

Unterrichtung

Hannover, den 07.03.2023

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Flächenverbrauch reduzieren - Industriebrachen, Brachen und „Schrottimmobilien“ reaktivieren, Nachverdichtung stärken - Chancen nutzen für eine zukunftsfeste Stadt- und Regionalentwicklung

Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/10950

Beschluss des Landtages vom 22.09.2022 - Drs. 18/11754 - nachfolgend abgedruckt:

Flächenverbrauch reduzieren - Industriebrachen, Brachen und „Schrottimmobilien“ reaktivieren, Nachverdichtung stärken - Chancen nutzen für eine zukunftsfeste Stadt- und Regionalentwicklung

Die Nachfrage nach Baugrund und Gewerbeflächen ist in Niedersachsen ungebrochen hoch. Wohnraumknappheit und der Wunsch nach Neuansiedlungen von Gewerbetreibenden führen zu einer Ausweisung von Flächen „auf der grünen Wiese“ und reduzieren damit natürliche bzw. naturnahe Flächen und vernichten Acker- und Grünland, welches der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten sein sollte. Ein intensiver Flächenverbrauch widerspricht dabei Klimaschutzgedanken aus dem niedersächsischen Klimaschutzgesetz ebenso wie den Ansprüchen des „Niedersächsischen Weges“ sowie der niedersächsischen Nachhaltigkeitsstrategie.

Auf der anderen Seite gibt es in vielen niedersächsischen Kommunen Industriebrachen, andere Brachflächen und sogenannte „Schrottimmobilien“, die teilweise im innerstädtischen Bereich liegen und ungenutzt bleiben, obwohl hier Wohnraum, Gewerbeflächen oder innerstädtische Quartiere zum „Leben und Arbeiten“ errichtet werden könnten. Neben diesen städtischen Brachgebieten sind auch im ländlichen Raum Gebiete und Leerstände zu verzeichnen, die reaktiviert werden könnten. Zeitgleich gibt es die große Sorge, dass sich Innenstädte nach der Corona-Pandemie nachhaltig wandeln.

Ein häufiger Grund für die Nichtinanspruchnahme dieser Brachen sind die teilweise hohen Kosten für die Altlastenbeseitigung und den Abriss. Es ist daher für Investoren günstiger, ein Neubau- oder Gewerbegebiet auf der „grünen Wiese“ zu entwickeln, da sich hier die Quadratmeterpreise nicht um die erheblichen Kosten für Altlastenbeseitigung und Abriss erhöhen. Hier ist ein Ausgleich zu schaffen.

Der Landtag bittet die Landesregierung,

1. zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen Industriebrachen, sonstige Brachen und Gebiete mit sogenannten „Schrottimmobilien“ so gefördert werden können, dass sie konkurrenzfähig mit unbebautem und unvorbelastetem Bauland sind,
2. das im Raumordnungsgesetz und im Baugesetzbuch verankerte Prinzip „Nutzung von vorhandenen Flächen vor Ausweisung neuer Flächen“ in der Raumordnung und im Vollzug mit wirkungsvollen Instrumenten konsequent umzusetzen,
3. das Angebot zusätzlicher Förderungen zu prüfen, die neben der Schaffung von Wohnraum und Gewerbegebieten den Aspekt der Schaffung von ganzheitlichen Quartierkonzepten (klimaeffizientes Leben, Wohnen und Arbeiten im sozialen Miteinander) besonders in den Fokus stellen und priorisieren; die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum soll bei der Förderung besonders gewürdigt werden,
4. zu prüfen, wie die Entsiegelung von Flächen in kommunalen Planungen attraktiver werden kann,

5. zu prüfen wie die Sanierung von Altlasten-Flächen zur Nutzung attraktiver gemacht werden kann, um sie entweder als Bauland nutzbar zu machen oder sie in die Natur oder in eine land- oder forstwirtschaftliche Nutzung zurückzuführen, ohne dass eine weitere Gefährdung von diesen ausgeht,
6. zu prüfen, ob die KEAN/Energieagenturen und/oder die Niedersächsische Landgesellschaft mbH (NLG) mit Beratungsaufgaben zu den obigen Forderungen beauftragt werden können,
7. sich auf Bundesebene dafür einzusetzen, dass
 - a. innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile der Neubau von Wohngebäuden in Baulücken oder in zweiter Reihe erleichtert wird, indem hierfür durch Ergänzung des § 34 Abs. 3 a Nr. 1 BauGB zum Zweck der Wohnraumschaffung ein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung eingeführt wird, wenn das neue Wohngebäude nach Art und Größe mit der vorhandenen Bebauung i. S. d. § 34 vergleichbar ist und die sonstigen Voraussetzungen des § 34 Abs. 3 a des Baugesetzbuches erfüllt sind, sowie
 - b. in bestehenden Wohn-, Dorf- und Mischgebieten der Neubau von Wohngebäuden in Baulücken oder in zweiter Reihe auch in dem Fall erleichtert wird, wenn der Bebauungsplan an dieser Stelle keine Wohnbebauung vorsieht, ohne eine Änderung des Bebauungsplans in einem der dafür vorgesehenen Verfahren vornehmen zu müssen, wenn die neugeschaffene Wohnbebauung sich nach Art und Größe an der vorhandenen Bebauung i. S. d. § 34 orientiert.

Dies kann z. B. geschehen, indem - wenn die Grundzüge der Planung ansonsten unberührt bleiben - die Befreiungsregelung für Einzelfälle gemäß § 31 Abs. 2 BauGB zum Zweck der Wohnraumschaffung in eine Soll-Vorschrift umgewandelt wird.

Des Weiteren wird um Prüfung - z. B. durch Modellprojekte oder Experimentierräume - gebeten, unter welchen begleitenden Randbedingungen über den Einzelfall hinaus eine gesetzliche Regelung vertretbar wäre, die es ermöglicht, durch einfachen Ratsbeschluss eine generelle Regelung für das Gebiet zu treffen.

Antwort der Landesregierung vom 02.03.2023

Der Flächenverbrauch, d. h. die planerische Umwandlung „neuer“ Flächen für Siedlungsflächen, Verkehr und Gewerbe ist ein vielschichtiges Problem im Hinblick auf Umweltbelange. Die Inanspruchnahme von Flächen durch Siedlung und Verkehr führt zu einer langfristigen Beeinträchtigung von Böden mit Auswirkung auf die natürlichen Bodenfunktionen (Lebensraum, Bestandteil des Naturlandhaushaltes, Schutz des Grundwassers), die Nutzungsfunktionen (Standort für Land- und Forstwirtschaft) und die Funktion als Archiv der Natur- und Kulturgeschichte. Dabei ist der Flächenverbrauch (rund 6,6 ha pro Tag), nicht gleichzusetzen mit versiegelter Fläche: Jedoch ist immerhin knapp die Hälfte der für Siedlung, Gewerbe und Verkehr in Anspruch genommenen Flächen versiegelt. Ein einmal überbauter Boden ist mit seinen natürlichen Funktionen mittelfristig nicht wieder herstellbar. Vielmehr sind durchschnittlich 150 Jahre erforderlich, bis sich auf natürlichem Wege 1 cm humosen Bodens bildet.

Ziel 14 des Niedersächsischen Weges¹ 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 und sind auch im aktualisierten Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) enthalten.

Die Anstrengungen mit Grund und Boden sparsam umzugehen und zur Befriedigung der vielfältigen Nutzungsansprüche soweit wie möglich auf Maßnahmen der Innenentwicklung zurückzugreifen, müssen daher intensiviert werden. Maßnahmen der Innenentwicklung sind auch die Wiedernutzbarmachung von Flächen sowie bauliche Nachverdichtungen.

¹ <https://www.niedersachsen.de/niedersaechsischer-weg>

Andererseits gehen durch die Nachverdichtung im innerstädtischen Bereich Grün- und Freiflächen verloren, welche insbesondere der Klimafolgenanpassung dienen und das nähere Wohnumfeld attraktiv machen.

Hier gilt es, einen guten Ausgleich im Sinne der doppelten Innenentwicklung zu finden. Die bauliche Nachverdichtung darf also möglichst nicht zu einer Verschlechterung der Lebens- und Umweltbedingungen der Bewohner führen. Es geht darum, mit der baulichen Entwicklung geeigneter Flächen hier einen angemessenen Interessensausgleich zu finden.

Mit dem Entschließungsantrag geht es vor allem um mögliche Hindernisse bei der Umsetzung von Innentwicklungsmaßnahmen und um Unterstützungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden durch das Land.

Dies vorausgeschickt wird zu den Nummern 1 bis 7 der Landtagsentschließung Folgendes ausgeführt:

Zu 1:

In Niedersachsen existiert bereits das Förderprogramm „Brachflächenrevitalisierung“, das zum Ziel hat, Verschmutzungen in Boden und Grundwasser auf Brachflächen zu beseitigen, damit diese Flächen für Investoren attraktiv werden. Eine Förderung ist nur möglich, wenn eine Verpflichtung zur Sanierung der Fläche nach dem Bundes-Bodenschutzgesetz nicht gegeben ist, bzw. der Sanierungspflichtige nicht herangezogen werden kann.

Die Förderung setzt sich aus Mitteln aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und aus Landesmitteln zusammen. Die genannte Förderrichtlinie wurde in der Vergangenheit sehr gut angenommen und verzeichnet auch für die aktuelle Förderperiode Interesse. Abhängig von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln soll hier weiter gefördert werden.

Im Rahmen des Bund-Länder-Programms zur Städtebauförderung unterstützt das Land Niedersachsen Gesamtmaßnahmen der Städte und Gemeinden zur städtebaulichen Erneuerung. Auf der Grundlage eines für das Fördergebiet erarbeiteten städtebaulichen Entwicklungskonzepts dienen die Fördermittel in den Fördergebieten der Aufwertung und Stärkung von Stadtquartieren und Stadtteilen.

Die Städte und Gemeinden werden dabei unterstützt, den großen strukturellen Herausforderungen, wie z. B. Anforderungen von Klimaschutz und -anpassung und soziale sowie ökonomische Anpassungsprozesse, denen sie sich aktuell gegenübersehen, Rechnung tragen zu können.

Die Programme der Städtebauförderung fördern damit insbesondere die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden und tragen im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung, z. B. durch Umnutzung leer gefallener Bausubstanz oder Wiedernutzung innerörtlicher Brachflächen, zu einer Reduktion des Flächenverbrauchs bei.

Die Programme der Städtebauförderung sind allerdings nicht direkt auf die Reduzierung von Flächenneuausweisungen ausgerichtet. Durch die Schaffung attraktiver Wohn- und Gewerbegebiete in innerstädtischen Lagen wird allerdings indirekt auf die Nachfrage nach neuem Bauland Einfluss genommen.

In vielen Kommunen wird die Nachverdichtung bereits über Baulückenkataster systematisch verfolgt. Das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) unterstützt dies mit einem Baulücken- und Leerstandskataster auf Landesebene. Mit Blick auf den Klimaschutz sollte die Sanierung von Bestandsgebäuden stärkere Beachtung finden, da ein Neubau mit einem erheblichen Energieaufwand einhergeht (graue Energie).

Zu 2:

Im Raumordnungsgesetz (ROG) und im Baugesetzbuch (BauGB) ist der Vorrang der Innenentwicklung vor der Neuinanspruchnahme von Freiraum verankert. Die sogenannte Bodenschutzklausel in § 1 a Abs. 2 BauGB verpflichtet die planende Gemeinde, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen. Die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung sind zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Die Städte und

Gemeinden haben diese Anforderungen insbesondere bei der Neuausweisung von Flächen im Rahmen der Aufstellung oder Änderung der Flächennutzungspläne zu beachten. Die Einhaltung der Anforderungen wird auch von den Genehmigungsbehörden des Flächennutzungsplans (Ämter für regionale Landesentwicklung, Landkreise, Region Hannover) geprüft.

Hinsichtlich der Entwicklung weiterer Instrumente hat eine Arbeitsgruppe zur Umsetzung von Ziel 14 des Niedersächsischen Weges ein Eckpunktepapier erstellt. Die Empfehlungen sprechen sich für

- transparente Flächensparziele für alle Planungsebenen,
- Stärkung des Flächenmanagements sowie
- digitale Unterstützung und Beratung aus.

Die bestehende Förderung des Landes im Rahmen des Programms Plan-Digital zielt darauf ab, nicht nur die 33 Regionalen Raumordnungsprogramme (RROP) in Niedersachsen, sondern auch alle 404 Flächennutzungspläne (FNP) zu digitalisieren und in ein einheitliches, interoperables Dateiformat zu überführen. Im Anschluss sollen die Pläne in einem Portal veröffentlicht und so für alle Planungsebenen und Vorhabenträger sichtbar gemacht werden. In der Folge wird die Transparenz des geltenden Planungsrechts erhöht und die effiziente Koordination unterschiedlicher Nutzungen - auch in interkommunalen Kooperationen - gesteigert. Die Fortführung des Programms über 2023 hinaus wird derzeit geprüft.

Das LROP legt in Form von Grundsätzen fest,

- dass Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung Vorrang vor Planungen und Maßnahmen der Außenentwicklung haben sollen,
- dass die Festlegung von Gebieten für Wohn- und Arbeitsstätten flächensparend an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung des demografischen Wandels sowie der Infrastrukturfolgekosten ausgerichtet werden soll und
- dass die Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten vorrangig auf die zentralen Orte und vorhandenen Siedlungsgebiete mit ausreichender Infrastruktur konzentriert werden soll.

Grundsätze der Raumordnung sind allerdings im Rahmen der Bauleitplanung der Abwägung zugänglich und können überwunden werden. Somit verfügt die Raumordnung derzeit über kein wirkungsvolles Instrument zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. Jedoch wäre eine Umsetzung der oben genannten Empfehlungen über die Festlegung beachtenspflichtiger Ziele der Raumordnung im Zuge der nächsten LROP-Fortschreibung möglich. Dabei wären auch die Möglichkeiten zur Einführung eines Flächenzertifikatehandels zu prüfen.

Zu 3:

Ein effektives Instrument zur Planung und Umsetzung der energetischen Stadtsanierung sind energetische Quartierskonzepte. Um die Städte und Gemeinden hier zu unterstützen, fördert die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit dem KfW-Programm 432 Maßnahmen der Städte und Gemeinden, mit denen diese die Energieeffizienz in ausgewählten Quartieren erhöhen möchten.

Aktuell fördert das Land mit einer Kofinanzierung zusätzlich zum KfW-Programm 432 „Energetische Stadtsanierung“ Kommunen und kommunale Unternehmen mit Zuschüssen für energetische Quartierskonzepte sowie das Sanierungsmanagement. Das Land ergänzt dadurch die „KfW-Förderung 432“ des Bundes mit bis zu 15 % der förderfähigen Ausgaben.

Die energetische Quartierssanierung ist für die Klimaschutz- und Energieagentur Niedersachsen (KEAN) und die regionalen Agenturen bereits ein wichtiger Handlungsbereich mit einem ganzheitlichen Ansatz, den auch das Förderregime (KfW432) vorsieht. Der Quartiersansatz soll weiterhin mit hoher Priorität verfolgt werden.

Zu 4.

Die Schaffung von Wohnraum, Gewerbeflächen oder innerstädtischen Quartieren zum „Leben und Arbeiten“ setzt weitgehende Informationen darüber voraus, welche Flächen für eine Bebauung zur

Verfügung stehen bzw. welche Flächen dafür geeignet sind auch mit Betracht auf die jeweilige Nutzungskonkurrenz.

Die zentrale Erfassung des Entsiegelungspotenzials stellt für die Kommunen ein Planungswerkzeug dar, mit dem Verbrauch unbebauter Flächen entgegengewirkt werden kann und bereits bebaute Flächen im Sinne der doppelten Innenentwicklung (Nutzung als Siedlungs- und Verkehrsfläche einerseits, Entwicklung hochwertiger Grün- und Freiflächen andererseits) genutzt werden können.

Ein derartiges Kataster kann auch ein Baustein für Maßnahmen der Klimafolgenanpassung der Städte und Gemeinden sein. Deshalb sieht das novellierte Niedersächsische Klimagesetz als eine Maßnahme zum klimaangepassten Flächenmanagement die Einführung eines Entsiegelungskatasters vor. Den Kommunen wird ein entsprechendes Werkzeug als Onlinetool vom Land zur Verfügung gestellt werden.

Das LGLN hält bereits jetzt ein Baulücken- und Leerstandskataster für niedersächsische Kommunen vor. Zur Entwicklung des Entsiegelungskatasters gab es bereits erste Gespräche zwischen Umweltministerium (MU), LGLN und Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG). Das LBEG wurde vom MU beauftragt, im Rahmen des Projektes KliBoG² einen Leitfaden mit den bodenschutzfachtechnischen Grundlagen zur Erstellung eines Entsiegelungskatasters zu erstellen.

Über dieses Entsiegelungskataster hinaus ist die Erstellung einer Förderrichtlinie für Entsiegelungsvorhaben im urbanen Bereich, abhängig von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln, sinnvoll.

Für die effektive Nutzung von Baulücken und Brachflächen sind auch informatorische Ansätze wichtig. Neben der direkten Ansprache von Eigentümern, in der Regel durch Beratungen, bieten sich hier auch städtebauliche Wettbewerbe an, in denen gelungene Beispiele der Nachverdichtung gewürdigt werden.

Die Flächenentsiegelung ist eine Aufgabe im Bereich der Klimafolgenanpassung, für die im Niedersächsischen Kompetenzzentrum Klimawandel (NIKO) die notwendige Kompetenz zusätzlich aufzubauen wäre.

Zu 5:

Neben dem unter Nummer 1 genannten Förderprogramm „Brachflächenrevitalisierung“ existierte in Niedersachsen als reine Landesförderrichtlinie bis zum Jahr 2020 auch die Förderrichtlinie „Altlasten-Gewässerschutz“. Gefördert wurden kommunale Maßnahmen zur Gefahrerforschung (orientierende Untersuchungen). Dies hat dazu beigetragen, dass Kommunen ihre Altlastenflächen zügiger bearbeiten konnten und sie nach Ausräumung eines Gefahrenverdachts oder nach einer durchgeführten Sanierung einer Nachnutzung zugeführt werden konnten. Die hierfür infrage kommenden Flächen stellen weiterhin ein großes Potenzial in Niedersachsen dar. Auch das Interesse der Kommunen ist weiterhin groß, was durch die Vielzahl an Nachfragen zur Wiederaufnahme der Förderung belegt wird. Die Landesregierung prüft daher eine Wiederaufnahme der Förderung.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass Förderung eine effektive Möglichkeit darstellt, um das angestrebte Ziel - Brachflächen oder Altlastenflächen für eine Nachnutzung vorzubereiten - zu erreichen.

Zu 6:

Die KEAN kann grundsätzlich vom Land mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben beauftragt werden. Entsprechend sollten auch regionale Energieagenturen, trotz sehr unterschiedlicher Rechtsformen, öffentliche Aufträge übernehmen können.

Die im Entschließungsantrag genannten Forderungen zielen auf Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs über Nutzung mit „Schrottimobilien“ belegter Flächen, Nachverdichtung und Altlastensanierung. Die Reduzierung des Flächenverbrauchs bzw. die Entsiegelung von Flächen hat

² https://www.lbeg.niedersachsen.de/startseite/boden_grundwasser/klimawandel/abgeschlossene_projekte/projekt-klibog-klimafolgenanpassung-boden-und-grundwasser-218942.html

eine große Bedeutung für die Anpassung an die mit der Erderwärmung einhergehenden Klimaveränderungen (Versickerung bei Starkniederschlägen, Abflusssicherung, Kühlung von Städten durch Begrünung etc.). Für den Klimaschutz sind die Effekte eher indirekter Natur. So führt eine verdichtete bzw. nachverdichtete Bebauung vielfach - aber nicht zwingend - zu Gebäuden mit typologisch bedingt höherer Gebäudeenergieeffizienz. Ferner ergeben sich durch eine höhere Wärmelastdichte günstigere Bedingungen für eine gebäudeübergreifende Versorgung mit erneuerbarer Wärme.

Für die KEAN ist satzungsgemäß der Klimaschutz die prioritäre Aufgabe. Die mit dem MU abgestimmten Prioritäten liegen dementsprechend in der Steigerung der Energieeffizienz und des Einsatzes erneuerbarer Energien (insbesondere im Wärmesektor). Ähnlich verhält es sich bei den regionalen Agenturen, von denen sich aber einige durchaus an dem Themenbereich Klimafolgenanpassung interessiert zeigen.

Die Niedersächsische Landgesellschaft mbH (NLG) ist in dem vom Entschließungsantrag beschriebenen Umfeld bereits sowohl im Eigengeschäft als auch im Auftrag von Kommunen tätig.

Das MU hat im Jahr 2021 auf Grundlage des NKlimaG (§14) das NIKO eingerichtet. Die Aufgaben des NIKO liegen in der Beratung und Unterstützung von Landesinstitutionen, Kommunen, Verbänden und Privatpersonen zu den Themen Klimawandel und Klimafolgenanpassung. Damit ist das NIKO das Pendant zur KEAN für die Themen Klimawandel und Klimafolgenanpassung.

Zu 7:

Das Niedersächsische Wirtschaftsministerium hat das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen am 09.02.2023 in einem Schreiben über den Beschluss des Landtages in Kenntnis gesetzt und darum gebeten, die Vorschläge in die Überlegungen zur anstehenden Novellierung des städtebaulichen Planungsrechts einzubeziehen. Eine Antwort steht noch aus.