

Landespolitische Strategien zur Verringerung des Flächenverbrauchs

Vorschläge von BUND und NABU zu landespolitischen Maßnahmen zur Verringerung des Flächenverbrauchs in Baden-Württemberg

Der derzeitige Flächenverbrauch von 10,3 Hektar in Baden-Württemberg ist nach wie vor alarmierend und eine Trendwende ist nicht in Sicht. Bedroht ist hierdurch nicht nur die biologische Vielfalt des Landes. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels ist die weitere Zersiedlung der Gemeinden auch wirtschaftlich unverantwortlich. **Zentrales Ziel** von BUND und NABU ist die schnellstmögliche Reduzierung des Flächenverbrauchs auf „**Netto Null**“.

Die Grundsätze und Lösungsalternativen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, um dieses Ziel in der praktischen Umsetzung auch tatsächlich zu erreichen, sind längst bekannt: Notwendig ist ein absoluter Vorrang für die Innenentwicklung. Neue Nutzungskonzepte müssen entwickelt werden für leer stehende und untergenutzte Bausubstanz in städtischen und ländlichen Regionen. Umfassende Flächenkataster mit allen Recyclingpotenzialen sollten vor der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ausgearbeitet werden. Jeder weitere Quadratmeter Neubaugebiet auf der Grünen Wiese ist ein Kostenrisiko!

Landespolitisch müssen die Stellschrauben in einigen strategischen Handlungsbereichen neu justiert bzw. verstärkt werden. Damit der Flächenverbrauch dauerhaft deutlich gesenkt wird, müssen alle Ebenen Hand in Hand arbeiten. Bund, Land und Kommunen. Es ist darum notwendig, dass ein Pakt für Flächenverbrauch zwischen Kommunen und dem Land geschlossen wird. Die verschiedenen Akteure haben sich auf nachprüfbare Ziele zu verpflichten.

Zu diesem Pakt zählen folgende Bausteine *(in kursiver Schrift ist jeweils eine Kurzbewertung des bisherigen Engagements der Landesregierung angefügt)*:

Stärkung der Regionalplanung

Um eine fachlich hochwertige, konsequent umgesetzte Regionalplanung zur qualitativen und quantitativen Steuerung des Flächenverbrauchs gewährleisten zu können, schlagen BUND und NABU folgende Änderungen des Landesplanungsgesetzes vor:

- Möglichkeit der Festlegung von konkreten Mengenzielen zur Flächeninanspruchnahme abgeleitet vom 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung sowie Richtwerten für die langfristig anzustrebende Siedlungsstruktur in den Regionalplänen.
- Einführung eines Bedarfsnachweises für neue Baugebiete der Kommunen als Vorgabe für die Regionalplanung: Nachweis des konkreten Bedarfs auf Grundlage eines umfassenden Innenentwicklungskonzeptes als Voraussetzung für die Ausweisung neuer Baugebiete.
- Gewerbeflächenplanung: Förderung des Modells regionaler Gewerbeflächenpools durch die Regionalverbände.

- Ausweitung der Raumb Beobachtung / Raumordnungskataster: Ausweitung der laufenden Raumb Beobachtung auf die Erhebung von aktuellen Daten und Kennziffern zur Entwicklung der Flächennutzung, der Siedlungsdichten und der Siedlungsstrukturen in den Regionen und Gemeinden.
- Neustrukturierung der Regionalverbände des Landes analog dem Verband Region Stuttgart: Direktwahl eines Regionalparlaments; größere Interventionsmöglichkeiten gegenüber der kommunalen Bauleitplanung; Kompetenz zur Standortplanung für den großflächigen Einzelhandel.

(Vor einer durchgreifenden Stärkung der Regionalplanung scheut sich die Landesregierung bislang. Als zusätzlich neues Instrument nach Novellierung des Landesplanungsgesetzes können die Regionalpläne nur Zielwerte für die anzustrebende Siedlungsdichte in neuen Wohngebieten vorgeben. Weitere konkrete Vorgaben und Mengenziele bzw. die grundsätzliche Neustrukturierung der Regionalverbände stehen nicht auf der landespolitischen Agenda.)

Verbesserung des Verwaltungsvollzugs

Ein effektiver zielorientierter Verwaltungsvollzug muss sicherstellen, dass die Möglichkeiten zur Eindämmung des Flächenverbrauchs auch innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens optimal ausgenutzt werden. Hierzu schlagen BUND und NABU folgende Maßnahmen vor:

- Konzentration der Genehmigungszuständigkeit für Flächennutzungspläne sowie für nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne auf die Regierungspräsidien.
- Verschärfung der Genehmigungsvoraussetzungen für Flächennutzungspläne sowie für nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne: Verpflichtende Bedarfsprüfung bei kommunalen Ausweisungswünschen; verpflichtende Berücksichtigung von Baulandkatastern und der Innenentwicklungspotenziale.
- Bereitstellung einheitlicher Verfahren zur Bedarfsprüfung von Baulandausweisungen sowie zur Ermittlung und Bewertung von Innenentwicklungspotenzialen.
- Bereitstellung eines einheitlichen Modells für eine „fiskalische Wirkungsanalyse“: Darstellung der Gesamtkosten einschließlich der Folgekosten für neue Baugebiete und deren Bilanzierung (kurzfristige Investitionskosten sowie mittel- und langfristig anfallende Kosten der technischen, verkehrlichen und sozialen Infrastruktur).
- Herausgabe von Empfehlungen an die Kommunen, die Ergebnisse der fiskalischen Wirkungsanalyse vor der Aufstellung der Bebauungspläne öffentlich zu beraten.

(Maßnahmen zur Verbesserung des Verwaltungsvollzuges wurden bisher von der Landesregierung nur eingeschränkt eingeleitet. Die Konzentration der Genehmigungszuständigkeit ist Prüfauftrag im Rahmen des Strategieprogramms vom November 2007 – bislang aber noch nicht abgeschlossen. Die Verschärfung der Genehmigungsvoraussetzungen für Flächennutzungspläne wurde in Form der „Hinweise für die Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise...“ umgesetzt – jedoch relativ unverbindlich und mit Abweichungsmöglichkeiten. Zur Thematik der fiskalischen Wirkungsanalyse werden vom Land bislang nur Modellprojekte unterstützt.)

Bundesrats-Initiativen zur Änderung der Gemeindefinanzierung

Eine Änderung der Gemeindefinanzierung und der steuerlichen Rahmenbedingungen kann die gemeindliche Innenentwicklung unterstützen und den zwischengemeindlichen Konkurrenzkampf um Investoren und Steuerzahler verhindern. BUND und NABU schlagen daher folgende Bundesrats-Initiativen der Landesregierung vor:

- Reform der Einkommensteuer: Erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten von Investitionen im Bereich der Innenentwicklung; differenzierte Einkommensteuer-Zuweisung an die Gemeinden (z.B. statt 15 % pauschal nur noch 12 % pauschal plus Bonus für Innenentwicklungskonzept plus Bonus für Verzicht auf Außenentwicklung).
- Reform der Grundsteuer: Setzung von Anreizen für Flächen sparende Bauweisen und Mobilisierung von Grundstücken im Innenbereich (Besteuerung von Bodenwert und Bodenfläche); Öffnungsklausel für differenzierte Hebesätze.
- Reform der Grunderwerbssteuer: Förderung der Innenentwicklung durch Verteuerung des Grundstückserwerbs in Neuerschließungsgebieten und Begünstigung des Erwerbs von Bestandsimmobilien.
- Änderung der Gewerbesteuer: Entsprechend Grunderwerbssteuer Einführung einer Differenzierung nach Lage / Ansiedlung des Betriebs.

(Im Strategieprogramm der Landesregierung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs vom November 2007 ist u.a. eine Bundesrats-Initiative zur Grundsteuer und Einkommensteuer angekündigt. Umgesetzt wurde sie bislang nicht.)

Orientierung der Förderprogramme des Landes am Ziel der Innenentwicklung

Noch stärkere Ausrichtung (konkrete Anreize und Fördervoraussetzungen) der unmittelbar flächenrelevanten Landesförderprogramme auf die Stärkung der Innenentwicklung und die Reduzierung des Flächenverbrauchs:

- Förderprogramm „Städtebauliche Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen“
- Förderprogramm „Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum (ELR)“
- Förderprogramm „Landeswohnraumförderungsprogramm“
- Förderprogramm „Förderrichtlinien Altlasten“

Darüber hinaus sind auch die nicht unmittelbar flächenrelevanten Programme des Landes – beispielsweise zum Klimaschutz, der Tourismusförderung oder zur Lärminderung – daraufhin zu überprüfen, ob ein besonderer „Förderbonus / Innenentwicklungs-Bonus“ bzw. Anreizsysteme für Maßnahmen der Innenentwicklung geschaffen werden können.

(Als Teilprojekt des Aktionsbündnisses Flächen gewinnen konnten bei den Förderprogrammen erste positive Neu-Orientierungen zur Stärkung der Innenentwicklung erzielt werden.)

Nachhaltigkeitscheck des Landeshaushalts

Die Ausgaben des Landeshaushalts sind an den Kriterien der Nachhaltigkeit auszurichten. Im Bereich des Flächenverbrauchs sind Ausgaben und Förderungen deutlich zu senken, welche den Flächenverbrauch anheizen, wie z.B. der Straßenneubau.

Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung

Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung vor allem der kommunalen und regionalen Entscheidungsträger, wie sie das Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“ fördert, müssen nach Ansicht von BUND und NABU fortgeführt und verstärkt werden. Als wichtigste Multiplikatoren sind Städtetag, Gemeindetag und Landkreistag noch stärker als bisher zu integrieren. Konkret sollten die erfolgreichen Regionalkonferenzen des Aktionsbündnisses künftig auch als Kommunalkonferenzen in alle Landkreise getragen werden. Sie sind auch eine wichtige Voraussetzung zur Erhöhung der Akzeptanz der vorgeschlagenen Maßnahmen beim Verwaltungsvollzug, beim rechtlichen Rahmen und bei der Schaffung wirtschaftlicher wie steuerlicher Anreize.

Wettbewerb „Zukunftsgemeinde Baden-Württemberg“: Auslobung eines Preises für ein nachhaltiges Wirtschaften, Einhaltung des Oettinger-Ziels des Netto-Null-Flächenverbrauchs.

Schutz von Natur in den Kommunen

Trotz einer eindeutigen Bevorzugung der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung, ist in den Siedlungsbereichen Raum für Natur zu schaffen und zu bewahren. Artenreiche und großflächige Grünflächen, Gehölzbestände, aber auch Brachflächen sind Erholungs- und Erlebnisbereiche für Menschen und „grüne Lungen“ der Siedlungen. Diese Stadtökosysteme sind wichtige und manchmal unverzichtbare Rückzugsbereiche für zahlreiche Tier- und Pflanzenarten. Zum Schutz und zur Entwicklung von Naturflächen schlagen BUND und NABU vor: Kommunale Biotopverbundplanungen und deren Umsetzung sind deutlich höher zu fördern. Innerörtliche Grünflächen sind als Teil der kommunalen Biotopvernetzungsplanungen zu erfassen, nach ihren aktuellen und potenziellen Funktionen für Mensch und Natur zu bewerten. Innerörtliche Grünflächen sind aufzuwerten und miteinander zu vernetzen – und nicht nur potentielle Bauflächen. Lokale und regionale Ergebnisse müssen Eingang in Flächennutzungs- und Landschaftspläne finden.

Ausgewiesene Freiräume und Grünzüge müssen deutlich besser geschützt werden.