

FLÄCHEN SPAREN – LAND GEWINNEN

Die KLJB Bayern sieht die Menschheit in der Verantwortung auf das Wohl der ganzen Schöpfung zu achten, die uns wie ein Garten anvertraut ist, sie zu bebauen und zu behüten (vgl. Gen 2, 15). Ihr ist in ihrer ganzen Vielfalt an Tieren, Pflanzen und Landschaften als Mitgeschöpfen und Lebensraum ein Eigenwert zuzugestehen. Deshalb engagiert sich die KLJB Bayern für den Erhalt der Lebensgrundlagen für Menschen, Tiere und Pflanzen.¹

Die Orientierung am Prinzip der Nachhaltigkeit erfordert einen Wandel der Werte, die Fähigkeit, sich mit dem nötigen zu begnügen und ein Verständnis von Wohlstand, das die Qualität des natürlichen Lebensraumes als Bestandteil von Lebensqualität sieht. Statt ökonomischen Nutzungsinteressen und einem immer höheren materiellen Gewinn, muss das Wohl aller in Solidarität über Generationen und Grenzen hinweg im Vordergrund stehen. Land gewinnen geht daher für die KLJB Bayern über materielle Maßstäbe hinaus. Aus diesem Grund ist es für die KLJB Bayern nicht hinnehmbar, dass aus Gründen des wirtschaftlichen Gewinns in hohem Maße Flächen verbraucht werden, ohne langfristige Folgen für Mensch und Natur zu bedenken.

I. Ausgangslage:

Seit Jahren ist der zu hohe Flächenverbrauch in Bayern als Problem bekannt, ohne dass eine spürbare Verbesserung zu beobachten ist. Immer noch liegen die Zahlen auf einem nicht hinnehmbar hohen Niveau.² Der Flächenverbrauch pro Kopf steigt.³ Die KLJB Bayern beobachtet die Entwicklung mit Sorge und fordert wirksame, verbindliche Gegenmaßnahmen.⁴

Ein hoher Flächenverbrauch bringt eine Vielzahl von Nachteilen mit sich:

- Verlust von attraktiven Ortskernen und lebendigen Dörfern durch Zersiedelung
- Verlust naturnaher, unzerschnittener und unzersiedelter Flächen
- Verlust fruchtbarer landwirtschaftlicher Flächen
- Verlust von biologischer Vielfalt und von natürlichen Bodenfunktionen
- Verlust von landschaftlichem Reiz und Erholungsräumen

¹ Vgl. Leitlinien „Landwirtschaftlich – Ökologisch – Nachhaltig“, Nr. 1 und 3.

² Laut dem Flächenverbrauchs-Bericht 2014 lag der tägliche Flächenverbrauch in Bayern 2013 bei 18,1 Hektar. (Stand 31.12.2013; 2011:18,0 ha, 2012:17,0 ha). Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit in Zusammenarbeit mit dem Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung im Auftrag des Bayerischen Landtags.

³ Beispielsweise hat sich die Wohnfläche pro Einwohner in Bayern im Zeitraum 1987 bis 2013 um 10,9 m² auf 47,6 m² erhöht.

⁴ Aufbauend auf den Beschluss des KLJB-Landesausschusses 2009 „Dem Flächenverbrauch entgegenwirken“.

Freiwillige Maßnahmen, vielfältige Kampagnen und Konzepte sowie aufgelegte Fachprogramme⁵ haben wenig Erfolg gebracht.

Auch wenn die Ausweisung von Bauland im Rahmen der Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) der Planungshoheit der Kommunen unterliegt, setzen der Bund und der Freistaat Bayern die Rahmenbedingungen und Anreizmechanismen.

1.1. Flächen sparen statt ökonomischem Trugschluss

Siedlungsflächenwachstum und damit Flächenverbrauch lassen Infrastrukturfolgekosten steigen und die Flächeneffizienz sinken. Je mehr die Siedlungsdichte abnimmt, desto höher ist der Infrastrukturaufwand und auf umso weniger Köpfe verteilt sich die Kostenlast, beispielsweise für Verkehrsnetze oder kommunale Wasser- und Abwassernetze. Diese zusätzlichen Kosten müssen von allen getragen werden und sind als Standortnachteil anzusehen. Abgesehen von den Problemen, wenn neue Flächen und Infrastrukturen nicht genügend Nutzer finden, die für die Finanzierung aufkommen, sind natürlich auch die Folgen zu bedenken, wenn im bisherigen Bestand Nutzungen ausdünnen oder gar Leerstände auftreten.⁶ Eine an den Verkehrswegen des öffentlichen Personennahverkehrs ausgerichtete Siedlungsentwicklung kann dessen Auslastung und damit die Tragfähigkeit verbessern.

1.2. Flächen sparen statt ständigem Konkurrenzkampf um kommunale Einnahmen

Viele Kommunen sind mit einer angespannten Finanzlage konfrontiert und daher vermeintlich gezwungen, in einen Wettbewerb um Gewerbe-, Grund-, und Einkommenssteuer einzutreten. Dieser Wettbewerb zwischen den Kommunen um Einwohner, Beschäftigte und Gewerbebetriebe wird als ein wesentlicher Motor für die großzügige Ausweisung von Bauland und damit für den hohen Flächenverbrauch angesehen.⁷ Dies führt meist zu Standorten auf der „grünen Wiese“, selbst wenn umfangreiche Baulandreserven und Brachflächenpotenziale im Innenbereich vorhanden sind. Denn Bauträger und Investoren bevorzugen wegen geringerer Bodenpreise, der Parkplatzsituation oder Erweiterungsmöglichkeiten Bauflächen im Außenbereich. Für Privatpersonen werden großzügige Neubaugebiete ausgewiesen, selbst wenn die Baulandnachfrage sinkt. Dabei findet man in Siedlungsgebieten kalkulierbare Standortqualitäten und spart Erschließungskosten. Meist bedeutet der Ansiedlungserfolg der einen Gemeinde Wanderungsverluste für andere Gemeinden, ohne dass sich in der Bilanz die wirtschaftliche Situation in der Region insgesamt verbessert.⁸

1.3. Flächen sparen statt immer weiter wachsen

Immer noch wird die Landesentwicklung damit verbunden, dass Bayern insgesamt weiter auf Wirtschaftswachstum auszurichten sei, um den Freistaat an der Spitze der wirtschaftlichen Entwicklung in

⁵ U.a. Umweltministerium Bayern (2010) oder Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg (2003) „Kommunales Flächenmanagement“.

⁶ vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Flächenverbrauch und das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung“ vom 03.03.2015, Deutscher Bundestag Drucksache 18/4172.

⁷ Reinhard Coenen / Juliane Jörissen: TA-Projekt zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme: Ziele, Maßnahmen, Wirkungen, in: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis (16/1 März 2007), S. 79-84, hier S. 79.

⁸ Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme: Ziele, Maßnahmen, Wirkungen, Deutscher Bundestag Drucksache 16/4500.

Deutschland und Europa zu halten⁹. Dabei sind wir als KLJB Bayern überzeugt, dass Wirtschaftswachstum nicht per se auch zu mehr Lebensqualität führt. Die KLJB Bayern sieht die Grenzen eines Wachstums, das auf Ressourcenverbrauch angelegt ist. Niemand will zersiedelte und verschandelte Landschaften. Als junge Generation wollen wir ein lebenswertes Bayern mit attraktiven Dörfern, erhaltener Kulturlandschaft, intakten Ökosystemen und natürlichen Ressourcen sowie soliden Finanzen, die nachfolgenden Generationen ihre Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit belassen.

2. Konsequenzen:

2.1. Land gewinnen durch klare Zielvorgaben

Die Bayerische Staatsregierung hat in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie zwar festgelegt, dass der Flächenverbrauch reduziert werden soll, aber keine konkreten quantitativen Ziele benannt.¹⁰

Daher fordern wir

- eine verbindliche Vorgabe für den Flächenverbrauch in Bayern bis zum Jahr 2020 auf 4,5 ha statt zuletzt 18,1 (2013) pro Tag¹¹.
- die Erfassung und Evaluierung konkreter flächenverbrauchender Maßnahmen, die über die bisherige Messung des allgemeinen Stands der Siedlungs- und Verkehrsfläche deutlich hinausgeht.¹²

2.2. Land gewinnen durch ein verpflichtendes Flächenmanagement

Die kommunale Planungshoheit muss verantwortungsvoll und zukunftsorientiert ausgestaltet werden.

Daher fordern wir

- ein verpflichtendes Flächenressourcenmanagement in Kommunen, das ein Baulücken- und Brachflächenkataster¹³ umfasst. Die Potentiale von Flächenrecycling (Entsiegelung/Sanierung kontaminierter Flächen) werden dabei genutzt.
- der Innenentwicklung (Leerstandsmanagement, Nachverdichtung, Nutzung von Brachflächen, Schließung von Baulücken, Aufstockung und Anbau bestehender Gebäude) verbindlichen Vorrang zu geben.

⁹ Vgl. vbw Infrastruktur- und Regionalbericht Bayern Oktober 2014.

¹⁰ Die Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie von 2013 besagt, dass der Flächenverbrauch deutlich reduziert werden soll und langfristig eine Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Flächenneuverbrauch anzustreben ist.

¹¹ Die Kommission für Bodenschutz des Umweltbundesamtes hat im Jahr 2010 einen Vorschlag für eine Aufteilung des bundesweiten 30-Hektar-Ziels bis 2020 auf die Bundesländer erarbeitet und für Bayern einen Wert von 4,7 ha/Tag berechnet.

¹² Bisher erfolgt keine qualitative Erfassung konkreter flächenverbrauchender Maßnahmen, sondern die zuständigen Vermessungsämter melden die rein quantitativen Änderungen der Siedlungs- und Verkehrsfläche an das Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung. Auf dieser Datengrundlage ist es schwierig, einzelne Gegenmaßnahmen konkret zu identifizieren.

¹³ Als Baulücke werden unbebaute oder sehr geringfügig bebaute Grundstücke (z.B. nur durch Schuppen, Gartenhaus, Garage etc.) Flächen innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile mit dem Potenzial eines vollwertigen Baugrundstücks oder von Nachverdichtungsmöglichkeiten bezeichnet. Brachflächen sind unbebaute oder bebaute ehemals genutzte Flächen, die beispielsweise als Lagerplatz oder als Parkplatz dienen. Für ein Kataster erfolgt eine Bestandaufnahme, eine Bewertung anhand des Flächennutzungsplans, wo bereits eine Nutzung vorgesehen ist (z.B. Bebauung, Grünflächen, bestimmte Flächen für den Gemeinbedarf).

- die Ausweisung von Siedlungsgebieten nur für den Fall zuzulassen, dass nachweisbare Potenziale der Innenentwicklung nicht zur Verfügung stehen. Datenerfassungstools sollen helfen, Innenentwicklungspotenziale deutlich sichtbar zu machen.
- verpflichtende Fortschreibungen der Flächennutzungspläne alle 10 Jahre zur Unterstützung langfristiger konzeptioneller Planungen¹⁴.

2.3. Land gewinnen durch ein striktes Anbindegebot

Nichtintegrierte Standorte auf der „grünen Wiese“ mit ihren externen Kosten (Sozial- und Umweltkosten) sind aus gesamtwirtschaftlicher Sicht schadhaft im Vergleich zur effizienteren Nutzung der bestehenden Infrastruktur.

Daher fordern wir

- eine Verschärfung des Anbindegebotes, das als einzige Ausnahme große immissionsintensive Industriebetriebe festlegt.
- Zielabweichungsverfahren¹⁵ auf das Minimum zu beschränken.

2.4. Land gewinnen durch sinnvollen ökologischen Ausgleich

Wir sprechen uns für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Beeinträchtigungen der Umwelt aus und zum Prinzip, dass die Kosten von Maßnahmen zum Ausgleich von Umweltschäden dem Verursachenden anzulasten sind.

Daher fordern wir

- notwendige ökologische Ausgleichsflächen, die die landwirtschaftliche Nutzung beeinträchtigen würden, im Dialog mit den Landwirtinnen und Landwirten zu gestalten.
- alternative Landnutzungsformen, wie z. B. Agroforst, Getreide mit Untersaaten, Mischfruchtanbau etc. weiter zu erforschen sowie praxistauglich und ökonomisch umsetzbar zu machen¹⁶, um die Ausgleichflächenproblematik zu entschärfen.
- die strikte Kontrolle der Umsetzung und Evaluation der Sinnhaftigkeit von Ausgleichsmaßnahmen.

¹⁴ Der Flächennutzungsplan ist ein vorbereitender Bauleitplan (anders als Bebauungspläne), der für ein Gemeindegebiet die vorgesehene Nutzung der Flächen beschreibt, z. B. die für Bebauung, für Verkehrsanlagen, Grünflächen, für Landwirtschaft und Waldflächen. Der Flächennutzungsplan begründet keine Bauansprüche, aber er bindet die Gemeinde und andere öffentliche Planungsträger bei späteren Entscheidungen.

¹⁵ Will aus besonderen Gründen ein öffentlicher Planungsträger oder eine Gemeinde eine Planung betreiben, die nicht mit den Zielen der Raumordnung vereinbar ist, kann in einem Zielabweichungsverfahren die Ausnahmegenehmigung einer Abweichung ausgesprochen werden. Für die Durchführung von Zielabweichungsverfahren sind die höheren Planungsbehörden (Regierungsbezirke) bzw. die oberste Landesplanungsbehörde (Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat) zuständig.

¹⁶ Artikel 141 der Bayerischen Verfassung regelt den ökologischen Ausgleich und seit 1973 gilt im Bayerischen Naturschutzgesetz, dass für Eingriffe in Natur und Landschaft ein Ausgleich insbesondere durch ökologische Ausgleichsflächen/Kompensationsflächen oder Ersatzzahlungen an den Bayerischen Naturschutzfonds zu leisten ist. In Bayern werden die Ausgleichsflächen im Ökoflächenkataster erfasst. Die ökologischen Ausgleichsflächen nehmen dabei einen Anteil von 0,5 % an der gesamten land- und forstwirtschaftlich genutzten Fläche ein (29.568 ha von 5.720.900 ha), 27 % der Ausgleichsflächen betreffen Ackerflächen, aber vielerorts werden Beeinträchtigungen der Landwirtschaft beklagt. Daher wird gelegentlich die ausschließliche Zahlung eines Ersatzgeldes gefordert, was die Verantwortung für den Ausgleich vom Verursacher auf die Naturschutzverwaltung verlagern würde und damit die Lenkungsfunction der Regelung abschwächt.

2.5. Land gewinnen durch transparente und ehrliche Kostenrechnungen

Bisher werden Einnahmen und Ausgaben der Kommunen ohne mittel- und langfristige Folgekosten der Siedlungspolitik gerechnet.

Daher fordern wir

- dass sich die Kommunen die Kostenvorteile einer nachhaltigen Siedlungsplanung deutlich machen und die voraussichtlichen Einnahmen (z.B. aus Steuern und Flächenveräußerungen) ehrlich mit den Ausgaben (z.B. für die technische und soziale Infrastruktur) im Rahmen einer dynamischen Investitionsrechnung gegenüber stellen.
- bei Planungen langfristige Prognosen zur demographischen Entwicklung ausreichend zu berücksichtigen.
- eine Hilfestellung des Freistaats bei Kostenabschätzungen in Form von Beratung und zur Verfügung stellen von Kostenrechnungsprogrammen.
- Das Modell des Flächenzertifikatehandels¹⁷ weiter zu prüfen.

2.6. Land gewinnen durch eine grundlegende Reform der Kommunalfinanzen

Eine grundlegende kommunale Finanzreform ist nötig, die eine solide Finanzausstattung der Kommunen gewährleistet und die Konkurrenzsituation abschwächt.

Daher fordern wir

- die Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs unter dem Aspekt des Flächenschutzes.

Dazu gehört:

- Freihaltung von Flächen für ökologische Funktionen honorieren.
- Einnahmeverluste durch den Verzicht auf Gebietsausweisung kompensieren.
- Mittelzuweisungen für flächensparende Maßnahmen.
- eine Reform der Gewerbe- und Grundsteuer, z.B. durch eine Bodenwert- und Bodenflächensteuer.
- eine Baulandausweisungsumlage oder eine Neuerschließungsumlage¹⁸ einzuführen, die zweckgebunden für flächensparende Maßnahmen eingesetzt werden sollen.
- eine Steuererstattung für Flächenrecycling im privaten und gewerblichen Bereich zu gewähren.

¹⁷ Hinter diesem Vorschlag steht folgende Idee: „Handelbare Flächenzertifikate definieren die maximal tolerierbare Baulandausweisung als Mengenziel. Der mit diesem Ziel für einen bestimmten Zeitraum bestimmte Gesamtumfang von Bodenversiegelung oder Baulandausweisung wird an die kommunalen Planungsträger in Form von Zertifikaten verteilt. Eine Ausweisung von Bauland ist nur dann möglich, wenn die Gemeinde ein Zertifikat einlöst. Gemeinden, die eine größere Menge an Zertifikaten benötigen als ihnen zugeteilt wurde, können diese von Gemeinden, die ihre Zertifikate nicht oder nicht in vollem Umfang nutzen wollen, erwerben. Somit bildet sich ein Knappheitspreis, der die relative Marktverfügbarkeit von Zertifikaten anzeigt.“ Aus: Stefan Siedentop, Kilian Bizer, Jana Bovet, Ralph Henger: Handelbare Flächenzertifikate – ein praxistaugliches Instrument? in: Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher, Martin Behnisch (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring V. Methodik – Analyseergebnisse – Flächenmanagement (IÖR Schriften 61/2013), S. 11-20.

¹⁸ Bei der Baulandausweisungsumlage müssten Kommunen bei Neuausweisung einen am Flächenumfang des neuen Baugebiets bemessenen Umlagebetrag an den Freistaat abführen. Mit einer Neuerschließungsabgabe, die von Bauherren und Investoren zu entrichten wäre, soll die Erschließung neuer Bauflächen im Außenbereich verteuert und indirekt die Innenentwicklung gefördert werden.

2.7. Land gewinnen durch regionale Kooperationen

Kooperationen der Kommunen werden selten unter dem Aspekt einer flächensparenden Siedlungs- und Verkehrsentwicklung eingegangen.

Daher fordern wir

- gemeinsame Flächennutzungspläne und interkommunales Flächenmanagement mit entsprechenden finanziellen Ausgleichsregelungen zu schaffen, damit Nachhaltigkeit und nicht reines Wettbewerbsdenken gefördert werden.
- eine Kompetenzerweiterung zugunsten der regionalen Ebene für ein regional abgestimmtes Flächenmanagement.

2.8. Land gewinnen durch „Schiene vor Straße“ und „Erhalt vor Ausbau vor Neubau“ bei Verkehrsprojekten¹⁹

Verkehrsprojekte spielen beim Flächenverbrauch weiterhin eine große Rolle.

Daher fordern wir

- Anreize für Verkehrsmeidung und Verkehrsverlagerung zu schaffen.
- die konsequente Umsetzung des Grundsatzes „Ausbau vor Neubau“. Der deutliche Kostenvorteil bei Umbau (bzw. bestandsorientierter Ausbau) gegenüber einem Aus- oder Neubau ist einzurechnen.
- Straßenneubauten nur in begründeten Ausnahmefällen.
- Kapazitätserweiterungen im Schienennetzverkehr und dem ÖPNV. eine Verkehrsplanung, die für jedes Projekt die Flächeninanspruchnahme hinsichtlich des Einsparziels bewertet.

¹⁹ Vgl. hierzu ausführlich den Beschluss des KLJB-Landesausschuss am 4. November 2012 in Niederaltich: „Junge Ideen für neue Energie. Energiekonzept der KLJB Bayern“, Abschnitt 3. Mobilität.