

Antrag

der Abgeordneten Bettina Herlitzius, Dr. Anton Hofreiter, Stephan Kühn, Ingrid Nestle, Daniela Wagner, Dr. Valerie Wilms, Bärbel Höhn, Cornelia Behm, Harald Ebner, Hans-Josef Fell, Britta Haßelmann, Uwe Kekeritz, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Undine Kurth (Quedlinburg), Nicole Maisch, Friedrich Ostendorff, Dr. Hermann Ott, Lisa Paus, Dorothea Steiner, Markus Tressel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Flächenverbrauch wirkungsvoll reduzieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Bei der Reduzierung des Flächenverbrauchs stehen wir, trotz zahlreicher guter Vorsätze, erst am Anfang. In den letzten Jahren ist der Flächenverbrauch aufgrund konjunkturell schwacher Jahre auf 94 Hektar pro Tag gesunken. Vom Erreichen des 30-Hektar-Ziels sind wir dennoch weit entfernt. Selbst eine Fortsetzung der zuletzt rückläufigen Zahlen aus den konjunkturell schwachen Jahren reicht nicht aus, um das 30-Hektar-Ziel bis 2020 zu erreichen.

Zunehmende Siedlungsfläche bedeutet unmittelbaren und dauerhaften Verlust der ökologischen Funktionen der Böden. Intakte Böden müssen mit ihren vielfältigen Schnittstellen zu Wasser, Luft und Klima sowie als Standort für Lebens- und Futtermittel im Zentrum einer vorsorgenden Umweltpolitik stehen. Zunehmend werden früher zusammenhängende Lebensräume für Flora und Fauna durch Verkehrsstrassen und Siedlungstätigkeit zerschnitten. Neue Wohn- und Gewerbegebiete in dezentralen Lagen erzeugen mehr Verkehr, verursachen hohe Infrastrukturfolgekosten und tragen zu einer höheren Umweltbelastung bei. Dies verdeutlicht, dass mit dem Flächenverbrauch negative Auswirkungen auf die Umwelt und damit auf die kommunalen Haushalte verbunden sind.

Aufgrund der demografischen Entwicklung, der immensen Kosten der Zersiedelung und der fortschreitenden Zerstörung natürlicher Lebensräume ist die weitere Expansion der Siedlungsfläche als Strategie der Stadt- und Regionalplanung nicht mehr tragbar. Moderne Stadt- und Regionalentwicklung muss weitestgehend eine Entwicklung im Bestand sein, also die Revitalisierung brachgefallener oder mindergenutzter Flächen (Flächenrecycling). Damit Gemeinden diese Strategie erfolgreich gegen individuelle, kurzfristige Wirtschaftsinteressen durchsetzen können, müssen kommunalen Planerinnen und Planern zusätzliche wirkungsvolle Instrumente an die Hand gegeben werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. am 30-Hektar-Ziel festzuhalten und

- a) die Anstrengungen, um bis 2020 das 30-Hektar-Ziel zu erreichen, zu verstärken und perspektivisch eine Siedlungsentwicklung ohne zusätzlichen Flächenverbrauch anzustreben,

- b) im Zusammenwirken mit den Kommunen möglichst bald das 30-Hektar-Ziel auf die Ebene der Gemeinden herunterzuberechnen, ohne dies mit einer Genehmigungspflicht zu verbinden,
 - c) zusätzlich zur quantitativen Zielgröße auch die fragmentierende und zerschneidende Wirkung von Verkehrsprojekten bei der Planung zu berücksichtigen;
2. eine Grundlage für eine strategische und nachhaltige Planung zu schaffen und
- a) in das Baugesetzbuch (BauGB) eine Nachweispflicht fehlender Innenentwicklungspotenziale aufzunehmen, die der regelmäßigen Abwägung zuungunsten des Flächensparens entgegenwirkt,
 - b) § 200 BauGB zu einem verpflichtenden Flächenmonitoring, das Informationen über den ökologischen und sozialen Wert der Flächen enthält, weiterzuentwickeln,
 - c) die Revisionspflicht für Flächennutzungspläne im Zehnjahresrhythmus in das Baugesetzbuch wieder einzuführen,
 - d) eine fiskalische Wirkungsanalyse in das Baugesetzbuch aufzunehmen, die der Erhebung langfristiger Folgekosten für die kommunalen Haushalte dient,
 - e) Demografiechecks für Projekte ins Baugesetzbuch aufzunehmen;
3. den Fehlentwicklungen durch Bebauung im Außenbereich und großen Infrastrukturprojekten mit starker Zerschneidungswirkung zu begegnen und
- a) die Anzahl der privilegierten Vorhaben im Außenbereich im Baugesetzbuch zurückzunehmen,
 - b) im Baugesetzbuch festzuschreiben, dass alle nicht privilegierten Vorhaben im Außenbereich grundsätzlich nur zulässig sind, wenn an einer anderen Stelle der Gemeinde Flächen entsiegelt und renaturiert werden,
 - c) die Projekte im Fernstraßenbedarfsplan, die besonders wertvolle zusammenhängende Lebensräume entwerfen, einer besonderen naturschutzfachlichen Prüfung zu unterziehen, die über die Untersuchungspraxis des „Ökosternchens“ hinausgeht,
 - d) § 179 des Baugesetzbuchs zu einem tatsächlichen Rückbau- und Entsiegelungsgebot für den Fall der dauerhaften Nutzungsaufgabe fortzuentwickeln;
4. ökonomische Anreize für eine Flächenkreislaufwirtschaft zu schaffen sowie Fehlanreize zu streichen und
- a) die Städtebauförderung des Bundes von weiteren Kürzungen auszunehmen und auf das für 2010 ursprünglich vorgesehene Niveau von 610 Mio. Euro anzuheben sowie perspektivisch auf einem Volumen von 700 Mio. Euro zu verstetigen,
 - b) die Einführung einer Flächenverbrauchsabgabe im Modellprojekt analog zu handelbaren Flächenausweisungsrechten zu prüfen,
 - c) zu prüfen, wie die Einnahmen aus einer Flächenverbrauchsabgabe (z. B. über Flächenrecyclingfonds) der Innenentwicklung dienen könnten,
 - d) gleichberechtigt zu prüfen, wie die Einnahmen aus Flächenausweisungsrechten (z. B. über Flächenrecyclingfonds) der Innenentwicklung dienen könnten,
 - e) eine Reform der Grundsteuer zu unterstützen, die mehr Steuergerechtigkeit schafft und Fehlanreize zum Flächenverbrauch vermeidet,

- f) die interkommunale und regionale Zusammenarbeit (insbesondere bei der Fördermittelvergabe) zu stärken;
5. die Auswirkungen des hohen Flächenverbrauchs und Ansätze zur effektiveren Flächennutzung stärker in der Öffentlichkeit zu thematisieren und mit den Kommunen gemeinsame Strategien zu entwickeln.

Berlin, den 5. Juli 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Zu Nummer 1

Durch die Reduzierung von Flächenverbrauch und die Anwendung von Flächenrecycling werden nicht nur Fehlinvestitionen in Milliardenhöhe auf der „Grünen Wiese“ vorgebeugt, sondern die Grundlage für eine kontinuierliche und zukunftsfähige Stadtmodernisierung geschaffen. Das 30-Hektar-Ziel bis 2020 ist ein geeignetes Zwischenziel; nur so kann ein Mindestmaß der Landschaft Deutschlands für die Nutzung durch andere lebende Arten als die Menschen bewahrt werden. Bei einer schrumpfenden Bevölkerung muss es die Perspektive sein, Stadtentwicklung im Rahmen bestehender Flächen zu realisieren. Noch immer nimmt die Siedlungsfläche in Deutschland jede Sekunde um weitere zwölf Quadratmeter zu. Mit der Nachhaltigkeitsstrategie der ehemaligen rot-grünen Bundesregierung wurde im Jahr 2002 das Ziel festgehalten, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen. Laut dem Statistischen Bundesamt ist in den letzten Jahren tatsächlich ein leichter Rückgang des Flächenverbrauchs zu verzeichnen. Mit durchschnittlich 94 Hektar pro Tag in den letzten Jahren liegt der Wert ein ganzes Stück unter den konstant hohen Werten von über 120 Hektar Ende der 90er-Jahre. Das Statistische Bundesamt weist jedoch auch auf den engen Zusammenhang zwischen dem Rückgang des Flächenverbrauchs und der schwachen konjunkturellen Lage sowie der demografischen Entwicklung hin. Ein wirklicher Trend zu flächensparender Politik ist also nicht zu erkennen. Ein generelles Problem besteht darin, dass Auswirkungen des Flächenverbrauchs oft nicht ohne weiteres sichtbar sind. Besonders die Zerschneidung funktional zusammenhängender Lebensräume durch Verkehrsflächen ist häufig nicht direkt wahrnehmbar. Die Ökosysteme verändern sich über lange Zeiträume hinweg, negative Folgen von Eingriffen werden kurzfristig nicht sichtbar. In der Folge können viele einzelne Maßnahmen für sich betrachtet unbedenklich wirken, in ihrer Gesamtheit jedoch das Ökosystem massiv schädigen. Es gibt Alternativen zum Flächenverbrauch und Instrumente, diese umzusetzen. Doch in vielen Städten und Gemeinden wird das Thema noch viel zu wenig wahrgenommen, geschweige denn in Angriff genommen. Untersuchungen zeigen, dass viele Städte und Gemeinden die Kosten für die Einrichtung neuer Wohngebiete unterschätzen, dagegen die Kosten für die Aufbereitung von Brachen überschätzen. Die Gemeinden sehen sich bei der Gestaltung ihrer Einnahmen dem Druck ausgesetzt, um Einwohner (Einkommensteuer) und Gewerbetreibende (Gewerbesteuer) werben zu müssen – das erzeugt vordergründig entsprechenden Druck zu mehr Flächenverbrauch. Sie befürchten durch eine schonende Flächenpolitik einen Standortnachteil. Um dieser Kirchturmperspektive zu entinnen, fordern örtliche Planer daher teilweise strengere Vorgaben auf Bundes- und Landesebene, um den Flächenverbrauch einschränken zu können. Neue Ideen werden in der Fachwelt seit Jahren diskutiert, haben

jedoch bisher kaum Einzug in die Gesetzgebung erhalten. Aber es gibt Alternativen zu Wohn- und Gewerbegebieten auf der grünen Wiese. Maßvolle Nachverdichtung im Siedlungsbestand und die Nutzung von Brachflächen erlauben es, Bauvorhaben zu realisieren ohne neue Flächen in Anspruch zu nehmen. Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) veranschlagt das Wiedernutzungspotenzial von Brachen in Deutschland auf rund 65 000 Hektar. Und dieser verfügbare Bestand wächst täglich. Flächenkreislaufwirtschaft (Flächenrecycling) setzt auf den systematischen Umgang mit dem Brachfallen und der Wiedernutzung von Flächen. In Siedlungen der 50er- und 60er-Jahre erlaubt die lockere Baustruktur eine Ergänzung des Bestands. Dies kann beispielsweise durch die Schließung von Baulücken oder durch eine Erhöhung der Geschosshöhen geschehen. Auch Gewerbegebiete haben oft Potenzial für eine intensivere Nutzung. Wichtig ist es, bei jeder Nachverdichtung zu prüfen, dass die Maßnahme die ökologische und städtebauliche Funktionstüchtigkeit der Standquartiere nicht beeinträchtigt. Wohnungsnahe Erholungsflächen und die besondere Artenvielfalt in älteren Wohngebieten müssen erhalten bleiben.

Zu Nummer 2

Damit in den Kommunen Flächenrecycling betrieben werden kann, müssen die Baulandpotenziale systematisch erfasst werden. Der § 200 BauGB sollte daher in dem Sinne erweitert werden, dass in jeder Kommune verpflichtend Flächenmonitoring betrieben werden muss. Grundlage dafür ist ein Baulandkataster, in dem alle Grundstücke einer Gemeinde eingetragen werden, die potenziell bebaut werden können oder erwartungsgemäß in Zukunft verfügbar sein werden. Die Gemeinden erhalten so eine Informationsbasis über Alternativen zur Neuausweisung von Bauflächen auf der grünen Wiese. Um der Gefahr von Nachverdichtung an der falschen Stelle zu begegnen, muss ein Flächenmonitoring zudem Informationen über den ökologischen und sozialen Wert der Flächen enthalten. Um Flächenrecycling als Leitbild der Stadtentwicklung mit unseren Vorstellungen einer lebenswerten Stadt in Einklang zu bringen, ist eine vorausschauende Stadtplanung notwendig. Das Baugesetzbuch sieht dafür den Flächennutzungsplan als vorausschauendes Ordnungsinstrument vor. In der Praxis wird dieser jedoch nicht selten je nach Bedarf modifiziert wenn ein Planungsvorhaben anliegt. So wird der Flächennutzungsplan zum dauernd aktualisierten Flickenteppich. Für eine Stadtentwicklung, die ein Brachflächenrecycling betreibt, bedeutet das eine besondere Gefahr. Damit Stadtplanung nicht zur ständigen Einzelfallplanung wird, ist die Wiedereinführung einer Revisionspflicht für Flächennutzungspläne in einem Zeitraum von zehn Jahren unbedingt notwendig. Neben den Instrumenten des Planungsrechts tragen interkommunale und regionale Kooperationen sowie Kommunikation und Information dazu bei, das Problembewusstsein bei allen Beteiligten zu schärfen und Innenentwicklung und Flächensparen durchzusetzen.

Zu Nummer 3

Da sich große Infrastrukturprojekte den Steuerungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden häufig entziehen, ist hier zusätzlicher Handlungsbedarf geboten. Planungsverfahren für Fernstraßen und Schienentrassen müssen so gestaltet werden, dass Bürger nicht erst dann angehört werden, wenn die Entscheidung längst getroffen wurde. Planungsverfahren müssen ergebnisoffene Prozesse sein. Zudem gehören zahlreiche Projekte im Bundesverkehrswegeplan, die nicht nur immense Kosten verursachen, sondern durch ihre Zerschneidungswirkung zusammenhängende Lebensräume zerstören, grundsätzlich auf den Prüfstand. Für den Fall einer dauerhaften Nutzungsaufgabe bedarf es einer umfassenden Rückbauverpflichtung für den Eigentümer, um bauliche Altlasten zu vermeiden. Das in § 179 BauGB verankerte Rückbau- und Entsiegelungsgebot reicht dafür nicht aus. Es verlangt nicht ein Gebot im eigentlichen Sinne, sondern die

Duldung von Rückbau- und Entsiegelungsmaßnahmen für den Fall, dass die baulichen Anlagen den Festsetzungen des Bebauungsplans widersprechen. Es ist daher notwendig, § 179 BauGB zu einem tatsächlichen Rückbau- und Entsiegelungsgebot für den Fall der dauerhaften Nutzungsaufgabe fortzuentwickeln. Zumindest ist der Handlungsspielraum der Gemeinde so zu erweitern, dass der Rückbau baulicher Anlagen auf Kosten der Eigentümer in deutlich mehr Fällen als heute verlangt werden kann.

Im Außenbereich wurde im Zuge der letzten Novellen die Anzahl der privilegierten Vorhaben stark ausgedehnt. Ein weiteres Aufweichen des ursprünglich strengen Schutzes des Außenbereichs muss dringend vermieden werden. Im Gegenteil muss geprüft werden, ob die Anzahl der privilegierten Vorhaben nicht zurückgenommen werden sollte. Darüber hinaus sollten Vorhaben im Außenbereich, die nicht privilegiert sind, grundsätzlich nur zulässig sein, wenn an einer anderen Stelle der Gemeinde Flächen entsiegelt und renaturiert werden.

Zu Nummer 4

Es muss der Tatsache entgegengewirkt werden, dass für den Einzelnen das Bauen auf der grünen Wiese oft zunächst billiger scheint als die Innenentwicklung. Dafür werden zusätzliche fiskalische Instrumente benötigt. Zwei grundsätzliche Optionen, die derzeit unter Fachleuten diskutiert werden, eignen sich besonders: eine Flächenverbrauchsabgabe oder handelbare Flächenausweisungsrechte.

Bei einer Flächenverbrauchsabgabe wird das Bauen auf der grünen Wiese verteuert, indem der Grundeigentümer, also der direkt Begünstigte der Flächenausweisung, diese Abgabe leistet. Wie hoch die Abgabe sein muss, um eine optimale Lenkungswirkung zu entfalten, ist zu prüfen. Inwieweit durch die Abgabe der Flächenverbrauch wirksam begrenzt werden kann, sollte gemeinsam mit den Bundesländern in einem Modellversuch erprobt werden.

Eine vielversprechende Form, über eine Flächenverbrauchsabgabe Baulandpotenziale wirkungsvoll zu aktivieren, sind Flächenrecyclingfonds. Darin werden (städtische und private) Grundstücke regional gebündelt und (von der Stadt oder einem Entwickler) revitalisiert, so dass sie verkauft werden können. Aus den Erlösen werden neue Grundstücke aufbereitet und wiederum verkauft. Ein solch revolvierender Fonds bringt Städten und Gemeinden regelmäßig neue Grundstücke, die sie zudem mit planerischer Lenkungswirkung auf den Markt bringen können. Flächen, die nicht in beschriebener Weise zu vermarkten sind, können durch Flächenrecyclingfonds von Altlasten befreit werden. Durch die regionale Verankerung profitieren besonders Städte und Gemeinden, die ganz auf Neuausweisung verzichten, von dem System. Genau wie die Flächenverbrauchsabgabe sind handelbare Flächenausweisungsrechte ein mögliches fiskalisches Instrument, das der Flächenreduktion dienen kann. Den Kommunen wird dabei das Recht auf eine bestimmte Menge an Flächenverbrauch zugestanden. Diese Flächenausweisungsrechte können selbst verbraucht oder an andere Kommunen verkauft werden. Durch Flächenrecycling könnten die Kommunen außerdem selbst Flächenausweisungsrechte produzieren und verkaufen. In der Praxis müssten die Gemeinden die Flächenausweisungsrechte dann bei der Aufstellung von Bebauungsplänen vorlegen. Da bei dem Handel mit Flächenzertifikaten immer eine Mengensteuerung vorgenommen wird, ist das Instrument gut geeignet, um Zielmarken wie das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung zu erreichen. Wie beim Instrument der Flächenverbrauchsabgabe gibt es noch Aspekte, die in weiteren Modellvorhaben geklärt werden sollen. So ist bislang der Modus der Erstzuteilung unklar und es ist offen, inwieweit Gemeinden die Flächenausweisungsrechte untereinander handeln können. Es sollte verstärkt auch untersucht werden, inwieweit Vorgaben gemacht werden können, die Verkaufserlöse

verpflichtend an Flächenrecycling zu koppeln und wie Vorhaben außerhalb des Geltungsbereich von Bebauungsplänen erfasst werden können.

Die Städtebauförderung ist ein weiterer wichtiger Baustein, um den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung finanziell zu untermauern. Schon heute trägt sie mit dem Stadtumbau und der aktiven Stadtentwicklung dazu bei. Um den vielfältigen Aufgaben gerecht zu werden, muss die Städtebauförderung des Bundes von weiteren Kürzungen ausgenommen und perspektivisch auf einem Volumen von 700 Mio. Euro verstetigt werden. Besonders die Mittel des Stadtumbaus eröffnen auch finanzschwachen und schrumpfenden Gemeinden Möglichkeiten, ihre Flächenpolitik nachhaltig zu gestalten. Durch die Kürzung der Mittel bleiben große Innenentwicklungspotenziale dieser Gemeinden ungenutzt. Grundsätzlich ist an der Fokussierung der Mittel auf die Innenentwicklung festzuhalten. Regionale Kooperationen sollten bei der Förderung bevorzugt werden.

