

Antrag

der Fraktion GRÜNE

und

Stellungnahme

des Wirtschaftsministeriums

Aktionsprogramm des Landes zur Reduzierung des Flächenverbrauchs

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,

1. die zur Begrenzung des Flächenverbrauchs bislang im Umweltplan enthaltene allgemeine Zielsetzung („drastische Reduzierung bis 2010“) zugunsten der vom „Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg“ (NBBW) in seinem Gutachten („Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg“) vorgeschlagenen quantitativen Zielsetzung (8 ha/Tag ab 2005; 6 ha/Tag in der Periode 2010 bis 2015; 4 ha/Tag in der Periode 2015 bis 2020 und ab 2020 maximal 3 ha/Tag) aufzugeben;
2. a) gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und Regionalverbänden ein Aktionsprogramm zu entwickeln, das geeignet ist, diese Ziele mit den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsbedürfnissen des Landes insbesondere im Wohn- und Gewerbebau so weit wie möglich in Übereinstimmung zu bringen;
b) die kommunalen Planungsträger aufzufordern, ihre Verkehrswegeplannungen und Baulandausweisungen verstärkt an den vom Nachhaltigkeitsbeirat vorgegebenen Zielen zu orientieren;
3. a) über die Novellierung des Landesplanungsgesetzes darauf hinzuwirken, dass auf der Grundlage der unter Punkt 1 genannten, auf das Land bezogenen Zielsetzung in den Regionalplänen ebenfalls konkrete Mengenzeile verankert werden;
b) darauf hinzuwirken, dass dem Aspekt des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden (gemäß § 1 Baugesetzbuch) im Zuge der Genehmigung von Regionalplänen und Flächennutzungsplänen verstärkt Rechnung getragen wird;

4. als zentralen Bestandteil des Aktionsprogramms den Vorschlag des Nachhaltigkeitsbeirats aufzugreifen und dem Landtag ein Konzept zur Einführung eines landesweiten Systems handelbarer Flächenzertifikate vorzulegen;
5. die Akzeptanz und die Wirksamkeit eines solchen Handelssystems durch flankierende Maßnahmen zu erhöhen, die insbesondere nachfolgende Punkte umfassen
 - a) verstärkte Förderung von Maßnahmen, die geeignet sind, die Innenentwicklung der Kommunen durch Mobilisierung von Brachflächen und Baulücken zu stärken;
 - b) verstärkte Berücksichtigung des Flächenverbrauchs bei der Vergabe von Fördermitteln aus dem Landeswohnungsbauprogramm durch
 - Verbesserung der Konditionen für den Erwerb von Belegungsbindungen;
 - Schaffung eines Fördervorrangs für Projekte mit hoher Flächenausnutzung;
 - Wiederaufnahme der Vergabe von Umzugsprämien an Senioren, die in eine kleinere Wohnung umziehen;
 - c) verstärkte Berücksichtigung des Flächenverbrauchs im Rahmen des Städtebauförderprogramms (z.B. über Modellprojekte für Geschosserhöhungen in bestehenden Wohnsiedlungen und Modellprojekte für mehrgeschossige Nutzung in Gewerbegebieten);
 - d) Propagierung von Alternativen zum frei stehenden Einfamilienhaus (u.a. durch Information über attraktive Wohnmöglichkeiten für Familien mit Kindern im Rahmen einer verdichteten Bebauung);
6. die Reduzierung des Flächenverbrauchs auch im Rahmen der anstehenden Novellierung des Landesnaturschutzgesetzes zu berücksichtigen, indem unter anderem nachfolgende Punkte in die Novelle mit aufgenommen werden:
 - a) Stärkung des Instruments der Landschaftsplanung, indem deren Ergebnisse grundsätzlich in die jeweilige Bauleitplanung übernommen werden müssen. Die Nichtberücksichtigung von Inhalten der Landschaftsplanung ist zu begründen;
 - b) Aufbau eines Biotopverbundsystems, das 15 % der Landesfläche umfasst und darauf abzielt, einer weiteren Reduzierung der biologischen Vielfalt entgegenzuwirken;
 - c) angesichts der in Baden-Württemberg im Verlauf der letzten Jahrzehnte massiv vorangeschrittenen Flächenzerschneidung rechtliche Anforderungen zum Schutz der noch verbliebenen unzerschnittenen Landschaftsräume vorzusehen.

30. 03. 2004

Boris Palmer, Dr. Witzel, Kretschmann
und Fraktion

Begründung

Zwischen 11 und 12 ha Fläche täglich (bzw. pro Jahr rund 4000 ha) werden in Baden-Württemberg für Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrszwecke überbaut. Bei keiner anderen Ressource als bei unseren Böden ist es so offensichtlich, dass eine ständig weiter wachsende Inanspruchnahme auf Dauer nicht möglich sein wird. Es gehört deshalb neben dem Klimaschutz zu den dringendsten Aufgaben von Umweltpolitik, Lösungen für dieses Problem zu finden.

„Das Land strebt an, die Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2010 drastisch zurückzuführen.“

Dieser Satz findet sich als Leitziel in dem von der Landesregierung im Jahr 2000 verabschiedeten Umweltplan. In seinem Anfang März 2004 vorgelegten Sondergutachten („Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg“) hat der von der Landesregierung eingesetzte Nachhaltigkeitsbeirat deutlich herausgearbeitet, dass diese Zielsetzung „mit den bestehenden Instrumenten des Planungsrechts allein nicht erreicht werden kann“. Bereits zuvor kam das Statistische Landesamt Baden-Württemberg in einer im Jahr 2002 vorgelegten Analyse zu dem Schluss, dass bei Fortsetzung der bisherigen Politik die tägliche Flächeninanspruchnahme nicht zurückgeführt werden kann, sondern im Gegenteil bis zum Jahr 2010 auf 13,5 ha pro Tag und zwischen 2010 und 2015 auf 15,9 ha pro Tag zunehmen wird.

Der Flächenverbrauch geht einher mit der Zerschneidung der letzten noch im Land vorhandenen Freiräume. Vor 15 Jahren gab es laut einer Untersuchung in Baden-Württemberg noch 31 unzerschnittene, verkehrsarme und somit auch verkehrslärmarme Räume mit jeweils mehr als 100 km² Fläche (Gesamtgröße: 403.000 ha). 1992 gab es lediglich noch 8 solcher unzerschnittener Räume mit jeweils mehr als 10.000 ha (Gesamtfläche: 105.000 ha). Laut einer im Jahr 2002 veröffentlichten Untersuchung der Akademie für Technikfolgenabschätzung existieren im Land heute gerade noch 6 zusammenhängende Naturräume (im Bereich Nordschwarzwald, Schönbuch und Schwäbische Alb), die jeweils größer als 100 km² sind und zusammen aber gerade mal 2,1 % der Landesfläche ausmachen. Dass diese Entwicklung vor allem für solche Arten, die für ihre Überlebensfähigkeit bestimmte Gebietsgrößen benötigen, nicht folgenlos bleiben kann, liegt auf der Hand. Eine schleichend fortschreitende Verarmung der biologischen Vielfalt in unserer Landschaft ist damit vorprogrammiert.

Bislang ist nicht einmal im Ansatz erkennbar, dass die Landesregierung eine Strategie hätte, die geeignet wäre der oben beschriebenen Negativentwicklung wirksam zu begegnen. In seinem bereits erwähnten Sondergutachten hat der von der Landesregierung berufene Nachhaltigkeitsbeirat deutlich gemacht, dass eine Trendumkehr beim Flächenverbrauch nur dann realisierbar sein wird, wenn man bereit ist, in der Bodenschutzpolitik völlig neue Wege zu beschreiten. Mit den Möglichkeiten, die das Planungsrecht bietet – so die Einschätzung des Gutachtergremiums –, wird man das Problem des ständig wachsenden Flächenverbrauchs allein nicht lösen.

Wie zuvor bereits mehrere Experten (Dr. Bizer, TH Darmstadt; Dr. Walz, ISI Karlsruhe) anlässlich einer von der Landtagsfraktion der Grünen durchgeführten Fachanhörung, so empfiehlt auch der Nachhaltigkeitsbeirat zur Steuerung des Flächenverbrauchs die Einführung eines Systems handelbarer Flächenzertifikate. Die Grundidee des Konzepts stellt sich wie folgt dar: Zunächst müssen seitens des Landes quantitative Ziele für die in den kommenden Jahren maximal zulässige Flächenumwandlung festgelegt werden. Der Nachhaltigkeitsbeirat empfiehlt hier eine stufenweise Absenkung von derzeit

rund 11 ha/Tag auf 8 ha/Tag ab 2005; 6 ha/Tag in der Periode 2010 bis 2015; 4 ha/Tag in der Periode 2015 bis 2020 und ab 2020 maximal 3 ha/Tag. In einem zweiten Schritt sind landesweit die Ausschlussflächen zu bestimmen, die z.B. aus Gründen des Naturschutzes, des Hoch- und Grundwasserschutzes oder der Ernährungssicherung für eine potenzielle Umnutzung in Siedlungs- und Verkehrsflächen ausscheiden. Der auf Grundlage der festgelegten Zielgröße maximal zur Verfügung stehende Flächenumfang werde dann nach festzulegenden Kriterien (z.B. Einwohnerzahl) den Kommunen des Landes Flächenkontingente für die jeweiligen Handelsperioden zugeteilt. Analog dem zum 1. Januar 2005 startenden Emissionszertifikatehandel könnten die Kommunen das ihnen zur Verfügung stehende Kontingent an einer Börse verkaufen bzw., bei Bedarf, zusätzliche Kontingente erwerben. Ein Verkauf von Kontingenten ist somit für Gebietskörperschaften interessant, die z. B. aus Gründen des Natur- oder Grundwasserschutzes keine ausreichenden Möglichkeiten für weitere bauliche Entwicklung im Außenbereich haben bzw. weil sie den Schwerpunkt auf Innenentwicklung bzw. Mobilisierung ungenutzter industrieller Brachflächen legen und damit bewusst auf die weitere Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich verzichten. Die mit dem Zertifikatehandel einhergehenden Kosteneinsparmöglichkeiten werden wesentlich dazu beitragen, dass die Kommunen ihre Anstrengungen verstärken, um bestehende Siedlungsbrachen zu mobilisieren und Baulücken zu schließen, bevor neue Planungen im Außenbereich in Betracht gezogen werden.

Ziel des vorliegenden Antrags ist es, das oben beschriebene System des Flächenzertifikatehandels in Baden-Württemberg einzuführen. Flankierend hierzu werden eine Reihe weiterer Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen eine Trendumkehr beim Flächenverbrauch eingeleitet werden soll.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 7. Mai 2004 Nr. 5R-8881/2 nimmt das Wirtschaftsministerium im Einvernehmen mit dem Innenministerium, dem Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum und dem Ministerium für Umwelt und Verkehr zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. die zur Begrenzung des Flächenverbrauchs bislang im Umweltplan enthaltene allgemeine Zielsetzung („drastische Reduzierung bis 2010“) zugunsten der vom „Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung Baden-Württemberg“ (NBBW) in seinem Gutachten („Neue Wege zu einem nachhaltigen Flächenmanagement in Baden-Württemberg“) vorgeschlagenen quantitativen Zielsetzung (8 ha/Tag ab 2005; 6 ha/Tag in der Periode 2010 bis 2015; 4 ha/Tag in der Periode 2015 bis 2020 und ab 2020 maximal 3 ha/Tag) aufzugeben,*

Zu 1.:

Die Landesregierung hält an dem Ziel des Umweltplans Baden-Württemberg fest, die Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis 2010 deutlich zurückzuführen. Sie sieht in der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ein wesentliches Handlungsfeld zur Umsetzung einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung und hat daher

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

entsprechende Leitvorgaben in den Landesentwicklungsplan 2002 aufgenommen, an dem sich alle räumlichen Planungen, insbesondere die Regionalplanung, die kommunale Bauleitplanung und die fachlichen Einzelplanungen auszurichten haben. Die Inanspruchnahme unbebauter Flächen zu Siedlungs- und Verkehrszwecken steht in einem Spannungsfeld komplexer gesellschaftlicher Zielkonflikte: Einerseits wird sozialen und wirtschaftlichen Anforderungen z.B. im Hinblick auf Wohnen, Infrastruktur und Gewerbe Rechnung getragen, andererseits werden Eingriffe in Natur und Landschaft mit Auswirkungen auf die biologische Vielfalt vorgenommen sowie land- und forstwirtschaftliche Nutzungsmöglichkeiten vermindert. Dies erfordert eine sorgfältige Abwägung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Belange auf allen Planungsebenen. Eine landesweite Festlegung zeitlich gestaffelter quantitativer Vorgaben zur maximal zulässigen Flächeninanspruchnahme würde dem komplexen Wirkungsgefüge der Raumnutzung, der Dynamik gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen und der erforderlichen Flexibilität bei veränderten Rahmenbedingungen nicht angemessen Rechnung tragen.

2. a) *gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden und Regionalverbänden ein Aktionsprogramm zu entwickeln, das geeignet ist, diese Ziele mit den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsbedürfnissen des Landes insbesondere im Wohn- und Gewerbebau so weit wie möglich in Übereinstimmung zu bringen;*

Zu 2. a):

Die Landesregierung hat im Umweltplan 2000 und im Landesentwicklungsplan 2002 wesentliche Weichenstellungen zu einer nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung vorgenommen, konkrete Handlungsfelder zum Flächensparen aufgezeigt und verbindliche raumordnerische Leitvorgaben für die räumliche Planung festgelegt. Sie fördert die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung darüber hinaus durch ein breit gefächertes Bündel von bewusstseinsbildenden, informativen, beratenden und kooperationsfördernden Maßnahmen, durch Unterstützung von Best Practice-Beispielen sowie durch gezielte förderpolitische Impulse für die Innenentwicklung und die Wiedernutzung von Brachflächen. Die schon in Landtagsdrucksache 13/1010 dargestellten Maßnahmen werden konsequent fortgeführt und zielgerichtet akzentuiert (siehe dazu auch Stellungnahme zu 5. a). Die von der Landesregierung initiierten Modellprojekte wie „Kommunales Flächenmanagement“ (www.xfaweb.baden-wuerttemberg.de/fofaweb), „Innenentwicklung PUR – planen und realisieren“ (www.uvm.baden-wuerttemberg.de), Internet-Portal „Ökologische Stadt- und Gemeindeentwicklung“ (www.oesge-bw.de), „Regionaler Gewerbeflächenpool Neckar-Alb“ und „Modellvorhaben zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung innerörtlicher Potenziale (MELAP)“ (www.melap-bw.de) stoßen auf großes Interesse und haben auch über das Land hinaus bereits Nachahmung gefunden. Der Transfer von Ergebnissen aus den Modellprojekten soll intensiviert werden.

Der Mitte 2002 eingerichtete Interministerielle Arbeitskreis „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ (IMAK) hat in seinem Anfang 2004 vorgelegten Bericht eine systematische Bestandsaufnahme der flächenpolitischen Maßnahmen vorgenommen, wesentliche Interessenkonflikte und Möglichkeiten der Konfliktbewältigung aufgezeigt und Empfehlungen und Anregungen für ein ressortübergreifendes Handlungsprogramm zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme formuliert. Der Bericht hebt die Gleichrangigkeit ökologischer, ökonomischer und sozialer Nachhaltigkeitsziele und die Bedeutung der kommunalen Ebene bei der Dämpfung der Flächeninanspruchnahme hervor und setzt bei seinen Empfehlungen neben der konsequenten Anwendung von Planungsinstrumenten und flankierenden förderpolitischen

Impulsen vor allem auf informative, kooperative, dialog- und konsensorientierte Instrumente und Maßnahmen, die auf Qualität und Effizienz der Flächennutzung zielen. Die Landesregierung hat auf der Grundlage des Berichts die beteiligten Ressorts beauftragt, auf eine Umsetzung der im Landesentwicklungsplan 2002 verankerten Leitvorgaben hinzuwirken und die Initiativen zu einer nachhaltigen und flächensparenden Siedlungsentwicklung im Dialog mit den kommunalen Landesverbänden und weiteren Akteuren weiterzuführen.

2. b) *die kommunalen Planungsträger aufzufordern, ihre Verkehrswegeplanungen und Baulandausweisungen verstärkt an den vom Nachhaltigkeitsbeirat vorgegebenen Zielen zu orientieren,*
3. b) *darauf hinzuwirken, dass dem Aspekt des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden (gemäß § 1 Baugesetzbuch) im Zuge der Genehmigung von Regionalplänen und Flächennutzungsplänen verstärkt Rechnung getragen wird;*

Zu 2. b) und 3. b):

Die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung erfolgt wesentlich im Zusammenspiel von überörtlicher Raumordnung und kommunaler Bauleitplanung, bei dem die Landes- und Regionalplanung einen übergeordneten Orientierungsrahmen zur räumlichen Entwicklung vorgibt, der der kommunalen Ebene jedoch hinreichende Gestaltungsspielräume im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich geschützten Planungshoheit belässt.

Zentrale Aufgabe der Regionalplanung ist es, die Leitvorgaben des Landesentwicklungsplans zur Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung räumlich und sachlich zu konkretisieren und auf deren Umsetzung hinzuwirken. Den Festlegungen in den Regionalplänen geht stets ein breiter Abstimmungsprozess voraus, der die unterschiedlichen fachlichen Anforderungen an den Raum und die Belange der Kommunen berücksichtigt. Die regionalplanerischen Festlegungen weisen dadurch ein hohes Maß an Partizipation und demokratischer Legitimation auf. Die Träger der Regionalplanung entscheiden nach Maßgabe bestehender gesetzlicher Regelungen in eigener Verantwortung. Die Einhaltung der bundes- und landesrechtlichen Vorgaben wird im Rahmen der Genehmigung der Regionalpläne geprüft.

Die Träger der Bauleitplanung haben bei der Aufstellung von Bauleitplänen die Vorgaben des Landesentwicklungsplans und der Regionalpläne als Ziele der Raumordnung zu beachten und als Grundsätze der Raumordnung in der planerischen Abwägung zu berücksichtigen. Sie sind nach § 1 a des Baugesetzbuchs (BauGB) zudem verpflichtet, bei der Aufstellung von Bauleitplänen mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die Träger der Bauleitplanung tragen diesem Gebot im Rahmen der Abwägung Rechnung. Dabei sind ökologische, ökonomische und soziale Ziele gleichwertig zu berücksichtigen. Im Übrigen wird durch die derzeitige Novellierung des Baugesetzbuchs der Schutz der Umwelt weiter verstärkt.

Die Bauleitplanung fällt in die kommunale Planungshoheit. Sie ist eine weisungsfreie Aufgabe, auf die die Landesregierung keinen unmittelbaren Einfluss hat. Das Wirtschaftsministerium hat als bislang zuständige oberste Baurechtsbehörde die Genehmigungsbehörden jedoch dazu angehalten, bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen einen strengen Maßstab an die Begründung für neue Flächenausweisungen im bisherigen Außenbereich anzulegen.

Die höheren Raumordnungsbehörden und die Regionalverbände sind als Träger öffentlicher Belange an den Bauleitplanverfahren beteiligt, um die Träger der Bauleitplanung über die Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu unterrichten und auf eine Umsetzung der Raumordnungspläne hinzuwirken. Die raumordnerische Unterrichtung und Beratung in den Verfahren der Flächennutzungsplanung nimmt sowohl auf die konkrete Standorteignung einzelner Flächendarstellungen als auch auf die Bemessung des Flächenbedarfs und des Umfangs künftig erforderlicher Neubauf Flächen Bezug.

Wirtschaftsminister Dr. Döring hat in einem „Flächenspar-Appell“ im Juli 2003 die Träger der Regional- und der Bauleitplanung und die Genehmigungsbehörden aufgefordert, sich für Innenentwicklung und Flächensparen zu engagieren, die landesplanerischen Leitlinien zur nachhaltigen Raum- und Siedlungsentwicklung strikt zu beachten und die Planungsinstrumente konsequent anzuwenden.

Die zuständigen Ressorts wirken zudem auf vielfältige Weise auf die Träger der Bauleitplanung ein mit dem Ziel, dem Gebot zum sparsamen Umgang mit der Fläche bei der städtebaulichen Planung verstärkt zu entsprechen. Dies erfolgt durch Aus- und Fortbildungsmaßnahmen, Beratung und Informationsvermittlung durch Veröffentlichungen, Arbeitshilfen, Modellvorhaben und Kongresse (siehe dazu auch Stellungnahme zu 2. a) und 5. a). Viele Städte und Gemeinden haben den haushälterischen Umgang mit der Fläche als kommunale Zukunftsaufgabe erkannt, wenden sich verstärkt der Innenentwicklung zu und setzen ein Flächenressourcen-Management ein. Die Landesregierung wird die Zielgruppenarbeit für einen Bewusstseinswandel bei den kommunalen und regionalen Entscheidungsträgern intensivieren.

3. a) *über die Novellierung des Landesplanungsgesetzes darauf hinzuwirken, dass auf der Grundlage der unter Punkt 1 genannten, auf das Land bezogenen Zielsetzung in den Regionalplänen ebenfalls konkrete Mengenziele verankert werden;*

Zu 3. a):

Eine Festlegung konkreter Mengenziele zur Flächenneuinanspruchnahme in Regionalplänen ist mit einer Reihe schwieriger planungsrechtlicher und planungspraktischer Probleme verbunden, die zum einen grundsätzliche Zuständigkeitsfragen des in verschiedene Planungsebenen gestuften Systems der gesamträumlichen Planung betreffen und zum anderen Fragen der sachgerechten Ermittlung und Anwendung entsprechender Zielgrößen aufwerfen. Die Landesregierung wird diese Fragen vertieft untersuchen und prüfen, ob, inwieweit und in welcher Form quantifizierende Vorgaben zur Siedlungsflächenentwicklung in Regionalplänen geeignet und gegebenenfalls im Landesplanungsgesetz zu berücksichtigen sind. Dabei kann grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass die statistische Summenposition „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ keine planungspraktisch geeignete Bezugsgröße für entsprechende Vorgaben darstellt. Diese sollten sich eher auf praxisrelevante Flächenbedarfsfaktoren beziehen wie den Wohnbau- und Gewerbeflächenneubedarf und insbesondere die anzustrebenden Wohndichten, z.B. in Form von Orientierungswerten für angemessene Mindest-Bruttowohndichten bei erforderlichen neuen Wohnbauflächen (vgl. dazu auch Plansatz 3.2.5 des Landesentwicklungsplans 2002).

4. *als zentralen Bestandteil des Aktionsprogramms den Vorschlag des Nachhaltigkeitsbeirats aufzugreifen und dem Landtag ein Konzept zur Ein-*

führung eines landesweiten Systems handelbarer Flächenzertifikate vorzulegen;

Zu 4.:

Die Einführung eines landesweiten Systems interkommunal handelbarer Flächenausweisungsrechte auf der Basis vom Land zentral vorgegebener maximal zulässiger Flächenwidmungskontingente ist in dem unter 2. a) genannten Handlungsprogramm nicht enthalten. Der Interministerielle Arbeitskreis hat entsprechende Vorschläge erörtert, aufgrund verfassungsrechtlicher und planungspolitischer Bedenken, auch im Hinblick auf den zusätzlichen Regulierungs- und Bürokratieaufwand, aber von einer Anwendungsempfehlung abgesehen. Die Landesregierung wird den Vorschlag des Nachhaltigkeitsbeirats und die diesbezüglichen Bedenken vertieft prüfen und mit den kommunalen Landesverbänden erörtern.

5. die Akzeptanz und die Wirksamkeit eines solchen Handelssystems durch flankierende Maßnahmen zu erhöhen, die insbesondere nachfolgende Punkte umfassen:

a) verstärkte Förderung von Maßnahmen, die geeignet sind, die Innenentwicklung der Kommunen durch Mobilisierung von Brachflächen und Baulücken zu stärken;

Zu 5. a):

Die Stärkung der Innenentwicklung der Kommunen ist ein zentrales Handlungsfeld zur Umsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Die darauf gerichtete Politik der Landesregierung umfasst eine breite Palette von planerischen, informativen, kooperativen und förderpolitischen Maßnahmen. Ergänzend zu den in Landtagsdrucksache 13/1010 dargestellten Maßnahmen wird beispielhaft auf folgende Programme und Initiativen verwiesen:

Die Innenentwicklung der Kommunen wird im Rahmen der Städtebauförderung nachhaltig gestärkt. Die Neustrukturierung, Umnutzung und Aufbereitung von Brachflächen, bisher militärisch genutzter Gebäude und Liegenschaften sowie Bahnbrachen für andere Nutzungen, insbesondere für den Wohnungsbau, ist ein zentraler Förderschwerpunkt der Stadterneuerungsprogramme. Weitere Förderschwerpunkte sind die Revitalisierung der Innenstädte und Ortszentren, die Sicherung des Wohnungsbestandes, die Stabilisierung und Aufwertung bestehender Industrie- und Gewerbegebiete sowie die ganzheitliche ökologische Erneuerung. Die hohe Nachfrage der Städte und Gemeinden nach Städtebauförderungsmitteln, die sich in einer vier- bis fünffachen Überzeichnung der Programme niederschlägt, belegt gleichermaßen die städtebauliche Ausrichtung auf die Innenentwicklung wie den Handlungsbedarf im Bestand.

In dem im Rahmen des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum vom Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum durchgeführten „Modellvorhaben zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs durch Aktivierung innerörtlicher Potenziale“ (MELAP) werden in ländlich geprägten Orten Verfahren zur Aktivierung innerörtlicher Potenziale erprobt und modellhafte Lösungen zur Vermeidung von Neubaugebieten im Außenbereich realisiert. Das im Februar 2002 ausgeschriebene MELAP ist bei den Kommunen auf großes Interesse gestoßen: Aus insgesamt 200 Anträgen wurden im November 2002 für die erste Projektstufe 41 Orte ausgewählt, in denen konzeptionelle Untersuchungen zur Ermittlung und Aktivierung innerörtlicher Potenziale gefördert wurden. In der zweiten Stufe wurden im Juli 2003 13 Orte ausgewählt,

die für die Umsetzung ihrer Konzeptionen eine verstärkte Förderung erhalten. Hierfür wurden aus dem Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum für die nächsten 5 Jahre rund 10 Mio. € zur Verfügung gestellt. Die positiven Erfahrungen aus der ersten Stufe des MELAP sollen auf weitere Gemeinden und Ortschaften übertragen werden. Deshalb wird künftig auch im Entwicklungsprogramm Ländlicher Raum selbst – beginnend mit dem Jahresprogramm 2004 – ein besonderes Augenmerk auf die Umsetzung ganzheitlicher Entwicklungskonzepte gerichtet, mit denen ein belegbarer Beitrag zur Eindämmung des Landschaftsverbrauchs geleistet wird.

Erhebliche Innenentwicklungspotenziale können durch die Mobilisierung bahnbetrieblich entbehrlcher Flächen und Gebäude erschlossen werden. Ergänzend zur Förderung konkreter Einzelprojekte der Bahnflächenumnutzung im Rahmen der Stadterneuerungsprogramme und des Entwicklungsprogramms Ländlicher Raum hat das Wirtschaftsministerium mit dem Umwelt- und Verkehrsministerium, dem Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum und den Kommunalen Landesverbänden einen Koordinierungskreis eingerichtet, der mit der DB Services Immobilien GmbH Kontakt hält, um die Flächenmobilisierung grundsätzlich und konzeptionell sowie in Einzelfällen konkret voran zu bringen. Wesentliche Erfolge bei der Mobilisierung von nicht mehr betrieblich benötigten Bahnliegenschaften wurden bislang durch direkte Grunderwerbsverhandlungen der Städte und Gemeinden mit der DB Services Immobilien GmbH bzw. Aurelis GmbH sowie im Rahmen des „Bahnhofstandorte-Programms“ des Raumordnungsverbands Rhein-Neckar erreicht, durch das für mehr als 20 aufgelassene Bahnbereiche Prozesse zur Revitalisierung und Umnutzung angestoßen wurden.

Zur Stärkung der Innenentwicklung haben das Ministerium für Umwelt und Verkehr und das Wirtschaftsministerium in einer gemeinsamen Informationsaktion im Februar/März 2004 den Gemeinden, Landkreisen, Regionalverbänden und Regierungspräsidien ein umfangreiches Materialpaket, bestehend aus dem Tagungsband des Kongresses „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“, einer Kurzfassung der Studie „Innenentwicklung PUR – planen und realisieren“ und praxisnahen Arbeitshilfen zum Kommunalen Flächenmanagement, zugeleitet.

Zur Auszeichnung und Bekanntmachung von vorbildhaften Praxisbeispielen im Rahmen der geförderten Stadterneuerung hat das Wirtschaftsministerium gemeinsam mit der Architektenkammer Baden-Württemberg den Landeswettbewerb „Zukunftsfähige Stadterneuerung in Baden-Württemberg 2004/2005“ ausgelobt, der insbesondere auch zum Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch von innovativen Lösungen beim Bauen im Bestand und bei der Stärkung der Innenentwicklung beitragen soll.

Das Wirtschaftsministerium plant darüber hinaus im Zuge der Fortführung der Studie „Innenentwicklung PUR – planen und realisieren“ die Unterstützung von Innenentwicklungskonzepten in zwei Modellkommunen in Baden-Württemberg.

5. b) verstärkte Berücksichtigung des Flächenverbrauchs bei der Vergabe von Fördermitteln aus dem Landeswohnungsbauprogramm durch

- Verbesserung der Konditionen für den Erwerb von Belegungsbindungen;*
- Schaffung eines Fördervorrangs für Projekte mit hoher Flächenausnutzung;*

– Wiederaufnahme der Vergabe von Umzugsprämien an Senioren, die in eine kleinere Wohnung umziehen;

Zu 5. b):

Das der Sicherung einer angemessenen Wohnungsversorgung und der Möglichkeit der Wohneigentumsbildung auch einkommensschwächerer Haushalte dienende Landeswohnraumförderungsprogramm 2004 trägt den in § 6 des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) verankerten Grundsätzen Rechnung, wonach bei der sozialen Wohnraumförderung der sparsame Umgang mit Grund und Boden, die ökologischen Anforderungen an den Bau und die Modernisierung von Wohnraum sowie ressourcenschonende Bauweisen zu berücksichtigen sind.

Der Erwerb von Belegungsrechten wird im Landeswohnraumförderungsprogramm 2004 gefördert, wenn Gemeinden Belegungsrechte an Wohnungen, für die keine sonstige Förderung nach dem Landeswohnraumförderungsprogramm in Anspruch genommen wird, für die Dauer von mindestens 10 Jahren erwerben. Gewährt wird ein Zuschuss in Höhe von 60,- €/m² tatsächlicher Wohnfläche. Da die Fördermittel im Landeswohnraumförderungsprogramm 2004 auf 38,5 Mio. € begrenzt sind, können weitere Mittel für die Verbesserung der Konditionen für den Erwerb von Belegungsbindungen nicht eingesetzt werden.

Das noch im Vorjahr angebotene Sonderprogramm „Attraktive Innenstadt“ und die Modellprojekte des „Ökologischen und innovativen Bauens“ können wegen des begrenzten Mittelvolumens im Programmjahr 2004 nicht fortgeführt werden. Im Übrigen sind die Förderangebote sowohl in der Eigentumsförderung als auch in der Mietwohnraumförderung finanziell so geschnitten, dass mit dieser Förderung nur solche Projekte realisiert werden können, die die Wohnbauflächen optimal ausnutzen. Durch die vorgegebenen Kostenobergrenzen und die begrenzte Höhe der Förderdarlehen ist gewährleistet, dass Bauvorhaben mit großen Grundstücksflächen in der Regel nicht realisiert werden können.

Die aufgrund der gegenwärtigen Haushaltssituation eng begrenzten Fördermittel erlauben es derzeit nicht, das in den Jahren 1990 bis 1996 angebotene Umzugsprämienförderungsprogramm neu aufzulegen.

5. c) verstärkte Berücksichtigung des Flächenverbrauchs im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms (z.B. über Modellprojekte für Geschosserhöhungen in bestehenden Wohnsiedlungen und Modellprojekte für mehrgeschossige Nutzung in Gewerbegebieten);

Zu 5. c):

Die Städtebauförderung ist eine gezielte Antwort auf den „Flächenverbrauch“. Grundvoraussetzung für die Vergabe von Fördermitteln ist das Vorliegen städtebaulicher Missstände in einem festgelegten Gebiet. Fördergegenstand der Städtebauförderung ist kein Einzelprojekt, sondern der langjährige Erneuerungsprozess als Gesamtmaßnahme. Soweit die Anträge der Städte und Gemeinden auf Aufnahme in ein Programm der Städtebauförderung den unter 5. a) genannten Förderschwerpunkten entsprechen, werden sie vorrangig berücksichtigt. Die Städte und Gemeinden haben im Übrigen bei der Antragstellung darzulegen, ob und wie viele Hektar Neubauland durch die beantragte Sanierungsmaßnahme eingespart werden.

5. d) Propagierung von Alternativen zum frei stehenden Einfamilienhaus (u.a. durch Information über attraktive Wohnmöglichkeiten für Familien mit Kindern im Rahmen einer verdichteten Bebauung);

Zu 5. d):

Die Städtebaupolitik der Landesregierung ist seit Jahren darauf gerichtet, den Trägern der Bauleitplanung, Stadtplanern, Architekten, allen am Bau Beteiligten und der breiten Öffentlichkeit auch die Vorteile „kompakter“ Bau- und Wohnformen nahe zu bringen. In zahlreichen Bundes- und Landeswettbewerben, Modellvorhaben, Ausstellungen und Broschüren wurden und werden Planungskonzepte und beispielhafte Lösungen für Wohnquartiere an städtebaulich und infrastrukturell integrierten Standorten vorgestellt, die sich durch optimierte, effiziente und kostengünstige Erschließung, angemessene bauliche Dichte, flächenschonende Parkierung, attraktives Wohnumfeld und anspruchsvolle Gestaltung auszeichnen und qualitätsvolles, individuelles Wohnen ermöglichen. Allerdings erschweren spezifische Wohnwünsche und tradierte Wohnvorstellungen häufig die Umsetzung solcher Konzepte.

Die beispielhafte Vorstellung von innovativen Lösungen für eine bedarfsgerechte und flächenschonende Wohnbaulandbereitstellung ist Ziel der Veranstaltung „Baulandinitiative Baden-Württemberg“, die das Wirtschaftsministerium gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen und mit Unterstützung von Städte-, Gemeinde- und Landkreistag am 11. Mai 2004 in Stuttgart durchführt. Dabei werden die aktuellen und künftigen Rahmenbedingungen der Wohnbaulandentwicklung im Spannungsfeld von Flächensparen und Flächenbedarf beleuchtet, Best Practice-Beispiele der Wohnbauflächenbereitstellung vorgestellt und innovative Planungen der Reihenhausbauung und des Mehrfamilienhausbaus als Alternativen zum frei stehenden Einfamilienhaus aufgezeigt, darunter auch Projekte, die mit Vorab-Beteiligung der künftigen Bewohner realisiert wurden. Es ist geplant, die „Baulandinitiative“ auf der Basis der Ergebnisse der Auftaktveranstaltung über Workshops, Projekte und Initiativen vor Ort fortzuführen.

6. die Reduzierung des Flächenverbrauchs auch im Rahmen der anstehenden Novellierung des Landesnaturschutzgesetzes zu berücksichtigen, indem unter anderem nachfolgende Punkte in die Novelle mit aufgenommen werden:

a) Stärkung des Instruments der Landschaftsplanung, indem deren Ergebnisse grundsätzlich in die jeweilige Bauleitplanung übernommen werden müssen. Die Nichtberücksichtigung von Inhalten der Landschaftsplanung ist zu begründen;

Zu 6. a):

Die rahmenrechtlichen Vorgaben des Bundes gemäß § 14 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG), die in Landesrecht umzusetzen sind, sehen eine Stärkung der Landschaftsplanung insoweit vor, als die Inhalte der Landschaftsplanung in Planungen und Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen sind. Darüber hinaus sieht das BNatSchG eine Begründungspflicht vor, wenn den Inhalten in den Entscheidungen nicht Rechnung getragen werden kann. Eine weiter gehende Verbindlichkeit der Landschaftsplanung im Sinne einer Integration in die Bauleitplanung wäre nur im Zusammenhang mit ihrer inhaltlichen Reduzierung sinnvoll möglich. Es erscheint deshalb sachgerecht, in der Novellierung die bisherige landesrechtliche Regelung beizubehalten, nach der die Landschaftspläne in die Bauleitpläne aufgenommen werden, soweit dies erforderlich und geeignet ist.

Die Ausarbeitung und Fortschreibung von Landschaftsplänen ist als Grundlage für die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Flächennutzungsplänen regelmäßig erforderlich, um Maßnahmen zur Verwirklichung von Zielsetzungen des Naturschutzes, der Landschaftspflege und der Erholungsvorsorge sowie zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft darzustellen. Dies gilt entsprechend für die Ausarbeitung von Grünordnungsplänen bei der Aufstellung von insbesondere größeren Bebauungsplänen. Die Darstellungen von Landschaftsplänen und Grünordnungsplänen sind gemäß § 1 a Abs. 2 BauGB bei der Aufstellung, Ergänzung, Änderung oder Aufhebung von Bauleitplänen in der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB zu berücksichtigen. In den Erläuterungsberichten und Begründungen der Bauleitpläne ist darzulegen, wieweit die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt worden sind.

6. b) Aufbau eines Biotopverbundsystems, das 15 % der Landesfläche umfasst und darauf abzielt, einer weiteren Reduzierung der biologischen Vielfalt entgegenzuwirken;

Zu 6. b):

Nach § 3 BNatSchG ist als Zielgröße für die Schaffung eines Biotopverbundsystems mindestens 10 % der Landesfläche vorgesehen. Die Landesregierung ist grundsätzlich der Auffassung, dass solche quantifizierte Vorgaben für Verbundstrukturen der vielfältigen und völlig unterschiedlichen naturräumlichen Ausstattung des Landes nicht angemessen Rechnung tragen. Dies gilt insbesondere insoweit, als nicht alle Landschaftsstrukturen und -elemente für einen Biotopverbund geeignet sind; diese erlauben deshalb auch nur begrenzt Rückschlüsse auf die ökologischen Qualitäten des jeweiligen Naturraums. Vor diesem Hintergrund hält es die Landesregierung nicht für zielführend, über die o.g. rahmenrechtlich festgeschriebenen Vorgaben hinauszugehen.

6. c) angesichts der in Baden-Württemberg im Verlauf der letzten Jahrzehnte massiv vorangeschrittenen Flächenzerschneidung rechtliche Anforderungen zum Schutz der noch verbliebenen unzerschnittenen Landschaftsräume vorzusehen.

Zu 6. c):

Die Bedeutung der großflächigen unzerschnittenen Landschaftsräume ist der Landesregierung bekannt (vgl. z.B. Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung Nr. 214 Landschaftszerschneidung in Baden-Württemberg). Ihr Schutz ist im Landesentwicklungsplan 2002 als ein von allen Planungsträgern zu beachtendes Ziel der Raumordnung verankert. Im Rahmen der Novellierung des Naturschutzgesetzes ist darüber hinaus beabsichtigt, die Bedeutung dieser Räume entsprechend zu würdigen. Der Landesentwicklungsplan legt zur Entwicklung eines ökologisch wirksamen großräumigen Freiraumverbunds überregional bedeutsame naturnahe Landschaftsräume fest und fordert in Plansatz 5.1.2.2, dass diese möglichst unzerschnitten in ihrem landschaftlichen Zusammenhang erhalten werden sollen. In großen unzerschnittenen Räumen sind Eingriffe mit Trennwirkung auf das Unvermeidbare zu beschränken, unabwiesbare linienförmige Infrastruktureinrichtungen möglichst mit bestehenden zu bündeln und überregional bedeutsame Ver- und Entsorgungseinrichtungen grundsätzlich zu vermeiden.

Dr. Döring
Wirtschaftsminister