



Einen politischen Aktionsrahmen zum Ziel 30 Hektar schaffen

Stellungnahme zur Flächeninanspruchnahme
an den Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung
auf der Basis der bisherigen Arbeiten des
Rates für Nachhaltige Entwicklung

Berlin, 20. Februar 2013

Vorbemerkung

Anlass für diese Stellungnahme ist eine Sitzung des Staatssekretärsausschusses für nachhaltige Entwicklung. Um eine termingerechte Vorlage zu garantieren, hat der RNE die Geschäftsstelle gebeten, auf Basis der bisherigen Befassung eine Stellungnahme zusammenzustellen. Einer ggfs. umfangreichen und eigenständigen Empfehlung des RNE zur nachhaltigen Bodenpolitik wird damit nicht vorgegriffen.

Der Boden hat als endliche Ressource auf Grund seiner vielfältigen Funktionen eine besondere Bedeutung. In vielen Teilen der Erde werden fruchtbare Böden durch die wachsende Urbanisierung zu einem immer knapperen Gut. In den Industrieländern hat sich auch bei stagnierender und teilweise rückläufiger Zahl der Bevölkerung die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr nicht oder nur in geringem Umfang verringert. Die Anforderungen der Energiewende verschärfen die Flächenkonkurrenzen in der Zukunft. Eine nachhaltig geführte Landwirtschaft bedarf ihrerseits ebenfalls ausreichender Bodenressourcen und Biodiversität, um nicht in eine Intensivierungsspirale gedrängt zu werden, die ihrem Anliegen in vielen Fällen widerspricht.

Das Ziel 30 Hektar

Der RNE hat sich bereits in seiner Gründungsphase intensiv mit der Inanspruchnahme von Flächen auseinandergesetzt. Im Vordergrund standen ihre Grenzen und die Konversion nicht mehr benötigter Flächen sowie die Innovation für die Kommunalpolitik sowie die Landesplanung, die sich aus einer aktiven und neuen Flächenpolitik ergeben. Der RNE hat sich frühzeitig dafür eingesetzt, dass das Thema Flächeninanspruchnahme in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung aufgegriffen wird.

Das Flächenthema ist ein komplexes politisches Feld, das viele Akteure und Interessengruppen anspricht, die vielfach keinen oder kaum miteinander Kontakt haben: Vertreter der Planungsebenen in Bund, Ländern, Regionalverbänden und Kommunen, Immobilienwirtschaft, Landwirte und Agrarpolitik, Finanzwirtschaft, Bauwirtschaft und Baukultur, Naturschutz, Mieter und Immobilienkäufer, Unternehmen und viele andere mehr. Eine klare Kommunikationsplattform ist daher dringend erforderlich. Der RNE hat hierfür das Ziel 30 Hektar vorgeschlagen. Es ist von vielen Akteuren aufgegriffen worden.

Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung hat seit 2002 das Ziel, die tägliche zusätzliche Inanspruchnahme von Flächen bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen. Nach dem aktuellen Indikatorenbericht des Statistischen Bundesamtes (2012) werden derzeit immer noch täglich ca. 80 Hektar Fläche der naturnahen oder landwirtschaftlichen Nutzung entzogen und in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt. Das ist zwar weniger als in der Vergangenheit, aber dennoch zu viel.

Es ist zu begrüßen, dass sich Forschungsprogramme und Aktionsallianzen in Bund und Ländern verstärkt dem Thema Flächeninanspruchnahme annehmen. Das Forschungsprogramm REFINA des BMBF hat mit über 100 Einzelprojekten die Entwicklung von best practice Beispielen und deren Verbreitung¹ vorangetrieben. Der RNE begleitete das Programm durch Mitarbeit im Beirat. Ferner ist auch das laufende Programm Nachhaltiges Landmanagement zu nennen². Weitere Vorhaben initiierte das BMVBS mit seinen Forschungsprogrammen „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) und dem Aktionsprogramm „Modellvorhaben der Raumordnung“ (MORO), die ebenfalls dem Leitziel „kompakt - urban - grün“ folgen.

In Deutschland haben sich einzelne Länder und Gemeinden das ehrgeizige Ziel gesetzt, 2050 keine zusätzlichen Flächen mehr in Anspruch zu nehmen. Andere haben mit einer Flächenhaushaltspolitik oder dem Vorrang der Innenentwicklung ambitionierte Wege eingeschlagen. Wieder andere Städte haben in ihrem Stadtumfeld ohnehin kaum Möglichkeiten zur (flächenmäßigen) Expansion und stellen sich der Aufgabe, Engpässe im Wohnungsbau im Baubestand zu lösen. Es gibt eine starke regionale Differenzierung, die durch Maßnahmen auf Bundesebene beeinflusst wird. Baden Württemberg setzte sich schon im Jahr 2006 unter dem Titel „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg – Flächenmobilisierung in der Innenentwicklung“ das Ziel „Netto Null“³.

Der beim Nachhaltigkeitsrat von einer Gruppe von Oberbürgermeistern geführte Strategiedialog zur nachhaltigen Stadt liefert wichtige Beiträge. Hier erörtern Oberbürgermeister in ihrer persönlichen Verantwortung die Möglichkeiten und Chancen einer nachhaltigen Kommunalpolitik. Planungswahrheit und Kostenklarheit spielen vor allem vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung und der Ressourcenknappheit eine immer entscheidender werdende Rolle, nicht nur für die politische Leitung einer Stadt, sondern auch für die Bürger und in der Verantwortung der organisierten Zivilgesellschaft. Die von den Oberbürgermeistern veröffentlichten Eckpunkte einer nachhaltigen Stadtentwicklung

¹ <http://www.refina-info.de/de/refina-veroeffentlichungen/index.phtml>

² <http://www.fona.de/de/9814>

³ http://www2.um.baden-wuerttemberg.de/servlet/is/35961/Abschlussbericht_Flaechen_gewinnen.pdf?command=downloadContent&filename=Abschlussbericht_Flaechen_gewinnen.pdf

betonen, dass erst Kostenklarheit eine langfristige und realistische Planung ermöglicht und dass dies insbesondere auch bei Infrastrukturvorhaben gilt⁴.

Während all dies gute Praxisansätze sind, geht der Flächenverbrauch anderswo jedoch nahezu unvermindert und oft bedenkenlos weiter.

Zu begrüßen ist auch das nunmehr stärkere Aufgreifen der globalen Dimension. Das Institute for Advanced Sustainability Studies hat 2012 zum zweiten Mal mit der Global Soil Week eine anerkannte und innovative Diskussionsplattform für die Bodenpolitik zu Themen wie Land Grabbing, Kontamination und Sanierung, Nahrungsmittelkrise und Bodenökologie geschaffen.

Über das Bestehende hinaus

Der RNE hatte als Beitrag zur ersten nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2002 vier Dialogforen⁵ initiiert. Die auf Bitten der Bundesregierung vertieften Arbeiten zum Thema Fläche mündeten 2004 in der Ratsempfehlung „Mehr Wert für die Fläche: Das 'Ziel-30-ha' für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land“⁶. Der RNE hat 2006 die Firma Dialogik und die Hochschule Nürtingen-Geislingen mit der Evaluation⁷ der Rats-Empfehlungen "Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30ha" beauftragt. Die Evaluation bestärkte die Ratsempfehlungen auf der Basis einer Onlineumfrage und daran anschließenden Delphi-Workshops mit ausgewählten Experten⁸.

Das Ziel-30-ha und die Empfehlung des RNE haben im Grundsatz auch heute noch Geltung. Die Abschaffung der Eigenheimzulage wurde Ende 2005 umgesetzt. Andere konkrete Forderungen wie die Abschaffung der Pendlerpauschale, aber auch die Novellierung der Grundsteuer, der Grunderwerbsteuer und des Baurechts stehen noch aus. Eine wesentliche Hürde für die Erreichung des 30-Hektar-Ziels ist auf allen Verwaltungsebenen die Verteilung der Zuständigkeiten und die damit verbundene Zuweisung der Verantwortlichkeit auf die jeweils andere Ebene. Der Bund kann seinen Einfluss im Wesentlichen nur auf der Gesetzgebungsebene und der Unterstützung durch Modellvorhaben geltend machen. Es ist dringend notwendig, alle anstehenden Gesetzes- und Verordnungsänderungen zu prüfen, um die möglichen positiven Flächeneffekte nutzen zu können.

Der politische Aktionsrahmen

Ein politischer Aktionsrahmen fehlt und kann geschaffen werden. Den vielen guten Praxisbeispielen und sinnvollen Programmen fehlt ein gemeinsamer – und vor allem: gemeinsam erfahrbarer und sichtbarer – Aktionsrahmen. Was ist mit dem Fehlen eines Aktionsrahmens gemeint, wo doch die Nachhaltigkeitsstrategie den Indikator Fläche beinhaltet? Man „sieht“ nicht oder jedenfalls zu wenig, dass eine nachhaltige Flächenstrategie

⁴ http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/Broschuere_Nachhaltige_Stadt_Oktober_2010.pdf

⁵ http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/pdf/RNE_Dialogpapier.pdf

⁶ Mehr Wert für die Fläche: Das 'Ziel-30-ha' für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land (PDF, 1033 KB) 01.07.2004

⁷ http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/publikationen/broschueren/Broschuere_Evaluation_30_ha.pdf

⁸

http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/publikationen/broschueren/Anhang_zur_Broschuere_Evaluation_30_ha.pdf

in gemeinsamer Verantwortung steht und Erfolge etwas mit der sozialen Daseinsvorsorge, mit einem vernünftigen Umgang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels, mit der Stärkung der kommunalen Planungshoheit und Selbstverantwortung zu tun haben. Letztlich wird auch nicht deutlich, dass ein restriktiver Umgang mit dem Faktor Fläche auch einen Innovationsschub für moderne Logistik, Baukonzepte und die Infrastruktur verspricht. Wir brauchen eine Entscheidungskultur, die das Flächensparen zur Normalität macht und nicht wie bisher zur Ausnahme gegen den Mainstream. Dies hat in der Tat eine kulturelle Dimension und ist insofern eine ureigene politische Aufgabe.

Der RNE betont, dass der Aktionsrahmen – sichtbar, kommunikativ, politisch – viele Vorteile verspricht: Welches sind jährlich die zehn besten praktischen, lokalen Entscheidungen zur nachhaltigen Flächeninanspruchnahme?, Wie greift der Aktionsrahmen die Themen „Nähe, Erreichbarkeit, Flexibilität, Qualität der Infrastruktur“ auf, die von vielen Menschen als Werte oder Wert bildend angesehen werden? Wie werden Effizienzvorteile verteilt, respektive wie werden soziale Kosten der „grüne-Wiese-Bebauung“ zugerechnet?

Vor dem Hintergrund dieser Grundfragen beschäftigt sich der RNE in der laufenden Befassung vor allem mit folgenden Sachthemen:

Grundsteuerreform

Die Arbeitsgruppe Fläche des RNE hat im August 2011 17 Experten aus Bund und Ländern eingeladen, die vorliegenden Modelle zur Grundsteuerreform zu diskutieren und ihre Einschätzung zu geben, welches Modell den größten Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme liefern könnte. Der Moderator des Workshops, Michael Lehmbruck, hat die Ergebnisse⁹ zusammengefasst. Der Vorschlag, ein weiteres Modell mit in die laufende Beprobung der Modelle der Länder aufzunehmen, wurde von einer Bürgermeisterinitiative¹⁰ aufgegriffen. Die Beprobung der Modelle in den Jahren 2012-2013 läuft noch. Aus Sicht des Rates ist zwar von der Grundsteuerreform kein großer Flächenspareffekt zu erwarten, gleichwohl ist seine symbolische Bedeutung von hohem Wert.

Novelle des Baugesetzbuches

Der RNE empfiehlt der Bundesregierung in seiner Stellungnahme¹¹ zur Novelle des BauGB, Baulandkataster für alle Gemeinden vor jeder Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich verpflichtend einzuführen. Für die Baulandbedarfsermittlung sollten Flächennutzungspläne spätestens 15 Jahre nach ihrer erstmaligen oder erneuten Aufstellung überprüft und das Ergebnis öffentlich bekannt gegeben werden.

⁹ http://www.nachhaltigkeitsrat.de/fileadmin/user_upload/dokumente/termine/2011/08-12_me_lu_workshop/20111201-Lehmbruck-Workshop-Ergebnis.pdf

¹⁰ <http://www.grundsteuerreform.net/>

¹¹ [Empfehlungen zur Stärkung der Innenentwicklung in Städten - Vorschläge zur Novelle des Baugesetzbuches zur Baulandpotenzial- und -bedarfsermittlung \(Bezug: Referentenentwurf, Stand 11.06.2012\) \(PDF, 33 KB\) 27.09.2012](#)

Flächenrecycling

Im Dezember 2011 hat der Rat mit dem Ministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern einen Workshop¹² auf dem Gut Dalwitz durchgeführt, um die Potenziale der Entsiegelung, Renaturierung und Wiedernutzung baulicher Brachflächen im ländlichen Raum zu prüfen. Dieser besonders für die Neuen Länder wichtige Aspekt sollte bei den weiteren Arbeiten berücksichtigt werden.

Bundeskompensationsverordnung

Mit der BKompV soll die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft nach § 15 Abs. 7 des Bundesnaturschutzgesetzes der Vollzug der Eingriffsregelung effektiver gestaltet werden. Die damit verbundenen Potenziale für die Verringerung der Flächeninanspruchnahme müssen gleichrangig neben den anderen Zielen dieses Vorhabens geprüft werden.

Indikator Fläche

Der Indikator Fläche mit dem 30-Hektar-Ziel ist inzwischen zu einem Markenzeichen der Nachhaltigkeitspolitik geworden. Der Rat sieht es als sinnvoll und notwendig, ihn unverändert zu nutzen, um eine Vergleichbarkeit der Zahlen zu erhalten. Die jetzt laufenden Maßnahmen, insbesondere die Praxisbeispiele auf der kommunalen und Länder-Ebene müssen fortgeführt werden. Wenn der Indikatorenbericht 2014 des Statistischen Bundesamtes keine signifikanten Veränderungen der Zahlen zeigt, müssen auf Bundesebene zusätzliche Maßnahmen zur Erreichung des Ziels eingeleitet werden.

Forschung und Förderung

Zur Erreichung des 30-Hektar-Ziels sind weitere Forschungsprogramme erforderlich. Auch die innovative Umsetzung von Forschungsergebnissen in die Praxis und die Beteiligung der Praxis an Forschungsvorhaben sind erforderlich. Zur Verbesserung des Verständnisses der langfristigen Wirkungen der Planungsentscheidungen für den kommunalen Haushalt sollten die in REFINA Projekten entwickelten Folgekostenrechner¹³ in der kommunalen Praxis angewendet und weiterentwickelt werden. Die Anforderungen eines modernen Managements und der Partizipation bei der Baulandbedarfsermittlung und der Aufstellung von Baulandkatastern sind wichtige Aufgaben mit innovativer Dynamik. In diesem Zusammenhang sollte auch die wissenschaftliche Aufarbeitung von alternativen Eigentumsformen, z.B. des Erbbaurechts¹⁴ erfolgen, die zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme beitragen können.

¹² <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/termine/veranstaltungen-des-rates/rne-lu-workshop-08-12-2011/>

¹³ <http://refina.segeberg.de/index.phtml?NavID=1862.84&La=1>

¹⁴ Ein Bodenfonds für die Ausgabe von Erbbaurechten als Instrument der Bodenpolitik
http://www.zbf.umwelt-campus.de/fileadmin/user_upload/Material/ZBF_Working-Paper_6.pdf