

Eckhard Uhlenberg
Minister für Umwelt und Naturschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
des Landes Nordrhein-Westfalen

Allianz für die Fläche in Nordrhein-Westfalen

Rede
auf der Fachtagung
„Flächen intelligent nutzen – Strategisches Flächenmanagement
in den Kommunen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“

am 9. April 2008
im Universitätsklub Bonn

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich erinnere mich noch gut: Als ich vor zwei Jahren die „Allianz für die Fläche in Nordrhein-Westfalen“ ins Leben rief, da gab es durchaus auch einige Zweifel daran, ob diese neue Sache wirklich gelingen kann.

Heute zeigt sich, sie gelingt immer besser:

- Die „Allianz für die Fläche“ hat sich fest etabliert - im Land und innerhalb der Landesregierung.
- Neue Mitglieder treten von sich aus an die Allianz heran.
- Und die Allianz hat bereits wichtige Maßnahmen angestoßen oder zu deren Umsetzung beigetragen:

Meine Damen und Herren,
seit Gründung der Allianz sind von der Landesregierung viele Schritte zur Begrenzung des Flächenverbrauchs gegangen worden. Ich nenne die wichtigsten:

1. Das **Landschaftsgesetz** ist im Sommer letzten Jahres novelliert worden. Entsprechend der Neuregelung gelten Sanierungsmaßnahmen zur Wiedernutzung von Industriebrachen sowie Maßnahmen zur Wiedernutzung von Verkehrsflächen nicht mehr als Eingriffe und erfordern keine Ausgleichs- und Ersatzverpflichtungen. Dies verringert vor allem den Zugriff auf landwirtschaftliche Flächen für Kompensationsmaßnahmen. Nach meiner Überzeugung sind aber

noch weitere Anstrengungen erforderlich, um Flächenrecycling-Potenziale aber auch Entsiegelungs-Potenziale stärker als bisher zu nutzen.

2. Das Kabinett hat im Zuge der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms zum Einzelhandel die Notwendigkeit des Freiraumschutzes betont und den fortschreitenden Verlust von Freiflächen zwischen den Städten und vor allem entlang von Autobahnen kritisiert. Der daraufhin im Sommer 2007 von der Landesplanungsbehörde und anderen betroffenen Ministerien vorgelegte **„Bericht zu Stärkung der Freiraumplanung in Nordrhein-Westfalen“** enthält wichtige untergesetzliche Vorschläge zur Gestaltung von Freiräumen und Kulturlandschaften in NRW. Die Landesplanungsbehörde ist vom Kabinett beauftragt worden, daraus für die anstehende Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes Nordrhein-Westfalen entsprechende Ziele zu entwerfen.
3. Auf Antrag und Initiative NRW's hat die **Umweltministerkonferenz der Länder** im November letzten Jahres wichtige Beschlüsse für eine nachhaltige Flächenpolitik gefasst. Sie unterstützt darin das 30-ha-Ziel der Bundesregierung. Die Umweltminister der Länder stellen u.a. fest, dass die Gestaltung der Kulturlandschaft weiterhin die Unterscheidung von Stadt und Land sichtbar und erlebbar machen muss. Sie sehen in der demographischen Entwicklung eine Chance, Freiräume nicht nur zu erhalten, sondern sie aufzuwerten und zu vernetzen. Hierauf aufbauend regt die Umweltministerkonferenz an,
 - durch interkommunale Kooperationen die Flächennutzung zu optimieren,
 - auf der Basis der kommunalen und regionalen Flächenmanagementsystemen die Transparenz flächenpolitischer Entscheidungen vor allem hinsichtlich infrastruktureller Folgekosten zu erhöhen sowie
 - das finanzpolitische Instrumentarium des Bundes, der Länder und der Kommunen auf Auswirkungen auf den Flächenverbrauch hin zu überprüfen und ggfls. zu korrigieren.

Weiterhin bittet die Umweltministerkonferenz die Bundesregierung, die Verminderung der Flächeninanspruchnahme als Querschnittsaufgabe bei allen relevanten Gesetzen, Planungen und Maßnahmen zu beachten. Sie regt die Aufnahme eines Grundsatzes zur Flächenkreislaufwirtschaft und des Vorrangs der Innenentwicklung in das Raumordnungsgesetz des Bundes, das derzeit fortgeschrieben wird, an.

Die Beschlüsse sind den zuständigen Fachministerkonferenzen, insbesondere der Ministerkonferenz für Raumordnung, mit der Bitte um weitere Verfolgung zugeleitet worden.

Meine Damen und Herren,

über die Notwendigkeit all dieser Maßnahmen und Aktionen müssen wir uns nicht länger verständigen. Sie sind unbedingt notwendig.

Noch immer wächst die Siedlungs- und Verkehrsfläche in NRW zu schnell. Inzwischen wird in unserem Land eine Fläche für Siedlung und Verkehr genutzt, die fast der halben Landesfläche Schleswig-Holsteins entspricht. Das ist mehr als in jedem anderen Flächenstaat der Bundesrepublik. Etwa die Hälfte davon ist versiegelt. Das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt in NRW bei etwa 15,5 Hektar (in Deutschland insgesamt bei ca. 114 Hektar).

Das bedeutet: Bis zum Erreichen des 30-ha-Ziels des Rates für Nachhaltige Entwicklung und der Bundesregierung ist es noch ein weiter Weg.

Für Nordrhein-Westfalen setze ich das Ziel bei maximal 5 Hektar an. Dazu müssen alle Akteure in der Flächenpolitik an einem Strang ziehen.

Das ist überfällig, denn Flächenverbrauch wirft zunehmend ökologische **und** ökonomische Probleme auf.

Ich nenne die Probleme:

- Flächenverbrauch führt zur **Zerschneidung von Landschaften und Landschaftsbildern**.
- Flächeninanspruchnahme **beeinträchtigt und zerstört Biotope**. Die Gefährdung von Lebensräumen und Arten durch Verbrauch und Zerstückelung von Landschaft ist dramatisch.
- Flächenverbrauch beeinträchtigt die **Erholungsmöglichkeiten der Menschen**. So kommt es zu einem Verlust der landschaftlichen Identität und damit der Heimat.
- Flächenverbrauch zerstört in großem Umfang **landwirtschaftliche Flächen**, die wir dringend zur Erzeugung von Nahrungsmitteln aber auch regenerativer Energien benötigen. Ich komme darauf noch zurück.

Sehr geehrte Damen und Herren,

Das hochaktuelle Thema „Klimawandel“ mit seiner gleichermaßen ökologischen und ökonomischen Bedeutung steht ebenfalls deutlich in Bezug zum Flächenverbrauch.

Ernst-Hasso Ritt, ehemaliger Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, hat jüngst einen bemerkenswerten Aufsatz „Klimawandel – eine Herausforderung an die Raumplanung“ veröffentlicht. Für Ritter ist der Schutz des freien Raumes der zentrale Ansatzpunkt der Raumplanung zum Klimaschutz.

Ich zitiere:

„Bei den Möglichkeiten der Raumplanung zum Klimaschutz stehen die Sicherung und die Entwicklung des Freiraums im Vordergrund. Denn dieser

- bietet reale und potenzielle Senken für Kohlendioxid,
- ist Standort für Energiegewinnung aus regenerativen Quellen (Windkraft, Biomasse),
- sorgt im kleinteiligeren Maßstab für lufthygienische Wirkung, die insgesamt zu einem „wohltemperierten“, gesunden Klima beitragen (Kaltluftentstehungsgebiete, Frischluftkorridore, Temperatenausgleich) und
- trägt indirekt bei zur Reduzierung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums und damit zur Eindämmung nachgelagerter Emissionen von Treibhausgasen, die von dort aus ausgehen.“ – Zitatende.

Dem von Herrn Ritter gesehenen planerischen Handlungsbedarf sowohl zur Senkung des Flächenverbrauchs als auch zur Begrenzung des Klimawandels kann ich nur zustimmen.

Weitere ökonomische Argumente bestimmen zunehmend die Diskussion um die Flächenpolitik.

Bislang galt die Gleichung als gesetzt:

mehr Einwohner bedeuten mehr kommunale Einnahmen und sichern damit die kommunalen Finanzen.

Deshalb wurden und werden von den Städten und Gemeinden neue Wohngebiete erschlossen, vornehmlich für freistehende Einfamilienhäuser. Neuere Kosten-Nutzen-Untersuchungen hierzu, u.a. vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) in Dortmund, mahnen jedoch zur Vorsicht.

Der Direktor des ILS, Prof. Danielzyk, hat kürzlich zu den „finanziellen Konsequenzen kommunaler Flächenpolitik“ u.a. folgendes ausgeführt:

1. Die bislang dominierenden Trends der Siedlungsentwicklung sind **ineffizient** und wenig nachhaltig.
2. Zunehmend entsteht eine Entkoppelung von Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung in Form einer Entdichtung.
3. Der Demographische Wandel führt zu zusätzlichen Kosten, sogenannten Remanenzkosten.
4. Es besteht eine Tendenz zur Unterschätzung von infrastrukturellen Folgekosten.
5. Das Gemeindefinanzsystem ist sehr einwohnerabhängig und wirkt auf diesem Weg als wesentlicher treibender Faktor in der kommunalen Flächenpolitik.

Wissenschaftliche Untersuchungen erhärten die Zusammenhänge zwischen Siedlungsstruktur bzw. Siedlungsdichte, demographischem Wandel und langfristiger Kostenentwicklung.

Ich frage mich also: Warum handeln viele Kommunen dennoch nach dem hergebrachten Muster?

Herr Professor Siedentop, Sie haben das untersucht und sogenannte „Bewusstseinshemmende Faktoren“ zu einer kostenorientierten Siedlungsentwicklung gefunden, die den Blick für die reale Kostensituation trüben.

Bei den **Kommunen** gibt es die Neigung, Erschließungskosten zu übertragen. Folgekostenlasten für technische und soziale Infrastruktur auszublenden und es gibt eine „demografische Torschlusspanik“.

Private Haushalte, die sich bei der Wohnortwahl sehr stark an den Bodenpreisen orientieren, blenden hingegen andere Kosten aus: höhere Mobilitätskosten durch weitere Pendlerwege, die Notwendigkeit eines weiteren Autos.

Zur Herstellung von Kostentransparenz liegt daher noch viel Arbeit vor uns. Die Allianz für die Fläche hält dies jedoch für einen zentralen Punkt einer nachhaltigen Flächenpolitik.

Im letzten Jahr haben dazu zwei Workshops in Zusammenarbeit mit dem Städte- und Gemeindebund und der LAG 21 sowie gerade jetzt am 3. April ein weiterer Workshop mit dem Städtetag stattgefunden. Die Ergebnisse laufender Forschungsvorhaben, insbesondere des Projektes LEAN2 des ILS, werden mit den Projekten der Allianz zum kommunalen Flächenmanagement verknüpft.

Meine Damen und Herren,

ich bin optimistisch, dass gerade jetzt etwas in der Flächenpolitik bewegt werden kann. Das liegt zum einen daran, dass Flächenverbrauch weit mehr noch als vor wenigen Jahren als ernsthaftes Problem wahrgenommen wird.

Darüber hinaus entstehen neue Rahmenbedingungen für eine langfristig nachhaltige Flächenpolitik. Ein wichtiger Faktor ist der demographische Wandel. Es ist bekannt, dass die Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen langfristig abnehmen wird; von 2005 bis 2025 voraussichtlich um 2,6 % auf 17,6 Mio. Einwohner. Die Entwicklung wird regional allerdings unterschiedlich verlaufen und zeitgleich zu Wachstum und Schrumpfung führen. Diesem eher moderaten Rückgang folgt ein weiterer und stärkerer auf etwa 16,1 Mio. Einwohner im Jahr 2050. Das ist gegenüber 2005 ein Verlust von 10,6 %.

Gegenläufig dazu, darauf hat Professor Kötter hingewiesen, wird jedoch die Zahl der Haushalte weiter steigen. Der Grund ist vor allem eine weitere Abnahme der Personenzahl je Haushalt. Mehr Haushalte bedeuten aber mehr Wohnungen und damit zusätzliche Flächennachfrage.

Dennoch denke ich, dass der demographische Wandel zumindest mittel- bis langfristig Druck aus der Flächennachfrage herausnehmen und damit flächenpolitische Optionen, z.B. auch die Rückgewinnung von Freiflächen aus nicht mehr benötigtem Siedlungsraum, erleichtern wird. Dazu wird auch die Veränderung der Altersstruktur beitragen, da das überproportionale Wachstum der Generation 50 plus eher dämpfend auf die Flächennachfrage wirken dürfte. Aber der demographische Wandel allein löst das Flächenproblem nicht. Eine weitere Randbedingung, der ich in Zukunft erhöhte Bedeutung beimesse, ist die verschärfte Nutzungskonkurrenz zwischen Siedlungsraum- und Freiraumnutzungen, vor allem hinsichtlich landwirtschaftlicher Flächen. Siedlungs- und Verkehrsflächen dehnen sich in NRW fast ausschließlich zu Lasten der Landwirtschaft aus. Täglich gehen wertvolle Böden als Produktionsgrundlage für eine gesunde Ernährung, aber auch für die Produktion nachwachsender Rohstoffe verloren. Zwischen 1996 und 2006 waren das nahezu 64 000 ha – ein Areal so groß wie die Flächen von Köln und Düsseldorf zusammen. Dieser Verlust ist unwiederbringlich, da Böden in dieser Funktion kaum wiederherstellbar sind.

Jetzt bahnt sich jedoch eine neue Entwicklung an. Die Preise für landwirtschaftliche Produkte steigen aufgrund der weltweit hohen Nachfrage beständig an. Das gilt für Lebensmittel ebenso wie für regenerative Energieträger. Investitionen in die Landwirtschaft versprechen interessante Renditen und werden zunehmend attraktiv.

Dieser Trend kann die Preisrelationen zwischen Siedlungsflächen und landwirtschaftlich genutzten Flächen zugunsten letzterer verändern. Damit könnte tendenziell auch ein höherer Freiraumschutz, d. h. ein Ansatz zur Verringerung des Flächenverbrauches verbunden sein.

Diesen Trend aufzugreifen und in Form planerischer Flächenvorsorge abzusichern, halte ich für dringend erforderlich.

Mein Haus wird sich deshalb bei der laufenden Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen intensiv für ein höheres Abwägungsgewicht landwirtschaftlicher Flächen in der Raumplanung einsetzen.

Ich darf in diesem Zusammenhang auf die Presseinformation der Landesplanungsministerin Frau Ministerin Thoben vom 27. März hinweisen. Frau Kollegin Thoben hat darin den sparsamen Verbrauch von Freiraum zu einem Leitziel der Fortschreibung des Landesentwicklungsplans 2025 erklärt.

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Allianz für die Fläche hat sich in Nordrhein-Westfalen etabliert. Mehr als 30 Institutionen arbeiten interdisziplinär im Trägerkreis zusammen; weitere wollen mitarbeiten. So hat der Regionalrat Münster am 3. März einstimmig den Beschluss gefasst, der Regierungsbezirk solle aktiv in der Allianz vertreten sein. Auch die Ingenieurkammer Bau und die Bahnflächenentwicklungsgesellschaft Nordrhein-Westfalen sind neu in die Allianz eingetreten.

Besonders eng hat sich die Zusammenarbeit mit den Kommunalen Spitzenverbänden entwickelt. Diese Kooperation ist auch deshalb so erfreulich, weil sich in ihr ein Grundanliegen der Allianz für die Fläche dokumentiert: **im Dialog** mit den Kommunen die anvisierten flächenpolitischen Ziele zu erreichen; denn ohne die Akzeptanz der Hauptbetroffenen – und das sind die Städte und Gemeinden – werden sich Erfolge beim Flächensparen nicht einstellen.

Meine Damen und Herren,

die Allianz für die Fläche - ich wiederhole mich – hat in den zwei Jahren ihres Bestehens schon viel erreicht.

Sie hat das Bewusstsein über die Probleme des Flächenverbrauchs erweitert. Fachübergreifende Diskussionen im Trägerkreis der Allianz vermitteln allen Beteiligten neue Erkenntnisse in der Flächenproblematik. Zusätzlich fördert die Allianz die Vernetzung von Akteuren, um Themen gezielt bearbeiten zu können. Ich denke dabei z.B. an die enge Zusammenarbeit zur Gestaltung und Ausrichtung der genannten regionalen Workshops zum Kommunalen Flächenmanagement. Die Workshops des Städtetages und des Städte- und Gemeindebundes waren gut besucht und inhaltlich überzeugend.

Eine Fachveranstaltung zur „Verstärkung des Flächenrecyclings, Wiederherstellung und Schutz naturnahen Böden“ ist auf große Resonanz bei der Fachöffentlichkeit gestoßen. Als Ergebnis hat der Trägerkreis der Allianz ein Thesenpapier verabschiedet, das sich in der Umsetzung befindet. So wirkt mein Haus u.a. beständig darauf hin, dass die Altlastensanierung als Förderzweck in möglichst vielen flächenrelevanten Programmen wie der regionalen Wirtschaftsförderung, der Städtebauförderung oder den EU-Strukturprogrammen verankert ist.

Wichtige Impulse sind von dem Projekt mit der etwas sperrigen Bezeichnung „Flächenmanagement als partizipativer Prozess einer nachhaltigen Stadtentwicklung“ ausgegangen.

Das Projekt ist Kernbestandteil der Allianz-Strategie gegen den Flächenverbrauch. Seit Mitte März liegt die Abschlussdokumentation vor.

Das Projekt ist von der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. im Auftrag des MUNLV durchgeführt worden. Ziel war es, in den Modellkommunen Arnsberg, Bottrop, Emsdetten und Minden ein Flächenmanagementsystem unter dem Leitbild der nachhaltigen Entwicklung aufzubauen. Damit soll gezeigt werden, dass durch kommunale Flächenmanagementsysteme eine Reduzierung des Flächenverbrauchs dauerhaft möglich ist.

Das System beruht auf einem Managementzyklus, der auf den Schritten Planen, Umsetzen, Bewerten, Anpassen und ggf. Weiterentwickeln des zugrundeliegenden kommunalen Handlungsprogramms basiert und einen dauerhaft angelegten kontinuierlichen Verbesserungsprozess sichert.

Ein wichtiger Aspekt ist die frühzeitige Beteiligung unterschiedlicher kommunaler Akteursgruppen, um zugleich Legitimation, Effizienz und Akzeptanz des Systems zu erhöhen. Das war zunächst zeitaufwändig, hat schließlich jedoch zu schnellerer Umsetzung von Planungen geführt, da die erforderlichen Kompromisse bereits im Planungsprozess angelegt waren.

Mit der Dokumentation liegt ein Leitfaden zur Einführung eines nachhaltigen Flächenmanagementsystems vor. Parallel ist ein spezielles EDV- „Handbuch nachhaltiges Flächenmanagement“ durch die Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund erarbeitet worden. Leitfaden, EDV-Handbuch sowie Flächenberichte der vier Modellkommunen sind inzwischen an alle 396 Städte und Gemeinden NRW` s übersandt worden. Ich hoffe, dass Sie dort nicht nur eine intensive und produktive Diskussion auf dem Weg zu einer nachhaltigen Flächenpolitik auslösen, sondern bereits in die kommunale Praxis einfließen.

Auf Grund der sehr guten Erfahrungen mit dem Modellprojekt hat die LAG 21 Anfang des Jahres mit einem Folgeprojekt in weiteren 10 Städten und Gemeinden begonnen. Dieses wiederum von MUNLV finanzierte Projekt läuft über zwei Jahre und differenziert das jetzige Modell in den Schwerpunkten „Anpassung der Wohnsiedlungsentwicklung und Infrastruktur an die demografische Entwicklung“, „Binnenentwicklung“ und „Nachhaltige Gewerbeflächenentwicklung“ noch weiter aus, so dass das Flächenmanagementsystem dann landesweit und flächendeckend eingesetzt werden kann.

Die Allianz strebt die Vernetzung von Akteuren aber auch von Aktionen und Forschungsergebnissen an. In diesem Zusammenhang möchte ich auf unsere Aktivitäten im Zusammenhang mit den REFINA-Forschungsvorhaben hinweisen. Neben der bereits angesprochenen Verknüpfung des kommunalen Flächenmanagementsystems mit den Ergebnissen des REFINA- bzw. ILS-Projektes „Lean2“ möchte ich das REFINA-Projekt „WISSTRANS“ nennen.

„WISSTRANS“, das ebenfalls von meinem Haus mitfinanziert wird, will praxisorientierte Fortbildungsangebote im Bereich Flächenmanagement und Flächenrecycling entwickeln. Ich erwarte von diesem Projekt konkrete Hinweise, wie Forschungs- und Projektergebnisse zielgerichtet und reibungslos in die Praxis übersetzt werden können.

Natürlich sollen und werden auch Ergebnisse anderer Forschungsvorhaben (wie etwa FIN.30) in die Arbeit der Allianz einfließen. Zahlreiche REFINA-Projekte werden sich in einer Regionalkonferenz Anfang Mai den Kommunen in NRW vorstellen, wovon ich mir viele weitergehende handlungsorientierte und umsetzbare Impulse für die Allianz erhoffe.

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie sehen, die Ziele zu einer nachhaltigen Flächenpolitik sind weitgehend definiert.

Ich bin fest davon überzeugt, dass die Allianz für die Fläche in Nordrhein-Westfalen ihren Beitrag leisten wird, sie auch zu erreichen.

Ich danke für Ihre Aufmerksamkeit.