

Stellungnahme Josef Göppel

zur Anhörung
„Bayerns Landschaft erhalten,
nachhaltige Entwicklung aller Landesteile garantieren“
(Drs. 18/6357)

München, 14. Mai 2020



Die Landwirtschaft leidet am meisten unter dem rasanten Flächenverbrauch.

In Bayern gingen in den letzten 40 Jahren 12 % der Nutzflächen verloren: 411.000 ha – von 3,538 Mio. auf 3,127 Mio. ha. Oftmals werden im Anschluss an die alten Ortslagen beste Böden überbaut.



I. Jetzt handeln!

Entscheidend für diese Anhörung ist, ob die Staatsregierung atmende Böden, die ein grünes Pflanzenkleid tragen und CO₂ einspeichern, wirklich ernsthaft bewahren will, oder ob das 5 ha-Ziel nur zur Beruhigung einer politischen Stimmungslage gedacht ist.

Es geht vor allem um die **Bewahrung landwirtschaftlicher Nutzflächen**. Sie erleiden die größten Verluste bei der Umnutzung in Bauflächen: 411.000 ha in Bayern seit 1980; das ist ein Schwund von 12 %. Bundesweit kommen 75 % aller neuen Baugrundstücke aus landwirtschaftlichen Flächen, oft beste Böden im Anschluss an alte Dorflagen.

Wir sind jetzt an einem Punkt angekommen, an dem das Naturkapital **Bayerns** seine **Unverwechselbarkeit verliert** und sich von Nachbarländern wie Hessen bald nicht mehr abhebt. Die bayerische Landschaft ist ein Alleinstellungsmerkmal im Standortwettbewerb. Klar abgegrenzte Siedlungen, dazwischen grüne Freiräume, bäuerlich geprägt, und doch das ganze Land von pulsierendem Leben erfüllt, das ist weltweit das Bild von Bayern.

Im Beschluss des Landtages vom 6. Februar 2020 heißt es deshalb völlig richtig, diese Anhörung soll Vorschläge erarbeiten, wie der 5 ha-Grundsatz durch politische Maßnahmen erreicht werden kann. Ohne klare Handlungsanleitung für alle bayerischen Gemeinden und Fachbehörden bleibt das 5ha-Ziel eine wirkungslose und ungläubwürdige Ankündigung.

Das Mindeste ist doch, den Gemeinden und lokalen Behörden offiziell **bekannt zu geben, welcher Anteil** des landesweiten Richtwerts auf sie trifft. Dafür bietet der folgende Vorschlag eine Lösung an.

Die Ackerflächen der Erde



	Mio. km ²	%
Erdoberfläche	510	100
Meere	361	71
Wüsten, Gebirge	60	12
Wald	38	7
Grasland, Steppe	37	7
Ackerfähige Böden	14	3

Quelle: ETH Zürich

- Ackerfähige Böden nur 3 % der Erdoberfläche
- Auf jeden Menschen entfallen 2.000 m². 17 m² gehen jährlich verloren.

II. Vorschlag zur Umsetzung des 5 ha-Ziels

1. Die gut funktionierende **Systematik des kommunalen Finanzausgleichs** wird zum **Vorbild** des künftigen Flächenmanagements Bayern. Die Anteile der einzelnen Gemeinden am landesweiten Richtwert werden in **regelmäßigen Verhandlungen der Staatsregierung mit den kommunalen Spitzenverbänden** festgelegt und zwar auf der Basis gewichteter Faktoren je nach den landesplanerischen Zielen.

Landtag, Staatsregierung und Kommunale Spitzenverbände können damit den gesamten Vorgang **stets steuernd in der Hand behalten**.

In der kommunalen Praxis wird der Umgang mit Flächen damit eine deutlich wertigere Bedeutung annehmen, entsprechend der Knappheit des Gutes Boden.
2. **Faktoren** zur Berechnung lokaler Anteile am landesweiten Richtwert können sein:
 - a) Einwohnerzahl
 - b) Finanzkraft
 - c) Handlungsbedarf nach dem LEP
 - d) zentralörtliche Funktion
 - e) Anschluss an das Schienennetz
 - f) Katasterfläche
 - g) Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche
 - h) Anteil der noch vorhandenen Freiflächen
3. Der Vorschlag verteilt den **Spardruck gleichmäßig** auf alle Gemeindegrößen.
4. Basis ist die **reale Entwicklung** der letzten 5 Jahre
5. Für Härtefälle mit erheblicher Entwicklungsauswirkung gibt es **Ausnahmen**.
6. Die Anteile am landesweiten Richtwert **verfallen nicht**. Eine Gemeinde mit 5.000 Einwohnern kann nach diesem Vorschlag in einem Flächennutzungszeitraum von 15 Jahren zum Beispiel noch 10 ha zusätzliches Land überbauen!
7. **Entsiegelungen** können gegengerechnet werden. Sie erhöhen also den lokalen Richtwert.
8. Selbstverständlich können Gemeinden ihre Anteile **zusammenlegen**.
9. Die rechtliche Verankerung erfolgt in den materiellen Planungsvorgaben des **Landesplanungsgesetzes**.
10. Die Einführung kann **schrittweise** erfolgen.

Bei der Bekanntgabe gemeindlicher Anteile am landesweiten Richtwert ist zu bedenken, dass große Kommunen pro Kopf eine wesentlich dichtere Flächenbelegung aufweisen als kleine Gemeinden. Von daher ist es nicht gerechtfertigt, große Städte dem gleichen Anpassungsdruck auszusetzen wie kleinere Gemeinden, zumal alle großen Städte Magneten für Zuwanderung sind und unter Engpässen auf dem Wohnungsmarkt leiden. Großstädte haben folglich im Prinzip Bedarf für mehr Fläche. Andererseits haben große Städte nicht die Flächenreserven, um viel Bauland ausweisen zu können. Eine üppige Zuteilung können sie auf ihrem Territorium gar nicht verwerten. Außerdem will die Landespolitik Überhitzungstendenzen gezielt entgegenwirken.

Die tatsächliche Flächeninanspruchnahme der letzten fünf Jahre gibt einen deutlichen Hinweis für die Aufteilung des Flächenbudgets auf die Gesamtheit der Gemeinden. **Je kleiner die Gemeinde, desto höher** war der Flächenverbrauch pro Einwohner. In den Gemeinden unter 5.000 Einwohnern lag er 4mal so hoch wie in Großstädten. Das ist die mathematische Konsequenz der rechnerischen Aufteilung flächengleicher Bauprojekte auf weniger Einwohner. Will man also den Spardruck gleichmäßig auf alle Gemeinden verteilen, so bietet es sich an, entsprechend dieser mathematischen Reihe vorzugehen.

Aus dem 5 ha-Ziel ergibt sich bezogen auf 13 Mio. Einwohner*innen (EW) eine Richtgröße für den durchschnittlichen jährlichen Flächenverbrauch von **1,4 m²** pro EW und Jahr.

Die **Gemeinden** sind mit ihrer Bauleitplanung allerdings nicht die alleinigen Verursacher der Überbauung zusätzlicher Flächen. Ihr Anteil betrug in den letzten 5 Jahren nur **65 %**.

Überörtliche Maßnahmen aufgrund von Baugenehmigungen im Außenbereich nach § 35 BauGB, Planfeststellungsverfahren, Genehmigungen nach Fachrecht sowie der Bundesverkehrswegeplanung bewirken zusammen **35 %** der Flächeninanspruchnahme.

Für das künftig verfügbare Flächenbudget ergibt sich im Anhalt an den durchschnittlichen Bedarf der letzten fünf Jahre folgende Aufteilung:

Bauleitplanung Kommunen	65 %
Baugenehmigungen im Außenbereich durch Landratsämter nach § 35 BauGB	10 %
Planfeststellungsverfahren der Bezirksregierungen	10 %
Fachgenehmigungen von Landesbehörden	7 %
Projekte nach Bundesverkehrswegeplan	8 %

Daraus ergeben sich folgende lokale Richtwerte:

365 Tage X 5 ha = 1825 ha/Jahr: 13 Mio. EW =

1,4 m²/EW/Jahr.

Davon entfallen auf die Kommunen

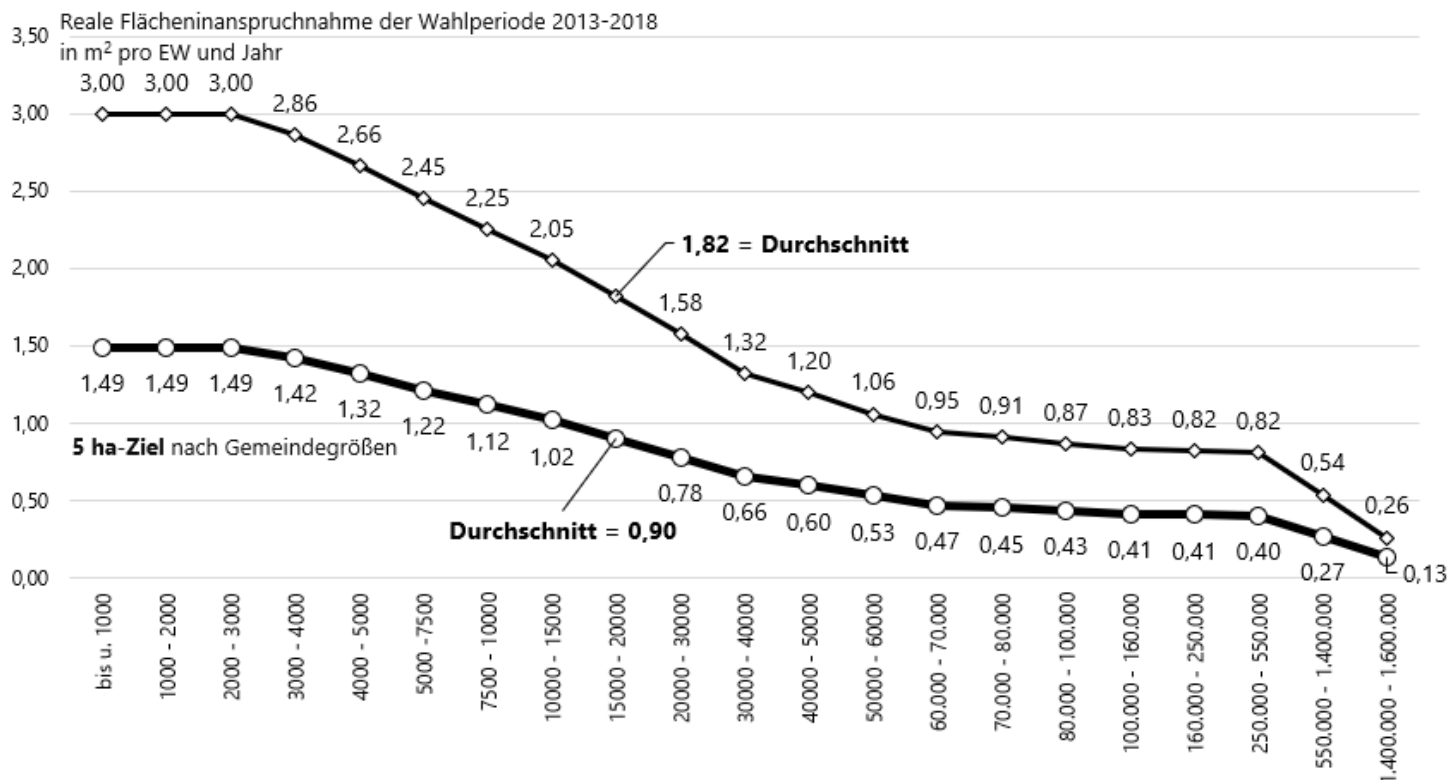
65 % = **0,9 m²,**

auf überörtliche Maßnahmenträger

35 % = **0,5 m²**

je EW und Jahr.

Verteilungskurve lokaler Richtwerte



Gemeindegrößen	Richtwert nach Gemeindegrößen
	m ² pro EW und Jahr
bis u. 1.000	1,49
1.000 - 2.000	1,49
2.000 - 3.000	1,49
3.000 - 4.000	1,42
4.000 - 5.000	1,32
5.000 - 7.500	1,22
7.500 - 10.000	1,12
10.000 - 15.000	1,02
15.000 - 20.000	0,90
20.000 - 30.000	0,78
30.000 - 40.000	0,66
40.000 - 50.000	0,60
50.000 - 60.000	0,53
60.000 - 70.000	0,47
70.000 - 80.000	0,45
80.000 - 100.000	0,43
100.000 - 160.000	0,41
160.000 - 250.000	0,41
250.000 - 550.000	0,40
550.000 - 1.400.000	0,27
1.400.000 - 1.600.000	0,13

← **Durchschnitt**

Die Richtgröße gilt auch für staatliches Handeln!

Staatliche Maßnahmen sind **jährlich** bei den Höheren Landesplanungsbehörden **anzuzeigen** und im Raumordnungsregister des für Landesentwicklung zuständigen Ministeriums zusammenzuführen. Von dort erhalten die staatlichen Stellen mit raumwirksamen Vorhaben steuernde Hinweise zur Einhaltung ihres anteiligen Budgets für zusätzliche Flächenüberbauung. Dessen Realisierung richtet sich zwar nach landespolitischen Schwerpunkten, doch für die Durchschaubarkeit des Flächenverbrauchs im behördlichen Sektor ist auch die regionale Erfassung erforderlich.

Der Gang in die Praxis

Auf den ersten Blick mag die Pflicht zur Einfügung in ein landesweites Flächenmanagement provokant erscheinen. Bayern gewinnt damit aber die Erhaltung seines typischen Landescharakters und seiner Anziehungskraft in der Globalisierung. Sicherlich erfordern Innenentwicklung und flächensparendes Bauen im Einzelfall mehr Mühe. Das bewahrt aber grüne Freiräume zwischen den Ortschaften, offene Talräume und landschaftsprägende Hangkanten frei von monotonen Gewerbebauten. Die große Mehrzahl der Akteure in Kommunen und Ämtern wird die neue Herangehensweise bald als normale Randbedingung ihrer Arbeit empfinden und vorausschauend danach handeln.

Die häufig vorgebrachte Verteuerung des Bodens bei Verknappung des Angebots im Außenbereich lässt sich vermeiden, wenn die Einführung des Flächenmanagements im Gleichschritt mit den **Vorschlägen des Bayerischen Gemeindetages** für ein Innenentwicklungs- und Flächenspargesetz erfolgt:

Forderungen des bayerischen Gemeindetages an den Bundes- und Landesgesetzgeber vom Februar 2018

1. Gemeindliches Vorkaufsrecht im Siedlungsbereich stärken und vereinfachen (Baugesetzbuch)
2. Baugebot, Instandsetzungsgebot und Rückbaugebot praxisgerecht ausgestalten (Baugesetzbuch)
3. Aufhebung von Bebauungsplänen (=Entsiegelung) vereinfachen (Baugesetzbuch)
4. Entschädigungsrecht entschärfen und vereinfachen (Baugesetzbuch)
5. Tiefgaragenfestsetzungen benennen (Baugesetzbuch)
6. Festsetzungen zum passiven Schallschutz praktikabler machen, Abwägung stärken (Baugesetzbuch/BlmschG)
7. Das Baugebot des städtebaulichen Vertrages im Baugesetzbuch verankern (Baugesetzbuch)
8. Planung vor Privilegierung: Flächenverbrauchende Privilegierung einschränken (Baugesetzbuch)
9. Innenentwicklungsmaßnahmegebiet schaffen (Baugesetzbuch)
10. Grundsteuer C (zoniertes Satzungsrecht) einführen
11. Überführungsbonus bei Hofübergabe im Innenbereich
12. Entsiegelungsförderung, Rückbauförderung und Entsorgungszuschuss
13. Bauordnungsrechtliche Anforderung an Stellplätze (ab 75 zweigeschossig)
14. Logistiker und extreme Großflächigkeit fachgesetzlich einhegen

Abschließende Wertung

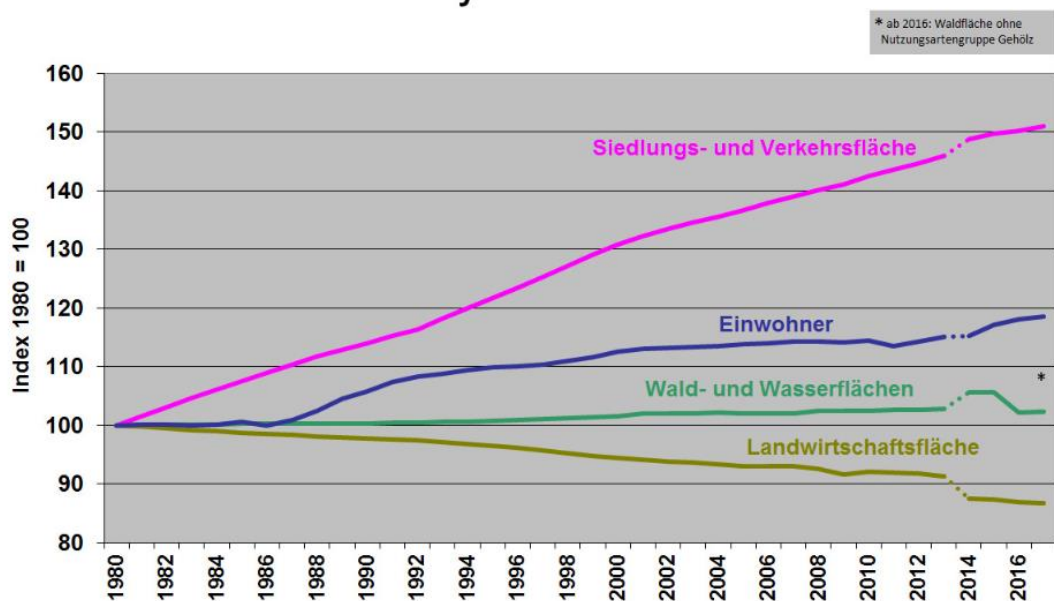
Ohne die Kenntnis des auf jede Gemeinde treffenden Richtwerts werden jedoch all diese Maßnahmen nicht den nötigen Nachdruck bekommen. Daran hängt die Glaubwürdigkeit des Gesetzentwurfs. Der Satz in der Begründung zu Art. 6 Abs. 2, dass **kein Herunterbrechen auf einzelne Gemeinden** beabsichtigt ist, macht das gesamte Vorhaben **unglaublich**. Damit widerspricht die Staatsregierung auch ihrer eigenen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2017, wonach eine Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Neuverbrauch von Flächen anzustreben ist.

III. Antworten auf Einzelfragen

Antwort zu Frage 1: Reichen die rechtlichen Vorgaben?

Nein. Die bayerische Siedlungs- und Verkehrsfläche wuchs von 1980-2017 um 51 %; die Bevölkerung nahm nur um 19 % zu. Bauen auf der grünen Wiese ist einfach und standardisiert, während Innenentwicklung individuelle Lösungen erfordert.

Flächennutzungs- und Einwohnerentwicklung in Bayern 1980-2017



Quelle: Umweltdaten StMUV

Antwort zu Frage 2: Stehen rechtliche Vorgaben dem 5 ha-Ziel entgegen?

Nein. Im Gegenteil. Die Änderung des Raumordnungsgesetzes von 2017 legt fest: „Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme.“

Antwort zu Frage 5: Richtgröße und Abwägung

Was soll mit dieser Frage suggeriert werden? Selbstverständlich beinhaltet eine Richtgröße die dauernde Abwägung, ob das jeweilige Projekt mit ihr im Einklang steht.

Ein Ergebnis der Flächensparkonferenzen mit Bürgermeisterinnen in den Regierungsbezirken war die Unsicherheit, was das landesweite 5 ha-Ziel für sie konkret bedeutet. Die Kommunen werden im Unklaren darüber gelassen, mit welchen nachfolgenden Regelungen der Richtwert erreicht werden soll. Ein offener und transparenter Weg, um gemeinsam mit den Kommunen das angestrebte Ziel zu erreichen, ist im Interesse aller.

Antwort zu Frage 6: Gesetzentwurf der Grünen

Falls das Konzept des Richtwertes nicht ernsthaft verfolgt wird und deshalb nicht die erhoffte Minderung erbringt, kommt es zwangsläufig zum Ruf nach verbindlichen Obergrenzen, eventuell über ein weiteres Volksbegehren.

Antwort zu Frage 7: Flächensparanreize für Kommunen

Die Forderungen des bayerischen Gemeindetages an den Bundes- und Landesgesetzgeber vom Februar 2018 enthalten wirksame Anreize zur sparsameren Flächennutzung.

1. Gemeindliches Vorkaufsrecht im Siedlungsbereich stärken und vereinfachen (Baugesetzbuch)
2. Baugebot, Instandsetzungsgebot und Rückbaugebot praxisgerecht ausgestalten (Baugesetzbuch)
3. Aufhebung von Bebauungsplänen (=Entsiegelung) vereinfachen (Baugesetzbuch)
4. Entschädigungsrecht entschärfen und vereinfachen (Baugesetzbuch)
5. Tiefgaragenfestsetzungen benennen (Baugesetzbuch)
6. Festsetzungen zum passiven Schallschutz praktikabler machen, Abwägung stärken (Baugesetzbuch/BlmschG)
7. Das Baugebot des städtebaulichen Vertrages im Baugesetzbuch verankern (Baugesetzbuch)
8. Planung vor Privilegierung: Flächenverbrauchende Privilegierung einschränken (Baugesetzbuch)
9. Innenentwicklungsmaßnahmegebiet schaffen (Baugesetzbuch)
10. Grundsteuer C (zonierte Satzungsrecht) einführen
11. Überführungsbonus bei Hofübergabe im Innenbereich
12. Entsiegelungsförderung, Rückbauförderung und Entsorgungszuschuss
13. Bauordnungsrechtliche Anforderung an Stellplätze (ab 75 zweigeschossig)
14. Logistiker und extreme Großflächigkeit fachgesetzlich einhegen

Zur Realisierung der bundesrechtlichen Änderungen sollte Bayern im Bündnis mit anderen Ländern eine große Bundesratsinitiative ergreifen.

Antwort zu Frage 8: Effizienzindikatoren

Effizienzindikatoren, Pakte und Minimalanreize haben den rasanten Flächenverbrauch nicht gebremst. Die aktuellen „Umweltdaten Bayern“ müssen vielmehr feststellen: „Der Flächenverbrauch in Bayern ist im Vergleich mit allen anderen Bundesländern am höchsten. Eine rückläufige Tendenz ist nicht erkennbar.“

Antwort zu Frage 9: Interkommunale Flächenausweisungen

In der Praxis ist es leider so, dass interkommunale Gewerbegebiete zusätzlich und nicht anstelle eigener Gewerbegebiete ausgewiesen werden. Ein interkommunales Gewerbegebiet ist aber nur dann ein Instrument des Flächensparens, wenn auf eigene Gewerbegebiete verzichtet wird. Ein wesentliches Hemmnis für interkommunale Gewerbegebiete liegt in der Unsicherheit der Ausgestaltungsmöglichkeiten, vor allem in Bezug auf die Aufteilung der Gewerbesteuer bei Investitionen auf fremdem Gebiet.

Antwort zu Fragen 10 und 11: Definition von Flächenverbrauch

Die optische Verringerung des Flächenverbrauchs durch Definitionsänderungen ist eine Täuschung der Bevölkerung. Schon ab 01.01.2017 wurden Steinbrüche, Tagebaue und rechtskräftige aber noch nicht bebaute Gebiete aus der Statistik entfernt. Der Flächenverbrauch in Bayern verringerte sich dadurch plötzlich von 17,5 auf 11,7 ha pro Tag.

Antwort zu Frage 12: Wirkung des Gesetzentwurfs der Staatsregierung

Eine 5ha-Richtgröße ohne offizielle Konkretisierung für jede Gemeinde und lokale Fachbehörde wird ebenso wirkungslos bleiben, wie der wohlklingende Katalog bisheriger Grundsätze. Die Ablehnung des Herunterbrechens der Richtgröße auf einzelne Gemeinden muss entfernt werden. Sie nimmt dem Gesetzentwurf jede Glaubwürdigkeit.

Antwort zu Frage 14: Wer soll entscheiden?

Die Kriterien zur Konkretisierung des landesweiten Flächensparziels würden nach dem Beispiel des Kommunalen Finanzausgleichs regelmäßig in Verhandlungen zwischen der Staatsregierung und den Kommunalen Spitzenverbänden festgelegt. Daraus ergeben sich dann die lokalisierten Richtwerte.

Den regionalen Planungsverbänden sollte bei der Flächensparoffensive eine stärkere Rolle zugewiesen werden. In ihnen sind Kommunalpolitiker und Fachbehörden gemeinsam vertreten. Der Zuschnitt der regionalen Planungsverbände ermöglicht räumlich exakt angepasste Regelungen.

Antwort zu Frage 15: Kommunale Selbstverwaltung / Flächenmanager

Art. 28 GG und Art. 83 BV sichern den Gemeinden die eigenverantwortliche Verwaltung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu. Dazu gehört auch das Recht, mit Bebauungsplänen die Flächennutzung zu ordnen. Da aber die Planungshoheit den Zielen des Raumordnungsrechts unterworfen ist (Anpassungspflicht), kann sie nicht als schrankenloses Recht beansprucht werden (Dr. Jana Bovet).

Flächenmanager sind für die Hinwendung zu einer nachhaltigen Flächennutzung eine wichtige Hilfe. Die individuell geprägten Interessen bei der Innenentwicklung erfordern eine verlässliche und autorisierte fachliche Unterstützung. Die Flächenmanager brauchen aber konkrete Kompetenzen, die es ihnen ermöglichen, proaktiv zu wirken:

- Ansprechpartner der Kommunen für das gesamte Thema Flächensparen,
- Fachliche Zuarbeit an das StMWi zur Weiterentwicklung der Flächensparoffensive,
- Netzwerkaufbau und Brücke zu anderen Ressorts,
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit.

Antwort zu Frage 18: Ausnahmen und Entwicklungsmöglichkeiten

Für Härtefälle mit erheblicher Entwicklungswirkung müssen Ausnahmen von der lokalbezogenen Richtgröße möglich sein.

Kleinere Kommunen erhalten bei der Richtgrößenlokalisierung nach einem degressiven Bevölkerungsschlüssel pro Kopf ein erheblich höheres Entwicklungsbudget; **1,3 m²** pro EW und Jahr bei 5.000 EW gegenüber **0,4 m²** bei 100.000 EW.

Antwort zu Frage 19 und 21: Infrastrukturprojekte und Freizeitflächen

Überörtliche Projekte nahmen in den letzten 5 Jahren in Bayern 35 % des realen Flächenverbrauchs in Anspruch. Selbstverständlich muss die Richtgröße auch für das staatliche Handeln gelten. Nach dem hier unterbreiteten Vorschlag sind **staatliche Maßnahmen** wie Baugenehmigungen der Kreisverwaltungsbehörden, Planfeststellungsverfahren, Fachgenehmigungen von Landesbehörden und Projekte nach Bundesverkehrswegeplan jährlich bei den Höheren Landesplanungsbehörden anzuzeigen und im Raumordnungsregister des für Landesentwicklung zuständigen Ministeriums zusammenzuführen. Von dort erhalten die staatlichen Stellen für ihre raumwirksamen Vorhaben steuernde Hinweise zur Einhaltung ihres anteiligen Budgets für zusätzliche Flächenüberbauung.

Antwort zu Frage 22: Erneuerbare Energien

Der Zubau von **Windkraftanlagen** wirkt sich wegen des minimalen Flächenbedarfes kaum messbar auf das 5ha-Ziel aus.

Solarfreiflächen können über Genehmigungsaufgaben so gestaltet werden, dass sie zugleich ökologische Ausgleichsflächen darstellen (siehe Kompetenznetzwerk Naturschutz und Energiewende, Berlin).

Antwort zu Frage 23: Flächenbedarf durch Rückverlagerungen

Große Flächenverbraucher sind Logistikhallen sowie der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Setzen wir auf kurze Wege und Unterstützung der Einzelhändler vor Ort, so wird das zu kleinräumigeren Mischungen führen. Die Erweiterung bestehender Betriebe kann flächeneffizienter umgesetzt werden als die Erstellung von Neubauten.

Antwort zu Frage 24: Wirtschaft einschränken?

Das 5 ha-Ziel stellt selbst bei seiner vollen Realisierung **nur eine Halbierung** des bisher ungebremsten Flächenverbrauchs dar. Es können jährlich in Bayern immer noch 1.825 ha frisches Land überbaut werden!

Vermehrte Bauaktivitäten im Innenbereich werden allerdings zu einem deutlich **größerem Auftragsvolumen** der handwerklich ausgerichteten **Bauwirtschaft** führen. Lohnsumme und Beschäftigung werden steigen.

Antwort zu Frage 25: Droht Landflucht?

Die starke Spreizung des hier vorgeschlagenen Verteilungsschlüssels nach Gemeindegroßen gibt allen Gemeinden unter 15.000 EW einen signifikanten Entwicklungsspielraum (siehe Tabelle auf Seite 7).

Antwort zu Frage 26: Ausweisungen auf Vorrat

Die Frage unterstellt offenbar, dass das landesweite 5 ha-Ziel ohnehin nicht wirkt. Nach dem hier unterbreiteten Vorschlag sind Ausweisungen auf Vorrat sehr wohl möglich. Eine Gemeinde mit 5.000 EW kann im Flächennutzungszeitraum von 15 Jahren immer noch 10 ha frisches Land zur Bebauung ausweisen!

Antwort zu Frage 31: Verwaltungsaufwand

Dieser Vorschlag zur Umsetzung des 5 ha-Ziels lehnt sich an die erfolgreiche Systematik des kommunalen Finanzausgleichs an. Er würde in der Umsetzung etwa den gleichen Verwaltungsaufwand wie der kommunale Finanzausgleich erfordern.