

Anhörung

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

München, 14. Mai 2020

**Stellungnahme von Andrea Gebhard
Sprecherin der Initiative „Wege zu einem besseren LEP“**

Herzlichen Dank für die Einladung zur Expertinnen- und Expertenanhörung im Ausschuss für Wirtschaft, Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung. Ich nehme als Vertreterin der Initiative „Wege zu einem besseren LEP“ teil:

ALR Bayerische Akademie Ländlicher Raum e.V. | **ARL** Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, LAG Bayern | Bayerischer Landesverein für Heimatpflege e.V. | **BAYIKA** Bayerische Ingenieurekammer Bau | **BDA** Bund Deutscher Architekten, LV Bayern e.V. | **BDLA** Bund Deutscher Landschaftsarchitekten Bayern e.V. | **BN** Bund Naturschutz in Bayern e.V. | **BYAK** Bayerische Architektenkammer | **CIPRA** Deutschland e.V. | **DASL** Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V., Landesgruppe Bayern | **KLJB** Katholische Landjugendbewegung Bayern | **KLVB** Katholische Landvolkbewegung Bayern | **SRL** Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V., RG Bayern | **VBI** Verband Beratender Ingenieure, LV Bayern e.V. | mitwirkende Professuren der TU München | Kooperationspartner Bundesstiftung Baukultur



I. Anlass

Mit einem rasch um sich greifenden Schock erkennt die Menschheit in den letzten Tagen und Wochen wie essenziell die Natur und unsere Umwelt für uns Menschen ist, um in unserer Kulturlandschaft überleben zu können.

Die Süddeutsche Zeitung titelt: „Der Schock hat System“

„Eine wesentliche Ursache für den in den letzten Jahrzehnten beobachteten Anstieg von neuen, zwischen Tier und Mensch übertragenen Infektionskrankheiten ist die rasant fortschreitende Zerstörung des Lebensraums von Wildtieren. [...] Konsequenter Klima- und Artenschutz bedeuten demnach auch effektiven Gesundheitsschutz. [...] Der monströse Störfall der Corona-Pandemie muss als Warnsignal verstanden werden. Er unterstreicht die Unabdingbarkeit einer umfassenden sozial-ökologischen Transformation [...]. Der Aufbau einer klimafreundlichen Wirtschaft, auch Landwirtschaft, und deren weitgehende Entkopplung von Ressourcenverbrauch und Artenverlust, neue Mobilitätsformen oder eine grüne Digitalisierung bieten wesentliche Impulse für Innovation und ein krisenfesteres Wachstum.“¹

Wenn die Gesundheit der Menschen sowohl psychisch als auch physisch das oberste Ziel unserer Anstrengungen sein muss, dann ist eine neue Landesplanung mehr als überfällig.

Wir wissen, dass unsere Böden geschädigt sind.

Wir wissen, dass das Grundwasser – insbesondere hier in Bayern – nicht die notwendige Reinheit hat, die wir brauchen um langfristig gesund zu bleiben.¹²

Wir wissen, dass mit der Massentierhaltung und dem falschen Antibiotikaeinsatz resistente Keime hervorgehen, die vielen Menschen das Leben kostet, gerade dann, wenn sie auf diese hoch komplexen Mittel angewiesen sind.

Wir wissen, dass jeden Tag 150 Arten unwiederbringlich verloren gehen.³

Wir wissen, dass in Regionen mit dauerhaft hoher Schadstoffbelastung deutlich mehr Menschen an Covid-19 starben.

Wir wissen, dass die Arktis brennt und die Polkappen deutlich schneller schmelzen als noch in den 1980er Jahren und der Klimawandel Realität ist.

Dies ist nur ein kleiner Ausblick, auf die Fragen, vor denen wir stehen!

¹ Christoph Rosol, Jürgen Renn, Robert Schlögl: Der Schock hat System. In: Süddeutsche Zeitung 15.04.2020, S. 9

² Das Bayerische Landesamt für Umwelt hat noch keine Entwarnung gegeben: Die Belastung des Grundwassers mit Nitrat geht noch nicht zurück.

³ vgl. Bericht der Europäischen Umweltagentur (EEA) vom 4.12.2019: „Die Umwelt in Europa – Zustand und Ausblick 2020“



Wie können wir unsere bayerische Heimat langfristig resilient so weiterentwickeln, dass die Landschaft bewahrt und die Menschen gleichwertig gute Lebensbedingungen in allen Landesteilen vorfinden?

Zur Ausgangslage

Boden ist ein nicht vermehrbares Gut. Seine Überbauung und Versiegelung sind in der Regel irreversibel, entziehen Flächen elementaren Nutzungen wie Landwirtschaft, Naturschutz, Trink- und Hochwasserschutz, Klimaausgleich oder Erholung und führen zu ineffektiven Raumstrukturen. Kurze Wege und ein funktionierender öffentlicher Verkehr sind nur mit kompakten Siedlungen möglich.

Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie sah ursprünglich vor, dass bis zum Jahr 2020 bundesweit nur noch höchstens 30 Hektar Fläche täglich verbraucht werden. Die Umsetzung ist erheblich im Rückstand, sie ist nunmehr erst für das Jahr 2030 angestrebt und wäre ein erster Schritt zu einem Netto-Null-Flächenverbrauch und zu einer nachhaltigen Flächenkreislaufwirtschaft bis zum Jahr 2050.

In Bayern bemüht sich seit 2003 das „Bündnis zum Flächensparen“ um eine Reduzierung des Flächenverbrauchs. Es hat durch die Kooperation zahlreicher Akteure des Planens und Bauens sowie des Naturschutzes zu einem gemeinsamen Verständnis der komplexen Herausforderungen des Flächenverbrauchs beigetragen und durch Werkzeuge und gute Praxisbeispiele unterstützend gewirkt.

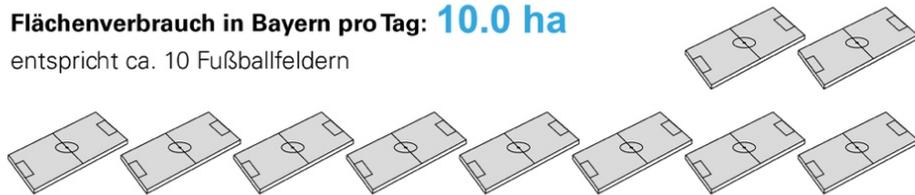
Der Flächenverbrauch in Bayern ist von 17,2 ha täglich im Jahr 2003 auf 10,0 ha täglich im Jahr 2018 gesunken.⁴ Damit weist Bayern nach wie vor einen mehr als doppelt so hohen Flächenverbrauch auf, als er zur Erreichung des bundesweiten „30 ha-Ziels“ sein dürfte. Daran konnte auch die seit 2013 angewendete neue Berechnungsmethode für die Siedlungs- und Verkehrsflächen nichts grundlegendes ändern, die bestimmte Flächenkategorien (z.B. planungsrechtlich gewidmete, aber noch unbebaute Baugrundstücke) nicht mehr mit einbezieht und daher zu bis zu 30% niedrigeren Werten für den Anteil der SuV kommt.⁵

Das „5 ha-Ziel“ als Richtgröße mit dem Zeithorizont 2030 sowie die Entwicklung wirkungsvoller Steuerungsinstrumente für den Flächenverbrauch sind im Koalitionsvertrag 2018-2023 von CSU und FW vereinbart⁶ und ein wichtiger Schritt zu einer umweltverträglichen Raumentwicklung.

status quo

Flächenverbrauch in Bayern pro Tag: **10.0 ha**

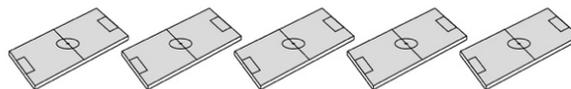
entspricht ca. 10 Fußballfeldern



Ziel

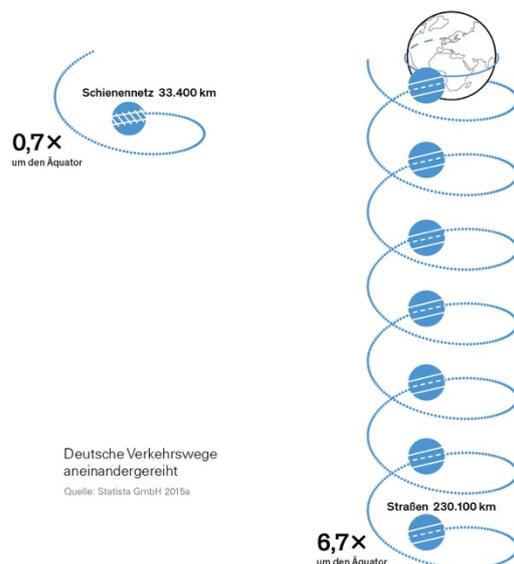
Flächenverbrauch in Bayern pro Tag: **5 ha**

entspricht ca. 5 Fußballfeldern



Was sind die Treiber dieser Entwicklung und wie können wir gemeinsam als Gesellschaft einen Paradigmenwechsel vorantreiben?

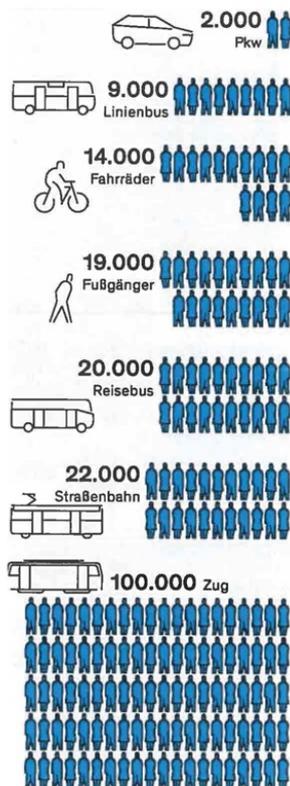
Neben der Siedlungsentwicklung ist gerade beim Flächenverbrauch auch die Infrastruktur maßgeblich. Die Grafik zeigt, wie der Schienenverkehr im Gegensatz zum Individualverkehr deutlich weniger Flächen verbraucht und damit eine kompakte Siedlungsentwicklung unterstreicht.



Nicht nur die Verkehrswege, sondern auch die Verkehrsmittel an sich haben eine sehr unterschiedliche Flächeninanspruchnahme. Und auch hier wird wieder deutlich, dass eine neue Mobilität unabdingbar ist.

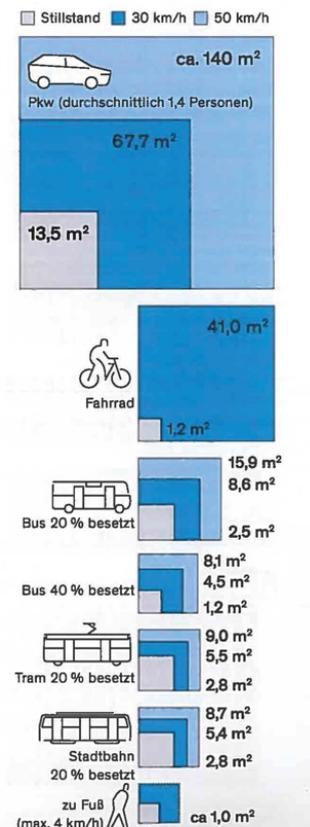
Auch in Bereich der Siedlungsentwicklung wird in der Grafik dargestellt, wie sich die Folgekosten für Straße, Kanal, Trinkwasser und Strom pro Wohneinheit der einzelnen Wohnformen errechnen. Auch hier sind die kompakten Mehrfamilienhäuser den Einfamilienhäusern weitaus überlegen.

Mobilität und Flächeninanspruchnahme von Verkehrsmitteln



Flächeninanspruchnahme verschiedener Verkehrsmittel
Fläche pro beförderter Person in qm
Quellen: Martin Randelhoff

1 Figur = 1000 Menschen, die durchschnittlich pro Stunde auf einem 3,5m breiten Verkehrsweg befördert werden können
Quellen: Süddeutsche Zeitung; Movum; Umweltbundesamt 2016



⁴ vgl. Landesentwicklung Bayern

⁵ vgl. <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/verbrauchsbericht.htm>

⁶ vgl. Koalitionsvertrag Kap. IV.2, S. 41/42:

https://fw-Landtag.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Koalitionsvertrag_CSU_FREIE_W%C3%84HLER_04.11.2018.pdf

II. Ein besserer Planungsprozess für ein besseres Landesentwicklungsprogramm – das Verfahren vom Kopf auf die Füße stellen!

Verfassung des Freistaates Bayern

Artikel 3:

„(1) Bayern ist ein Rechts-, Kultur- und Sozialstaat. Er dient dem Gemeinwohl.

(2) Der Staat schützt die natürlichen Lebensgrundlagen und die kulturelle Überlieferung. Er fördert und sichert gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land.“

Artikel 141 Abs. 1:

„Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist, auch eingedenk der Verantwortung für die kommenden Generationen, der besonderen Fürsorge jedes einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft anvertraut. [...] Mit Naturgütern ist sparsam umzugehen. Es gehört auch zu den vorrangigen Aufgaben, [...] Boden, Wasser und Luft als natürliche Lebensgrundlagen zu schützen, [...] die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes zu erhalten und dauerhaft zu verbessern, [...]“

Ein neues Raumkonzept für Bayern ist überfällig! Die jetzt wie nie zuvor drängenden Zukunftsthemen wie bezahlbares Wohnen und kompakte Siedlungsentwicklung, lebendige Zentren und nachhaltige Mobilität, Klimawandel und Energiewende sowie Freiraumschutz und Gesundheitsvorsorge liegen auf dem Tisch. Dies können Regionen, Städte und Gemeinden in ihren Grenzen allein nicht bewältigen. Sie brauchen einen verlässlichen Rahmen und mehr Unterstützung durch eine gesamträumliche, strategisch-gestaltende Landesplanung, die sich an den Grundaussagen der Bayerischen Verfassung orientiert.

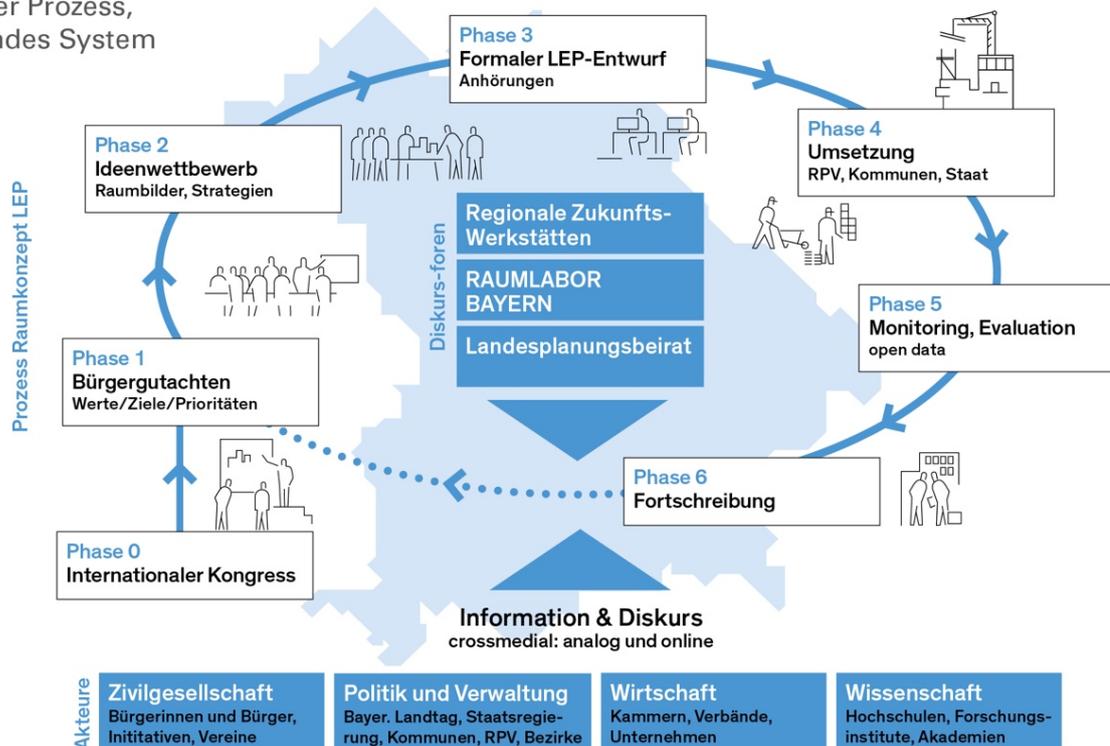
Die bayerische Landesplanung hat sich in den letzten Jahren zunehmend von ihrem Ordnungs- und Koordinierungsauftrag der räumlichen Entwicklung verabschiedet. Oberste Maßgabe waren nicht adäquate Antworten aufdrängende Herausforderungen, sondern eine undifferenzierte Deregulierung.

Augenfällig wird dies beim zunehmenden Verlust der charakteristischen kulturlandschaftlichen Qualitäten Bayerns. Ein Neustart, auch mit wirksamen Instrumenten, ist also überfällig. Denn Grund und Boden und damit Landschaft im umfassenden Sinn sind endlich!

Ein doppelter Paradigmenwechsel steht an:

- Ausgehend von der bayerischen Landschaft, ihren Qualitäten und Potenzialen als Basis einer dem Gemeinwohl dienenden, integrierten Raumentwicklung statt Addition funktionaler Raumanprüche.
- Ein offener, „lernender“ Planungsprozess, der neuestes Wissen aktiviert und innovative, gestaltende Ideen aller Akteure bündelt - statt klassischer Expertenplanung;

Offener Prozess,
lernendes System



III. Was sind unsere Instrumente, um Bayerns Landschaft zu erhalten und eine nachhaltige Entwicklung aller Landesteile zu garantieren?

Damit Bayern auch in Zukunft lebenswert bleibt, müssen die Qualitäten und Potenziale unserer Landschaften, Dörfer und Städte erkannt, geschützt und weiterentwickelt werden. Wir brauchen deshalb ein integriertes Raumkonzept für Bayern als Grundlage für ein zukunftsfähiges Landesentwicklungsprogramm. Dazu müssen wir uns intensiv mit unserer Landschaft auseinandersetzen, Leitvorstellungen und Gesamtkonzepte aus deren Qualitäten und Potentialen heraus entwickeln. Nur so können die charakteristischen Kulturlandschaften Bayerns und mit ihnen die kleinen und großen Städte, Märkte und Gemeinden für alle Bürgerinnen und Bürger auch zukünftig Lebensgrundlagen sichern, eine gute Lebensqualität in ländlichen Räumen ebenso wie in Stadtregionen bieten sowie Identität und sozialen Zusammenhalt vermitteln.

Das bessere LEP: Leitziele und Handlungsfelder für ein integriertes Raumkonzept



IV. 5-Hektar-Ziel

Wenn die Landschaft als Basis der Raumentwicklung dient, ist es notwendig, eine Begrenzung der Flächeninanspruchnahme verbindlich zu regeln.

1. Welche Prinzipien verfolgt unser Umsetzungskonzept zur Begrenzung des Flächenverbrauchs?

- Respektierung der kommunalen Planungshoheit
- Transparenz und räumliche Gerechtigkeit
- Verbindlichkeit und Wirksamkeit
- Gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land
- Polyzentrische und großräumig ausgeglichene Entwicklung
- Innenentwicklung und kompakte Siedlungsstrukturen
- Berücksichtigung landschaftsräumlicher und ökologischer Qualitäten
- Berücksichtigung landesplanerischer Funktionen, Entwicklungsziele und Handlungsbedarfe
- Integration in das System der räumlichen Planung (Landes-, Regional- und Bauleitplanung)
- Stärkung der Regionalplanung
- Vollzugstauglichkeit

2. Welche Bausteine gehören zum Umsetzungskonzept?

- **Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes**
 - a. Vermeidung von Zersiedlung, Freiraumschutz und Flächensparen sind verbindlich für alle nachfolgenden Planungsebenen auszugestalten, d.h. im Bayerischen Landesplanungsgesetz als gesetzliche Ziele und nicht (nur) als Grundsätze der Raumordnung zu fassen.
Für eine bedarfsgerechte, erstmalige planerische Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich für Siedlungs- und Verkehrsflächen ist landesweit eine Obergrenze von 5 ha pro Tag einzuhalten. Eine über den örtlichen Eigenbedarf hinausgehende Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist auf Zentrale Orte und deren gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossene Ortsteile zu konzentrieren.

- b. Die notwendige und erwünschte Flexibilität kann auch bei einer verbindlichen Ausgestaltung des Flächensparziels z. B. durch die Möglichkeit der mehrjährigen „Ansparung“ bzw. eines begrenzten „Vorgriiffs“ auf Flächenpotenziale kommender Jahre, durch die Gegenrechnung von Flächen, für die Planungsrecht aufgehoben wurde, durch Umverteilung der von anderen Gemeinden innerhalb einer Planungsregion nicht beanspruchten Flächenpotenzialen und nicht zuletzt auch durch Ausnahmemöglichkeiten (bei entsprechender Begründung mit den besonderen Umständen des Einzelfalls) gewährleistet werden. Für Härtefälle sollte außerdem die Möglichkeit der Genehmigung einer **Zielabweichung** in landesplanerisch vertretbarem Umfang und unter Wahrung der Grundzüge der Planung durch die oberste Landesplanungsbehörde eröffnet werden. Entsprechende landesweit einheitliche Regelungen sind im Landesplanungsgesetz bzw. muss weiter konkretisiert werden.
- c. Das landesweite Flächensparziel „5 ha planerische Flächenneuanspruchnahme pro Tag“ sollte für alle Planungsträger und insbesondere die Kommunen transparent, nachvollziehbar und umsetzbar sein. Deshalb ist u.E. das „Herunterbrechen“ als **Flächenbudget für jede Gemeinde** und möglichst auch für die wesentlichen Fachplanungsträger zu seiner Wirksamkeit unerlässlich. Bayern sollte konsequent die neu geschaffene Handlungsmöglichkeit des ROG § 2 Abs. 2 Nr. 6 nutzen, die Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme durch quantifizierte Vorgaben auf möglichst kleinräumiger Ebene zu gewährleisten und damit **Vorreiter beim Nachhaltigkeitsziel Flächensparen werden**.
- d. Das gesetzliche Ziel zum Flächensparen ist im Landesplanungsgesetz selbst mit geeigneten Umsetzungsinstrumenten wie insbesondere Flächenmonitoring, Flächen(spar)management und **qualifizierter Regional- und Landschaftsrahmenplanung** zu verknüpfen.

- **Flächensparen weiter konkretisieren**

Zur Regelung der Einzelheiten der kommunalen Flächenbudgets, der Berechnung des Flächenbedarfs, der Kriterien für Ausnahmen, der Verfahren zum Flächenmonitoring und Flächen(spar)management sowie der Instrumente für eine sachgerechte Umsetzung durch Fachplanungsträger, Regionale Planungsverbände und Kommunen schlagen wir vor, das Flächensparen weiter zu konkretisieren.

- **Flankierende Maßnahmen**

Eine Erreichung des Flächensparziels wird nur möglich sein, wenn durch flankierende Maßnahmen die Steuerungs- und Beratungsfähigkeit der Landesplanungsbehörden, der regionalen Planungsebene und der Kommunen verbessert wird. Dazu zählen sowohl wirksame rechtliche Instrumente, insbesondere des Raumordnungs- und Bauplanungs-, aber auch des Fachplanungsrechts, als auch eine verbesserte

Ausstattung mit Personal und Sachmitteln bei allen betroffenen Akteuren auf kommunaler und regionaler Ebene. Auch die Verbreitung von bereits vorhanden guten Beispielen von einzelnen Gemeinden und die Förderung und Ermutigung von Gemeinden derartige Wege zu gehen sind zu verstärken (vgl. Anhang: Formulierungsvorschlag für einen neuen Art. 5a im Bayer. Landesplanungsgesetz). Im Umkehrschluss bedeutet das, die von der Baulandkommission empfohlene Verlängerung der (eine Außenentwicklung mit geringer Dichte besonders begünstigenden) Sonderregelung des **§ 13b BauGB** und die Erleichterung in **§ 35 Abs. 4 BauGB** für die Umnutzung ursprünglich privilegierter Gebäude im Außenbereich zu Wohnungen bzw. die ergänzende Neuerrichtung von Wohngebäuden seitens des Freistaats **klar abzulehnen**.

- **Definition von Richtgrößen („Flächenbudgets“) für die Planungsregionen und die Kommunen**

Zur Umsetzung des Flächensparziels ermittelt und veröffentlicht die oberste Landesplanungsbehörde jährliche Flächenbudgets für jede Planungsregion. Diese werden nach einem landesweit einheitlichen, zweistufigen Verfahren innerhalb der Planungsregionen auf die Gemeinden verteilt.

Flächenbudgets aus mehreren Jahren können ausreichend für erforderliche Planungsvorhaben genutzt werden. **Nicht angerechnet werden in Bebauungsplänen bzw. Planfeststellungsbeschlüssen festgesetzte öffentliche Grünflächen, Wasserflächen und land- oder forstwirtschaftliche Flächen von mehr als 5 ha Größe, die in direkter räumlicher Verbindung mit dem Außenbereich stehen.**

Die rechtsverbindliche Rücknahme von nicht in Anspruch genommenem Planungsrecht für Siedlungs- und Verkehrsflächen erhöht das verfügbare Flächenbudget. Auch die dauerhafte und rechtlich gesicherte Entsiegelung von Flächen kann gegengerechnet werden, sie erhöht also die für Neuplanungen verfügbare Fläche. Bezogen auf eine Bevölkerung von 13 Mio. Einwohner*innen (EW) ergibt sich aus dem „5 ha-Ziel“ eine Richtgröße für den durchschnittlichen jährlichen Flächenverbrauch von 1,4 m²/EW. Davon werden nach dem Vorschlag von Josef Göppel entsprechend dem Jahresdurchschnitt der vergangenen fünf Jahre 65%, d.h. 0,9 m²/EW/a für die kommunale Entwicklung reserviert, der Rest steht für die im Außenbereich zulässigen Vorhaben sowie für Infrastrukturvorhaben öffentlicher Fachplanungsträger zur Verfügung.

Zunächst werden 50% des regionalen Flächenbudgets nach einem gewichteten Einwohnerschlüssel auf alle Gemeinden verteilt. Zur Gewichtung werden spezifische, regionaltypische Kennziffern der Siedlungs- und Landschaftsstruktur (z.B. Siedlungsdichte, Flächenanteil landschaftlicher Vorbehaltsgebiete bzw. unzerschnittener Landschaftsräume...) sowie Ziele der Raumordnung (z.B. Stärkung polyzentrischer Raumstrukturen, zentralörtliche Funktion, Anschluss an öffentliche Verkehrsmittel, Räume mit besonderem Handlungsbedarf, ...) herangezogen. Diese Gewichtungsfaktoren müssen weiter konkretisiert werden.

Aus den verbleibenden 50% des regionalen Flächenbudgets können Gemeinden beim RPV eine Aufstockung ihres Flächenbudgets beantragen, soweit sie im Einklang mit ihrer zentralörtlichen Funktion und den Zielen der Raumordnung steht. Voraussetzung ist der Nachweis eines besonderen Bedarfes sowie der Ausschöpfung aller Handlungsmöglichkeiten der Innenentwicklung.

Auf begründeten Antrag der Gemeinde kann die höhere Landesplanungsbehörde unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls ausnahmsweise einer Überschreitung des kommunalen Flächenbudgets um nicht mehr als 10% bezogen auf einen Zeitraum von 5 Jahren zustimmen.

- **Erprobung der Verfahren zur Definition von Flächenbudgets durch ein wissenschaftlich begleitetes Planspiel (Modellprojekt 5-Hektar-Ziel)**

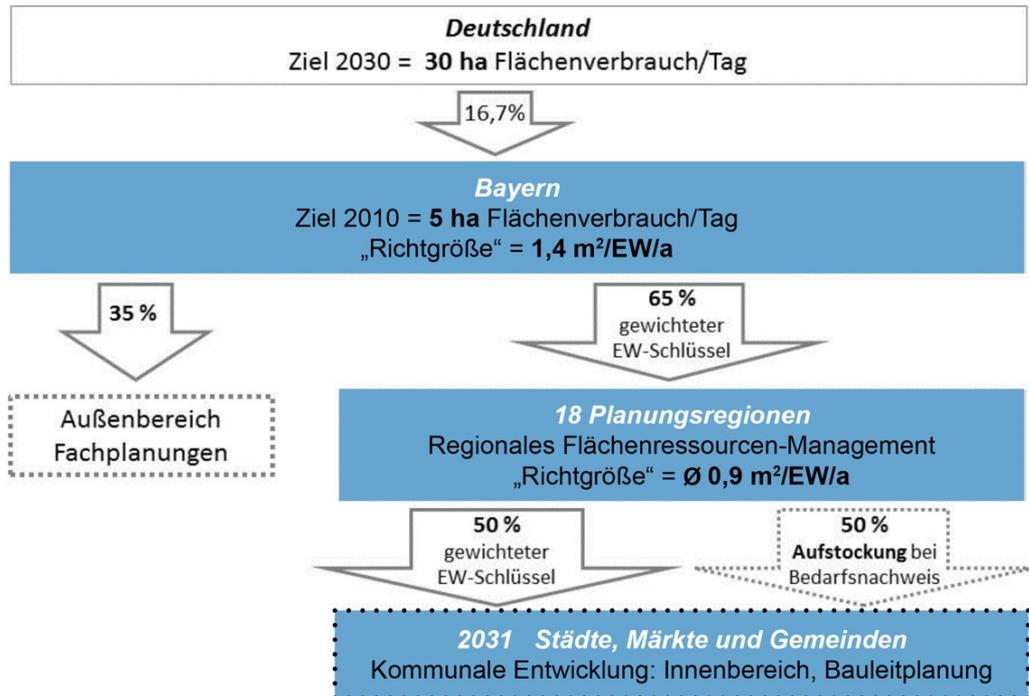
Vor einer abschließenden Regelung der Verfahren und Kriterien der Ermittlung von regionalen und kommunalen Flächenbudgets sollte ein Testlauf in vier bis sechs unterschiedlich strukturierten Planungsregionen bzw. Landkreisen durch ein Planspiel unter Einbeziehung aller Akteure erfolgen. Konzeption und Evaluierung des Planspiels sollten wissenschaftlich begleitet und transparent dokumentiert werden.

- **Verbesserte Instrumente für die Kommunen zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotentialen**

In den meisten Gemeinden stehen umfangreiche Potenziale zur Entwicklung im Bestand bereit: Baulücken, Brachflächen, Leerstände, untergenutzte Gebäude etc. Diese müssen für eine **flächensparende Siedlungsentwicklung** zunächst durch ein systematisches **kommunales Innenentwicklungsmanagement** erfasst und mobilisiert werden, bevor neues Bauland ausgewiesen wird. Um das Flächensparziel zu erreichen, halten wir es für unerlässlich, Rahmenbedingungen und Anreizsysteme so auszugestalten, dass Innenentwicklung der Regelfall werden kann: Die bundesrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen durch das Baugesetzbuch müssen hinsichtlich der Mobilisierung von Innenentwicklungspotentialen dringend wirksamer ausgestaltet werden. Die Mobilisierung von Potenzialen der Innenentwicklung muss erleichtert werden, indem das gemeindliche Vorkaufsrecht gestärkt wird, das Baugebot nutzbarer gemacht und der Nutzungsdruck auf innerörtliche Brachflächen durch steuerliche Anreize erhöht wird. Die diesbezüglichen Vorschläge des Bayerischen Gemeindetages **„Flächenverbrauch in Bayern – Position des Bayerischen Gemeindetages und Forderungen an den Bundes- und Landesgesetzgeber“** von 2018 werden **ausdrücklich unterstützt**. Darüber hinaus muss neben einer strikten und konsequenten Anwendung der vorhandenen Rechtsnormen in den Raumordnungsplänen durch ein spezifisch ausgerichtetes **landesweites Förderprogramm** erreicht werden, dass Innenentwicklung billiger wird als Bauen auf der grünen Wiese wird. Die Bayerische Staatsregierung hält hierzu bereits zahlreiche unterstützende Werkzeuge bereit: Flächenmanagement-datenbank, Vitalitäts-Check, Folgekostenrechner, Planungshilfen etc.

Eine besondere Verantwortung bei der wirksamen Implementierung flächensparender Siedlungsentwicklung wird dabei bei den Höheren Landesplanungsbehörden der Bezirksregierungen und den Landratsämtern als Genehmigungsbehörden für Bauleitpläne gesehen.

Flächensparen in Bayern: Eckpunkte Umsetzungskonzept





IV. Ausblick

Die **verbindliche Verankerung des Flächensparziels im Landesplanungsgesetz**, verbunden mit einer Palette wirksamer Umsetzungsinstrumente, die die Steuerungsfähigkeit der Kommunen verbessern und begleitet von flankierenden Maßnahmen hinsichtlich finanzieller, personeller und rechtlicher Ressourcen, würde zu einem großen Qualitätssprung der bayerischen Landesplanung führen. Eine solche Regelung wäre nicht nur außerordentlich wirksam, sondern würde durch die deutliche Reduzierung der planerischen Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich zugleich die Erhaltung und Entwicklung der bayerischen Kulturlandschaften und eine nachhaltige, kompakte und zum Klimaschutz beitragende Siedlungsstruktur fördern. Zur Einführung eines aus fachlicher Sicht erforderlichen verbindlichen Flächensparziels sind politisch hohe Hürden zu überspringen. Insbesondere muss nachdrücklich und parteiübergreifend für eine zukunftsfähige, gegenüber nachfolgenden Generationen verantwortliche Weiterentwicklung der kommunalen Planungshoheit geworben werden.

Die Träger der Initiative „Das bessere LEP für Bayern“ fordern von der Bayerischen Staatsregierung, dass der Anstoß dieses Memorandums aufgegriffen wird und die **Chancen für einen Neubeginn** der Bayerischen Landesplanung gesehen und genutzt werden. Sie sind bereit, ihre fachliche Expertise in die Konkretisierung und Ausarbeitung eines inhaltlichen und verfahrensbezogenen Konzeptes für ein besseres Landesentwicklungsprogramm einzubringen.

Ein erster Schritt („Phase 0“) muss im Jahr 2021 die **Veranstaltung eines internationalen Kongresses** zum Erfahrungsaustausch über zeitgemäße und erfolgreiche Strategien kooperativer und landschaftsbezogener Landes- und Regionalentwicklung sein.

Anhang:

Unser Formulierungsvorschlag für einen neuen Artikel 5a Ziele der Raumordnung im Bayer. Landesplanungsgesetz

(1) Die Ziele der Raumordnung sind im Sinn des Leitziels nach Art. 5 Abs. 1 und des Leitmaßstabs nach Art. 5 Abs. 2 anzuwenden und durch Festlegungen in Rechtsverordnungen und Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist.

(2) Zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der kulturellen Überlieferung sowie zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land gem. Art 3 der Verfassung des Freistaats Bayern sowie insbesondere zur Gewährleistung einer nachhaltigen Landschafts- und Siedlungsentwicklung und als Beitrag zum Klimaschutz gelten folgende Ziele der Raumordnung:

1. Vermeidung von Zersiedlung Eine Zersiedelung der Landschaft ist zu vermeiden. Die Siedlungstätigkeit ist bedarfsgerecht, räumlich konzentriert und vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur, insbesondere auf Zentrale Orte auszurichten. Eine ausreichende Ausstattung der Siedlungsbereiche mit öffentlichen Erholungs- und ökologisch wirksamen Freiflächen ist zu gewährleisten.

2. Erhaltung und Entwicklung eines landesweiten Freiraumverbundes Zur Erhaltung und Entwicklung des unbesiedelten Freiraums ist ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen. Die weitere Zerschneidung der offenen Landschaft und von Waldflächen ist dauerhaft zu vermeiden. Zur räumlichen und qualitativen Konkretisierung des landesweiten Freiraumverbundes sind erstmalig bis 2025 auf der Ebene der Regionalplanung qualifizierte Landschaftsrahmenpläne sowie daraus abgeleitete mittelfristige Handlungsprogramme aufzustellen.

3. Flächensparen a) Für eine bedarfsgerechte, erstmalige planerische Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich für Siedlungs- und Verkehrsflächen ist landesweit eine Obergrenze von 5 ha pro Tag einzuhalten. Eine über den örtlichen Eigenbedarf hinausgehende Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist auf Zentrale Orte und deren gut mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossene Ortsteile zu konzentrieren. b) Zur Umsetzung des Flächensparziels ermittelt und veröffentlicht die oberste Landesplanungsbehörde jährliche Flächenbudgets für jede Planungsregion. Diese werden nach einem landesweit einheitlichen Verfahren innerhalb der Planungsregionen auf die Gemeinden verteilt. Die rechtsverbindliche Rücknahme von nicht in Anspruch genommenem Planungsrecht für Siedlungs- und Verkehrsflächen erhöht das verfügbare Flächenbudget. c) Die Gemeinden und anderen Planungsträger sind verpflichtet, im Rahmen der erforderlichen Abstimmung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung der höheren Landesplanungsbehörde bei der erstmaligen planerischen Inanspruchnahme von Freiflächen einen prüffähigen Nachweis des Bedarfes vorzulegen und die Einhaltung des jeweiligen Flächensparziels sowie einer ausreichenden Grün- und Erholungsflächenvorsorge darzulegen. Flächenbudgets aus mehreren Jahren können – rückwirkend sowie ausnahmsweise auch für bis zu drei Jahre im Vorgriff – für erforderliche Planungsvorhaben genutzt werden.

Nicht angerechnet werden in Bebauungsplänen bzw. Planfeststellungsbeschlüssen festgesetzte öffentliche Grünflächen, Wasserflächen und land- oder forstwirtschaftliche Flächen von mehr als 5 ha Größe, die in direkter räumlicher Verbindung mit dem Außenbereich stehen. d) Zur Umsetzung des Flächensparziels sind insbesondere die Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen zu nutzen. Dazu sollen Gemeinden und andere Planungsträger die landesweit bereitgestellten Instrumente wie Flächenmonitoring und Flächen(spar)management einsetzen und von den planungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten (z.B. Vorkaufsrecht, Baugebot etc.) sowie von staatlichen Förderangeboten zur Vermeidung von Brachflächen und Leerstand, zur Nachverdichtung im Innenbereich sowie zur Entsiegelung und Renaturierung aufgegebener Siedlungs- und Verkehrsflächen Gebrauch machen.

(3) Der Bayerische Staatsminister für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie wird ermächtigt, insbesondere die Verfahren zum Bedarfsnachweis, zur Ermittlung der auf die Planungsregionen entfallenden jährlichen Flächenbudgets, zur Ermittlung gemeindebezogener Flächenbudgets sowie die Verfahren zum Flächenmonitoring und zum Flächen(spar)management sowie bei Bedarf weitere Verfahren zur Umsetzung des Flächensparziels in einer Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bayerischen Landtages verbindlich zu regeln (Bayerische Flächensparverordnung BayFISpVO). Im Raumordnungsbericht gem. Art. 32 BayLPIG wird über die Ergebnisse des gemeindeschaffen Flächenmonitorings und über die sonstigen Schritte zur Umsetzung der Bayerischen Flächensparverordnung in einem gesonderten Kapitel berichtet. (4) Auf begründeten Antrag der Gemeinde kann die höhere Landesplanungsbehörde unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls ausnahmsweise einer Überschreitung des kommunalen Flächenbudgets um nicht mehr als 10% bezogen auf einen Zeitraum von 5 Jahren zustimmen. Sie kann dies mit der Maßgabe verbinden, das kommunale Flächenbudget innerhalb der folgenden höchstens 10 Jahre wieder auszugleichen. In besonderen Härtefällen kann die oberste Landesplanungsbehörde eine Zielabweichung von den vorstehenden gesetzlichen Zielen der Raumordnung zulassen, solange die Grundzüge der Landesplanung und Raumordnung gewahrt bleiben. Näheres regelt die Bayerische Flächensparverordnung.

Zu den Fragen nehmen wir als Initiative wie folgt Stellung:

A) Rechtliche Vorgaben

- 1. Welche rechtlichen Instrumente gibt es aktuell zur Senkung der Flächenneuanspruchnahme und reichen diese aus, das 5ha-Ziel zu erreichen? Auf welcher Grundlage wurden die 5ha definiert bzw. aus der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung auf Bayern heruntergebrochen?**

Generelle, nicht quantifizierte Grundsätze zur sparsamen Flächeninanspruchnahme im Bayer. Landesplanungsgesetz, im Landesentwicklungsprogramm, z.T. auch in Regionalplänen; Grundsätze für die kommunale Bauleitplanung in § 1 Abs. 5 Baugesetzbuch (Vorrang der Innenentwicklung) und § 1a Abs. 2 BauGB (sparsamer Umgang mit Grund und Boden).

Diese generellen Grundsätze reichen offensichtlich nicht aus, das 5 ha-Ziel bis 2030 zu erreichen, wie die Entwicklung der letzten Jahre zeigt!

- 2. Welche derzeit bestehenden rechtlichen Vorgaben stehen diesem Ziel entgegen?**

Gemeinden und Träger von Fachplanungen haben einen relativ weiten Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Einhaltung des Grundsatzes der sparsamen Flächenneuanspruchnahme, da es in der Landesplanung keine quantifizierten Vorgaben bzw. Obergrenzen gibt.

- Hinsichtlich der Dichte (GFZ) für städtebauliche Planungen gibt es in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) zwar (z.T. zu enge) Obergrenzen, aber keine Untergrenzen (Minstdichten). Ebenso fehlt es an Vorschriften, die die sehr flächenextensive ebenerdige Anordnung von Kfz-Stellplätzen (z.B. für großflächige Einzelhandelsbetriebe, Veranstaltungs- bzw. Versammlungsstätten etc. ausschließen.
- Die Aktivierung von Baulücken wird für die Kommunen dadurch erschwert, dass das Baugebot gem. § 176 BauGB nur einzelfallbezogen mit hohem Verwaltungsaufwand und rechtlichen Risiken anwendbar ist. Ein praktikables preislimitiertes kommunales Vorkaufsrecht bzw. ein aktives Ankaufsrecht für Baulücken fehlt.
- Die in den letzten Jahrzehnten durch wiederholte Änderungen des BauGB erfolgte Erweiterung der Zulässigkeit sonstiger Vorhaben im Außenbereich steht einer konsequenten sparsamen Flächenneuanspruchnahme im Außenbereich entgegen.
- Die Erleichterung von Bauleitplanung für Wohnnutzung im Außenbereich durch § 13 b BauGB widerspricht dem städtebaulichen Grundsatz der Innenentwicklung und konterkariert eine sparsame Flächenneuanspruchnahme.

3. Welche der bereits existierenden Maßnahmen zur Senkung des Flächenverbrauches waren besonders effektiv und welche Maßnahmen sollten aufgrund ihrer Ineffektivität eingestellt werden?

Bewährte und effektive Strategien sind insbesondere:

- Wiedernutzung brachgefallener Industrie-/Gewerbe-/Verkehrsflächen (Flächenrecycling)
- Nachverdichtung bestehender Gewerbe-, Misch- oder Wohngebiete, Aktivierung von Baulücken
- Bevorzugung kompakter, städtebaulich verträglich verdichteter Siedlungstypologien bzw. Beachtung von Mindestdichten bei der Neuausweisung von Bauland durch Bebauungspläne.

4. Wie schätzen Sie die im Gesetzentwurf der Staatsregierung (Drs. 18/5170) als Grundsatz der Raumordnung ausgestaltete Festlegung der 5ha-Richtgröße (im Folgenden: 5-ha Richtgröße) in diesem Zusammenhang ein?

- vgl. hierzu unsere Stellungnahme vom 20.09.2019: Statt eines Grundsatzes ist ein verbindliches Ziel zum Flächensparen zu formulieren. Für die Wirksamkeit ist ein „Herunterbrechen“ von Zielwerten der Flächenneuanspruchnahme auf jede einzelne Gemeinde unerlässlich. Ohne diese gemeindebezogenen Vorgaben lässt sich die Einhaltung einer „Richtgröße 5 ha“ nicht evaluieren. Nur durch gemeindebezogene Zielwerte/Obergrenzen kann die Planungshoheit **aller Gemeinden** vor einem Missbrauch durch einige wenige geschützt werden.

5. Was bedeutet der Begriff Richtgröße in der Perspektive und in der praktischen Umsetzung? Besteht durch die Einführung einer Richtgröße nicht die Gefahr, dass im Verwaltungshandeln und durch Rechtsprechung sich eine „Härtung“ zu einem Ziel in der kommunalen Abwägung vollzieht?

- Aus unserer Sicht kann ohnehin nur ein verbindliches Ziel der Raumordnung die Erreichung des 5ha-Ziels bis 2030 gewährleisten.

6. Wie schätzen Sie insgesamt die Festsetzung eines rechtsverbindlichen 5ha-Ziels im Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 18/3037) ein?

- Dies entspricht im Prinzip unserer Stellungnahme zum vorliegenden Entwurf zur Änderung des Landesplanungsgesetzes und dem damit von uns vorgelegten Alternativvorschlag zum Regierungsentwurf.

B) Weitere Instrumente zum Flächensparen

7. Welche alternativen Instrumente und Anreizsysteme können geschaffen werden, um Kommunen dazu zu bewegen, Fläche sparsamer zu nutzen?

- Ergänzend zu einem verbindlichen und auf jede Gemeinde heruntergebrochenen Ziel sollten die bereits eingerichteten Beratungsangebote, Förderprogramme etc. fortgeführt bzw. verstärkt werden.
- Darüber hinaus könnten Gemeinden mit einem nachhaltig sparsamen Flächenverbrauch auch im Rahmen des Finanzausgleichs zusätzlich „belohnt“ werden.

8. Sollte nicht anstatt mit einer Obergrenze bzw. Richtgröße zu deckeln, ein wirtschaftlicher und sorgsamer Umgang mit der Fläche einheitlich durch Effizienzindikatoren gemessen und z. B. durch konsequente Förderung der Flächeneffizienz gesteuert werden?

- Bayernweit einheitliche Effizienzindikatoren können eine sparsame Flächenneuanspruchnahme unterstützen und eine wertvolle Abwägungshilfe für die Gemeinden und Fachplanungsträger sein. Sie können aber verbindliche Zielwerte/Obergrenzen nicht ersetzen!

9. Interkommunale Flächenausweisungen können Flächenneuanspruchnahme reduzieren und die Flächeneffizienz erhöhen. Wie kann dafür der bisher schwach ausgeprägte Anteil in Bayern erhöht werden (Bsp. Österreich: Streichung der USt.-Pflicht bei Kooperation von Kommunen)?

- Interkommunale Flächenausweisungen sollten in jeder Form gefördert werden! In Betracht kommen städtebauliche bzw. wirtschaftsstrukturelle Förderprogramme, steuerliche Erleichterungen, gesonderte Dotierung im Rahmen des Finanzausgleichs sowie Beratungsangebote.

C) Statistische Ermittlung von genutzter Fläche

10. Ist die bisherige Definition bzw. Ermittlung der Flächenneuanspruchnahme sachgerecht?

11. Sollte in Zukunft eine qualitative Abstufung von Flächenneuanspruchnahme vorgenommen werden (z.B. Freiflächen PV, Gärten in Wohngebieten, Grünflächen in Gewerbegebieten)? Was sollte in Zukunft zur Flächenneuanspruchnahme zählen?

- Eine Richtgröße“ bzw. ein „Zielwert“ im Landesplanungsgesetz bezieht sich auf die planerische Neuanspruchnahme im Rahmen der Bauleit- bzw. Fachplanung. Dort festgesetzte öffentliche Grünflächen bzw. Wasserflächen, sowie land- und forstwirtschaftliche Flächen könnten unter bestimmten Bedingungen (Mindestgröße, räuml. Zusammenhang mit dem Außenbereich) aus der Flächenneuanspruchnahme herausgerechnet werden (vgl. dazu unsere Stellungnahme, S. 7).

D) Rolle der Planungsakteure

12. Welche Wirkungen entwickelt nach Ihrer Einschätzung die 5ha-Richtgröße auf das Handeln der Akteure und die bayernweite Flächenneuanspruchnahme wenn das Landesplanungsgesetz gemäß dem Entwurf der Staatsregierung (Drs. 18/5170) abgeändert wird?

- Wegen der Unverbindlichkeit eines Grundsatzes der Raumordnung und das fehlende „Herunterbrechen“ auf die Gemeinden wird diese geänderte Vorschrift voraussichtlich keine direkten und messbaren Auswirkungen auf das Handeln der Akteure haben.

13. Wie können diese Akteure sich selbst dahingehend überprüfen, ob ihr Beitrag zur gesamtbayerischen 5ha-Richtgröße angemessen ist?

- Eine solche Überprüfung ist ohne quantifizierte Zielwerte für jede Gemeinde sowie die Fachplanungsträger nicht möglich. Auch die höhere Landesplanungsbehörde und die für die Genehmigung von Flächennutzungsplänen bzw. Planfeststellungsverfahren zuständigen Stellen bei den Landratsämtern bzw. Regierungen können unter diesen Bedingungen die Rechtskonformität von Planungen hinsichtlich des 5ha-Ziels kaum überprüfen.

14. Ist es sinnvoll für die Verteilung der Inanspruchnahme der Fläche eine Entscheidungsebene (z.B. Regionaler Planungsverband, Landkreis, Kommunen) einzuführen und falls ja auf welcher Ebene (z.B. Regionaler Planungsverband, Landkreis, Kommunen) sollte diese Kompetenz verortet werden?

- vgl. unsere Stellungnahme und das Eckpunktepapier zum Flächensparen vom Juli 2019. Dort wird vorgeschlagen, den Planungsregionen (und damit den Regionalen Planungsverbänden in Verbindung mit den höheren Landesplanungsbehörden) eine erweiterte Kompetenz beim regionalen Flächenressourcenmanagement und bei der

Bemessung der kommunalen Flächenbudgets zuzuordnen. (vgl. Eckpunktepapier, S.3/4 und Abb. 1, S 8).

15. Wie beurteilen Sie grundsätzlich eine Limitierung der Flächenneuanspruchnahme mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung? Wie beurteilen Sie in diesem Zusammenhang konkret die Rolle eines Flächenmanagers (z.B. im regionalen Planungsverband)?

- Die Limitierung der Flächenneuanspruchnahme stellt wie zahlreiche andere gesetzliche bzw. planerische Vorgaben eine übergeordnete Schranken- und Inhaltsbestimmung der kommunalen Selbstverwaltung („Planungshoheit“) dar. Allerdings muss der Gemeinde ein Abwägungs- und Entscheidungsspielraum darüber verbleiben, auf welche Weise und an welchen konkreten Standorten Sie unter Einhaltung eines vorgegebenen Flächenbudgets plant.. Eine klare gemeindebezogene Vorgabe dient zudem der Gleichbehandlung aller Gemeinden und schützt damit die Planungshoheit aller Gemeinden gegenüber einer „rücksichtslosen“ Flächenneuanspruchnahme einiger weniger.

E) Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse / Entwicklungsfähigkeit von Kommunen

16. Steht eine Beschränkung einer Flächenneuanspruchnahme dem Ziel der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse grundsätzlich entgegen?

- Nein, solange für jede Gemeinde Spielräume für eine nachhaltige und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung durch Innenentwicklung und soweit erforderlich auch durch eine begrenzte Neuanspruchnahme von Flächen (Außenentwicklung) gewährleistet sind.

17. Welche Verteilungskriterien bei der Flächenneuanspruchnahme unterstützen die angestrebte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Bayern bzw. würden diesen hemmend entgegenstehen (Bevölkerungszahl, Gemeindefläche, Steuereinnahmen)?

- In unserem Eckpunktepapier, S. 3,4 heißt es dazu: „Richtgrößen für den jährlichen Flächenverbrauch werden für jede Gemeinde im Regionalplan auf Basis des im LEP festgelegten regionalen Flächenbudgets nach einem einheitlichen und transparenten Verfahren ausgewiesen. Dazu werden zunächst 50% des regionalen Flächenbudgets nach einem gewichteten Einwohnerschlüssel auf alle Gemeinden verteilt. Gewichtungskriterien können z.B. zentralörtliche Funktion, besonderer Handlungsbedarf, Anschluss an ein schienengebundenes öffentliches Verkehrsmittel oder besondere landschaftliche Qualitäten bzw. Restriktionen sein. Entsiegelungen können gegengerechnet werden, sie erhöhen also die für Neuplanungen verfügbare Fläche. Ergänzend legen die Regionalpläne verbindlich teilräumliche Dichteziele und ein kommunales Flächenressourcenmanagement fest. [...]“ Mit dieser Vorgehensweise kann die angestrebte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gezielt und den jeweiligen örtlichen Verhältnissen entsprechend unterstützt werden.

18. Welche Ausnahmeregelungen müssen eingeführt werden, damit die Entwicklungsfähigkeit aller Kommunen – auch strukturschwacher Regionen – gewährleistet werden kann? Besteht die Gefahr, dass kleinere Kommunen keine Entwicklungsmöglichkeiten mehr haben?

- In unserem Eckpunktepapier, S. 4, wird dazu eine bedarfsgerechte Aufstockung der kommunalen Flächenbudgets vorgeschlagen: „Aus den verbleibenden 50% des regionalen Flächenbudgets können Gemeinden beim RPV eine Aufstockung ihres Flächenbudgets beantragen, soweit sie im Einklang mit ihrer zentralörtlichen Funktion und den Zielen der Raumordnung steht. Voraussetzung ist der Nachweis eines besonderen Bedarfes sowie der Ausschöpfung aller Handlungsmöglichkeiten der Innenentwicklung. Der Nachweis ausgeschöpfter bzw. fehlender Innenentwicklungsmöglichkeiten sollte auf der Grundlage eines von der Staatsregierung verbindlich vorgegebenen, standardisierten Verfahrens für ein Flächenressourcen-Monitoring erfolgen. Mit diesen 50% des regionalen Flächenbudgets soll die Umsetzung raumordnerischer und strukturpolitischer Zielsetzungen erreicht werden, wie z.B. die Ansiedlung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum. Dazu sind von der Regionalplanung im Zusammenspiel mit den Kommunen entsprechende Konzepte zu erstellen und umzusetzen (z.B. interkommunale Versorgungszentren; interkommunale Entwicklungsschwerpunkte). Anträge von interkommunalen Verbänden zur Umsetzung dieser Ziele sollen dabei bevorzugt werden.“

Damit wird explizit die Entwicklungsfähigkeit von Gemeinden in strukturschwachen Regionen gesichert. Es besteht keine Gefahr, dass kleinere Kommunen keine Entwicklungsmöglichkeiten mehr haben.

19. Wie können Infrastruktur- und Großprojekte (u.a. Verkehrs- und Energieinfrastruktur) berücksichtigt werden? Welche Auswirkungen hätten solche Projekte auf das 5ha-Planungsziel bzw. wie sollten diese angerechnet werden?

- Für derartige nicht der kommunalen Bauleitplanung unterliegenden Infrastrukturvorhaben sollte ein Anteil von ca. einem Drittel des auf Bayern insgesamt entfallenden Flächenbudgets reserviert und nicht auf die Planungsregionen bzw. die Gemeinden verteilt werden (vgl. dazu unser Eckpunktepapier, S. 3).

20. Was würde es bedeuten, wenn im Kontext der Fragen 17,18, 19 eine rechtsverbindliche Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme gegeben wäre?

- Damit könnte die für eine nachhaltige Entwicklung Bayerns gebotene Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auf 5 ha bis 2030 zuverlässig erreicht werden, ohne andere wesentliche Ziele der Landesentwicklung zu gefährden.

21. Was bedeuten die 5ha-Richtgröße und das rechtsverbindliche 5ha-Ziel jeweils für die Verfügbarkeit von Freiflächen, Sport- und Freizeitflächen, Ausbau der Verkehrsinfrastruktur u.a. Radwege?

- Ein verbindliches 5 ha-Ziel bedeutet gegenüber einer bloßen Richtgröße, dass Bedarf, Standorte, Konzeption der genannten Infrastrukturen sorgfältig abzuwägen sind. Dabei müssen Reduzierungsmöglichkeiten der Flächenneuanspruchnahme z.B. durch Umwidmungen bereits bestehender Infrastruktur, Rückbau nicht mehr benötigter Anlagen oder Mehrfachnutzung usw. berücksichtigt werden. Im Ergebnis werden bei einer rechtsverbindlichen Zielgröße ggf. auch komplexere und dadurch flächensparende Lösungen wirtschaftlich vertretbar, die bei einer unverbindlichen Richtgröße keinen ausreichendes Kosten-Nutzen-Faktor erreichen würden.

22. Wie stark wirkt sich die Förderung des Zubaus von Photovoltaik-Freiflächenanlagen, Windkraftanlagen und sonstige politischen Initiativen mit dem Ziel der Klimaneutralität auf das Erreichen des angestrebten 5-ha-Ziels aus?

- Auch für die notwendige Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien sind flächensparende Lösungen zu bevorzugen, auch wenn Sie mit höheren Kosten verbunden sein sollten. Z.B wäre die Nutzung vorhandener Dach- und Parkplatzflächen in Gewerbe- und Sondergebieten für Photovoltaikanlagen dem weiteren Zuwachs an Freiflächen-Photovoltaikanlagen vorzuziehen. Ggf. könnten bei entsprechender Ausführung (weitgehend versiegelungsfrei, Kombination mit landwirtschaftlicher Nutzung usw.) die für die Erzeugung erneuerbarer Energien beanspruchten Flächen aber auch nur anteilig auf das verfügbare Flächenbudget angerechnet werden.

F) Auswirkungen

23. Braucht es angesichts der globalen Wirtschaftskrise aufgrund von Corona nicht statt Obergrenzen bzw. Richtgrößen besser große Flexibilität bei Flächenausweisungen, für z. B. neue Standorte wegen der Umstrukturierung der Wertschöpfungsketten und Rückverlagerungen von Produktion und Dienstleistungen?

- Die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den mittel- und langfristigen Bedarf an Flächenneuanspruchnahme ist derzeit noch nicht einschätzbar. Hierzu sind zunächst ausgehend von verschiedenen Annahmen in wissenschaftlichen Studien Modelle und Lösungsstrategien zu entwickeln.
- Unsere Vorschläge sehen in begründeten Ausnahmefällen Ausnahmen bzw. zusätzliche Zuweisungen von Flächenkontingenten vor. Damit kann auf nicht vorhersehbare unabwendbare Bedarfe reagiert werden, wenn andere Möglichkeiten (Wiedernutzung brachgefallener Flächen, mehr- statt eingeschossiger Anlagen, interkommunale Flächenausweisungen etc.)
- Unsere Vorschläge sehen außerdem eine regelmäßige Evaluierung von Flächen“verbrauch“ und Flächenbedarf vor, so dass ggf. auch durch eine Änderung der Zielwerte auf derzeit nicht absehbare bzw. bezifferbare Mehrbedarf reagiert werden kann.

24. Würde eine Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern die Wirtschaft einschränken? Ist das ein Standortnachteil für den Wirtschaftsstandort Bayern?

- Nein, eine nachhaltige Wirtschaftsstruktur mit sparsamem Ressourceneinsatz (Energie, Wasser, Fläche) ist resilienter gegenüber Krisen aller Art. Unter Berücksichtigung der zum Klimaschutz ohnehin anstehenden Transformation kann aus einer wirksamen Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme ein Innovationsschub für die Wirtschaft und ein Standortvorteil für Bayern erwachsen.

25. Wie stark könnte sich eine verbindliche Festlegung eines 5-ha-Ziels auf die ökonomische Entwicklung insbesondere im ländlichen Raum auswirken? Besteht die Gefahr einer Verstärkung der Landflucht?

- Eine sparsame Flächenneuanspruchnahme sichert besondere Qualitäten ländlicher Räume (z.B. wertvolle Natur- und Kulturlandschaften, regionale Land- und Forstwirtschaft, Attraktivität für Tourismus und Naherholung). Sie stärkt durch eine konsequente Innenentwicklung die Ortskerne kleiner Gemeinden sowie die kleinen und mittleren Städte in ländlichen Räumen und vermindert Zersiedlung. Die Erreichbarkeit von Arbeits-, Einkaufs- und Freizeitmöglichkeiten auf kurzen Wegen wird damit verbessert.. Dadurch werden ländliche Räume als Wohn- und Lebensräume wieder attraktiver.
- Eine Verstärkung der Landflucht durch eine Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme ist aus unserer Sicht nicht zu befürchten.

26. Die meisten bayerischen Betriebe sind KMU, die ihre zukünftigen Flächenbedarfe bekanntermaßen nur schwer prognostizieren können. Müssen nicht schon allein dadurch in der strategischen Kommunalentwicklung Flächen auf Vorrat geplant und vorgehalten werden?

- Durch die Möglichkeiten interkommunaler Kooperation, durch das „Ansparen“ von Flächenkontingenten über mehrere Jahre sowie durch die Wiedernutzung brachgefallener Flächen und durch mögliche bedarfsabhängige Aufstockungen auch aus struktur- und wirtschaftspolitischen Gründen sind die Gemeinden entsprechen unserem Konzept weiterhin in der Lage, eine angemessene Flächenvorsorge zu treffen und zugleich jahrzehntelang brachliegende und die Steuerzahler*innen belastende „beleuchtete Schafweiden“ zu vermeiden.

27. Innenentwicklung und Nutzungsmischung ist ein richtiger und wichtiger Ansatz. Reichen die Entwicklungsmöglichkeiten (Wohnen, Gewerbe, Soziales und Verkehr) bei Zuzug und nachhaltigem Wirtschaftswachstum dafür aus?

- Ja, die Erfahrung zeigt, dass die Kommunen mit dem größten Zuzug und der höchsten Wertschöpfung zugleich diejenigen mit der effizientesten Flächennutzung sind, d. h. mit der niedrigsten Flächeninanspruchnahme pro Einwohner*in und Arbeitsplatz.

28. Die Nutzungstrennung (Trennungsgrundsatz) ist ein wesentlicher Pfeiler zur Einhaltung der TA-Lärm. Wie soll dieses Problem, das meist konträr zur Innenentwicklung, Nutzungsmischung und geringerer Flächeninanspruchnahme ist, für das Gewerbe gelöst werden?

- Die Lösung dieses Zielkonfliktes ist zur Erleichterung der Innenentwicklung vordringlich. Auf Bundesebene werden dazu seit Jahren auf der Schnittstelle von Umwelt- und Städtebaurecht Wege gesucht. Eine denkbare Lösung könnte darin bestehen, dass unter bestimmten Voraussetzungen in gemischt genutzten Quartieren die Beurteilung von Gewerbe- und Verkehrslärm gleichgestellt wird, d.h. Messung im Innenraum hinter dem geschlossenen Fenster.

29. Der Großraum München hat einen prognostizierten Bevölkerungszuwachs bis zum Jahr 2030 von rund 500.000 Menschen. Wie würde diese Entwicklung mit einer Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme geleistet werden können? Was bedeutet das für die Baulandpreise, den Wohnungsmangel und die Mietkosten?

- Durch seine kompakte Siedlungsstruktur ist der Großraum München seit jeher einer der Teilräume mit der geringsten Flächenneuanspruchnahme. Das gilt insbesondere für die Landeshauptstadt München. Dort wurden in den Jahren 1990 – 2012 ca.150.000 Wohnungen fast ausschließlich durch Innenentwicklung auf ehemaligen Gewerbe-, Verkehrs- und Kasernenflächen realisiert. Auch wenn es im Großraum München weitere

Innenentwicklungspotenziale gibt (z.B. ehemalige Militärflughäfen, Nachverdichtung etc.), wird für die Zukunft in begrenztem Umfang auch eine Flächenneuanspruchnahme erforderlich sein. Auf der anderen Seite wäre es im Sinne einer nachhaltigen Landesentwicklung sinnvoll, durch die Landes- und Regionalplanung eine ausgewogenere, polyzentrische Entwicklung zu fördern. Voraussetzung dafür wäre eine verbesserte Erreichbarkeit möglicher dezentraler Standorte mit öffentlichen (schienengebundenen) Verkehrsmitteln. Die Verteilung künftiger Flächenkontingente muss diesen Rahmenbedingungen und strategischen Optionen Rechnung tragen.

- Die Versorgung insbesondere mit bezahlbaren Mietwohnungen erfordert die Verfügung der Kommunen über ein ausreichendes Kontingent an bezahlbarem, nicht spekulativ verteuertem Bauland. Daraus können dann Baugrundstücke im Erbbaurecht an Genossenschaften und andere gemeinwohlorientierte Akteure mit langfristigen sozialen Bindungen vergeben werden. Voraussetzungen dafür sind u.a. eine aktive kommunale Bodenvorratspolitik, die Ausübung des Vorkaufsrechts und die Anwendung von Instrumenten wie der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gem. BauGB. Die entsprechenden Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen müssen hierzu durch Änderungen im Baugesetzbuch weiter verbessert werden.

- Eine Ausweitung der Flächenneuanspruchnahme und der Baurechtschaffung würde dagegen unter den gegenwärtigen Bedingungen eines extremen Marktungleichgewichts (Nullzinspolitik, Boden(Immobilien als bevorzugte Finanzanlage, hoher Fehlbedarf an bezahlbaren Wohnungen...) nicht zu niedrigeren Boden- und Mietpreisen führen,

30. Welche Maßnahmen sollen ergriffen werden, um ausreichend Wohnraum unter Achtung des 5ha-Ziels zu schaffen?

- Städtebaulich attraktive und nutzungsgerechte kompakte Bauweisen sowie die Nachverdichtung im Bestand sollten durch Wettbewerbe, Modellprojekte Förderrichtlinien usw. in jeder Hinsicht unterstützt werden.

- Der Freistaat sollte die Kommunen nicht nur beim Bau geförderter bzw. bezahlbarer Mietwohnungen weiterhin und verstärkt unterstützen, sondern auch bei der Beschaffung des dafür benötigten bezahlbaren Baulands. Entbehrliche Grundstücke des Freistaats könnten z.B. für den geförderten/bezahlbaren Mietwohnungsbau unentgeltlich in Kommunale oder regionale Bodenfonds eingebracht werden.

31. Was bedeuten die 5ha-Richtgröße und das rechtverbindliche 5ha-Ziel jeweils für die für den Verwaltungsaufwand?

- Wenn die Richtgröße ernst genommen wird, erfordert ihre Umsetzung wegen der zahlreichen Unschärfen und offenen Fragen einen erheblichen Verwaltungsaufwand.
- Gemeindebezogene, auf transparenten Kriterien basierende Flächenkontingente lassen sich mit Hilfe der beim LfU weitgehend bereits existierenden Softwarelösungen für ein kommunales Flächenressourcenmanagement durch Kommunen, Fachplanungsträger und Genehmigungsbehörden nach einer mit Fortbildung begleiteten Einführungsphase voraussichtlich mit vertretbarem Verwaltungsaufwand umsetzen. Eine evaluierte Testphase von 1-2 Jahren wird dringend empfohlen und kann hierzu belastbare Daten liefern.

Mit freundlichen Grüßen,



Andrea Gebhard

Vorsitzende der Initiative