
UNSERE HEIMAT SCHÜTZEN – FLÄCHENFRAß STOPPEN!

UNSERE HEIMAT SCHÜTZEN – FLÄCHENFRAß STOPPEN!

2
3
4
5

*Arbeitspapier der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Bayerischen Landtag
Beschlossen 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,
9 Erschließungsstraßen, Hotelburgen oder Discounter verdrängen Wälder, Wiesen und
10 Felder. Gleichzeitig veröden die Ortskerne im ländlichen Raum, Brachflächen und
11 Leerstände bleiben ungenutzt. Bayernweit verschwinden pro Tag mehr als 18
12 Fußballfelder in der Größe der Münchner Allianz-Arena unter einer Asphalt- und
13 Betonlawine. Durch eine Änderung des Berechnungssystems wurde der Wert zwar
14 zwischenzeitlich verringert – der reale Flächenfraß setzt sich aber fort. Die
15 Auswirkungen und Gefahren für Menschen, Tiere und Pflanzen sind massiv: Die
16 Versiegelung verstärkt Hochwasserereignisse, neue Straßen zerschneiden Lebensräume,
17 die Beanspruchung immer weiterer Flächen dezimiert die Artenvielfalt und schädigt die
18 Bodenfunktionen. Lebensqualität und touristische Attraktivität sinken aufgrund von
19 Zersiedelung und Naturzerstörung.

20 Wir Grüne wollen den Flächenverbrauch ohne Maß und Ziel mithilfe eines umfassenden
21 Maßnahmenpakets eindämmen. Das geht nur mit einer verbindlichen Landesplanung.
22 Als ersten Schritt wollen wir im Landesplanungsgesetz eine Obergrenze für den
23 Flächenfraß verankern. Als zentrales Instrument soll ein System handelbarer
24 Flächenzertifikate einen fairen Ausgleich des Flächenverbrauchs zwischen Stadt und
25 Land schaffen. Mittelfristig sollen in einem zweiten Schritt keine weiteren Flächen mehr

26 verbraucht werden. Durch das Renaturieren oder Umwidmen bereits in Anspruch
27 genommener Flächen soll eine Kreislaufwirtschaft entstehen.

28 Wohnbau und Gewerbe sollen sich weiter entfalten dürfen – aber möglichst innen, nicht
29 außen. Die Lebensgrundlage Boden und die Basis für Bayerns Schönheit und Wohlstand
30 – unsere Natur und unsere Landschaft – wollen wir bewahren, bevor sie
31 unwiederbringlich verloren gehen. Mit einer konsequenten Innenentwicklungs-Strategie
32 der Kommunen, intelligentem Flächenmanagement, flächenschonender
33 Gewerbeentwicklung durch interkommunale Kooperationen und weiteren Maßnahmen
34 erhalten wir beides: Ein lebenswertes Bayern mit reizvoller Natur und lebhaften Orten
35 sowie ein prosperierendes Bayern mit starker Wirtschaft.

36

37 **I. ZIELE**

38

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

48 Deshalb wollen wir folgende Ziele verankern:

49

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

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

52

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

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

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

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

65

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

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

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>

74 **II. AUSGANGSLAGE**

75 **1. Auswirkungen**

76 Der ausufernde Flächenfraß bedroht die Natur und die gewachsenen Kulturlandschaften
77 Bayerns. Die Folgen sind verheerend: Zukünftig werden in Bayern große
78 Niederschlagsmengen in kurzer Zeit infolge der Klimaüberhitzung immer häufiger
79 vorkommen. Durch die zunehmende Versiegelung kann das Regenwasser nicht mehr
80 versickern und Hochwasserereignisse werden so verstärkt. Zusätzlich wird die Funktion
81 des Bodens als Puffer im Wasserhaushalt und Speicher von Grund- und
82 Oberflächenwasser gestört. Der ausufernde Flächenverbrauch verringert die
83 Artenvielfalt und verschlechtert lokale Klimabedingungen. Wenn wir unsere Heimat
84 zubetonieren, wirft das auch gravierende soziale sowie kulturell-ästhetische Probleme
85 auf. Die Verödung von Ortskernen durch Verlagerung von Gewerbegebieten auf die
86 grüne Wiese, die damit einhergehende städtebauliche Entwertung, mehr Autoverkehr
87 und weniger Lebensqualität stellen negative Begleiterscheinungen dar. Der
88 Flächenverbrauch verursacht zudem hohe Kosten, beispielsweise für Betrieb, Unterhalt
89 und Instandsetzung der Infrastruktur bei der Errichtung neuer Baugebiete.

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

96 Die zunehmende Versiegelung vernichtet Grün- und Ackerland, schadet der Umwelt und
97 kostet Bayern wertvolle Areale unverbauter Natur und reizvoller Landschaft. Deshalb

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>)

98 müssen wir heute eine Trendwende einleiten. Mit rund 35 % Waldfläche und rund 50 %
99 landwirtschaftlicher Flächen ist die Situation in Bayern auf den ersten Blick noch
100 positiv. Aber im Trend beschleunigt sich der Flächenfraß. Sieben Prozent der
101 landwirtschaftlichen Nutzfläche wurden in wenigen Jahren weggebaggert – aktuell
102 haben wir noch 49 % - mit sinkender Tendenz.

103

104 **2. Entwicklung des Flächenfraßes**

105 Der bayernweite Flächenverbrauch – also die Umwandlung von un bebauter Landschaft
106 und Natur in Siedlungs- und Verkehrsfläche – lag in den letzten Jahren jeweils bei rund
107 13,1 ha pro Tag. Das entspricht mehr als 18 Fußballfeldern in der Größe der Münchner
108 Allianz-Arena. Flächenverbrauch wird über die Zunahme der Siedlungs- und
109 Verkehrsfläche (SuV) ermittelt. Die SuV beinhaltet Gebäude- und zugehörige
110 Freiflächen, Straßen, Gewerbe- und Betriebsflächen, Erholungsflächen und Friedhöfe.
111 Eine Umstellung der Berechnungsmethode vom Automatisierten Liegenschaftsbuch
112 (ALB) zum Amtlichen Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS) reduzierte den
113 täglichen Flächenverbrauch nur scheinbar. Statt deutlich höherer Werte in den
114 vergangenen Jahren wurden für das Jahr 2014 10,8 ha pro Tag als Verbrauch angesetzt.
115 Das Fortschreiten des Flächenfraßes wurde aber nicht reduziert, lediglich die
116 Berechnungsgrundlage wurde verändert. Im Unterschied zur vorherigen Methode
117 werden in ALKIS z. B. Grünstreifen an Straßen und unbebaute Bauplätze als
118 „Vegetation“ betrachtet, obwohl dieser Boden für Landschaft und Natur verloren ist. Die
119 rücksichtslose Inanspruchnahme neuer Flächen setzt sich also fort. Zuletzt stieg auf
120 Basis der neuen Datenstruktur in Bayern der durchschnittliche tägliche
121 Flächenverbrauch von 10,8 (2014) auf 13,1 Hektar (2015)⁵ an.

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

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

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

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

140

141

142

143

144

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>.

145 **3. Ansatzpunkte**

146 a) Gewerbeflächen

147 Logistikzentren, Großmärkte und Discounter inklusive Mega-Parkplätzen schießen in
148 den Außenbereichen von Kommunen aus dem Boden und verwandeln Felder und
149 Wiesen am Ortsrand in ein Gemisch aus Beton, Metall und Asphalt. Die Ortsränder
150 fräsen sich immer weiter in Naturlandschaften und landwirtschaftliche Flächen hinein.
151 Die Gewerbesteuer und die Konkurrenz um Unternehmensansiedlungen befeuern den
152 Flächenverbrauch enorm. Neue, vermeintlich für die Kommune lukrative
153 Gewerbegebiete werden ausgewiesen, obwohl in ganz Bayern mehr als genügend zur
154 Verfügung stehen. Laut dem Standortportal SISBY, in das die Kommunen freiwillig freie
155 Gewerbeflächen einstellen können, sind in Bayern über 11.000 ha Gewerbegebiet
156 ungenutzt.⁷ Das entspricht fast 15.500 Fußballfeldern und ist lediglich die Zahl der
157 bekannten ungenutzten Flächen. Viele Kommunen nutzen das Portal gar nicht oder
158 stellen nicht alle verfügbaren Gewerbeflächen in SISBY ein.⁸ Es ist also davon
159 auszugehen, dass die tatsächlich zur Verfügung stehende Gewerbefläche weit größer ist.
160 Bayern hat demnach ein massives Überangebot an freien Gewerbeflächen, aber will die
161 Ausweisung neuer Flächen dennoch erleichtern (Stichwort „Änderung des
162 Anbindegebots“). Ein solcher Freibrief für den Flächenfraß heizt die raumgreifende
163 Natur- und Landschaftszerstörung weiter an.
164 Hinzu kommt, dass viele Gewerbeansiedlungen, z. B. in Form riesiger Logistikhallen,
165 kaum für Arbeitsplätze und Wertschöpfung sorgen. Die Gemeinden müssen mit den
166 Investitionskosten für die notwendige Infrastruktur in Vorleistung gehen, ohne
167 Sicherheit über die zukünftige Gewerbesteuererträge zu haben. Da die Gewerbesteuer
168 häufig am Stammsitz größerer Unternehmen abgeführt wird, profitieren die Kommunen
169 oft nicht von den Beton- und Stahlklötzen vor ihrer Ortschaft.

⁷ vgl. Bayerischer Landtag Drs. 17/10212.

⁸ vgl. Bayerischer Landtag Drs. 17/11460.

170

171 b) Verkehrsflächen

172 Statistisch kommen auf jede/n Bürger*in in Deutschland 224 Quadratmeter

173 Verkehrsfläche, während die durchschnittliche Wohnfläche pro Person bei 46

174 Quadratmetern liegt.⁹ Insbesondere bei den Straßen gilt es hier anzusetzen: sie

175 beeinträchtigen ihr Umfeld erheblich und zerschneiden zusammenhängende

176 Lebensräume. Mit dem Bau immer neuer Straßen lassen sich die grundlegenden

177 Verkehrsprobleme nicht lösen. Das Klima wird durch den viel zu hohen CO₂-Ausstoß im

178 Verkehrsbereich geschädigt. Die Ausgaben für den staatlichen Straßen- und Brückenbau

179 verdoppelten sich zwischen 2005 und 2015 nahezu. Im gleichen Zeitraum stiegen die

180 Ausgaben für den öffentlichen Nahverkehr um lediglich zehn Prozent. Diese falsche

181 Schwerpunktsetzung ist sowohl Ursache als auch Wirkung von Flächenverbrauch und

182 Zersiedelung.

183 Zudem ist der Versiegelungsanteil bei den Verkehrsflächen besonders hoch, was in

184 Bezug auf die Bodenfunktionen die negativen Effekte steigert. Die weiterhin zu

185 erwartende Zunahme der Straßenkilometer lässt eine verheerende Entwicklung

186 erwarten: Gemäß den Planungszielen des Bundesverkehrswegeplans 2030 werden

187 zukünftig bundesweit zusätzlich drei weitere Hektar pro Tag für Verkehrsprojekte

188 verbraucht.¹⁰ Dieser Trend wird sich gerade in Bayern nochmals verschärfen, wenn die

189 irrsinnigen Planungen der CSU-Regierung für ein landwirtschaftliches Kernwegenetz

190 umgesetzt werden sollten.

191

192

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

193 c) Wohnflächen

194 Früher zusammenhängende Lebensräume für Flora und Fauna werden zunehmend

195 durch Siedlungstätigkeit zerschnitten. Neue Wohn- und Gewerbegebiete in dezentralen

196 Lagen erzeugen mehr Verkehr und belasten dadurch die Umwelt stärker.

197 Da in den nächsten Jahren mit einer weiteren Zunahme der Bevölkerungszahlen zu

198 rechnen ist, brauchen wir tragfähige Lösungen, um den Wohnungsbedarf zu decken und

199 gleichzeitig nicht in der bisherigen Geschwindigkeit unbebaute Flächen zu verbrauchen.

200 **III. MASSNAHMEN**

201

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

206 Wir Grüne wollen deshalb folgendes Aktionspaket umsetzen:

207

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

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

216 Die flächenentwicklungspolitische Planungshoheit in der Bundesrepublik Deutschland
217 liegt bei den Bundesländern. Diese Gesetzgebungskompetenz wollen wir für die
218 bayerischen Bürger*Innen und zum Schutz der unverwechselbaren Landschaften
219 Bayerns nutzen. Wir wollen eine Obergrenze für den Flächenverbrauch von 4,7 ha/Tag
220 im Landesplanungsgesetz (BayLPLG) verankern. Das ist ein klares Signal für den Schutz
221 der Naturschönheiten und Kulturlandschaften Bayerns. Bayern soll so als
222 wirtschaftsstarker Flächenstaat und Tourismusland Nummer 1 den Empfehlungen von
223 Raumordnungs- und Bauexperten folgen und Vorbild beim Flächenschutz werden.¹¹

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.

224 Die kommunale Selbstverwaltung ist für uns Grüne ein hohes Gut. Trotzdem muss gut
225 zwischen effektiver Landesplanung und kommunaler Selbstverwaltung abgewogen
226 werden – wie der extrem hohe Flächenverbrauch der letzten Jahre zeigt. Kommunen
227 können bisher weitgehend ohne Rücksicht auf landesplanerische Aspekte Flächen für
228 Gewerbe und Wohnbebauung ausweisen.

229 Eine Verbrauchs-Obergrenze im BayLPLG einzuführen ist rechtlich möglich. Die
230 umweltrechtliche Forschung beschäftigt sich schon länger mit dem Thema und kommt
231 zu dem Ergebnis, dass die Vorgabe verbindlicher Kontingente für Siedlungs- und
232 Verkehrszwecke durch die Länder verfassungsrechtlich zulässig ist.¹² Die Formulierung
233 eines Gesamtziels (4,7 ha/Tag) steht nicht mit der Garantie der kommunalen
234 Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) im Konflikt, da die Landesplanung damit keine
235 Vorgaben für untergeordnete Planungsträger formuliert. Es bleibt den kommunalen
236 Gliederungen vorbehalten, die Zielvorgabe auf die einzelnen Planungsräume
237 herunterzubrechen.

238

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

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

242 Das Grundprinzip des Flächenhandels beinhaltet, den Kommunen Zertifikate nach
243 festgelegten Kriterien zuzuteilen. 20 Prozent der landesweiten zur Verfügung
244 stehenden Fläche wird für überörtliche Vorhaben des Bundes und des Landes reserviert.
245 Die weitere Verteilung der Flächenverbrauchsrechte richtet sich nach den aktuellen
246 Bevölkerungszahlen der Kommunen. Wenn ein Bebauungsplan im Außenbereich
247 aufgestellt werden soll, muss die betreffende Kommune die Zertifikate zentral
248 einreichen. Die Anzahl der Zertifikate muss dem Umfang der erstmals für Siedlungs-

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>).

249 und Verkehrszwecke gewidmeten Fläche entsprechen. Reichen die verfügbaren
250 Zertifikate einer Kommune nicht aus, kann sie zusätzliche Ausweisungsrechte von
251 anderen Kommunen erwerben. Benötigen Kommunen die ihnen zugewiesenen
252 Zertifikate nicht, können sie diese an andere Kommunen weiterverkaufen und damit
253 Einkünfte erzielen. Die Knappheit, die dazu führt, dass Kommunen bereit sind, für
254 Zertifikate Geld auszugeben, wird durch die verbindliche Obergrenze von 4,7 Hektar
255 hergestellt. Der Flächenhandel soll für Kommunen primär Anreize schaffen, bevorzugt
256 auf Innenentwicklung zu setzen und bei Neuausweisungen im Außenbereich
257 zurückhaltend vorzugehen.

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

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

271 Zertifikate, die Bestandsschutz gewährleisten, können außerdem einen überregionalen
272 und regionalen Lastenausgleich zwischen Wachstums- und Schrumpungsregionen
273 herstellen. Die vorhandenen Kontingente können selbst verbraucht oder an andere

¹³ vgl. z. B.

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

274 Kommunen verkauft werden. Finanzschwache Kommunen können sich etwa
275 entscheiden, auf Siedlungsentwicklung im Außenbereich zu verzichten und so neue
276 Einnahmen generieren. Durch Flächenrecycling können die Kommunen zusätzlich selbst
277 Kontingente produzieren und verkaufen. Das bietet zusätzlich eine Motivation, ehemals
278 bebaute und versiegelte Flächen zu entsiegeln und zu renaturieren. Im Fall eines
279 konjunkturellen Abschwungs kann der Preis für die Flächen sinken und so für
280 antizyklische Investitionsimpulse sorgen.

281 Als Nebeneffekt dieses Systems sollen bestehende Ungleichgewichte zwischen
282 wirtschaftlich starken und eher strukturschwachen Regionen abgemildert werden. In
283 Boomregionen können die Flächenziele schwieriger eingehalten werden als in
284 strukturschwachen Räumen, wo in der Regel viele ungenutzte Flächen, Leerstände,
285 Brachflächen usw. zur Verfügung stehen. Eine funktionierende
286 Flächenkreislaufwirtschaft ist in ländlichen Bereichen durch kreative Konzepte und ein
287 qualitatives Wachstum leichter umsetzbar ist als in den Ballungsräumen.

288 Ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten, das sich an einer
289 landesplanerischen Mengenvorgabe orientiert, ist mit dem kommunalen
290 Selbstverwaltungsgrundsatz (Art. 28 Abs. 2 GG) vereinbar.¹⁴ Ein System handelbarer
291 Flächenausweisungsrechte erhöht die Flexibilität der Gemeinden und stärkt dauerhaft

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).

292 die Innenentwicklung, wenn die Zertifikatsmenge adäquat begrenzt wird. Der
293 Zertifikatehandel lässt sich mit begrenztem Aufwand in die Verwaltungs- und
294 Planungspraxis implementieren, wie die Ergebnisse von Planspielen in dem Bereich
295 zeigen.

296

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

298 Der Handel mit Flächenzertifikaten schafft ökonomische Anreize für die Realisierung
299 einer Flächenkreislaufwirtschaft und bietet die einmalige Chance, die Ortskerne
300 nachhaltig wieder zu beleben. Flächenpotenziale im Bestand sollen zukünftig vorrangig
301 und systematisch ausgeschöpft, Brachflächen, Baulücken und
302 Nachverdichtungsmöglichkeiten entsprechend genutzt werden.

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

313 Wohnen und Arbeiten im Ortszentrum sorgt für kurze Wege und ist die richtige Antwort
314 auf die älter werdende Gesellschaft. Es müssen deshalb gezielte Förderinstrumente
315 geschaffen werden, um vor allem junge Menschen bei Erwerb und Renovierung von
316 leerstehenden Wohn- und Geschäftsgebäuden im Innenbereich zu unterstützen.
317 Dadurch entstehen keine zusätzlichen Infrastrukturkosten und „ältere“ Wohn- und
318 Mischgebiete werden demografisch und sozial ausgewogener. Darüber hinaus haben

319 Investitionen in die Innenentwicklung nachweislich überdurchschnittliche
320 Beschäftigungseffekte zur Folge.
321 Die bundesweiten Innenentwicklungspotentiale sind mit einem Umfang von ca.
322 120.000-165.000 ha beträchtlich. Ein Fünftel dieser Fläche ist kurzfristig als Bauland
323 nutzbar, mit qualitätsvoller Nachverdichtung ließen sich weitere Potenziale nutzen.¹⁵
324 Wir wollen ein besonderes Augenmerk darauf legen, dass es nicht zu Konflikten
325 zwischen dringend benötigten Wohnungsbau und der Begrenzung des
326 Flächenverbrauchs kommt. Der Freistaat muss hier mehr ökonomische und steuerliche
327 Anreize für Innenentwicklungsvorhaben von Kommunen und Bürger*innen setzen.
328 Brachflächen und Leerstände im Innenbereich müssen besser genutzt werden; die
329 Möglichkeiten einer vertikalen Verdichtung durch Aufstockung von Gebäuden sind in
330 Betracht zu ziehen und zu prüfen. Dazu gehört unter anderem, dass der Kauf und die
331 Sanierung von staatlichen Liegenschaften aus Nachlässen (sog. Nachlassimmobilien, die
332 dem Freistaat zufallen) durch Kommunen und Privatbürger*innen – insbesondere in
333 Schrumpfsregionen – gefördert wird. In vielen Kommunen – vor allem in
334 Nordbayern – beeinträchtigen diese leerstehenden Häuser(-ruinen) die Ortsentwicklung,
335 mindern den Wert von Nachbar-Immobilien und belasten das Ortsbild.

336

337 **4. Kommunales Flächenmanagement effektiv gestalten**

338 All das funktioniert aber nur mit einem wirksamen Flächenmanagementsystem.
339 Moderne Stadt- und Regionalentwicklung muss weitestgehend eine Entwicklung im
340 Bestand sein, also die Revitalisierung brachgefallener oder mindergenutzter Flächen.
341 Vor jeder Neuausweisung von Bauland und Gewerbegebieten soll es künftig
342 Bedarfsanalysen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen geben. Neben einer
343 Folgekostenkalkulation vor einer Erschließung neuer Bau- und Gewerbegebiete müssen
344 zudem fehlende Innenentwicklungspotenziale nachgewiesen werden. Entsprechende

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

345 planerische Instrumente sind in die Bauleitplanung einzuführen.

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

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

356

357 ***5. Flächendeckendes Monitoring einführen***

358 Ein aussagekräftiger Datenbestand ist unerlässlich, um zielorientiert zu handeln. Dazu
359 gehört ein fundiertes Monitoring ebenso wie ein verlässliches Controlling, damit wir auf
360 die aktuellen und künftigen Herausforderungen vernünftig reagieren können. Es kann
361 nicht sein, dass die CSU-Regierung den Umfang der Kartoffeläcker in Bayern auf den
362 Quadratmeter genau beziffern kann, aber nicht weiß, wie viel ungenutzte Gewerbe- und
363 Wohnfläche in Bayern zur Verfügung steht. Nur durch Verknüpfung und Analyse
364 entsprechender Geodaten, mittels moderner Satelliten- und Luftbildtechnik
365 gewonnener Kartierungen und kommunal vorhandener Datenbestände können gezielte
366 Maßnahmenpakete gegen weitere Natur- und Landschaftszerstörung entwickelt werden.
367 Wir fordern deshalb ein flächendeckendes Monitoring für versiegelte und entsiegelte
368 Flächen, Neuausweisungen und Bestand von Bauland und Gewerbegebieten,

369 Verkehrsentwicklung, Wegstrecken zu Nahversorgungsangeboten, Grünvolumen¹⁶,
370 Leerstandskataster in allen Kommunen usw.

371

372 **6. Interkommunale Zusammenarbeit gezielter fördern**

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

376 Ein regional orientierter Blick muss die kommunale Kirchturmperspektive ablösen,
377 Synergien freisetzen und letztendlich die Flächenvorratshaltung und den
378 Flächenverbrauch deutlich reduzieren. Von einer guten Zusammenarbeit profitieren

379 speziell kleinere Gemeinden: Durch eine intensive Kooperation bei Entwicklung und
380 Vermarktung von Gewerbegebieten können Kommunen regionale

381 Wertschöpfungsketten und -prozesse stärken. So bauen Städte und Gemeinden
382 kommunale Konkurrenzen ab, vereinen ihr Knowhow und ihre Kapazitäten, können ein
383 breites Portfolio anbieten und schaffen damit Vorteile für die gesamte Region.

384 Auf diesem Weg können beispielsweise Gemeinden, die über Flächen und gut
385 ausgebaute Infrastruktur, aber nicht über genügend Mittel zu deren Entwicklung
386 verfügen, von Kosten entlastet werden. Sie können dafür mit jenen Gemeinden
387 zusammenarbeiten, die Entwicklungskosten übernehmen können, aber nicht genügend
388 Gewerbeflächen zur Verfügung haben. So können auch weniger finanzstarke Kommunen
389 an der positiven wirtschaftlichen Entwicklung einer Region teilhaben.

390 Die Vergabe von Fördermitteln soll an die Vorlage interkommunal abgestimmter
391 Entwicklungskonzepte geknüpft werden, durch die der Flächenverbrauch

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.

392 nachvollziehbar reduziert wird. Die Zuwendungen des Freistaats für interkommunale
393 Kooperationen sind dabei stärker auf die Bereiche Raum- und Ortsentwicklung, Planung
394 und Entwicklung von Wohn-, Gewerbe- und Verkehrsflächen und das
395 Flächenmanagement zu konzentrieren. Als eine Art „Startgeld“ für besonders
396 innovative Vorhaben auf dem Gebiet interkommunaler Projekte soll eine separate
397 Fördermöglichkeit entwickelt werden.

398

399 **7. Straßenerhalt vor -neubau**

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

405 Außerdem brauchen wir Alternativen zum motorisierten Individualverkehr, vor allem
406 durch ein besseres ÖPNV- und Radwegenetz. Bayern muss wieder stärker auf die
407 Schiene setzen und braucht hierzu eine moderne, intakte Infrastruktur. Aufgrund
408 sinkender Einwohnerzahlen, gerade auf dem Land, ist Straßenneubau nicht sinnvoll.
409 Auch ökologische und finanzielle Gründe sprechen dagegen. Verkehrserschließungen
410 müssen sich stärker an ökologischen Auswirkungen und an den Folgekosten für die
411 Instandhaltung des Verkehrswegs orientieren. Die Schiefelage bei den
412 Verkehrsinvestitionen zugunsten des motorisierten Individualverkehrs muss zugunsten
413 der öffentlichen Verkehrsmittel geändert werden. Den seitens der bayerischen
414 Staatsregierung forcierten Ausbau des ländlichen Kernwegenetzes¹⁷, der finanziell
415 weder für den Freistaat noch für die Kommunen zu stemmen ist, lehnen wir aufgrund

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).

416 des entstehenden Flächenverbrauchs, zusätzlicher Versiegelung und negativer
417 Auswirkungen auf die traditionelle Kulturlandschaft ab.

418

419 **8. Regionale Planungsverbände stärken**

420 Zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen ist eine intensive Kooperation der
421 Kommunen untereinander sowie der Kommunen, der obersten Landesplanungsbehörde
422 und den Regionalen Planungsverbänden unerlässlich. Über die regionalen
423 Planungsverbände lassen sich beispielsweise Förderungen regional deutlich
424 differenzierter auflegen.

425 Die Träger der Regionalplanung brauchen deshalb mehr Geld und mehr Personal. Wir
426 wollen ihnen die Möglichkeit geben, regionale Konzepte etwa in den Bereichen Energie,
427 Umwelt- und Ressourcenschutz zu erstellen. Im Landesplanungsgesetz sollen die
428 Kompetenzen hierfür geschaffen werden. Zusätzliche Fachmitarbeiter*innen in den
429 Regionalen Planungsverbänden verbessern die interkommunale Zusammenarbeit.
430 Außerhalb von Siedlungsgebieten sollen die Träger der Regionalplanung künftig
431 Vorranggebiete zum Schutz der Kulturlandschaft, zum Schutz landwirtschaftlich
432 wertvoller Böden sowie für Ruhezone als Rückzugsraum für bedrohte Arten festlegen
433 können.

434 Zudem brauchen die Träger der Regionalplanung mehr Geld für die Öffentlichkeits-
435 arbeit. Es ist eine zentrale Querschnittsaufgabe von Landesbehörden, Regionalen
436 Planungsverbänden und Kommunen, die Bevölkerung über die massiven Probleme des
437 Flächenfraßes aufzuklären und für wirkungsvolle Gegenmaßnahmen zu werben.

438 Das bislang wirkungslose Bündnis für Flächensparen wollen wir zu einem effizienten
439 Instrument umbauen. Das Bündnis soll primär durch Bildungskampagnen und
440 Öffentlichkeitsarbeit stärker auf das Problem des Flächenfraßes aufmerksam machen
441 sowie konkrete Handlungsvorschläge für sparsamen Umgang mit Flächen entwickeln
442 und nach außen tragen.

443
444
445

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
