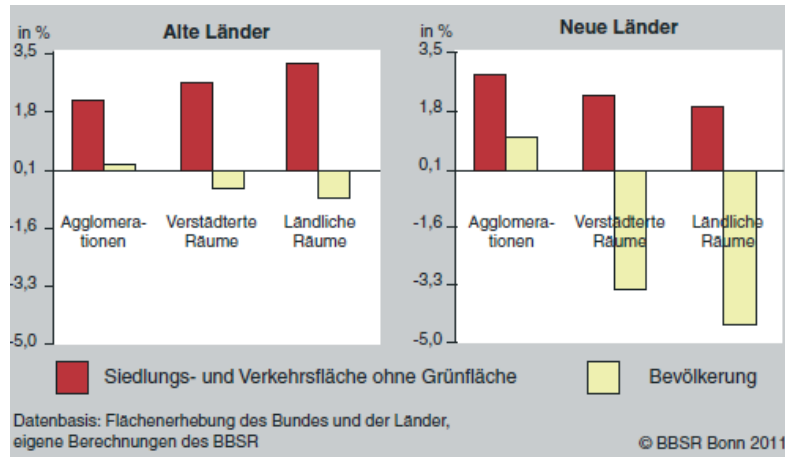
In den Teilräumen weist die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächen erhebliche räumliche Unterschiede auf:

Im bundesweiten Vergleich ist der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche in Verdichtungsräumen überdurchschnittlich hoch, die Flächeninanspruchnahme pro Kopf dagegen unterdurchschnittlich. Umgekehrt haben ländliche Räume einen bis zu fünffach höheren Pro-Kopf-Verbrauch, wobei der Siedlungs- und Verkehrs-

³ Quelle: Raumordnungsbericht 2011 des BBSR (veröffentlicht als Bundestagsdrucksache 17/8360)

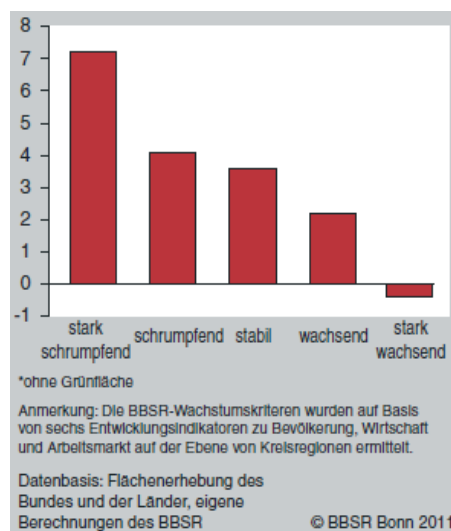
flächenanteil an der Gesamtfläche aber relativ niedrig ist. In den neuen wie den alten Ländern findet die Flächenneuanspruchnahme weitgehend abgekoppelt von der Bevölkerungsentwicklung statt.

Abb. 2 Entwicklung von Siedlungs- und Verkehrsfläche und Bevölkerung 2005 bis 2008



Die Flächenneuanspruchnahme ist in wachsenden Kreisen besonders niedrig. In einigen Kernstädten mit Wanderungsgewinnen, beispielsweise Hamburg, München oder Berlin, geht sie derzeit sogar leicht zurück. Demgegenüber zeigen schrumpfende Regionen hohe Pro-Kopf-Zunahmen. Dort schlägt nicht nur die Flächenneuanspruchnahme zu Buche, sondern auch der Bevölkerungsrückgang, durch den sich die verbleibenden Einwohner auf immer mehr Fläche verteilen.

Abb. 3 Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2005 bis 2008 in % je Einwohner nach Wachstumskriterien der Kreise



Wachstumskriterien/Entwicklungsindikatoren des BBSR zu Abb. 3:

- Bevölkerungsentwicklung 2004-2009
- Gesamtwanderungssaldo 2007/2008/2009
- Arbeitsplatzentwicklung 2004-2009
- Arbeitslosenquote 2008/2009
- Realsteuerkraft 2008/2009
- Kaufkraft 2008

Festzustellen ist, dass sich der Bestand an ungenutzten Brachflächen von Standorten mit baulicher Vornutzung in Deutschland ausdehnt. Er wurde für 2006 auf ca. 150.000 ha geschätzt, davon entfallen etwa 114.000 ha in den alten Ländern und mehr als

36.000 ha in den neuen Ländern. Dies entspricht einem Vielfachen des bundesweiten jährlichen Zuwachses an Gebäude- und Freiflächen.

Status-quo-Untersuchungen mit einem Zeithorizont bis 2020 gingen in den 1990er Jahren noch von einer nahezu unvermindert hohen Flächeninanspruchnahme von über 100 ha pro Tag aus. Aktuelle Schätzungen liegen erheblich darunter.

In einem Ressortforschungsprojekt von BMVBS und BBSR⁴ wurde auf der Basis des sogenannten „Panta Rhei Regio“-Modells⁵ untersucht, wie realistisch die Erreichung des 30-ha-Ziels ist und wo bzw. mit welchen Wirkungen bei unterschiedlichen Entwicklungspfaden gerechnet werden muss. Dafür wurde zunächst ein 30-ha-Zielerreichungs-Szenario modelliert, in dem das Ziel bis 2020 schrittweise über eine lineare Reduktion des SuV-Wachstums umgesetzt wird. Dieses „normative“ Szenario wird in einem weiteren Schritt einem Status-quo- und einem Stagnations-Szenario mit gebremster Wirtschaftsentwicklung gegenübergestellt.

Im Ergebnis wäre unter Status-quo-Bedingungen nur mit einem moderaten Rückgang der Flächenneuanspruchnahme zu rechnen. Der Zuwachs an SuV würde voraussichtlich bis 2020 nicht unter 50 ha pro Tag zurückgehen. Unter wirtschaftlichen Stagnationsbedingungen wird hingegen insbesondere bei den Gebäude- und Freiflächen ein deutlich niedrigerer Zuwachs erwartet. Die Politik ist demnach mit komplexen Zielkonflikten konfrontiert, u.a. räumlichen Ausweichreaktionen und Anstieg der Preise für Wohnbauland. Dies könnte zu Benachteiligungen für einkommensschwächere Haushalte führen. Das Flächensparziel würde darüber hinaus nur im Raumtyp „Zentral“ deutlich verfehlt. Dort würden in größerem Umfang Anpassungserfordernisse nötig. Der Raumtyp „Peripher“ würde durch die Flächenverbrauchsreduktion keine Benachteiligung erfahren.

Mengenmäßig hohe Zielerreichungsbeiträge zum 30-ha-Ziel sind den Modellrechnungen zufolge vornehmlich außerhalb der bereits dicht besiedelten Gebiete und Wachstumsräume zu erwarten. Insgesamt kann unter Status quo Bedingungen nicht damit gerechnet werden, dass das 30 ha Ziel erreicht werden kann.

⁴ BBSR (Hrsg.) (2011): 30-ha-Ziel realisiert – Konsequenzen des Szenarios Flächenverbrauchsreduktion auf 30 ha im Jahr 2020 für die Siedlungsentwicklung. Forschungen, Heft 148, Bonn.

⁵ Distelkamp, Martin; Lutz, Christian; Ulrich Philip; Wolter, Marc Ingo (2008): gws Discussion Paper 2008/7. Entwicklung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr bis 2020 – Ergebnisse des regionalisierten Modells PANTA RHEI REGIO, Osnabrück.