V-25 Klimaverträgliche Bodenpolitik durch verantwortungsvolle Siedlungsflächennutzung

Gremium:	BAG Planen Bauen Wohnen
Beschlussdatum:	26.09.2024
Tagesordnungspunkt:	V Verschiedenes

Antragstext

Täglich werden in der Bundesrepublik 52 Hektar Wald, Wiesen und Acker als Siedlungs- und Verkehrsflächen neu ausgewiesen. Das entspricht der Fläche von ca. 72 Fußballfeldern - jeden Tag. Mehr Siedlungsfläche bedeutet mehr Emissionen, mehr Verkehr, mehr Energieverbrauch, mehr Müll. Es stehen immer mehr Gebäude in der Landschaft! Wälder und Wiesen müssen Autobahnen weichen. Mehr Zersiedelung bedeutet weniger Raum für den Erhalt der Artenvielfalt und den Naturschutz, weniger Sickerflächen bei Starkregen und Hochwasser, weniger Flächen für den Anbau von Lebensmitteln und weniger Platz für Erholung.
Auch die letzten Jahre mit den zerstörerischen Hochwassern haben gezeigt, dass wir wieder eine bessere Balance zwischen Natur, Landwirtschaft und Bebauung brauchen.

Fläche und Böden sind wertvolle Ressourcen, die wir Menschen, Pflanzen und Tieren zum Leben brauchen. Mit einer grünen Flächenpolitik gewinnen wir Rückzugsräume für Mensch und Natur zurück und gewährleisten eine angemessene Bau- und Planungsfreiheit, auch für kommenden Generationen. Grüne Flächenpolitik heißt, unserer Lebensgrundlagen zu erhalten. Dafür heben wir die Potenziale des Gebäudebestands, nutzen kurze Wege und beleben Innenstädten und Brachen wieder.

Eine klimaverträgliche Stadt- und Siedlungsentwicklung schützt uns vor zersiedelten Landschaften mit Gebäuden allerorts, vor Überschwemmungen, aber auch davor, im Sommer in Betonwüsten gebraten zu werden. Zukunftsorientierung bedeutet: unsere Dörfer und Städte klug und umsichtig weiterzuentwickeln, uns auf die Wiederbelebung leerstehender Gebäude und Flächen konzentriert und ihre Ausweitung wirksam zu begrenzen.

Der aktuell ungehemmten Flächeninanspruchnahme müssen wir mit einem wirkungsvollen Instrument begegnen.

Es gibt bereits bundesweite Ziele zur Senkung der Inanspruchnahme von neuen Siedlungs- und Verkehrsflächen: Das 30-Hektar-Ziel bis 2030 der Bundesregierung besagt, dass bis 2030 bundesweit nur noch maximal 30 Hektar pro Tag Verkehrs- und Siedlungsflächen ausgewiesen werden können. Bis 2050 wollen wir sogar das Netto-Null-Ziel erreichen. Dies bedeutet, dass neue Flächen nur noch in Anspruch genommen werden dürfen, wenn an anderer Stelle entsprechend Flächen entsiegelt werden.
Aktuell werden in vielen Kommunen noch neue Neubau- und Gewerbegebiete geplant, statt für einen konsequenten Boden- und Klimaschutz nach Möglichkeiten der Umnutzung im Gebäudebestand zu suchen. Das liegt u.a. daran, dass in stagnierenden oder schrumpfenden Regionen viele Kommunalparlamente hoffen, neue Gewerbegebiete würden perspektivisch mehr Einnahmen bringen. Oder sie weisen in der Hoffnung auf mehr Einkommensteuern neue Wohngebiete aus und spekulieren darauf, dass Neubürger*innen preisgünstige Grundstücke im Grünen schätzen und dafür lange Pendelwege zu ihren Arbeitsplätzen in Kauf nehmen. Diese Politik ist

aber nicht alternativlos. Es gibt viele, oft ungenutzte Möglichkeiten, attraktiven Wohn- oder Gewerberaum zu schaffen ohne Äcker und Wiesen zu bebauen.

Das Konzept zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung in unseren Kommunen

Bisher wurde die Aufgabe, Flächen zu sparen, von den Kommunen selbst, der Raumordnung und der Regionalplanung mit sehr unterschiedlichem Erfolg umgesetzt. Es gibt große Unterschiede zwischen den Bundesländern. Unsere Kommunalpolitiker*innen brauchen rechtlich verbindliche Instrumente, mit denen eine nachhaltige Siedlungsentwicklung möglich wird und sich der Schutz der Flächen realistisch umsetzen lässt. Für das schrittweise Absenken der Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen muss der Bund den Ländern Vorgaben machen.

Eine gute Möglichkeit ist, die bundesweite Zuteilung von handelbaren Flächenzertifikaten an die Kommunen – ähnlich dem Handel mit Emissionszertifikaten.

Wenn wir die Flächeninanspruchnahme auf Null im Jahr 2050 reduzieren wollen, steht uns in ganz Deutschland noch ein Kontingent von rund 240.000 Hektar zur Verfügung. Das Instrument des Zertifikatehandels sieht vor, dass der Bund dieses Kontingent nach einem verbindlichen Schlüssel an die Länder verteilt. Die Länder stimmen im Rahmen der Regionalplanung mit den Kommunen die quantitative Umsetzung und Zuteilung der Flächenkontingente auf die lokalen Ebenen ab. Entscheidend ist dabei die Einwohnerzahl. Regionale Eigenheiten werden berücksichtigt: der ländliche Raum wird aufgrund der historisch gewachsenen geringeren Dichte einen Bonus erhalten.

Der Bund und die Länder verpflichten sich, die Kommunen bei ihrer städtebaulichen Entwicklung zu unterstützen, sodass die Netto-Null-Vision Wirklichkeit wird.

Gemeinden, die mehr Raum zur Erweiterung ihrer Siedlungs- und Gewerbeflächen nutzen möchten als sie an Zertifikaten haben, können von anderen Gemeinden Zertifikate erwerben. Kommunen, die mit ihren Flächen sparsam umgehen, können durch den Verkauf von Zertifikaten zusätzliche Einnahmen generieren. Für den Rückbau und die Renaturierung von ungenutzten Flächen werden sogenannte „Weiße Zertifikate“ ausgegeben, die an anderer Stelle genutzt oder verkauft werden können. Mit den räumlichen Vorgaben der Landes- und Regionalplanung und den Vorgaben zur Siedlungsdichte entsteht so ein System mit Anreizen zur Entsiegelung und Renaturierung von Flächen. Und es wird nur noch dort neu gebaut, wo es sinnvoll ist.

Flächenkontingente für überörtliche Infrastrukturen wie Bahnstrecken oder Fernstraßen werden den Maßnahmenträgern zugeteilt. Hier werden Bund, Länder und weitere überörtliche Planungsträger in das Verfahren für die Flächenansprüche an Verkehr und Infrastrukturen einbezogen.

Für die Umsetzung wird zunächst ein Stichtag bestimmt und der Ist-Zustand aufgenommen. D.h. die bis dahin besiedelten und die bereits rechtsgültig zur Bebauung vorgesehene Flächen des Innenbereichs einer Gemeinde werden erfasst. So können die zukünftig neu beanspruchten Flächen identifiziert werden.

Das Konzept des Zertifikatehandels wurde bereits vom Umweltbundesamts in einem überregionalen Planspiel mit 87 Gemeinden erprobt. Dieses Forschungsprojekt bietet eine gute Basis für die bundesweite Einführung des Zertifikatehandels.

Umsichtige Innenentwicklung bietet Alternativen zum Siedlungsflächenverbrauch

I.
Die sogenannte dreifache Innenentwicklung nimmt die Flächenverteilung für Gebäude, Mobilität und Grün in den Blick. Das bedeutet, das Bauen im Bestand mit mehr Natur- und Grünflächen und dem Bedarf an Mobilität zu verbinden und die Entsiegelung von möglichst vielen Asphalt-, Beton- und Pflasterflächen vorzunehmen.

Dazu sollen Bund, Länder und Gemeinden Entsiegelungsstrategien entwickeln und einführen. Das geht z.B. mit der Festsetzung von Grünflächen auf privaten Grundstücken in den kommunalen Bebauungsplänen oder auch Abwassergebühren auf Basis der digital ermittelten, realversiegelten Fläche, bei denen unversiegelte Flächen zur Gebührenreduktion führen.

II.
Viele versiegelte Flächen, verwahrloste Grundstücke und größere Brachen können renaturiert werden. Dazu sollen Städte und Kommunen die Grundstücke mit erhaltenswerter Bausubstanz kennzeichnen, um den unnötigen und klimaschädlichen Abriss von Gebäuden zu verhindern. Zudem sollen sie mit den Grundeigentümer*innen abstimmen, welche (Teil-)Grundstücke aufgrund von verfallener Bausubstanz, Altlasten, Verwahrlosung oder unnötiger Versiegelung zurückgebaut und dauerhaft renaturiert werden sollen.
Für die kleineren und ländlichen Kommunen können Kooperationen mit Nachbarkommunen zur Bildung von Flächenpools für neue Siedlungsflächen und für Rückbau und Renaturierung die Arbeit unterstützen.

III.
Viele leerstehende Büro- und Gewerbegebäude, ausufernde Stellplatzanlagen und eingeschossige Einkaufszentren bieten Flächenreserven für neuen Wohnraum. Um diesen zu heben, müssen die Landesbauordnungen, die bislang den Umbau des Bestands benachteiligen und Abriss und Neubau begünstigen, geändert werden. Zeitgemäße Energie- und Brandschutzstandards sind sinnvoll, ansonsten könnten Umnutzungen weitgehend auf Basis des Baurechts zur Zeit der Errichtung der Gebäude genehmigt werden.

IV.
Die Verpflichtung zum Bau von Stellplätzen für Wohnungen soll komplett entfallen – wie bereits heute in Berlin, Hamburg und Niedersachsen.

V.
Die Gemeinden erhalten ein generelles Vorkaufsrecht zu realwirtschaftlich verträglichen Ertragswerten für das gesamte Gemeindegebiet, um Bodenfonds aufzubauen und die Stadtentwicklung besser steuern zu können. Um Spekulation mit mindergenutzten Flächen und Gebäuden zu verhindern, müssen die städtebaulichen Gebote zu Rückbau und Entsiegelung und das Instrument der "städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme“ weiterentwickeln werden. Dazu gehören bessere Möglichkeiten zur Übertragung leerstehender Immobilien auf die Kommunen und die

Nutzung „herrenlosen Grundeigentums“ durch öffentlich bestellte Treuhänder*innen.

VI.
Wir bräuchten weniger neue Einfamilienhäuser, wenn die vorhandenen besser genutzt würden. Viele Häuser, die für Familien gebaut wurden, werden jahrzehntelang nur noch von einer Person genutzt – oft mangels Alternativen. Individuelle Wohnraumberatung, Förderung von Um- und Ausbaumaßnahmen und mehr attraktive, seniorengerechte Wohnprojekte könnten helfen, die familiengerechten Häuser wieder für Familien mit Kindern nutzbar zu machen.

Neue Flächenbedarfe für Klimafolgenanpassung, erneuerbare Energien und industriellen Strukturwandel

Das Ziel des Netto-Null-Flächenverbrauchs gilt grundsätzlich auch für Infrastruktur-, Gewerbe- und Industrieflächen. Notwendige Transformationen erzeugen aber neue Flächenbedarfe: Erstens müssen zusätzliche technische Anlagen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels gebaut werden, wie Deiche oder Hangsicherungen, zweitens braucht die Energie- und Mobilitätswende Flächen, z.B. für Solarenergie, Umspannwerke oder Batteriefabriken, und drittens müssen strategisch relevante Produkte wieder in Europa hergestellt werden, um die globalen Abhängigkeiten zu begrenzen. All dies erfordert die Nutzung zusammenhängender größerer Flächen.

Diese Entwicklung soll vorrangig auf den reichlich vorhandenen Industriebrachen oder für nicht mehr notwendige Infrastrukturen genutzten Flächen erfolgen, – z.B. Flächen von Erdölraffinerien oder Regionalflughäfen. Wo dies nicht möglich ist, soll der großmaßstäbliche Flächenverbrauch durch Klimafolgenanpassung sowie die Transformation der Energieversorgung und der Industrie ausgeglichen werden, indem länderübergreifend Naturräume als Elemente eines großräumigen Biotopverbundes etabliert und gesichert werden.