

Eckpunktepapier Ziel 14 des Niedersächsischen Weges

Positionen zur Reduktion der Flächenneuanspruchnahme¹ und Neuversiegelung²

1) Ausgangslage:

Die Inanspruchnahme von Flächen durch Siedlung und Verkehr führt zu einer langfristigen Beeinträchtigung von Böden mit Auswirkung auf die natürlichen Bodenfunktionen (Lebensraum, Bestandteil des Naturhaushaltes, Schutz des Grundwassers), die Nutzungsfunktionen (Standort für Land- und Forstwirtschaft) und die Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte. Ein einmal überbauter Boden ist mit seinen natürlichen Funktionen mittelfristig nicht wieder herstellbar. Vielmehr sind durchschnittlich 150 Jahre erforderlich, bis sich auf natürlichem Wege ein Zentimeter humosen Bodens bildet.

Die stärksten negativen Auswirkungen treten bei der Versiegelung von Böden auf. So geht durch Versiegelung unter anderem die Wasserdurchlässigkeit und -speicherfähigkeit, die Bodenfruchtbarkeit, die Filterwirkung gegenüber Schadstoffen, aber auch der Lebensraum für Flora und Fauna verloren. Zu den versiegelten Flächen zählen hierbei wassergebundene Oberflächen sowie asphaltierte, betonierte und gepflasterte Flächen.

Die Beeinträchtigung des Bodens kann wiederum weitere ökologische, ökonomische, städtebauliche und gesundheitliche Auswirkungen zur Folge haben, wie zum Beispiel:

- Erhöhtes Gefahrenpotenzial für Hochwasser,
- Verlust des Bodens als Pflanzenstandort für die regionale Nahrungsmittelproduktion,
- Gefährdung der biologischen Vielfalt und
- Verlust der klimaregulierenden Wirkung von Böden in urbanen Gebieten aufgrund erhöhter Temperaturen und herabgesetzter Verdunstung über versiegelten Flächen.

Ziel 14 des Niedersächsischen Weges strebt an, bis 2030 die Flächen-Neuversiegelung auf weniger als 3 ha/Tag zu begrenzen und bis spätestens zum Jahr 2050 auf Netto-Null zu reduzieren. Ausgehend vom Niedersächsischen Weg wurden diese Ziele auch in das Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) aufgenommen.

Die Flächen-Neuversiegelung in der Statistik wird nicht direkt, sondern über die Flächen-Neuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr berechnet. Es wird eine Versiegelung von ca. 45% der Flächen-Neuanspruchnahme angesetzt. Im Mittel der Jahre 2017-2020 betrug die Flächen-Neuanspruchnahme in Niedersachsen ca. 6,6 ha/Tag. Die Flächen-Neuversiegelung lag 2020 bei ca. 3,2 ha/Tag und damit über dem angestrebten Zielwert. Es besteht also weiterhin Handlungsbedarf, auch aus den folgenden weiteren Gründen:

¹ Flächenneuanspruchnahme (auch „Flächenverbrauch“) bezeichnet die Umwandlung von Flächen des Freiraums (z.B. Acker oder Grünland, Wald) in Siedlungs- und Verkehrsflächen (z.B. Gewerbeflächen und Wohngebiete, aber auch Sport-, Freizeit und Erholungsflächen sowie Friedhöfe). Der Anteil der versiegelten Flächen in diesen Kategorien ist sehr unterschiedlich.

² Bei einer Neuversiegelung werden bislang unversiegelte Böden teilweise abgetragen und überbaut oder befestigt (z.B. als asphaltierte oder gepflasterte Flächen), sodass sie vom Wasser- und Lufthaushalt der Umwelt vollständig oder teilweise abgeschirmt werden. Die Neuversiegelung ist eine Teilmenge der Flächenneuanspruchnahme.

1. Für die Niedersächsische Nachhaltigkeitsstrategie wird eine Flächen-Neuinanspruchnahme von weniger als 4 ha/Tag bis 2030 angestrebt.
2. Für 2050 wird mit der im niedersächsischen Weg genannten Netto-Null-Versiegelung eine Flächen-Kreislaufwirtschaft mit einem Netto-Flächenverbrauch von 0 ha/Tag angestrebt.
3. Die Punkte 1 und 2 stehen mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (2021) sowie den europäischen Zielen für ein ressourcenschonendes Europa in Einklang.

Aus diesen Gründen betrachtet eine zu Ziel 14 eingerichtete Arbeitsgruppe die beiden Parameter „Flächen-Neuinanspruchnahme für Siedlung und Verkehr“ einerseits und „Flächen-Neuversiegelung“ andererseits als ein zusammenhängendes Thema.

Die AG setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Verwaltung und Verbänden zusammen, die sich vier Stakeholdergruppen zuordnen lassen:

- Unterzeichner des Niedersächsischen Weges: Landesregierung (Umweltministerium und Landwirtschaftsministerium), Landwirtschaftskammer, Landvolk Niedersachsen, NABU Niedersachsen, BUND Niedersachsen;
- Weitere Verwaltungseinheiten aus dem Bereich der Raumordnung und Landesentwicklung (Ministerium für Bundes- und Europeanangelegenheiten, Ämter für regionale Landesentwicklung);
- kommunale Spitzenverbände (Niedersächsischer Landkreistag, Niedersächsischer Städte- und Gemeindebund, Niedersächsischer Städtetag);
- Fachbehörden, z. B. Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG), Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN).

Aufgabe dieser AG war es, in mehreren Workshops im Jahr 2021 ein Positions- oder Strategiepapier mit Empfehlungen im Regelungsbereich der Landesregierung zu erarbeiten, die zur Erreichung des Flächenzieles beitragen. Das hier vorliegende Eckpunktepapier ist das Ergebnis dieser Arbeitsgruppe.

2) Niedersächsischer Weg: Vorschläge für zukünftige Maßnahmen

Die Arbeitsgruppe schlägt zehn Maßnahmen vor, die zu drei Themenblöcken gruppiert wurden:

1. Das Land als Vorbild
2. Planung und Planungssicherheit
3. Förderung und Ökonomie

Themenblock I: Das Land als Vorbild

Position 1: Vorbild sein – Flächensparen ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Land, Kommunen, Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern. Die Landesregierung sollte in der Öffentlichkeit und gegenüber den Kommunen deutlich machen, dass sie hinter den Zielen

einer flächensparenden Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung steht³ und die angestrebten positiven Auswirkungen dieses Vorhabens für die Gesellschaft klar machen⁴.

Die Landesregierung sollte außerdem darauf hinwirken, dass bestehende Regelungen zu einer flächensparenden und versiegelungsarmen Planung umgesetzt werden⁵ und dies auf landeseigenen Flächen vorbildhaft verdeutlichen. Durch das Beispiel der Landesregierung können kommunale Entscheidungsträger*innen das Ziel des Flächensparens vor Ort gestärkt vertreten.

Position 2: Einrichten eines begleitenden Gremiums – Um die Zielerreichung sicherzustellen, wird empfohlen, die bestehende Arbeitsgruppe weiterzuführen und zu einem begleitenden Gremium auszubauen⁶. In diesem laufen Informationen zum Querschnittsthema ‚Flächenverbrauch und Bodenversiegelung‘ zusammen mit dem Ziel, Initiativen, Förderungen und Projekte zu vernetzen, abzustimmen und zu steuern. Die in diesem Papier genannten Maßnahmen werden von diesem Gremium weiterentwickelt und, sofern eine Maßnahme umsetzbar und finanzierbar ist, eine Umsetzung im geeigneten Rahmen initiiert. Hierzu bereitet das Gremium Entscheidungsvorlagen auf, um sie in den Lenkungskreis zum Niedersächsischen Weg einzubringen.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt der Landesregierung, in Abstimmung mit diesem Gremium für den Zeitraum nach 2030 Zwischenziele zur Erreichung von Netto-Null-Bodenversiegelung und Flächen-Neuinanspruchnahme bis zum Jahr 2050 aufzustellen und regelmäßig über den Fortschritt zu berichten.

Position 3: Gute Kommunikation – Dem Land wird empfohlen, eine Informationskampagne zu entwickeln, welche das Ziel eines sparsamen Umgangs mit Fläche und Boden fokussiert und mit Good-practice-Beispielen die Chancen und Vorteile einer flächensparenden Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung verdeutlicht (einschließlich alternativer flächensparender Wohnformen). Hierbei sollen zentrale Akteure und Multiplikatoren gezielt einbezogen werden, zum Beispiel Architektenkammern, Ingenieur- und Planungsverbände und weitere. Die Kampagne richtet sich dabei neben der breiten Bevölkerung vor allem an die kommunalen Verantwortlichen wie Bürgermeister*innen oder Entscheidungsgremien wie Räte bzw. Bauausschüsse. Die Kampagne sollte zielgruppengerecht die unterschiedlichen Herausforderungen in urbanen und ländlichen Räumen aufgreifen.

Themenblock II: Planung und Planungssicherheit

Position 4: Transparente Flächensparziele für alle Planungsebenen – Um eine transparente und gerechte Verteilung der gesetzlich⁷ vorgegebenen Reduzierung der Neuversiegelung zu erreichen und die Planungssicherheit zu stärken, sollte die Landesregierung Kriterien und Maßstäbe zur Erfüllung der Flächensparziele aus

³ NAGBNatSchG: Neuversiegelung bis 2030 unter 3 ha/Tag reduzieren und bis 2050 beenden. Nds.

Nachhaltigkeitsstrategie: Flächeninanspruchnahme bis 2030 unter 4 ha/Tag reduzieren. Bestehende Ziele und Grundsätze im LROP (3.1.1) sowie Regelungen des BauGB (§1a).

⁴ siehe Position 3.

⁵ z.B. bestehende Regelungen zu nicht überbauten Flächen von Baugrundstücken gemäß §9 Abs. 2 NBauO, s. entsprechender Erlass des MU v. 11.12.2019.

⁶ Betroffene Ressorts, Vertreter*innen der Landwirtschaft und der Umweltverbände, kommunale Spitzenverbände und ggf. durch letztere benannte Träger der Regionalplanung und kommunale Vertreter sowie Unterstützung durch die Ämter für regionale Landesentwicklung.

⁷ NAGBNatSchG, § 1a, Absatz 1: Neuversiegelung bis 2030 unter 3 ha/Tag reduzieren und bis 2050 beenden.

NAGBNatSchG und Nds. Nachhaltigkeitsstrategie erarbeiten⁸. Auf Grundlage dieser Kriterien und Maßstäbe und unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten sollen die Flächensparziele auf regionaler und lokaler Ebene konkretisiert werden.

Um den Transfer in die Planungspraxis umzusetzen, sollten neben Regionalen Raumordnungsprogrammen auch Flächennutzungspläne und die Planwerke der Landschaftsplanung auf einem aktuellen Stand gehalten und ggf. neu aufgestellt werden, um die aktuellen Rahmenbedingungen des Flächensparens abzubilden und so eine ordnungsgemäße Abwägung für das Schutzgut Fläche zu ermöglichen.

Der Landesregierung wird außerdem empfohlen, basierend auf den positiven Ergebnissen des Modellversuchs zu handelbaren Flächenausweisungsrechten des Umweltbundesamts⁹ und der Teilnahme niedersächsischer Kommunen die Einführung dieser Rechte in Niedersachsen zu prüfen und sich an Bund/Länder-Gesprächen für eine bundesweite Einführung zu beteiligen. [Anmerkung](#)

Position 5: Flächenmanagement stärken – Die Arbeitsgruppe empfiehlt der Landesregierung, die Kommunen beim Flächenmanagement über die Erhebung, Analyse und Bewertung ihrer Entwicklungspotenziale verstärkt zu unterstützen. Ziel des Flächenmanagements ist auch die Förderung regionaler Kooperation, also die Zusammenarbeit über die Grenzen der Kommunen als einzelne Planungsträger hinaus.

Neben der Bereitstellung von statistischen Daten auf den Planungsebenen kann dies insbesondere über die Förderung von Personal (Flächenmanager*innen) geschehen. Um hierfür eine Grundlage zu schaffen, sollte die Landesregierung in einem Pilotprojekt¹⁰ den Einsatz von Flächenmanager*innen erproben, z.B. hinsichtlich deren organisatorischer Ansiedlung und Kompetenzen sowie besonderen Herausforderungen des regionalen Flächenmanagements in Niedersachsen.

Das hier beschriebene Modell des Flächenmanagements sollte auch auf den Ausbau erneuerbarer Energien angewendet werden.

Position 6: Digital unterstützen und beraten – Die Landesregierung sollte die Entwicklung von geeigneten digitalen Unterstützungswerkzeugen vorantreiben (z.B. die Digitalisierungsinitiative für Planwerke „PlanDigital“ und deren Verstetigung“).

Hierbei soll auch die Unterstützung zur Entwicklung von Grünflächen im Innenbereich (doppelte Innenentwicklung), z.B. über technische Möglichkeiten zum Aufbau eines kommunalen Entsiegelungskatasters oder die Analyse von Eignungen zur (Dach-)Begrünung, berücksichtigt werden.

Die breitere Anwendung bereits bestehender Instrumente zum Flächenmanagement (Brachflächenkataster, Baulücken- oder Leerstandskataster) sollte gefördert werden. Hierzu sollte der Bedarf einer Weiterentwicklung geprüft und die Instrumente den Kommunen zur Anwendung empfohlen werden. Der Landesregierung wird zudem empfohlen, den Kommunen diese Instrumente kostenlos bereitzustellen, um Hemmnisse für eine Anwendung abzubauen.

⁸ Hierzu zählt auch der Beitrag von überregionalen Planungen (Bund, Land) zu Neuversiegelung und Flächenneuanspruchnahme und dessen Berücksichtigung.

⁹ UBA (2019): Modellversuch Flächenzertifikatehandel.

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/modellversuch-flaechenzertifikatehandel>

¹⁰ Unter Einbeziehung der Ämter für regionale Landesentwicklung und der Gemeinden über die kommunalen Spitzenverbände.

Position 7: Fehlentwicklungen vorbeugen – Die Landesregierung sollte vorhandene Werkzeuge zur Berechnung von Infrastrukturfolgekosten sichten und auf ihre Anwendbarkeit für Niedersachsen prüfen. Auf dieser Grundlage sollte den kommunalen Entscheidungsträgern*innen eine geeignete unterstützende Software für eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung und zur Vermeidung unerwartet hoher Folgekosten zur Verfügung gestellt und zur standardmäßigen Anwendung empfohlen werden.

Bei der Überwachung von aktiven Gewerbebetrieben sollte konsequent darauf hingewirkt werden, Fehlentwicklungen¹¹ zu verhindern. Damit wird das Risiko vermindert, dass die Beseitigung von Altlasten eine spätere Nachnutzung erschwert oder verhindert. Hierbei besitzen auch eigenverantwortliche Maßnahmen der Anlagenbetreiber eine erhebliche Bedeutung. Bei nicht genutzten, im Verfall begriffenen Anlagen ist zu prüfen, ob durch eine Beseitigungsanordnung gemäß § 79 (3) NBauO oder ein Rückbaugesuch nach § 179 BauGB das Risiko vermindert werden kann, dass sie später der öffentlichen Hand zur Last fallen.

Zudem ist hier der §13b des Baugesetzbuches zu nennen. Dieser verfehlt die ursprüngliche Absicht, den Wohnungsmangel in Großstädten zu verringern und wirkt dem Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung entgegen¹². Aus diesen Gründen wird der Landesregierung empfohlen, sich dafür einzusetzen, dass der Paragraph nach Auslaufen der aktuellen Gültigkeit nicht weiter verlängert wird¹³. Eine Ausnahme wäre nur in Kommunen mit von der Landesregierung festgestelltem angespanntem Wohnungsmarkt denkbar¹⁴.

Anmerkung

Position 8: Mobilitätswende nutzen und Energiewende begleiten – Dem Land wird empfohlen, die sich ändernde Mobilität in der Verkehrs- und Infrastrukturplanung verstärkt zu berücksichtigen und Möglichkeiten zu prüfen, ob ein sinkender Flächenbedarf für Verkehrsflächen zu einer flächensparenden Planung beitragen kann. Hierbei soll auch der Ausbau des ÖPNV betrachtet werden.

Auch der Ausbau der erneuerbaren Energien (Photovoltaik, Windkraft) wird Freiflächen in Anspruch nehmen. Daher ist die Energiewende auch aus Sicht des Flächenverbrauchs zu bewerten und zu begleiten und z.B. dementsprechend Photovoltaik im besiedelten Bereich der grundsätzliche Vorrang vor Freiflächen-Photovoltaik zuzusprechen. Die Förderung und der weitere notwendige Ausbau von PV-Anlagen soll primär auf bereits vorhandenen Wohn- und Gewerbe-Gebäuden stattfinden – vor allem auch als geförderte Nachrüstung. Zugleich müssen bereits versiegelte Flächen wie P+R-Anlagen, Stellplätze an Einkaufszentren etc. entsprechend nachgerüstet werden. Flächen für PV-Freiflächenanlagen sollen nur basierend auf einer überörtlichen Konzeption (z. B. einem regionalen Energiekonzept), im Wege der Bauleitplanung ausgewiesen werden.

¹¹ z.B. stoffliche Boden- und Grundwasserbelastungen, Minderung der Bodenfunktionen z.B. als Lebensraum oder im Wasserhaushalt.

¹² Eine vom Nds. Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz 2019 auf Bitten des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat durchgeführte Abfrage bei den niedersächsischen Kommunen zur Anwendung des § 13b BauGB ergab, dass in etwa 145 Bebauungsplänen Flächen für ca. 3200 WE in Ein- und Zweifamilienhäusern und ca. 500 WE in Mehrfamilienhäusern bereitgestellt wurden. Von den Oberzentren und den Städten und Gemeinden mit angespanntem Wohnungsmarkt (lt. Nds. Mieterschutzverordnung) gaben zwei Städte an, bei mindestens einem Verfahren den § 13b BauGB anzuwenden.

¹³ siehe hierzu auch „Mehr Fortschritt wagen“, Koalitionsvertrag der Bundesregierung für die Legislaturperiode 2021-2025, Zeile 3101-3102: „Wir werden das Nachhaltigkeitsziel der Bundesrepublik beim Flächenverbrauch mit konkreten Maßnahmen hinterlegen. Die Regelung des § 13b BauGB wird nicht verlängert.“

¹⁴ gem. Nds. Mieterschutzverordnung / VO gem. § 201a BauGB

Themenblock III: Förderung & Ökonomie

Position 9: Flächenrecycling fördern – Die Arbeitsgruppe empfiehlt grundsätzlich, die staatliche Förderung von Brachflächensanierungen aufrechtzuerhalten und finanziell besser auszustatten.

Die Maßnahme sollte auch nach der laufenden EFRE-Förderperiode verstetigt werden, ggf. mit einer Finanzierung aus Landesmitteln.

Position 10: Innenentwicklung fördern, Perspektiven aufzeigen, Fehlanreize abbauen – Die Arbeitsgruppe empfiehlt grundsätzlich, die staatliche Förderung für auf die Innenentwicklung gerichtete Stadt- und Dorfentwicklungen aufrechtzuerhalten und finanziell besser auszustatten. Dabei ist eine qualitativ hochwertige doppelte Innenentwicklung zu verfolgen, die mögliche negative Entwicklungen durch Nachverdichtung vermeidet oder ausgleicht.

Ökonomische Fehlanreize sollten abgebaut werden, indem alle relevanten Förderprogramme systematisch auf ihre Vereinbarkeit mit flächenpolitischen Zielstellungen überprüft werden. Bei diesen Überprüfungen sollten keine Instrumente aufgrund einer vermeintlich zu großen Komplexität aus dem weiteren Prozess ausgeschlossen werden (z.B. Grundsteuer, Pendlerpauschale) und Bundesratsinitiativen in Betracht gezogen werden.

Ein mögliches ökonomisches Instrument ist die sogenannte Grundsteuer „C“: Das Grundsteuerrecht in Niedersachsen wurde zum 7. Juli 2021 umfassend reformiert, um das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 10. April 2018 umzusetzen. Ab 2025 ist es den Kommunen möglich, zonierte Satzungen zu erlassen. Der Arbeitskreis empfiehlt, die Option einer so genannten „Grundsteuer C“ langfristig zu prüfen. Ein zoniertes Satzungsrecht zur Besteuerung von unbebauten, aber bebaubaren Grundstücken im Innenbereich, kann flächensparendes Bauen und die Innenentwicklung fördern.

Sondervoten und Anmerkungen

Anmerkung zu Position 4, dritter Absatz: Der NST enthält sich dieser Empfehlung.

Anmerkung zu Position 7, Sondervotum von NST und NSGB:

Der NST und der NSGB bestreiten, dass der § 13b BauGB seine Absicht, den Wohnungsmangel in Großstädten zu verringern, verfehlt und empfehlen der Landesregierung ausdrücklich nicht, sich beim Bund gegen eine erneute Verlängerung zu stellen. Der § 13b BauGB ist in der Gesamtgemengelage der Städte und Gemeinden zu betrachten, die gesamtgesellschaftlich und politisch dazu angehalten sind, möglichst schnell, unbürokratisch und beschleunigt bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Anmerkungen vom BUND und NABU zum Sondervotum von NST und NSGB

Der § 13b BauGB wurde eingeführt, um insbesondere Wohnungsmangel in Großstädten durch vereinfachte Verfahrensabläufe möglichst schnell zu begegnen. Tatsächlich wurde der § 13b weit überwiegend von kleineren Gemeinden genutzt, um Flächen für Wohnungsbau – insbesondere für freistehende Einfamilien- und Doppelhäuser auszuweisen. Da diese Ausweisungen auch noch zu einem größeren Anteil am Siedlungsrand in die freie Landschaft hinein erfolgten, wird das Ziel des § 13 BauGB konterkariert. Vor dem Hintergrund des politisch gesetzten Ziels zum Flächensparen und der Vereinbarung zum Niedersächsischen Weg, setzen sich die Umweltverbände vehement für eine Streichung, resp. ein Auslaufen des § 13b BauGB ein, um das Ziel 3 ha in 2030 und Netto-Null ha in 2050 beim Flächenverbrauch erreichen zu können.