

Beschluss Klimaverträgliche Bodenpolitik durch verantwortungsvolle Siedlungsflächennutzung

Gremium: BAG Planen Bauen Wohnen

Beschlussdatum: 26.09.2024

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

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

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

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

26 Es gibt bereits bundesweite Ziele zur Senkung der Inanspruchnahme von neuen
27 Siedlungs- und Verkehrsflächen: Das 30-Hektar-Ziel bis 2030 der Bundesregierung
28 besagt, dass bis 2030 bundesweit nur noch maximal 30 Hektar pro Tag Verkehrs-
29 und Siedlungsflächen ausgewiesen werden können. Bis 2050 wollen wir sogar das
30 Netto-Null-Ziel erreichen. Dies bedeutet, dass neue Flächen nur noch in Anspruch
31 genommen werden dürfen, wenn an anderer Stelle entsprechend Flächen entsiegelt
32 werden.

33 Aktuell werden in vielen Kommunen noch neue Neubau- und Gewerbegebiete geplant,
34 statt für einen konsequenten Boden- und Klimaschutz nach Möglichkeiten der
35 Umnutzung im Gebäudebestand zu suchen. Das liegt u.a. daran, dass in
36 stagnierenden oder schrumpfenden Regionen viele Kommunalparlamente hoffen, neue
37 Gewerbegebiete würden perspektivisch mehr Einnahmen bringen. Oder sie weisen in
38 der Hoffnung auf mehr Einkommensteuern neue Wohngebiete aus und spekulieren
39 darauf, dass Neubürger*innen preisgünstige Grundstücke im Grünen schätzen und
40 dafür lange Pendelwege zu ihren Arbeitsplätzen in Kauf nehmen. Diese Politik ist
41 aber nicht alternativlos. Es gibt viele, oft ungenutzte Möglichkeiten,
42 attraktiven Wohn- oder Gewerbebaum zu schaffen ohne Äcker und Wiesen zu bebauen.

43 Das Konzept zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung in unseren
44 Kommunen

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

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

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

65
66 Der Bund und die Länder verpflichten sich, die Kommunen bei ihrer
67 städtebaulichen Entwicklung zu unterstützen, sodass die Netto-Null-Vision
68 Wirklichkeit wird.

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

79
80 Flächenkontingente für überörtliche Infrastrukturen wie Bahnstrecken oder
81 Fernstraßen werden den Maßnahmenträgern zugeteilt. Hier werden Bund, Länder und
82 weitere überörtliche Planungsträger in das Verfahren für die Flächenansprüche an
83 Verkehr und Infrastrukturen einbezogen.

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

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

91 Umsichtige Innenentwicklung bietet Alternativen zum
92 Siedlungsflächenverbrauch

93 I.

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

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

104 II.

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

115 III.

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

123 IV.

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

126 V.

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

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

136 VI.

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

143 Neue Flächenbedarfe für Klimafolgenanpassung, erneuerbare
144 Energien und industriellen Strukturwandel

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

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