
UNSERE HEIMAT SCHÜTZEN – FLÄCHENFRAß STOPPEN!

UNSERE HEIMAT SCHÜTZEN – FLÄCHENFRAß STOPPEN!

2
3
4
5

*Arbeitspapier der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Bayerischen Landtag
Beschlissen auf der Winterklausur in Rothenburg o.d. Tauber, 11.-13.1.2017*

6 **Zusammenfassung**

7 Ausufernder Flächenfraß in Bayern bedroht unsere Natur, unsere gewachsenen
8 Kulturlandschaften und unsere Landwirtschaft. Umgehungsstraßen, Erschließungsstraßen,
9 Hotelburgen oder Discounter verdrängen Wälder, Wiesen und Felder. Gleichzeitig veröden
10 die Ortskerne im ländlichen Raum, Brachflächen und Leerstände bleiben ungenutzt.
11 Bayernweit verschwinden pro Tag mehr als 18 Fußballfelder in der Größe der Münchner
12 Allianz-Arena unter einer Asphalt- und Betonlawine. Durch eine Änderung des
13 Berechnungssystems wurde der Wert zwar zwischenzeitlich verringert – der reale
14 Flächenfraß setzt sich aber fort. Die Auswirkungen und Gefahren für Menschen, Tiere und
15 Pflanzen sind massiv: Die Versiegelung verstärkt Hochwasserereignisse, neue Straßen
16 zerschneiden Lebensräume, die Beanspruchung immer weiterer Flächen dezimiert die
17 Artenvielfalt und schädigt die Bodenfunktionen. Lebensqualität und touristische
18 Attraktivität sinken aufgrund von Zersiedelung und Naturzerstörung.
19 Wir Grüne wollen den Flächenverbrauch ohne Maß und Ziel mithilfe eines umfassenden
20 Maßnahmenpakets eindämmen. Das geht nur mit einer verbindlichen Landesplanung. Als
21 ersten Schritt wollen wir im Landesplanungsgesetz eine Obergrenze für den Flächenfraß
22 verankern. Als zentrales Instrument soll ein System handelbarer Flächenzertifikate einen
23 fairen Ausgleich des Flächenverbrauchs zwischen Stadt und Land schaffen. Mittelfristig
24 sollen in einem zweiten Schritt keine weiteren Flächen mehr verbraucht werden. Durch das
25 Renaturieren oder Umwidmen bereits in Anspruch genommener Flächen soll eine
26 Kreislaufwirtschaft entstehen.
27 Wohnbau und Gewerbe sollen sich weiter entfalten dürfen – aber möglichst innen, nicht
28 außen. Die Lebensgrundlage Boden und die Basis für Bayerns Schönheit und Wohlstand –
29 unsere Natur und unsere Landschaft – wollen wir bewahren, bevor sie unwiederbringlich

30 verloren gehen. Mit einer konsequenten Innenentwicklungs-Strategie der Kommunen,
31 intelligentem Flächenmanagement, flächenschonender Gewerbeentwicklung durch
32 interkommunale Kooperationen und weiteren Maßnahmen erhalten wir beides: Ein
33 lebenswertes Bayern mit reizvoller Natur und lebhaften Orten sowie ein prosperierendes
34 Bayern mit starker Wirtschaft.

35

36 **I. ZIELE**

37

38 Wir Grüne stehen für verantwortungsvollen Umgang mit unseren natürlichen Ressourcen.
39 Der anhaltende Flächenfraß ist mit Blick auf künftige Generationen unverantwortlich. Der
40 Boden ist elementarer Bestandteil unserer Lebensgrundlagen. Flächendeckende
41 Zerstörung unserer Heimat durch Versiegelung, Zersiedelung und Naturverlust bedroht
42 diese Lebensgrundlage. Durch eine Einschränkung des Flächenfraßes wollen wir einerseits
43 die Ressource Boden schützen und zudem das bayerische Landschaftsbild aus
44 Naturschönheiten, jahrhundertlang gewachsenen Kulturlandschaften und
45 landwirtschaftlichen Flächen bewahren, das Bayern für seine Bürger*innen lebenswert und
46 für Tourist*innen reizvoll macht.

47 Deshalb wollen wir folgende Ziele verankern:

48

49 1. Kurzfristige Zielsetzung: Obergrenze für den Flächenverbrauch bei 4,7 Hektar/Tag

50 2. Mittelfristige Zielsetzung: Kein weiterer Flächenverbrauch (Netto-Null-Ziel)

51

52 **1. Kurzfristig: Nicht mehr als 4,7 Hektar pro Tag**

53 Wir Grüne betrachten eine Landesentwicklung mit Rücksicht auf Natur und Landschaft als
54 originäre Staatsaufgabe. Dazu brauchen wir eine Landesplanung, die in die Zukunft blickt.
55 Das Landesentwicklungsprogramm (LEP) und das Landesplanungsgesetz sind dafür
56 geschaffen, übergeordnete und verbindliche Vorgaben und Ziele im Sinne des
57 Allgemeinwohls festzulegen.

58 Deshalb wollen wir über das Landesplanungsgesetz den Flächenverbrauch auf höchstens
59 4,7 ha am Tag begrenzen. Die Bundesregierung will mithilfe der Nationalen
60 Nachhaltigkeitsstrategie den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 ha pro Tag verringern. Die
61 4,7 ha entsprechen dabei dem bayerischen Anteil.¹

62 Mittelfristig gehen diese Ziele nicht weit genug, in Zukunft werden wir die zusätzliche
63 Versiegelung von Natur und Landschaft noch weiter zurückfahren müssen.

64

65 **2. Mittelfristig: Keine weitere Netto-Zunahme des Flächenverbrauchs**

66 Mittelfristig sollen keine weiteren Flächen mehr verbraucht werden. Falls doch, muss dies
67 mit der Renaturierung bereits beanspruchter Flächen kompensiert werden. Entsprechend
68 der Forderung des Rats für Nachhaltige Entwicklung, des Sachverständigenrats für
69 Umweltfragen sowie des BUND Deutschland wollen wir die Inanspruchnahme neuer
70 Flächen spätestens zum Jahr 2030 auf null reduzieren (Netto-Null-Ziel).² Um kurzfristig den
71 Flächenverbrauch zu begrenzen und ihn mittelfristig zu stoppen brauchen wir
72 schnellstmöglich effektive Maßnahmen (siehe III. Maßnahmen).

73 **II. AUSGANGSLAGE**

74 **1. Auswirkungen**

75 Der ausufernde Flächenfraß bedroht die Natur und die gewachsenen Kulturlandschaften
76 Bayerns. Die Folgen sind verheerend: Zukünftig werden in Bayern große
77 Niederschlagsmengen in kurzer Zeit infolge der Klimaüberhitzung immer häufiger
78 vorkommen. Durch die zunehmende Versiegelung kann das Regenwasser nicht mehr
79 versickern und Hochwasserereignisse werden so verstärkt. Zusätzlich wird die Funktion des
80 Bodens als Puffer im Wasserhaushalt und Speicher von Grund- und Oberflächenwasser

¹ Anm.: Die Berechnung der Kontingentierung erfolgte anhand der Parameter a) Ausgangswert der Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr im Zeitraum von 2001 bis 2004, b) Anzahl der Einwohner im Jahr 2007 sowie c) voraussichtliche Anzahl der Einwohner im Jahr 2020 (Prognose der Statistischen Bundes- und Landesämter). Vgl. Umweltbundesamt (Kommission Bodenschutz) 2009: Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln; S. 11

(<https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/e6e82d01.pdf>).

² vgl. u. a.

https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/Nachhaltigkeitsdialog-stellungnahmen/2016-07-22-bund.pdf?__blob=publicationFile&v=1

81 gestört. Der ausufernde Flächenverbrauch verringert die Artenvielfalt und verschlechtert
82 lokale Klimabedingungen. Wenn wir unsere Heimat zubetonieren, wirft das auch
83 gravierende soziale sowie kulturell-ästhetische Probleme auf. Die Verödung von Ortskernen
84 durch Verlagerung von Gewerbegebieten auf die grüne Wiese, die damit einhergehende
85 städtebauliche Entwertung, mehr Autoverkehr und weniger Lebensqualität stellen negative
86 Begleiterscheinungen dar. Der Flächenverbrauch verursacht zudem hohe Kosten,
87 beispielsweise für Betrieb, Unterhalt und Instandsetzung der Infrastruktur bei der
88 Errichtung neuer Baugebiete.

89 Die Landwirtschaft leidet massiv unter dem Flächenfraß. So verringerte sich die
90 landwirtschaftliche Fläche in Bayern in den letzten zwanzig Jahren um mehr als sieben
91 Prozent.³ Das entspricht der Nutzfläche von knapp 8200 landwirtschaftlichen Betrieben, die
92 in dieser Zeit aufgeben mussten.⁴ Wertvolles Grün- und Ackerland wird geopfert,
93 gleichzeitig steigen die Pachtpreise und verstärken den Strukturwandel. Der Druck, die
94 verbleibenden Flächen intensiver zu bewirtschaften, steigt.

95 Die zunehmende Versiegelung vernichtet Grün- und Ackerland, schadet der Umwelt und
96 kostet Bayern wertvolle Areale unverbauter Natur und reizvoller Landschaft. Deshalb
97 müssen wir heute eine Trendwende einleiten. Mit rund 35 % Waldfläche und rund 50 %
98 landwirtschaftlicher Flächen ist die Situation in Bayern auf den ersten Blick noch positiv.
99 Aber im Trend beschleunigt sich der Flächenfraß. Sieben Prozent der landwirtschaftlichen
100 Nutzfläche wurden in wenigen Jahren weggebaggert – aktuell haben wir noch 49 % - mit
101 sinkender Tendenz.

102

103 **2. Entwicklung des Flächenfraßes**

104 Der bayernweite Flächenverbrauch – also die Umwandlung von un bebauter Landschaft und
105 Natur in Siedlungs- und Verkehrsfläche – lag in den letzten Jahren jeweils bei rund 13,1 ha
106 pro Tag. Das entspricht mehr als 18 Fußballfeldern in der Größe der Münchner Allianz-

³ vgl. Agrarbericht Bayern 2016 (<http://www.agrarbericht-2016.bayern.de/landwirtschaft-laendliche-entwicklung/landwirtschaftliche-flaechennutzung.html>);

<http://www.bayerischerbauernverband.de/erklaerung-bauernland-in-bauernhand>

⁴ vgl. Agrarbericht Bayern 2016 (<http://www.agrarbericht-2016.bayern.de/tabellen-karten/files/k5.pdf>)

107 Arena. Flächenverbrauch wird über die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV)
108 ermittelt. Die SuV beinhaltet Gebäude- und zugehörige Freiflächen, Straßen, Gewerbe- und
109 Betriebsflächen, Erholungsflächen und Friedhöfe.

110 Eine Umstellung der Berechnungsmethode vom Automatisierten Liegenschaftsbuch (ALB)
111 zum Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS) reduzierte den täglichen
112 Flächenverbrauch nur scheinbar. Statt deutlich höherer Werte in den vergangenen Jahren
113 wurden für das Jahr 2014 10,8 ha pro Tag als Verbrauch angesetzt. Das Fortschreiten des
114 Flächenfraßes wurde aber nicht reduziert, lediglich die Berechnungsgrundlage wurde
115 verändert. Im Unterschied zur vorherigen Methode werden in ALKIS z. B. Grünstreifen an
116 Straßen und unbebaute Bauplätze als „Vegetation“ betrachtet, obwohl dieser Boden für
117 Landschaft und Natur verloren ist. Die rücksichtslose Inanspruchnahme neuer Flächen setzt
118 sich also fort. Zuletzt stieg auf Basis der neuen Datenstruktur in Bayern der
119 durchschnittliche tägliche Flächenverbrauch von 10,8 (2014) auf 13,1 Hektar (2015)⁵ an.

120 Für den unverändert maßlosen Flächenfraß sind falsche politische Weichenstellungen
121 verantwortlich. Diese basieren auf Sorglosigkeit und Unkenntnis über die realen Zustände.
122 So verfügt die CSU-Regierung über keine halbwegs aktuellen Zahlen über den Umfang der
123 Versiegelung in Bayern. Die letzten Zahlen stammen aus dem Jahr 2000.⁶

124 Auch ist nicht klar, wie viele unbebaute oder ungenutzte Gewerbeflächen überhaupt
125 verfügbar sind. Maßnahmen wie die geplante sogenannte „Lockerung des Anbindegebots“
126 im LEP kommen einem landesplanerischen Blindflug gleich. De facto wird die geplante
127 Zulassung von Gewerbegebieten weit abseits von Ansiedlungen den gefährlichen Trend des
128 ungebremsten Flächenfraßes zusätzlich befeuern. Die Folge wäre eine Siedlungs- und
129 Gewerbestruktur, die auf Kosten natürlicher und landwirtschaftlicher Flächen, des
130 Erscheinungsbildes der Ortskerne und des Landschaftsbildes geht. Auch darüber hinaus
131 fehlt es dem LEP an verbindlichen Zielen und konkreten Maßnahmen zum Flächenschutz.
132 Die geplante LEP-Teilfortschreibung gefährdet die landschaftlichen Qualitäten, die
133 räumliche Struktur und die maßvolle Entwicklung Bayerns substantiell.

⁵ vgl. https://www.statistik.bayern.de/presse/archiv/2016/294_2016.php

⁶ Anm.: Das Landesamt für Umwelt hat für 2017 neue Zahlen zur Versiegelung angekündigt, vgl. <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/versiegelung/index.htm>.

134 Der Flächenverbrauch steigt deutlich schneller als die Einwohnerzahl Bayerns. Während die
135 Siedlungs- und Verkehrsfläche im Zeitraum von 1980 bis 2014 um 50 Prozent zunahm, stieg
136 die Einwohnerzahl nur um 15 Prozent an.

137

138 **3. Ansatzpunkte**

139 a) Gewerbeflächen

140 Logistikzentren, Großmärkte und Discounter inklusive Mega-Parkplätzen schießen in den
141 Außenbereichen von Kommunen aus dem Boden und verwandeln Felder und Wiesen am
142 Ortsrand in ein Gemisch aus Beton, Metall und Asphalt. Die Ortsränder fräsen sich immer
143 weiter in Naturlandschaften und landwirtschaftliche Flächen hinein.

144 Die Gewerbesteuer und die Konkurrenz um Unternehmensansiedlungen befeuern den
145 Flächenverbrauch enorm. Neue, vermeintlich für die Kommune lukrative Gewerbegebiete
146 werden ausgewiesen, obwohl in ganz Bayern mehr als genügend zur Verfügung stehen.
147 Laut dem Standortportal SISBY, in das die Kommunen freiwillig freie Gewerbeflächen
148 einstellen können, sind in Bayern über 11.000 ha Gewerbegebiet ungenutzt.⁷ Das entspricht
149 fast 15.500 Fußballfeldern und ist lediglich die Zahl der bekannten ungenutzten Flächen.

150 Viele Kommunen nutzen das Portal gar nicht oder stellen nicht alle verfügbaren
151 Gewerbeflächen in SISBY ein.⁸ Es ist also davon auszugehen, dass die tatsächlich zur
152 Verfügung stehende Gewerbefläche weit größer ist. Bayern hat demnach ein massives
153 Überangebot an freien Gewerbeflächen, aber will die Ausweisung neuer Flächen dennoch
154 erleichtern (Stichwort „Änderung des Anbindegebots“). Ein solcher Freibrief für den
155 Flächenfraß heizt die raumgreifende Natur- und Landschaftszerstörung weiter an.

156 Hinzu kommt, dass viele Gewerbeansiedlungen, z. B. in Form riesiger Logistikhallen, kaum
157 für Arbeitsplätze und Wertschöpfung sorgen. Die Gemeinden müssen mit den
158 Investitionskosten für die notwendige Infrastruktur in Vorleistung gehen, ohne Sicherheit
159 über die zukünftige Gewerbesteuererträge zu haben. Da die Gewerbesteuer häufig am

⁷ vgl. Bayerischer Landtag Drs. 17/10212.

⁸ vgl. Bayerischer Landtag Drs. 17/11460.

160 Stammsitz größerer Unternehmen abgeführt wird, profitieren die Kommunen oft nicht von
161 den Beton- und Stahlklötzen vor ihrer Ortschaft.

162

163 b) Verkehrsflächen

164 Statistisch kommen auf jede/n Bürger*in in Deutschland 224 Quadratmeter Verkehrsfläche,
165 während die durchschnittliche Wohnfläche pro Person bei 46 Quadratmetern liegt.⁹

166 Insbesondere bei den Straßen gilt es hier anzusetzen: sie beeinträchtigen ihr Umfeld
167 erheblich und zerschneiden zusammenhängende Lebensräume. Mit dem Bau immer neuer
168 Straßen lassen sich die grundlegenden Verkehrsprobleme nicht lösen. Das Klima wird durch
169 den viel zu hohen CO₂-Ausstoß im Verkehrsbereich geschädigt. Die Ausgaben für den
170 staatlichen Straßen- und Brückenbau verdoppelten sich zwischen 2005 und 2015 nahezu. Im
171 gleichen Zeitraum stiegen die Ausgaben für den öffentlichen Nahverkehr um lediglich zehn
172 Prozent. Diese falsche Schwerpunktsetzung ist sowohl Ursache als auch Wirkung von
173 Flächenverbrauch und Zersiedelung.

174 Zudem ist der Versiegelungsanteil bei den Verkehrsflächen besonders hoch, was in Bezug
175 auf die Bodenfunktionen die negativen Effekte steigert. Die weiterhin zu erwartende
176 Zunahme der Straßenkilometer lässt eine verheerende Entwicklung erwarten: Gemäß den
177 Planungszielen des Bundesverkehrswegeplans 2030 werden zukünftig bundesweit
178 zusätzlich drei weitere Hektar pro Tag für Verkehrsprojekte verbraucht.¹⁰ Dieser Trend wird
179 sich gerade in Bayern nochmals verschärfen, wenn die irrsinnigen Planungen der CSU-
180 Regierung für ein landwirtschaftliches Kernwegenetz umgesetzt werden sollten.

181

182 c) Wohnflächen

⁹ vgl. <https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/2015-008-verkehrsflaeche-waechst-weiter/>

¹⁰ vgl. https://www.bund-naturschutz.de/presse-aktuelles/pressemitteilungen/artikel/bund-naturschutz-fordert-von-bayern-ablehnung-des-bundesverkehrswegeplans-im-bundesrat.html?no_cache=1&cHash=44e8963b835f6c979b34c9009a55f412

183 Früher zusammenhängende Lebensräume für Flora und Fauna werden zunehmend durch
184 Siedlungstätigkeit zerschnitten. Neue Wohn- und Gewerbegebiete in dezentralen Lagen
185 erzeugen mehr Verkehr und belasten dadurch die Umwelt stärker.

186 Da in den nächsten Jahren mit einer weiteren Zunahme der Bevölkerungszahlen zu rechnen
187 ist, brauchen wir tragfähige Lösungen, um den Wohnungsbedarf zu decken und gleichzeitig
188 nicht in der bisherigen Geschwindigkeit unbebaute Flächen zu verbrauchen.

189 **III. MASSNAHMEN**

190

191 Bereits 2007 wurde mittels einer Evaluation der Empfehlungen des Rates für Nachhaltige
192 Entwicklung festgestellt, dass es ambitionierter Maßnahmen bedarf, um die Flächenziele zu
193 erreichen. Nur durch politische Steuerung können die Pläne der Nationalen
194 Nachhaltigkeitsstrategie eingehalten werden.

195 Wir Grüne wollen deshalb folgendes Aktionspaket umsetzen:

196

197 ***1. Obergrenze für täglichen Flächenverbrauch ins Landesplanungsgesetz aufnehmen***

198 Um unsere Heimat vor flächendeckender Betonierung zu schützen und eine nachhaltige
199 Fortentwicklung Bayerns zu gewährleisten, braucht es eine solide Landesplanung. Dafür
200 muss zunächst eine bayernweite Flächenverbrauchsobergrenze festgelegt werden. Eine
201 Kombination durchdachter Richtlinien der Landesebene mit dem eigenverantwortlichen
202 Handeln der Kommunen ist die beste Lösung, um die landesplanerischen Zielsetzungen zu
203 erreichen. Wenn wir uns nicht auf ein gemeinsames Ziel einigen und jeder macht, was er
204 will, wird unsere Landschaft unwiederbringlich zerstört.

205 Die flächenentwicklungspolitische Planungshoheit in der Bundesrepublik Deutschland liegt
206 bei den Bundesländern. Diese Gesetzgebungskompetenz wollen wir für die bayerischen
207 Bürger*Innen und zum Schutz der unverwechselbaren Landschaften Bayerns nutzen. Wir
208 wollen eine Obergrenze für den Flächenverbrauch von 4,7 ha/Tag im Landesplanungsgesetz
209 (BayLPIG) verankern. Das ist ein klares Signal für den Schutz der Naturschönheiten und
210 Kulturlandschaften Bayerns. Bayern soll so als wirtschaftsstarker Flächenstaat und
211 Tourismusland Nummer 1 den Empfehlungen von Raumordnungs- und Bauexperten folgen
212 und Vorbild beim Flächenschutz werden.¹¹

213 Die kommunale Selbstverwaltung ist für uns Grüne ein hohes Gut. Trotzdem muss gut
214 zwischen effektiver Landesplanung und kommunaler Selbstverwaltung abgewogen werden

¹¹ vgl. u. a. Henger, Ralph/Schröter-Schlaack, Christoph/Ulrich, Philip/Distelkamp, Martin 2010: Flächeninanspruchnahme 2020 und das 30-ha-Ziel: Regionale Verteilungsschlüssel und Anpassungserfordernisse.

215 – wie der extrem hohe Flächenverbrauch der letzten Jahre zeigt. Kommunen können bisher
216 weitgehend ohne Rücksicht auf landesplanerische Aspekte Flächen für Gewerbe und
217 Wohnbebauung ausweisen.

218 Eine Verbrauchs-Obergrenze im BayLPIG einzuführen ist rechtlich möglich. Die
219 umweltrechtliche Forschung beschäftigt sich schon länger mit dem Thema und kommt zu
220 dem Ergebnis, dass die Vorgabe verbindlicher Kontingente für Siedlungs- und
221 Verkehrszwecke durch die Länder verfassungsrechtlich zulässig ist.¹² Die Formulierung
222 eines Gesamtziels (4,7 ha/Tag) steht nicht mit der Garantie der kommunalen
223 Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) im Konflikt, da die Landesplanung damit keine
224 Vorgaben für untergeordnete Planungsträger formuliert. Es bleibt den kommunalen
225 Gliederungen vorbehalten, die Zielvorgabe auf die einzelnen Planungsräume
226 herunterzubrechen.

227

228 ***2. Flächenverbrauch durch Zertifikate gerecht verteilen***

229 Um eine tatsächliche Obergrenze von 4,7 ha pro Tag zu gewährleisten, wollen wir limitierte
230 Flächenverbrauchszertifikate als neues Steuerungsinstrument einführen.

231 Das Grundprinzip des Flächenhandels beinhaltet, den Kommunen Zertifikate nach
232 festgelegten Kriterien zuzuteilen. 20 Prozent der landesweiten zur Verfügung stehenden
233 Fläche wird für überörtliche Vorhaben des Bundes und des Landes reserviert. Die weitere
234 Verteilung der Flächenverbrauchsrechte richtet sich nach den aktuellen Bevölkerungszahlen
235 der Kommunen. Wenn ein Bebauungsplan im Außenbereich aufgestellt werden soll, muss
236 die betreffende Kommune die Zertifikate zentral einreichen. Die Anzahl der Zertifikate
237 muss dem Umfang der erstmals für Siedlungs- und Verkehrszwecke gewidmeten Fläche
238 entsprechen. Reichen die verfügbaren Zertifikate einer Kommune nicht aus, kann sie
239 zusätzliche Ausweisungsrechte von anderen Kommunen erwerben. Benötigen Kommunen
240 die ihnen zugewiesenen Zertifikate nicht, können sie diese an andere Kommunen
241 weiterverkaufen und damit Einkünfte erzielen. Die Knappheit, die dazu führt, dass

¹² vgl. UBA Texte 90/2003 Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr –
Materialband (<https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/2587.pdf>).

242 Kommunen bereit sind, für Zertifikate Geld auszugeben, wird durch die verbindliche
243 Obergrenze von 4,7 Hektar hergestellt. Der Flächenhandel soll für Kommunen primär
244 Anreize schaffen, bevorzugt auf Innenentwicklung zu setzen und bei Neuausweisungen im
245 Außenbereich zurückhaltend vorzugehen.

246 Einschlägige Studien und Fachexpertisen bescheinigen Flächenzertifikatslösungen
247 durchwegs positive Wirkungen.¹³ Ein Handelssystem ist ein kostensparendes Instrument,
248 das mit einer knappen Gesamtmenge an Flächenzertifikaten effektiv die Inanspruchnahme
249 neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen reduziert. Die marktwirtschaftlichen
250 Handelsmechanismen verhindern Flächenausweisungen in Kommunen, die davon keinen
251 großen Nutzen haben. Das System ermöglicht außerdem, ein Mengenziel exakt zu fixieren
252 und auf eine untergeordnete Ebene zu übertragen (Bezirke, Landkreise/kreisfreie Städte).

253 Hier lässt sich räumlich entlang der Landesplanungsziele und regionaler Besonderheiten
254 differenzieren, was einen passgenauen Zuschnitt erlaubt und nicht ganz Bayern „über einen
255 Kamm schert“. So setzt ein landesweites Handelssystem zwischen Regionen und
256 Kommunen mit unterschiedlichen finanziellen und demografischen Rahmenbedingungen
257 die richtigen Anreize.

258 Zertifikate, die Bestandsschutz gewährleisten, können außerdem einen überregionalen und
259 regionalen Lastenausgleich zwischen Wachstums- und Schrumpfsregionen herstellen.
260 Die vorhandenen Kontingente können selbst verbraucht oder an andere Kommunen
261 verkauft werden. Finanzschwache Kommunen können sich etwa entscheiden, auf
262 Siedlungsentwicklung im Außenbereich zu verzichten und so neue Einnahmen generieren.
263 Durch Flächenrecycling können die Kommunen zusätzlich selbst Kontingente produzieren
264 und verkaufen. Das bietet zusätzlich eine Motivation, ehemals bebaute und versiegelte
265 Flächen zu entsiegeln und zu renaturieren. Im Fall eines konjunkturellen Abschwungs kann
266 der Preis für die Flächen sinken und so für antizyklische Investitionsimpulse sorgen.

267 Als Nebeneffekt dieses Systems sollen bestehende Ungleichgewichte zwischen
268 wirtschaftlich starken und eher strukturschwachen Regionen abgemildert werden. In

¹³ vgl. z. B.

http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_Umweltgutachten_Kap_04.pdf?__blob=publicationFile, S.272f.

269 Boomregionen können die Flächenziele schwieriger eingehalten werden als in
270 strukturschwachen Räumen, wo in der Regel viele ungenutzte Flächen, Leerstände,
271 Brachflächen usw. zur Verfügung stehen. Eine funktionierende Flächenkreislaufwirtschaft
272 ist in ländlichen Bereichen durch kreative Konzepte und ein qualitatives Wachstum leichter
273 umsetzbar ist als in den Ballungsräumen.

274 Ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten, das sich an einer landesplanerischen
275 Mengenvorgabe orientiert, ist mit dem kommunalen Selbstverwaltungsgrundsatz (Art. 28
276 Abs. 2 GG) vereinbar.¹⁴ Ein System handelbarer Flächenausweisungsrechte erhöht die
277 Flexibilität der Gemeinden und stärkt dauerhaft die Innenentwicklung, wenn die
278 Zertifikatsmenge adäquat begrenzt wird. Der Zertifikatehandel lässt sich mit begrenztem
279 Aufwand in die Verwaltungs- und Planungspraxis implementieren, wie die Ergebnisse von
280 Planspielen in dem Bereich zeigen.

281

282 ***3. Konsequente Innenentwicklung für lebenswerte Ortskerne***

283 Der Handel mit Flächenzertifikaten schafft ökonomische Anreize für die Realisierung einer
284 Flächenkreislaufwirtschaft und bietet die einmalige Chance, die Ortskerne nachhaltig
285 wieder zu beleben. Flächenpotenziale im Bestand sollen zukünftig vorrangig und
286 systematisch ausgeschöpft, Brachflächen, Baulücken und Nachverdichtungsmöglichkeiten
287 entsprechend genutzt werden.

¹⁴ „Durch ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten wird die Wirksamkeit eines Bebauungsplans von der Vorlage entsprechender Zertifikate abhängig gemacht. Damit geht kein Entzug der gemeindlichen Planungshoheit einher, sondern den Kommunen verbleibt die Möglichkeit einer eigenverantwortlichen, rechtsverbindlichen Festlegung der wesentlichen örtlich veranlassten Raumdispositionen im eigenen Hoheitsgebiet. Für einen solchen Eingriff jenseits des Kernbereichs (Wesensgehalts) des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung kommt es darauf an, ob er durch tragfähige Gründe des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden kann und dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit entspricht. Durch die Handelsmöglichkeit und die Zuerkennung von Sonderbedarfen ist das Mengenziel zudem flexibel ausgestaltet. Man kann das System auch so ausgestalten, dass es offen ist für die Berücksichtigung von Härtefällen. Härtefälle entstehen z.B., wenn Kommunen durch eine nicht absehbare Entwicklung in eine Situation geraten, die eine erhöhte Flächenausweisung unabdingbar macht. Für solche Fälle ist es angemessen, den Kommunen ein zusätzliches Kontingent oder eine finanzielle Entschädigung zuzuteilen. Eine solche Flexibilisierung ist auch aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit geboten, weil raumordnerische Schwellenwerte einer entsprechend nachvollziehbaren und einwandfrei erarbeiteten Rechtfertigung bedürfen und die Begründungslast dabei umso höher ist, je strikter die Werte gelten. Durch die Anerkennung von Härtefallregelungen ist die Erstzuteilung nicht absolut, was die Begründungserfordernisse für die Einführung eines Schwellenwertes abmildert.“ (vgl. http://www.isi.fraunhofer.de/isi-wAssets/docs/n/de/publikationen/FORUM_UBA-Texte_60-2012.pdf, S. 17-20).

288 Ein lebendiger Kern macht einen Ort attraktiv und erhöht die Lebensqualität. Das Veröden
289 und Ausbluten von Ortskernen, vor allem im ländlichen Raum, muss gestoppt werden.
290 Nahversorgungseinrichtungen gehören in die Ortszentren. Staatliche Subventionen und
291 kommunale Investitionen müssen sich auf Innenentwicklung und Ertüchtigung der
292 Bestände von Gebäuden und Infrastruktur fokussieren. Die bestehenden Programme der
293 Städtebauförderung, Dorferneuerung, regionalen Wirtschaftsförderung usw. sollen deshalb
294 mit einem klaren Fokus auf die Innenentwicklung überprüft und nachjustiert werden (z. B. in
295 den Bereichen Bodensanierung und planerische Reaktivierung ungenutzter oder
296 mindergenutzter Flächen innerhalb von Siedlungen etc.).

297 Wohnen und Arbeiten im Ortszentrum sorgt für kurze Wege und ist die richtige Antwort auf
298 die älter werdende Gesellschaft. Es müssen deshalb gezielte Förderinstrumente geschaffen
299 werden, um vor allem junge Menschen bei Erwerb und Renovierung von leerstehenden
300 Wohn- und Geschäftsgebäuden im Innenbereich zu unterstützen. Dadurch entstehen keine
301 zusätzlichen Infrastrukturkosten und „ältere“ Wohn- und Mischgebiete werden
302 demografisch und sozial ausgewogener. Darüber hinaus haben Investitionen in die
303 Innenentwicklung nachweislich überdurchschnittliche Beschäftigungseffekte zur Folge.

304 Die bundesweiten Innenentwicklungspotentiale sind mit einem Umfang von ca. 120.000-
305 165.000 ha beträchtlich. Ein Fünftel dieser Fläche ist kurzfristig als Bauland nutzbar, mit
306 qualitätsvoller Nachverdichtung ließen sich weitere Potenziale nutzen.¹⁵ Wir wollen ein
307 besonderes Augenmerk darauf legen, dass es nicht zu Konflikten zwischen dringend
308 benötigten Wohnungsbau und der Begrenzung des Flächenverbrauchs kommt. Der
309 Freistaat muss hier mehr ökonomische und steuerliche Anreize für
310 Innenentwicklungsvorhaben von Kommunen und Bürger*innen setzen. Brachflächen und
311 Leerstände im Innenbereich müssen besser genutzt werden; die Möglichkeiten einer
312 vertikalen Verdichtung durch Aufstockung von Gebäuden sind in Betracht zu ziehen und zu
313 prüfen. Dazu gehört unter anderem, dass der Kauf und die Sanierung von staatlichen
314 Liegenschaften aus Nachlässen (sog. Nachlassimmobilien, die dem Freistaat zufallen) durch
315 Kommunen und Privatbürger*innen – insbesondere in Schrumpfungregionen – gefördert

¹⁵ Vgl. http://www.bodenwelten.de/sites/default/files/thema/docs/BBSR_KOMPAKT_DL_07_2014_0.pdf.

316 wird. In vielen Kommunen – vor allem in Nordbayern – beeinträchtigen diese leerstehenden
317 Häuser(-ruinen) die Ortsentwicklung, mindern den Wert von Nachbar-Immobilien und
318 belasten das Ortsbild.

319

320 **4. Kommunales Flächenmanagement effektiv gestalten**

321 All das funktioniert aber nur mit einem wirksamen Flächenmanagementsystem. Moderne
322 Stadt- und Regionalentwicklung muss weitestgehend eine Entwicklung im Bestand sein,
323 also die Revitalisierung brachgefallener oder mindergenutzter Flächen. Vor jeder
324 Neuausweisung von Bauland und Gewerbegebieten soll es künftig Bedarfsanalysen und
325 Wirtschaftlichkeitsberechnungen geben. Neben einer Folgekostenkalkulation vor einer
326 Erschließung neuer Bau- und Gewerbegebiete müssen zudem fehlende
327 Innenentwicklungspotenziale nachgewiesen werden. Entsprechende planerische
328 Instrumente sind in die Bauleitplanung einzuführen.

329 Jede Gewerbeansiedlung sollte hinsichtlich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses kritisch
330 geprüft werden. So kann vermieden werden, dass ein Gewerbegebiet mehr Kosten als
331 Steuereinnahmen bringt. Zudem sind mögliche Ansiedlungen auch hinsichtlich des
332 Arbeitsplätze-Potenzials zu prüfen.

333 Um die komplexen Planungsaufgaben erfüllen zu können, benötigen die Kommunen ein
334 funktionales, flächendeckendes und interkommunales Flächenressourcen-Management.
335 Damit sollen alle Baulücken, Brach- und Freiflächen der Kommunen erfasst und auch im
336 Hinblick auf ihre ökologische Qualität hin vergleich- und beurteilbar werden. Die Kosten für
337 die flächendeckende Einführung eines umfassenden und interkommunalen
338 Managementkonzeptes müssen staatlich gefördert werden.

339

340 **5. Flächendeckendes Monitoring einführen**

341 Ein aussagekräftiger Datenbestand ist unerlässlich, um zielorientiert zu handeln. Dazu
342 gehört ein fundiertes Monitoring ebenso wie ein verlässliches Controlling, damit wir auf die
343 aktuellen und künftigen Herausforderungen vernünftig reagieren können. Es kann nicht

344 sein, dass die CSU-Regierung den Umfang der Kartoffeläcker in Bayern auf den
345 Quadratmeter genau beziffern kann, aber nicht weiß, wie viel ungenutzte Gewerbe- und
346 Wohnfläche in Bayern zur Verfügung steht. Nur durch Verknüpfung und Analyse
347 entsprechender Geodaten, mittels moderner Satelliten- und Luftbildtechnik gewonnener
348 Kartierungen und kommunal vorhandener Datenbestände können gezielte
349 Maßnahmenpakete gegen weitere Natur- und Landschaftszerstörung entwickelt werden.
350 Wir fordern deshalb ein flächendeckendes Monitoring für versiegelte und entsiegelte
351 Flächen, Neuausweisungen und Bestand von Bauland und Gewerbegebieten,
352 Verkehrsentwicklung, Wegstrecken zu Nahversorgungsangeboten, Grünvolumen¹⁶,
353 Leerstandskataster in allen Kommunen usw.

354

355 **6. Interkommunale Zusammenarbeit gezielter fördern**

356 Das „Konkurrenzgerangel“ unter den Kommunen um Einwohner*innen, Arbeitsplätze und
357 Steuereinnahmen muss beendet werden. Insbesondere im Hinblick auf die
358 Gewerbeansiedlungen sollte Qualität Vorrang vor Quantität haben.

359 Ein regional orientierter Blick muss die kommunale Kirchturmperspektive ablösen,
360 Synergien freisetzen und letztendlich die Flächenvorratshaltung und den Flächenverbrauch
361 deutlich reduzieren. Von einer guten Zusammenarbeit profitieren speziell kleinere
362 Gemeinden: Durch eine intensive Kooperation bei Entwicklung und Vermarktung von
363 Gewerbegebieten können Kommunen regionale Wertschöpfungsketten und -prozesse
364 stärken. So bauen Städte und Gemeinden kommunale Konkurrenzen ab, vereinen ihr
365 Knowhow und ihre Kapazitäten, können ein breites Portfolio anbieten und schaffen damit
366 Vorteile für die gesamte Region.

367 Auf diesem Weg können beispielsweise Gemeinden, die über Flächen und gut ausgebaute
368 Infrastruktur, aber nicht über genügend Mittel zu deren Entwicklung verfügen, von Kosten

¹⁶ Anm.: Als Grünvolumen (Grünvolumenzahl) wird das dreidimensionale Ausmaß einer Vegetationsfläche bezeichnet. Dies ist vor allem im Hinblick auf stadtklimatische Aspekte relevant. Siehe dazu: Meinel, Gotthard/Hecht, Robert/Buchroithner, Manfred 2006: Die Bestimmung städtischen Grünvolumens – Nutzen, Methodik und Ergebnisbewertung. In: Angewandte Geoinformatik, 18. AGIT-Symposium, Salzburg/Heidelberg, S. 430-437.

369 entlastet werden. Sie können dafür mit jenen Gemeinden zusammenarbeiten, die
370 Entwicklungskosten übernehmen können, aber nicht genügend Gewerbeflächen zur
371 Verfügung haben. So können auch weniger finanzstarke Kommunen an der positiven
372 wirtschaftlichen Entwicklung einer Region teilhaben.

373 Die Vergabe von Fördermitteln soll an die Vorlage interkommunal abgestimmter
374 Entwicklungskonzepte geknüpft werden, durch die der Flächenverbrauch nachvollziehbar
375 reduziert wird. Die Zuwendungen des Freistaats für interkommunale Kooperationen sind
376 dabei stärker auf die Bereiche Raum- und Ortsentwicklung, Planung und Entwicklung von
377 Wohn-, Gewerbe- und Verkehrsflächen und das Flächenmanagement zu konzentrieren.
378 Als eine Art „Startgeld“ für besonders innovative Vorhaben auf dem Gebiet
379 interkommunaler Projekte soll eine separate Fördermöglichkeit entwickelt werden.

380

381 **7. Straßenerhalt vor -neubau**

382 Schon aus ökonomischen Gründen muss zukünftig beim Straßenbau gelten: Erhalt vor
383 Neubau. Angesichts maroder Straßen in ganz Bayern wollen wir den Neubau von
384 Staatsstraßen aussetzen. Der Ausbau von Staatsstraßen dient nicht der notwendigen
385 Verkehrsvermeidung, sondern hat oft den gegenteiligen Effekt. Für uns hat dagegen der
386 Bestandserhalt bei Straßen und Brücken in Zukunft oberste Priorität.

387 Außerdem brauchen wir Alternativen zum motorisierten Individualverkehr, vor allem durch
388 ein besseres ÖPNV- und Radwegenetz. Bayern muss wieder stärker auf die Schiene setzen
389 und braucht hierzu eine moderne, intakte Infrastruktur. Aufgrund sinkender
390 Einwohnerzahlen, gerade auf dem Land, ist Straßenneubau nicht sinnvoll. Auch
391 ökologische und finanzielle Gründe sprechen dagegen. Verkehrserschließungen müssen
392 sich stärker an ökologischen Auswirkungen und an den Folgekosten für die Instandhaltung
393 des Verkehrswegs orientieren. Die Schiefelage bei den Verkehrsinvestitionen zugunsten des
394 motorisierten Individualverkehrs muss zugunsten der öffentlichen Verkehrsmittel geändert
395 werden. Den seitens der bayerischen Staatsregierung forcierten Ausbau des ländlichen

396 Kernwegenetzes¹⁷, der finanziell weder für den Freistaat noch für die Kommunen zu
397 stemmen ist, lehnen wir aufgrund des entstehenden Flächenverbrauchs, zusätzlicher
398 Versiegelung und negativer Auswirkungen auf die traditionelle Kulturlandschaft ab.

399

400 **8. Regionale Planungsverbände stärken**

401 Zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen ist eine intensive Kooperation der Kommunen
402 untereinander sowie der Kommunen, der obersten Landesplanungsbehörde und den
403 Regionalen Planungsverbänden unerlässlich. Über die regionalen Planungsverbände lassen
404 sich beispielsweise Förderungen regional deutlich differenzierter auflegen.

405 Die Träger der Regionalplanung brauchen deshalb mehr Geld und mehr Personal. Wir
406 wollen ihnen die Möglichkeit geben, regionale Konzepte etwa in den Bereichen Energie,
407 Umwelt- und Ressourcenschutz zu erstellen. Im Landesplanungsgesetz sollen die
408 Kompetenzen hierfür geschaffen werden. Zusätzliche Fachmitarbeiter*innen in den
409 Regionalen Planungsverbänden verbessern die interkommunale Zusammenarbeit.
410 Außerhalb von Siedlungsgebieten sollen die Träger der Regionalplanung künftig
411 Vorranggebiete zum Schutz der Kulturlandschaft, zum Schutz landwirtschaftlich wertvoller
412 Böden sowie für Ruhezeiten als Rückzugsraum für bedrohte Arten festlegen können.

413 Zudem brauchen die Träger der Regionalplanung mehr Geld für die Öffentlichkeitsarbeit.

414 Es ist eine zentrale Querschnittsaufgabe von Landesbehörden, Regionalen
415 Planungsverbänden und Kommunen, die Bevölkerung über die massiven Probleme des
416 Flächenfraßes aufzuklären und für wirkungsvolle Gegenmaßnahmen zu werben.

417 Das bislang wirkungslose Bündnis für Flächensparen wollen wir zu einem effizienten
418 Instrument umbauen. Das Bündnis soll primär durch Bildungskampagnen und
419 Öffentlichkeitsarbeit stärker auf das Problem des Flächenfraßes aufmerksam machen sowie
420 konkrete Handlungsvorschläge für sparsamen Umgang mit Flächen entwickeln und nach
421 außen tragen.

¹⁷ Anm.: Zur Dimension eines Kernwegenetzausbaus siehe beispielhaft für den Regierungsbezirk Mittelfranken: Bayerischer Landtag Drs. 17/8413 (https://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/17_0008413.pdf).

422
423
424

Ludwig Hartmann, MdL

Ludwig.Hartmann@gruene-fraktion-bayern.de

Martin Stümpfig, MdL

Martin.Stuempfig@gruene-fraktion-bayern.de

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
im Bayerischen Landtag
Maximilianeum, 81627 München
