

**Betreff:**

Mögliches Volksbegehren zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes  
"Damit Bayern Heimat bleibt - Betonflut eindämmen"  
Antrag der SPD-Stadtratsfraktion vom 18.01.2018

**Bericht**

**Anlass**

Das Bündnis "Damit Bayern Heimat bleibt - Betonflut eindämmen" strebt ein Volksbegehren zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes an. Der durch die Initiative vorgelegte Gesetzentwurf sieht vor, die Umwandlung von un bebauter Fläche und Natur in Siedlungs- und Verkehrsfläche in Bayern ab dem Jahr 2020 auf max. 5 ha / Tag zu begrenzen. Gemäß Bayerischem Landesamt für Statistik liegt der Durchschnittswert für das Jahr 2015 bei 13,1 ha pro Tag.

**Stand der Initiative**

Ein Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens bedarf der Unterschrift von 25.000 in Bayern stimmberechtigter Bürgerinnen und Bürger. Nach Informationen des Bündnisses "Damit Bayern Heimat bleibt - Betonflut eindämmen" hat die Initiative rd. 46.000 Unterschriften gesammelt, die von den Gemeinden nun überprüft werden.

Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens ist beim Bayerischen Staatsministerium des Innern einzureichen. Wird die Zulassung erteilt, wird das Volksbegehren (spätestens sechs Wochen nach Eingang des vollständigen Zulassungsantrages) bekannt gemacht und der Eintragungszeitraum für das Volksbegehren festgesetzt. Die vierzehntägige Eintragsfrist beginnt frühestens acht, spätestens zwölf Wochen nach der Bekanntmachung. Die Eintragung in die Unterschriftenliste muss vor der Gemeindebehörde in von der Gemeinde bestimmten Eintragungsräumen erfolgen.

Das Volksbegehren ist rechtsgültig, wenn sich innerhalb der 14-tägigen Eintragsfrist mindestens 10 % der in Bayern Stimmberechtigten mit ihrer Unterschrift der begehrten Gesetzesänderung anschließen. Erforderlich hierfür sind in Bayern knapp eine Million Unterschriften. Rechtsgültige Volksbegehren sind vom Landtag innerhalb von drei Monaten zu behandeln und binnen weiterer drei Monate dem Volk zur Entscheidung (Volksentscheid) vorzulegen.

**Hintergrund**

Der tägliche Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist ein Indikator im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (2002, Neuauflage 2016). Zielsetzung im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie ist es, die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha pro Tag zu begrenzen. In der ursprünglichen Fassung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2002 hätte das Ziel bis zum Jahr 2020 erreicht werden sollen.

Zur Erreichung des Nachhaltigkeitsziels für die Flächeninanspruchnahme sind durch die Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt im Jahr 2009 Teilziele für die Bundesländer abgeleitet. Für Bayern wäre der tägliche Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche demnach auf 4,7 ha beschränkt. Mit der Forderung, die tägliche Flächeninanspruchnahme auf maximal 5 ha zu begrenzen, nimmt das Bündnis "Betonflut eindämmen" auf diese Quelle Bezug. Die vorgesehene Deckelung würde für die Summe der flächenbeanspruchenden Bedarfe aller Planungsträger in Bund, Land und Kommune gelten.

## Indikator Siedlungs- und Verkehrsfläche

Siedlungs- und Verkehrsfläche ist eine Kategorie im Nutzungsartenkatalog der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Bundesländer, die alle Grün- und Erholungsflächen ebenso mit einschließt wie Gebäudefreiflächen und Verkehrsbegleitgrün. Sowohl das beantragte Volksbegehren als auch die nationale Nachhaltigkeitsstrategie beziehen sich in ihren Zielsetzungen auf den Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen. Die Einbeziehung von Grün- und Freiflächen in diesem Kontext sieht die Verwaltung als fragwürdig an. Richtiger wäre es, den Indikator auf Nutzungsarten zu fokussieren, bei denen Boden in erheblichem Umfang erstmalig versiegelt wird.

## Flächeninanspruchnahme in Bayern

Der Erhebung von Siedlungs- und Verkehrsflächen liegt in Bayern seit einigen Jahren das Amtliche Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) der Bayerischen Vermessungsverwaltung zugrunde. ALKIS ersetzt das zuvor als Datenbasis verwendete Automatisierte Liegenschaftsbuch (ALB). Während beim ALB die Flurstücke mit teils veralteten Nutzungsartenzuordnungen die Datengrundlage bildeten, basiert ALKIS auf digital ermittelten geometrischen Flächen, bei denen überwiegend Luftaufnahmen genutzt werden.

Die beiliegende Grafik des Bayerischen Landesamtes für Statistik zeigt die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Bayern im Zeitraum 2001 - 2015. Deutlich wird, wie aus der Umstellung der Datengrundlage von ALB auf ALKIS sowie durch begleitende Änderungen in der Nutzungsartenzuordnung ein heute niedrigeres Niveau der täglichen Flächeninanspruchnahme resultiert.

Im Jahr 2003 haben das Bayerische Umwelt- und Innenministerium gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden sowie 23 weiteren Partnern ein Bündnis zum Flächensparen ins Leben gerufen. In einer Gemeinsamen Erklärung haben sich die Partner verpflichtet, zu einer deutlichen Reduzierung des Flächenverbrauchs beizutragen. Auch wenn die Zahl der Mitglieder von 23 auf mittlerweile 52 angewachsen ist, konnte das auf Freiwilligkeit und Bewusstseinsbildung setzende Bündnis bislang nicht die gewünschten Erfolge bei der Verringerung der Flächeninanspruchnahme in Bayern erzielen.

Flächensparen ist als Grundsatz auch im Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) verankert, ebenso die Zielsetzung, neue Siedlungsflächen möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen. Indem der Katalog an möglichen Ausnahmen vom Anbindegebot in den letzten Jahren immer wieder erweitert wurde, trägt das LEP gleichzeitig aber auch Mitverantwortung an den hohen Zuwachsraten von Siedlungs- und Verkehrsflächen in Bayern.

## Flächeninanspruchnahme in Nürnberg

Die Stadt Nürnberg erhebt keine eigenen Zahlen zur Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen im Stadtgebiet. Im Statistischen Jahrbuch der Stadt Nürnberg sind auf der Grundlage von Berichten des Bayerischen Landesamtes für Statistik Zahlen genannt, die für Nürnberg in den letzten Jahren einen Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen von jährlich rund 50 ha belegen.

Wie im Bodenschutzbericht und im Nachhaltigkeitsbericht der Stadt Nürnberg jeweils dokumentiert, unternimmt die Stadt Nürnberg große Anstrengungen, um die erstmalige bauliche Inanspruchnahme von Flächen im Stadtgebiet auf das für die weitere Stadtentwicklung notwendige Mindestmaß zu beschränken. Beispielhaft für diese Bemühungen ist der seit 1995 mit rd. zwei Drittel sehr hohe Anteil an Wohnungsbau, der in Nürnberg als Innenentwicklung realisiert wird.

## Mögliche Auswirkungen des beantragten Volksbegehrens für Nürnberg

Der Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens gibt nur grobe Hinweise, wie die tägliche Obergrenze von 5 ha bayernweit verteilt werden soll. Vorgesehen ist, die Aufteilung der Zielvorgabe auf die verschiedenen Planungsträger im Landesentwicklungsprogramm (LEP) Bayern festzulegen, während die Aufteilung des auf die kommunalen Planungsträger entfallenden Flächenanteils nach anerkannten und statistisch verfügbaren Kriterien, wie etwa der Bevölkerungsstärke der jeweiligen Kommune und ggf. gestaffelt nach Größenklassen der Kommunen, erfolgen soll.

Davon ausgehend, dass die Aufteilung nach Einwohneranteilen erfolgt, würde eine Annäherung an das Nürnberg jährlich zustehende Flächenkontingent wie folgt aussehen können:

5 ha Flächeninanspruchnahme am Tag entsprechen 1.825 ha im Jahr. Nürnberg hat aktuell rd. 4,1 % Anteil an der bayerischen Gesamtbevölkerung. 4,1 % von 1.825 ha würde für Nürnberg bedeuten, dass für eine erstmalige bauliche Flächeninanspruchnahme jährlich rd. 75 ha zur Verfügung stehen. Von diesen 75 ha würden neben kommunalen Flächenbedarfen auch die Bedarfe aller anderer Planungsträger bedient werden müssen.

Den Rechenweg zugrunde legend würde in Nürnberg einem Volumen von jährlich 75 ha ein tatsächlicher Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen von in den letzten Jahren nur rund 50 ha gegenüberstehen. Der Vergleich zeigt, dass das 5 ha - Ziel des beantragten Volksbegehrens in Nürnberg in den zurückliegenden Jahren nicht nur erreicht, sondern sogar deutlich unterschritten wurde.

Auswirkungen des beantragten Volksbegehrens auf den Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan (FNP) der Stadt Nürnberg können zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abgeschätzt werden. Für Nürnberg als wachsende Stadt wäre es im Fall einer gedeckelten Flächeninanspruchnahme von Bedeutung, dass der Verteilungsschlüssel für die Obergrenze auch die Prognose der zukünftigen Einwohnerentwicklung berücksichtigt. Dies umso mehr als ein Zuwachs an Einwohner/innen nicht nur mit einem zusätzlichen Bedarf an Wohnbau- und Gewerbeflächen verbunden ist, sondern auch einen erheblichen Mehrbedarf an Gemeinbedarfs- und Infrastruktureinrichtungen auslöst.

## Instrumentarium des Flächensparens

Erfahrungen wie die des Bayerischen Bündnisses zum Flächensparen zeigen, dass eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme mit einer allein auf Freiwilligkeit setzenden Herangehensweise nur sehr eingeschränkt gelingt. Bereits seit längerem sind daher im Rahmen von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben des Bundes fiskalische Anreiz- bzw. Steuerungsinstrumente zum Flächensparen in der Diskussion. Überlegungen in diesem Zusammenhang betreffen u.a. ein differenziertes Hebesatzrecht im Rahmen der Grundsteuer B (Baulandsteuer) oder die Einführung einer Abgabe für Flächenneuausweisungen.

Ein weiteres mögliches Instrument zur Beschränkung der Flächeninanspruchnahme ist der Handel mit Flächenausweisungskontingenten, also die Festlegung einer Obergrenze an zulässiger Flächeninanspruchnahme und - in Analogie zum CO<sub>2</sub>-Emissionsrechtehandel - die Einführung eines Handelssystems, das die Verteilung des zur Verfügung stehenden Volumens übernimmt. Die Wirksamkeit eines solchen Systems wäre größtmöglich, da nur so viele Kontingente ausgegeben werden wie es zur Erreichung des vorgegebenen Ziels zulässig ist. Auf der Grundlage der Beteiligung an einem Planspiel des Fraunhofer-Institutes für System- und Innovationsforschung (2007/2008) und der Teilnahme am Projekt FORUM (2011/2012) überwiegt in der Stadtverwaltung dennoch eine sehr kritische Haltung: Kommunale Entwicklungsspielräume wären nicht nur abhängig von Handelserfolgen und damit unkalkulierbar, auch würde Siedlungsentwicklung im überregionalen Kontext nicht mehr durch die Raumordnung gesteuert werden, sondern allein den

Gesetzen des Marktes unterworfen sein. Zudem würde, was die Implementierung und Betreuung eines solchen Instruments anbetrifft, ein ganz erheblicher Mehraufwand an Organisation und Koordination auf die Verwaltung zukommen.

### Fazit

Ausgehend von den Flächenbedarfen der zurückliegenden Jahre würde die Stadt Nürnberg bei einer Obergrenze von 5 ha / Tag voraussichtlich keine Einschränkungen in ihrer Entwicklung erfahren. Beim Einsatz von Anreiz- und Steuerungsinstrumenten zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme wären Vorgehensweisen zu favorisieren, die das durch Raumordnung und Bauleitplanung organisierte System der räumlichen Planung nicht in Frage stellen.