

ARL · Vahrenwalder Straße 247 · 30179 Hannover
Landtag NRW
Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
z. Hd. Thomas Wilhelm
PF 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4355

Alle Abg

Geschäftsstelle der ARL
Dr. Barbara Warner
Leiterin des Referats "Ökologie und
Landschaft"

arl@arl-net.de
Tel. +49 511 348 42-0
Fax +49 511 348 42-41
Vahrenwalder Straße 247
30179 Hannover
www.arl-net.de

Ihr Zeichen/Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
Wa/Lu
Kontakt
Tel. +49 511 34842-22
warner@arl-net.de

27.9.2021

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Acker, Wiesen und Natur erhalten, Lebensgrundlagen schützen – Flächenfraß endlich beenden!“ (Drucksache 17/14047)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Geschäftsstelle der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) wurde um eine schriftliche Stellungnahme zum oben genannten Antrag angefragt. Als Leiterin des wiss. Referates „Ökologie und Landschaft“ der ARL komme ich diesem Anliegen sehr gerne nach.

1. zur Ausgangslage:

Nach Artikel 20a GG schützt der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“. Lebendiger Boden ist elementar für Artenvielfalt, Wasserhaushalt und Nahrungserzeugung, ebenso wichtig für die Bindung von CO₂.

Freiraum ist ein knappes Gut, insbesondere in Agglomerationen. Die mit seiner (potenziellen) Nutzung verbundenen Interessen und Konkurrenzen sind vielfältig. Die seit vielen Jahren geführten Diskussionen der **Bundesraumordnung** um Flächensparziele („30 ha“, „unter 30-ha“ oder „Null-Hektar“) zeigen, dass eine Trendwende im Flächenverbrauch zwar als politisches Ziel debattiert und kommuniziert wird, jedoch nur langsam vor Ort greift. So wurden im Bundesdurchschnitt in 2019 noch immerhin 52 ha in Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) umgewandelt. Aus Sicht der Raumentwicklung ist es daher angezeigt, das Thema „Flächensparen“ auch auf der politischen Agenda weit oben anzusiedeln, auf allen Planungsebenen. Wenn konkrete Flächensparziele dabei auf Länderebene definiert werden, ist dies zunächst auch aus Planungssicht zu begrüßen, weil damit signalisiert wird, dass das Ziel der Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme für SuV sowohl fundiert diskutiert wurde als auch zentrale Bedeutung für die Landesplanung haben soll.

Im Zeichen der zunehmenden Belastung von Ökosystemen, Klimawandelfolgen und des hier behandelten Drucks auf Fläche zur Nahrungsproduktion ist es aus Sicht der Raumentwicklung und -planung angezeigt, bei der Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen zentral auf den Schutz von Fläche resp. Böden zu achten. Die Umsetzung dieses Zieles in den Regionen und Kommunen ist dabei die zentrale Herausforderung.

Die Länder sollten das Ziel der Reduktion des Siedlungsflächenverbrauchs aktiv unterstützen (nach §2 (2) des ROG, Grundsatz: „(...) Die Siedlungstätigkeit ist räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. Der Freiraum ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen zu schützen; es ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames

Freiraumverbundsystem zu schaffen. Die weitere Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich zu vermeiden; die Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen“). Auch §2 (6) weist als Grundsatz in diese Richtung: „(...)Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen. Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind auszugleichen, den Erfordernissen des Biotopverbundes ist Rechnung zu tragen“).

Manche Länder haben das Flächensparziel durchaus konkretisiert: der LEP Hessen (2018) nennt 2,5 ha und Mindestdichtewerte, einen Nachweis über Innenentwicklungspotenziale verlangt das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz (2015), Bayern hat als Grundsatz eine Richtgröße von 5 ha/Tag festgelegt (Bayerisches Landesplanungsgesetz 2020), allerdings ohne konkrete quantifizierte Vorgaben für die kommunale Ebene. Die Konkretisierung von politischen Zielen für die kommunalen und regionalen Planungsebenen ist in Fragen des „Flächensparens“ nach wie vor eine zentrale Herausforderung, die kooperativ und mit klaren integrativen Kommunikationskonzepten anzugehen ist, dies haben bspw. Planspiele wie „Fläche im Kreis“ oder zahlreiche kommunale Revitalisierungskonzepte deutlich gezeigt.¹

Insgesamt sprechen wir uns aus Sicht der flächensparenden Raumentwicklung dafür aus, bei der Flächenneuanspruchnahme grundsätzlich ein „Nullsummenspiel“ anzustreben, mit allen Herausforderungen, die hiermit zusammenhängen. Wenn Siedlungsfläche ausgewiesen wird, darf dies nicht zu Lasten des Freiraums, landwirtschaftlicher Fläche oder Waldflächen gehen. Ggf. ist in interkommunaler Absprache für Flächenausgleich zu sorgen, wenn definitiv keine Ausgleichsflächen in der eigenen Kommune zur Verfügung stehen.

Es gibt inzwischen eine Vielzahl von (erprobten) Ansätzen und Instrumenten, um die skizzierten Ziele zu realisieren. Im Einzelfall kann daraus passgenau ausgewählt werden. Das geschieht bislang nur zu selten in verbindlicher Form. Aus Sicht der Raumentwicklung können bspw. **Demographie- oder Vitalitätschecks** bei Siedlungsvorhaben gute Ansätze bieten, Flächenbedarfe für SuV verbindlich für Kommunen zu kommunizieren und festzulegen.² Hier ist Engagement und Weitsicht auch der Länder gefragt, um in Kooperation mit den regionalen Planungsebenen die Kommunen dabei zu unterstützen, im Rahmen ihrer Planungshoheit flächensparend zu agieren. Abgesehen von der zentralen Bedeutung gesunder Böden für Ökosysteme und deren vielfältige Leistungen ist der Schutz und die Freihaltung von Fläche für Nahrungserzeugung zentral, der politische Handlungsbedarf zum Schutz von landwirtschaftlicher Fläche ist groß. Fiskalische Instrumente können hier steuern, damit eine Umwidmung von Ackerland in Bauland nicht preiswerter ist als ein Vorhaben der Innenentwicklung oder die Aktivierung von Potenzialen im Bestand. Neubaulandabgaben werden bspw. als Instrument im Zusammenhang mit kommunalem Flächensparen als zielführend diskutiert: sowohl die ausweisende Kommune bzw. der Planungsträger als auch der Käufer bzw. Investor zahlen bei der Umwandlung von Agrar- in Bauland. So können Renaturierungen von bislang versiegelten Flächen bzw. zerstörten Böden dauerhaft erfolgen.³

Die kürzlich beschlossene Verlängerung des §13b BauGB ist weniger zielführend für eine flächensparende Siedlungsentwicklung, auch da seine Anwendung nicht konkretisiert wurde (wie ist „dringender Wohnraumbedarf“ im Außenbereich zu definieren? Und ist dieser „dringende Bedarf“ auch in ländlichen Regionen „akzeptabel“ im Sinne des Gesetzes? Denn der §13b wurde seit Inkrafttreten eher in ländlichen, dünner besiedelten Regionen in

¹ Siehe hierzu bspw. das Portal „Aktion Fläche“: <https://aktion-flaeche.de/>.

² Zu einem aktuellen Vorhaben siehe bspw. Bayerische Verwaltung für Ländliche Entwicklung (Hrsg.) 2021: Ländliche Entwicklung in Bayern – Planen mit System. Vitalitäts-Check zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden Leitfadens. München. Das online-tool „Projekt-Check 2.0“ ermöglicht es, Flächenplanungen vorzuprüfen: <https://www.projekt-check.de/>.

³ Mehr zum Thema Baulandabgaben bei F. Eichstädt-Bohlig 2021: Bodenverbrauch entschlossen einschränken – Das Modell Baulandabgabe für Renaturierung. Planerin, 2_21: 51-52

Anspruch genommen, nicht wie intendiert in wachsenden Ballungsräumen).⁴ Dabei ist es aus Planungssicht auch in ländlichen Räumen angezeigt, stärker auf Innenentwicklung und vitale Ortskerne zu fokussieren.

Verbindlichkeit und politische Prioritätensetzung sind jedoch zentrale Voraussetzungen dafür, erfolgreich Flächensicherung zu betreiben und Planungsakteure zu unterstützen. Wir stellen bundesweit auch und vor allem in ländlichen Regionen einen Trend zur Flächenneuanspruchnahme für Siedlungszwecke fest, auch dort, wo durchaus Innenentwicklungspotenziale vorliegen. Versiegelung und Inanspruchnahme von produktiven Böden findet somit nicht „nur“ im Umland der Zentren und entlang von Achsen statt, wo regionalplanerisch durchaus auch überkommunal gesteuert werden kann. Inanspruchnahme von Fläche an nicht-integrierten Standorten wird dazu durch beschleunigte Verfahrenswege politisch gefördert, wie die Diskussion um den §13b BauGB zeigt.

Abgesehen von fiskalischen Instrumenten zur Wertsteigerung von Freiraum ist jedoch auch von politischer Ebene aus zu vermitteln, welchen Wert gesunde unversiegelte Böden tatsächlich haben und wie hoch und elementar ihre Leistungen als Ökosysteme sind. Die Diskussion um die Definition um Ökosystemleistungen zeigt aber auch, dass es sehr schwer ist, den „Wert“ von Böden tatsächlich zu monetarisieren, er ist kaum in Zahlen darstellbar.⁵ Notwendig ist daher eine zentrale Kampagne für mehr Wertschätzung der Böden. Hier ist Politik zentral, indem sie vorausschauend agiert im Sinne einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung, und Freiraumschutz und -sicherung als Ausgangsbasis des Flächenmanagements sieht, „vom Freiraum her denkt“, nicht allein von der Siedlungsentwicklung aus.⁶ Mit dem „Masterplan Stadtnatur“ der Bundesregierung liegt ein Maßnahmenprogramm für Kommunen vor, das sich in seinen Zielen bspw. auf die kommunale Landschaftsplanung, auf Entsiegelungsfragen oder auf das Gewässermanagement bezieht.⁷ Angezeigt aus Sicht der kommunalen und regionalen Planung sind in jedem Fall eine aktive Forcierung der doppelten Innenentwicklung, die Förderung von Nutzungsmischung und eine grundsätzlich flächensparende Entwicklung von Neubaugebieten am Siedlungsrand, wenn diese nach Prüfung von Innenentwicklungspotenzialen notwendig sind.

Der Preisdruck und das Subventionssystem, unter dem die Landwirtschaft agiert, fördert große intensiv bewirtschaftete Strukturen. Diversifizierte Betriebe mit kleinen, strukturreichen und bodenschonenderen Wirtschaftsformen haben in diesem agrarpolitischen System zu kämpfen⁸. Die Proteste der Landwirte und Landwirtinnen in den letzten Jahren haben den gesellschaftlichen Blick auf diesen Wirtschaftszweig neu justiert und durchaus geschärft. Abgesehen von den auch in der europäischen Agrarpolitik begründeten Problemen vieler landwirtschaftlicher Betriebe ist es auch aus Planungssicht notwendig, landwirtschaftliche Fläche und gesunde Böden zu erhalten, zu renaturieren und auch vor dem Hintergrund energiepolitischer Ziele zu schützen. Regionale Erzeugung, Direktvermarktung oder Konzepte wie solidarische Landwirtschaft nehmen an Bedeutung zu, und können durchaus Stützpfiler für Betriebe sein.⁹

⁴ UBA (2020): Umweltbundesamt (Hrsg.). Frerichs, S., Hamacher, K., Simon, A., Prenger-Berminghoff, K., Witte, A., Groth, K.-M.: Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BAUGB. Texte 93/2020. Dessau-Roßlau

⁵ Bspw. Naturkapital Deutschland TEEB DE (2018): Werte der Natur aufzeigen und in Entscheidungen integrieren – eine Synthese. Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig.

⁶ Harteisen, Kaether, Kufeld, Malburg-Graf (2021): Instrumente, Modelle und Planungsprozesse zur Steuerung und Gestaltung einer nachhaltigen Raumentwicklung am Beispiel ausgewählter Handlungsfelder. In: Hofmeister, Warner, Ott (Hrsg.) 2021: Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation. Reihe: Forschungsberichte der ARL 15, Hannover: 76-124.

⁷ BMU (2019): Masterplan Stadtnatur. Maßnahmenprogramm der Bundesregierung für eine lebendige Stadt. Berlin

⁸ Eine gute Übersicht hierzu liefert bspw.: Heinrich-Böll-Stiftung (Projektleitung) 2019: Agrar-Atlas. Daten und Fakten zur EU-Landwirtschaft.

⁹ Eine knappe Übersicht hierzu bspw. bei Thomas, F. 2018: „Über Landlust und Höfesterben. Die neue agrarpolitische Debatte“. In: Politische Ökologie 154: 26-33

Wir sind auf Freiraum als Retentionsraum bei Hochwasserereignissen angewiesen, wenn in Flusseinzugsgebieten weiterhin (sicher) gesiedelt werden soll. Der Schutz von Grünland hat in Flusseinzugsgebieten auch in diesem Zusammenhang eine zentrale Bedeutung, ebenso eine extensive Nutzung und ein Ausbau von Flussauen. Aus Planungssicht zentral ist auch die große Bedeutung von Freiraum bei Klimawandelfolgen in Städten (Versickerung, das Thema „Schwammstadt“, Frischluftschneisen, Gesundheitsschutz, Naturerleben etc.).

2. zu den Maßnahmen zum Erhalt landwirtschaftlicher Flächen

Schutz landwirtschaftlicher Fläche sollte politisch unterstützt werden. Insbesondere im Kontext der Regionalplanung können zusammen mit den Flächeneigentümern bzw. -nutzern Flächen erfasst und mit Entwicklungsperspektiven bedacht werden. Kooperative Ansätze zur Siedlungsflächenentwicklung sollten aus Sicht der Regionalentwicklung und -planung explizit gefördert werden. Die Landwirtschaft sollte als zentraler Flächenakteur in diese Diskussionen einbezogen werden, dies betrifft auch das **Monitoring** von Landwirtschaftsflächen bzw. deren Entwicklung. Im Vorfeld sind für zielführende Monitoring-Ansätze jedoch noch methodische und inhaltliche Fragen verbindlich zu klären, um vorhandene Schwächen der Statistik zu überwinden und verwertbare Daten erhalten zu können.

Ein zentraler Partner ist hier auch die Regionalplanung, die ein regionales **Siedlungsflächenmanagement** aktiv forcieren und dabei unterstützen kann, kommunale Einzelinteressen in Flächenfragen im Interesse der Region zu moderieren. Erprobte Instrumente wie Flächenpools (bspw. auch in NRW-Kommunen), Flächenzertifikate, Ansätze von Kreislaufwirtschaft oder die gemeinsame Diskussion von Siedlungsbereichen in Regionalplänen erfordern interkommunales und integriertes (d.h. akteursübergreifendes) Handeln. Hier sei bspw. auf das Agglomerationsprogramm der Region Köln-Bonn hingewiesen, das sich mit seiner hohen Beteiligungsvielfalt und intensiven Prozessbegleitung mit einem strategischen Freiraumkonzept befasst, das teilraumspezifische Leitbilder auf Basis der Funktionen der Landschaft formuliert,¹⁰ sowie auf das Flächenportal NRW und die Aussagen bspw. der „Allianz für die Fläche NRW“ und neuere interkommunale, explizit transdisziplinär konzipierte Projekte.¹¹ In Aushandlungsprozessen sollte „pro Fläche“ argumentiert und zentral diskutiert werden, warum es wichtig ist bzw. sein kann, betreffende Flächen freizuhalten. So sind bei den Themen Hochwasserschutz und Naturschutz bereits jetzt verbindliche Grenzen gesetzt, aufgrund des Schutzes bedrohter Arten und der verbindlichen Festlegung bspw. von HQ 100-Gebieten in Hochwassergefahrenkarten.

Das Konzept der Flächenkreislaufwirtschaft ist aus Planungssicht durchaus grundlegend, Siedlungsbedarfe in Wachstumsregionen mit der Wiederherstellung von Böden in absehbar nicht mehr genutzten Arealen zu verknüpfen.¹² Das Thema Ausgleich ist aus Planungssicht ebenfalls zentral, denn auch hier wird Fläche beansprucht. Es sollte deutlich werden, wo wieviel Landwirtschaftsfläche in Anspruch genommen wird, und wie sich der Verlust kompensieren lassen kann.

Die Einführung eines besonderen **Planzeichens für landwirtschaftliche Flächen** ist im Sinne einer zunehmenden Verbindlichkeit des Anliegens „Flächensparen“ aus Sicht der überkommunalen Raumentwicklung durchaus zu begrüßen. Regionalplanerische Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete für die landwirtschaftliche Nutzung kommen hierfür in Frage.¹³ Eine Verknüpfung mit Regeln für umweltverträgliche Nutzungsformen wäre dabei anzustreben. Die Rolle der Landwirtschaft in der Diskussion um eine nachhaltige Raumentwicklung im Allgemeinen und um die Reduzierung des Flächenverbrauchs im Besonderen kann so besser definiert werden, und es kann eher Verbindlichkeit bei der Diskussion um Flächenausweisungen geschaffen werden. Sammelkategorien, mit denen

¹⁰ <https://www.agglomerationsprogramm.de/basisinformation/bausteine-prozess>

¹¹ Bspw. das Projekt NEILA: <https://www.region-bonn.de/projekt-details/neila>

¹² BBSR/BBR, Hrsg. (2010): Neue Zugänge zum Flächenrecycling. IZR-Heft 1/2010, Bonn.

¹³ Jacoby; Job; Kment; Miosga (2018): Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 111. https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_111.pdf [abgerufen am 02.01.2019].

verschiedene Freiraumfunktionen gleichzeitig gesichert werden sollen, legen eher nahe, die Relevanz von „mitgenannten“ Unterkategorien bzw. einzelnen Raumbfunktionen unterzubewerten. Dies wird derzeit im Zusammenhang der oft erfolgten gemeinsamen Definition bspw. von regionalen Grünzügen und Retentionsflächen diskutiert.

Die **Regionalplanung und Regionalentwicklung** sehen wir im Planungsprozess als zentrale Akteure, um die Interessen der Kommunen bzgl. der Siedlungsflächenentwicklung und die der Landwirtinnen und Landwirte aufzunehmen, zu moderieren und zu gemeinsamen Lösungen zu kommen.

Für die Geschäftsstelle der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft



Dr. Barbara Warner / Wissenschaftliche Referentin, Referat „Ökologie und Landschaft“
ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft / warner@arl-net.de / Tel.: 0049 511 34842 22