

(Neu)Inanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr praktisch senken

Bayern nachhaltig generationengerecht und zukunftsfähig gestalten

Vorschläge der kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden in Bayern für ein integriertes Innenentwicklungs- und Flächenoptimierungsgesetz (3-Säulenmodell)

- 1. AUSGANGSLAGE
- 2. THESE
- 3. VORSCHLÄGE FÜR EIN INTEGRIERTES INNENENTWICKLUNGS- UND FLÄCHENOPTIMIERUNGSGESETZ
 - 3.1. INNENTWICKLUNG STÄRKEN
 - 3.1.1. Förderinstrumente mit Lenkungswirkung ausstatten
 - 3.1.2. Innenentwicklungsinstrumente des BauGB stärken
 - 3.1.3. Steuerliche Anreize der Innenentwicklung ausbauen
 - 3.1.4. Innenentwicklungsmanagement stärken
 - 3.2. EFFIZIENZ DER FLÄCHENNUTZUNG STEIGERN
 - 3.2.1. Baustandards auf den Prüfstand stellen, Komfortdiskussion angehen
 - 3.2.2. Flächeneffizienzprüfung in der Planung verankern
 - 3.2.3. Bauen im Dorf ermöglichen Geruchsimmissionsrichtlinie anpassen
 - 3.2.4. Ökologische und soziale Qualität der Flächennutzung betrachten
 - 3.3. KOMPETENZ AUSBAUEN
 - 3.3.1. Flächensparendes Bauen in unterschiedlichen Raumstrukturen in der Planerund Architektenausbildung verankern und Weiterbildungsangebote für Innenentwicklung und flächennachhaltiges Bauen schaffen
 - 3.3.2. Ortsplanungsstellen wiederbeleben
 - 3.3.3. Forschungsstellen für flächensparende Architektur, für Innenentwicklung und ländliche Dorfentwicklung schaffen
 - 3.3.4. "Planvorlageberechtigung" für die Bauleitplanung einführen



1. AUSGANGSLAGE

"Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen ist, auch eingedenk der Verantwortung für die kommenden Generationen, der besonderen Fürsorge jedes Einzelnen und der staatlichen Gemeinschaft anvertraut". So lautet Art. 141 Abs. 1 Satz 1 der Bayerischen Verfassung. Das bedeutet auch für die Gemeinden: **Mit Naturgütern ist schonend und sparsam umzugehen**. Die jährliche Neuinanspruchnahme von Flächen in Bayern, definiert als Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen, in einer Größenordnung von rund 10 Hektar pro Tag, ist deshalb unstrittig ein besorgniserregend hoher Wert. Dabei tragen jedoch nicht nur Kommunen zu diesem Wert bei. Die 10 Hektar sind die Summe der Fläche, die Bund, Länder, Kommunen und Private umwidmen.

In die Diskussion um die Flächeninanspruchnahme müssen ferner auch immer die jeweilige Qualität und die soziale und ökonomische Notwendigkeit von Flächennutzung einbezogen werden. So hat sich trotz breiter Debatte bisher kein normierter und konsensfähiger Begriff von "verbrauchter" Fläche herausgebildet. Als Kommunen wissen wir in jedem Fall: Die Inanspruchnahme von Flächen – insbesondere auf dem Wege der Bauleitplanung - dient immer dem Wohl der Allgemeinheit.

Schließlich ist auf verfassungsrechtliche Kollisionslagen hinzuweisen, die abgewogen und in der Debatte ebenso berücksichtigt werden müssen. Ein Absolutheitsanspruch der Flächenschonung kann verfassungsrechtlich nicht begründet werden. In Einklang zu bringen ist das Ziel der Minderung der Flächen(neu)inanspruchnahme mit dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung, der Pflicht zur Versorgung der Menschen mit angemessenem und preiswertem Wohnraum sowie mit dem Gebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Stadt und Land.

Geboten ist demnach ein **gesamtgesellschaftlich akzeptiertes und praktikables Modell** zur nachhaltigen und wirksamen Senkung der Flächenneuinanspruchnahme,

- welches die **sozialen und ökonomischen Probleme** einer Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme nicht ignoriert,
- welches das verfassungsrechtlich verankerte Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen Bayerns, in Stadt und Land beachtet,
- welches das ebenfalls verfassungsrechtlich verankerte Prinzip der örtlichen Eigenverantwortlichkeit als konstitutives Element unseres Zusammenlebens wahrt,
- und welches die kommunale Planungs- und Entscheidungshoheit respektiert.

2. THESE

Die Debatte über die Reduktion der Neuinanspruchnahme von Flächen reduziert sich gegenwärtig in Bayern auf einen Festschreibungs- und Verteilungsmechanismus für eine gegriffene "5-Hektar-Grenze" (pro Tag). Dies wird einer **verantwortungsvollen und ganzheitlichen gesetzgeberischen Güterabwägung** nicht gerecht.



Die Einführung eines sog. "5-Hektar-Ziels" als abstrakte Zahl blendet inhaltliche Zielsetzungen vollständig aus. Notwendig sind vielmehr reelle und praktische Strategien der Reduktion der Flächeninanspruchnahme. Ein arithmetisches Denkmuster fragt nicht nach dem "Wie", sondern nur nach dem "Was". Das 5-Hektar-Ziel ist eine durch keine materielle Argumentation zu rechtfertigende, gegriffene Vorgabe. Sie greift zu kurz, da sie die ökologischen und sozialen Qualitäten einer Flächennutzung komplett ignoriert. Schließlich fehlt der Debatte eine wirkliche und zielführende Auseinandersetzung mit der Frage, was "verbrauchte Fläche" überhaupt ist.

Die kreisangehörigen Städte, Märkte und Gemeinden in Bayern sehen sich beim Ziel der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme als ein zentraler Akteur in der Pflicht, weshalb sie sich nicht mit unadministrierbaren Plänen und Zahlen zufriedengeben möchten. Wir fordern praktische und umsetzungsorientierte Instrumente, mit denen ein langfristiges Absenken der Flächenneuinanspruchnahme gelingen kann, ohne die Erfüllung der gesetzlichen und verfassungsrechtlichen Verpflichtungen der Kommunen in Frage zu stellen. Diese werden jedoch in Frage gestellt, vergegenwärtig man sich ein schlichtes Rechenbeispiel, welches auf die Verteilungsarithmetik des vorliegenden Gesetzentwurfs der Fraktion Die Grünen im Bayerischen Landtag abstellt: Die 2.400 m², die einer 4.000-Einwohnergemeinde¹ danach jährlich verbleiben würden, sind mit Blick auf einen notwendigen Radwegebau, auf einen dreigruppigen Kindergarten sowie ein sozialgerechtes Geschosswohnungsbauvorhaben nicht einmal ausreichend, den gesetzlichen Verpflichtungen der Gemeinde nachzukommen. Wir fragen deshalb nicht nach einer Planzahl, sondern nach dem "Wie", um Bayern generationengerecht gestalten zu können.

Unsere Vorschläge lassen sich in drei zentrale Kategorien (3-Säulenmodell) einteilen. Diese könnten in einem integrierten und konsensorientierten Innenentwicklungs- und Flächenoptimierungsgesetz umgesetzt werden.

Reduktion der Flächeninanspruchnahme		
Innenentwicklung stärken	Effizienz der Flächennutzung steigern	Kompetenzen ausbauen

¹ Versiegelte Fläche bei einer Verteilarithmetik nach Einwohner in Bayern und einem Versiegelungsgrad von 70% der Planumgriffe.



3. VORSCHLÄGE FÜR EIN INTEGRIERTES INNENENTWICKLUNGS- UND FLÄCHENOPTIMIERUNGSGESETZ

3.1. INNENTWICKLUNG STÄRKEN

Der zentrale Mechanismus für eine Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme liegt in einer integrierten, planmäßigen und instrumentenbasierten Innenentwicklung.

Wir haben in unserem Positionspapier aus dem Februar 2018 dargestellt, dass in Deutschland ein Innenentwicklungspotenzial in einer Größenordnung von rund 150.000 ha (=1.500.000.000 m²) besteht (Innenentwicklungspotenziale in Deutschland. BBSR Sonderveröffentlichung, Bonn, Oktober 2013). Als derartige Innenentwicklungspotentialflächen werden hierbei öffentliche und private Flächen (Brachflächen und Baulücken) in gewachsenen Siedlungsgebieten (nach den §§ 34 und 30 BauGB) angesehen. Arrondierungsfläche und Nachverdichtungsmöglichkeiten, d. h. bebaute Flächen, auf denen die Dichte erhöht werden könnte, sind hierbei noch nicht einmal mitgerechnet. Dies bedeutet bildlich veranschaulicht, dass in den rund 11.000 deutschen Städten und Gemeinden ca. 1. Mio. als Siedlungsfläche nutzbare Grundstücke und Brachen mit je 1.500 m² Größe zur Verfügung stehen. Dies ist allerdings nur ein theoretischer Wert. Denn diese Grundstücke befinden sich nicht immer dort, wo sie benötigt werden. Gleichwohl muss zentrales Augenmerk auf die Hebung dieses Potenzials gelegt werden.

Wir haben den Instrumentenkasten, der von unseren Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitikern zur Aktivierung dieses Potenzials benötigt und gefordert wird, umfassend beschrieben.² Die beschriebenen Maßnahmen lassen sich hierbei in vier Kategorien unterteilen.

3.1.1. Förderinstrumente mit Lenkungswirkung ausstatten

Bund und Land sollten infrastruktur- und baupolitische Förderprogramme dahingehend auf den Prüfstand stellen, ob diese nicht mit einer flächeneffizienz- und innenentwicklungssteigernden Lenkungswirkung versehen werden können. So ist es beispielsweise nicht verständlich, dass gerade aus Bayern der Wunsch nach einer Flächenbegrenzung beim Baukindergeld verhindert wurde. In die richtige Richtung geht hingegen das Städtebauförderprogramm "Innen statt Außen", bei dem Gemeinden dann einen Zuschlag auf die Städtebauförderung erhalten, wenn sie sich eine konkrete Selbstbindung zur Innenentwicklung auferlegen. In den infrastruktur- und baupolitischen Förderprogrammen des Bundes und des Landes müssen, dort wo dies noch nicht der Fall ist, bestehende flächenverbrauchsintensive Pfade verlassen und alternative, flächeneffiziente Praktiken gefördert werden. Dies ist ein einfaches und logisches Prinzip der Nachhaltigkeits- und Resilienzforschung.

"Der Freistaat Bayern ist aufgerufen, eine ressortübergreifende Abfrage vorzunehmen, welche infrastruktur- und baupolitischen Förderprogramme mit einer flächeneffizienz- und innenentwicklungssteiaernden Lenkunaswirkuna versehen werden können."

² Positionspapier des Bayerischen Gemeindetags, Minderung der Flächeninanspruchnahme, Februar 2018.



3.1.2. Innenentwicklungsinstrumente des BauGB stärken

Wir haben in unserem zitierten Positionspapier nachgewiesen, dass der Schlüssel einer zielführenden Innentwicklung in den gemeindlichen Steuerungs- und Zugriffsinstrumenten des Baugesetzbuchs zu finden ist. Dort, wo die gemeinwohlorientierte Gemeinde ein Grundstück mit einer privatrechtlichen Bauverpflichtung verkaufen kann, entsteht keine Baulücke. Dort, wo die Gemeinde ein Vorkaufsrecht an einer Baulücke ausüben kann, kann sie dafür sorgen, dass das Baugrundstück einer Bebauung zugeführt wird. Dort, wo die Gemeinde mittels Bescheid ein bestimmtes Tun auf einer Baulücke einfordern kann, wird Innenentwicklung möglich und Flächenneuinanspruchnahme reduziert. Auch die Politik greift diese Argumentation gerne und bereitwillig auf und stellt sich hinter entsprechende Forderungen der kommunalen Spitzenverbände. So verlautbart der aktuelle Koalitionsvertrag im Bund: "Unser Ziel ist, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2030 auf maximal 30 Hektar/Tag zu halbieren. Wir prüfen, mit welchen zusätzlichen planungsrechtlichen und ökonomischen Instrumenten das Ziel erreicht werden kann." Gleichzeitig setzt sich die Politik durch einen fehlinterpretierten Eigentumsbegriff selbst eine Grenze für eine nachhaltige Politik, wenn sie sich im selben Koalitionsvertrag auferlegt, Eigentumsinteressen Privater dabei nicht anzutasten.

Das gleiche Dilemma spiegelt sich auch in einem Antrag aus dem Bayerischen Landtag vom 4. April 2019, mit dem dafür geworben wurde, die Forderungen des Bayerischen Gemeindetags zur Verbesserung der Instrumente der Innenentwicklung auf Bundesebene zu forcieren. Die Regierungsparteien, die die Vorschläge des Bayerischen Gemeindetags zur Innentwicklung regelmäßig anerkennen, haben diesen Antrag in den zuständigen Ausschüssen abgelehnt. Der Grund auch dafür liegt wiederum in einem fehlinterpretierten Eigentumsbegriff. Bebauungspläne heißen Bebauungspläne, da sie auf Bebauung hin angelegt sind. Dies weiß der Planbegünstigte bzw. der Käufer eines solchen Grundstücks und von diesem Sachzusammenhang geht auch das Baugesetzbuch aus. Nur die Politik scheut vor entsprechenden Eigentumsbeschränkungen zurück.

"Der Freistaat Bayern bleibt aufgerufen, sich dafür einzusetzen, dass den Städten und Gemeinden die Instrumente an die Hand gegeben werden, die sie für die Innenentwicklung brauchen."

3.1.3. Steuerliche Anreize der Innenentwicklung ausbauen

Zielführende Innenentwicklung wird nicht nur durch kommunalen Zugriff und kommunale Steuerung erreicht. Auch steuerliche Anreizsysteme mit Lenkungswirkung können das Ziel der Innenentwicklung maßgeblich unterstützen. Dies in zweierlei Richtungen: Eine erhöhte Grundsteuer, die auf einer bebaubaren Baulücke lastet, führt ggf. dazu, dass ein Eigentümer das Interesse an der Baulückenhortung verliert und diese bebaut oder an einen Bauwilligen weiterveräußert. Diese Idee ist auch nicht neu. Bereits in der Diskussion zum Bundesbaugesetzbuch in den späten 1950er-Jahren standen zwei Systeme zur **gemeinwohlorientierten Baulückenmobilisierung durch Abgabenlast** zur Debatte. Die Besteuerung der Baulücke oder die Planungsgewinnabschöpfung durch die Gemeinde bei Baulandschaffung. Da es nie zu



einer Planungsgewinnabschöpfungsmöglichkeit durch die Gemeinden kam und die Grundsteuer C wieder abgeschafft wurde, stehen die Städte und Gemeinden in Deutschland heute – systemwidrig – ohne eine **baulückenmobilisierende Abgabe** da.

Doch auch ein positiver Anreiz zur Innenbereichsaktivierung wird von den kommunalen Spitzenverbänden seit langem eingefordert: So besteht ein breiter Konsens, dass gerade auch landwirtschaftliche Grundstückseigentümer in den Genuss einer **steuerlichen Bevorteilung** kommen sollten, wenn diese ihre Innenbereichslagen, die sich beispielsweise im Zusammenhang mit der Aufgabe einer Hofstelle ergeben, zeitnah dem Wohnungsbau zuführen oder das Transformationsgrundstück an die Gemeinde verkaufen. Es besteht nach unserem Dafürhalten kein Grund, einen Landwirt in dieser Situation so zu besteuern, als würde er Betriebsvermögen in Privatvermögen überführen. Vielmehr ist es als gemeinwohldienlich anzusehen, wenn Innenbereichslagen nicht brachliegen, sondern zeitnah mobilisiert werden. Denn jede Maßnahme im Innenbereich schont Flächen im Außenbereich.

"Der Freistaat Bayern ist aufgerufen, sich der Frage nach einer baulückenmobilisierenden Abgabe zu stellen. Er ist ferner aufgerufen, Forderungen nach steuerlichen Vorteilen für die Innenbereichsaktivierung zu unterstützen und zu forcieren."

3.1.4. Innenentwicklungsmanagement stärken

Die Ämter für Ländliche Entwicklung, das Landesamt für Umwelt, die Städtebauförderung sowie zahlreiche interkommunale Verbünde forcieren in **Bayern flächig und integriert Innenentwicklungsstrategien**. Auftakt ist häufig der Weg in die Städtebauförderung, die Dorferneuerung, der Zusammenschluss in einem ILE Kommunalverbund (integrierte Ländliche Entwicklung). All das sind vorbildliche Formate und die einzelnen Fachstellen haben in den letzten Jahrzehnten ein großes Erfahrungswissen zusammengetragen. Dieses gilt es auszubauen, dort wo notwendig zu verbessern, finanziell zu stärken und es gilt best-practice-Beispiele zu multiplizieren, so dass strategisches Innenentwicklungsmanagement in der Fläche mit hohem Betreuungsschlüssel praxisnah, langfristig und kostenneutral über alle Städte und Gemeinden in Bayern ausgerollt werden kann. Hier steckt weiteres Potenzial, welches gehoben werden muss.

"Wir regen an, dass sich die Innenentwicklungsexperten der vorgenannten Fachstellen sowie Praktiker aus dem kommunalen Sektor sowie den kommunalen Spitzenverbänden zusammensetzen, um das Erreichte, etwaiges Verbesserungspotential sowie die Zukunft des bestehenden Innenentwicklungsmanagements kritisch zu evaluieren, zu diskutieren und fortzuentwickeln."



3.2. EFFIZIENZ DER FLÄCHENNUTZUNG STEIGERN

Die zweite Säule einer ganzheitlichen und praxisorientierten Strategie und Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme liegt in der Steigerung der Effizienz von Flächennutzung. Die hierzu vorgeschlagenen Maßnahmen lassen sich dabei in vier Kategorien unterteilen:

3.2.1. Baustandards auf den Prüfstand stellen, Komfortdiskussion angehen

In der Debatte um den Flächenverbrauch wird häufig darauf verwiesen, dass großflächige Parkplatzsituationen mehrgeschossig ausgeführt werden könnten. Das ist richtig und es ist nur ein Beispiel, bei dem bereits **fachgesetzlich** – also durch den Bundes- oder Landesgesetzgeber – geregelt werden könnte, **dass bestimmte flächenintensive Bauvorhaben eben flächeneffizienter auszugestalten sind**. Gleiches gilt für **Standards öffentlicher Bauvorhaben**, wie dem des Verkehrswegebaus. Schließlich ist zu bemerken, dass der von den **Menschen gewünschte Standard** in vielen Lebensbereichen zu einem erhöhten Flächenverbrauch führt: Der pro-Kopf-Wohnraum ist in den letzten 20 Jahren von 39 m² auf 46,5 m² gestiegen. Der Golf I (Kompaktklasse) hatte die Maße der heutigen Kleinstwagenkategorie VW UP. Bund, Land, Kommunen, die Privatwirtschaft und Verbraucherinnen und Verbraucher müssen sich mit Blick auf Baustandards, notwendigen Komfort sowie den öffentlichen Hochund Tiefbau "committen", ob steigender Flächenverbrauch und der Wunsch nach "immer größer und bequemer werden" in Einklang zu bringen sind.

"Der Freistaat ist aufgerufen, flächenintensive Baustandards auf den Prüfstand zu stellen, sowohl was eigene Bauvorhaben betrifft, als auch was die Möglichkeit fachgesetzlicher Einhegungen von mangelnder Flächeneffizienz angeht. Die Debatte über das "immer größer und bequemer" und den Flächenverbrauch muss Eingang in den Bildungskanon finden."

3.2.2. Flächeneffizienzprüfung in der Planung verankern

Eine konkrete Möglichkeit, Flächeneffizienz in extrem großflächige und damit flächenintensive Bauvorhaben zu bringen, wäre die Übertragung eines einfachen **Prinzips betreffend den Umgang mit knappen Gütern** auf die räumliche Planung. Benötigt ein wirtschaftlich am Markt Tätiger ein öffentliches Gut in einem gemeinwohlschädlichen Übermaß, so haben Fachgesetze- und Verordnungen (WHG, TA-Lärm, TA-Luft, BNatSchG) die Aufgabe, das Schutzgut zu schützen oder von dem, in dessen privatnützigem Interesse die Belastung oder der Verbrauch des Gemeinguts erfolgt, ein Tun oder Unterlassen zu verlangen. Dies gilt für den Artenschutz über die spezielle artenschutzrechtliche Prüfung und eine mögliche Umsiedlung der geschützten Art durch den Projektanten, für den Wasserhaushalt im wasserrechtlichen Bescheid in Form einer Entnahmemenge des Wasserversorgers oder im Immissionsschutz in Form eines Grenzwertes für die emittierende Anlage des Vorhabenträgers.



Nur im Bereich des Schutzgutes Fläche wird darüber sinniert, nicht beim Vorhabenträger anzusetzen, sondern mit einer Kontingentlösung beim Gemeinwohlträger – der Gemeinde. Warum schaltet der Fachgesetzgeber bei extrem großflächigen Vorhaben nicht bereits fachgesetzlich und damit für alle Planungsträger in Deutschland – entsprechend einer Flächenverträglichkeitsprüfung – eine Prüfung vor, in der der Vorhabenträger nachzuweisen hat, dass sein Betriebskonzept nur bei erdgeschossiger Großflächigkeit und ohne flächensparendes Unter- und Obergeschoss möglich ist? Warum schafft man kein deutschlandweit einheitliches Ausgleichszahlungssystem für übermäßigen Flächenverbrauch durch einen Vorhabenträger? Dann würde man den Logistiker bereits fachgesetzlich daran hindern, in die nächste Gemeinde zu ziehen. Und man würde beim Vorhabenträger ansetzen. So, wie dies systematisch auch richtig verortet wäre.

"Der Freistaat Bayern sollte den Denkansatz einer Flächenverträglichkeitsprüfung weiterverfolgen und sich in modernen Wachstums staaten mit niedrigem Flächenangebot (z.B. der Schweiz oder den Niederlanden) kundig machen, ob dort nicht bereits ein solches Sys tem in großflächigen Planungen eingewoben ist."

3.2.3. Bauen im Dorf ermöglichen - Geruchsimmissionsrichtlinie anpassen

Innenentwicklungschancen ergeben sich im ländlichen Raum häufig aus dem landwirtschaftlichen Strukturwandel. Gibt ein Hof im Ortskern auf, besteht häufig der Wunsch von Gemeinde und Grundstückseigentümer auf zeitnahe Bebauung, sei es nach § 34 BauGB oder im Rahmen einer Bauleitplanung der Innenentwicklung. Häufig stellen Bauwerber und Gemeinde in dieser Situation verwundert fest, dass dort, wo über Jahrhunderte Mensch und Tier Grundstück an Grundstück gewohnt haben, keine Bauvorhaben für eine reine Wohnbebauung zulässig ist, da eine Geruchsimmissions-Richtlinie (GIRL) des Landes Nordrhein-Westfalen, die in entsprechenden Fällen als Erkenntnisquelle herangezogen wird, zu dem Ergebnis gelangt, dass bestimmt Geruchsgrenzwerte überschritten werden. Der Schutz von Leben und Gesundheit sowie das Bedürfnis nach gesunden Wohnverhältnissen stehen in der Bauleitplanung sowie im Genehmigungsverfahren an erster Stelle, daran besteht kein Zweifel. Doch wenn bildlich gesprochen 10 von 10 Menschen, Ortsansässige und Neuhinzugezogene, an Ort und Stelle einer gewünschten Nachverdichtung oder Innenentwicklung im Ländlichen Raum, nach Inaugenscheinnahme und einem Geruchstest zu dem Ergebnis gelangen, dass bei einem entsprechenden Bauvorhaben gesunde und belästigungsfreie Wohnverhältnisse gewährleistet sind, dann ist eine Vorschrift, die Grundlage für ein Geruchsgutachten eines Sachverständigen ist, der den Ort noch nie betreten haben muss, schlichtweg überschießend. Und diese Situation erreicht unsere Geschäftsstelle täglich.



"Der Freistaat Bayern ist daher aufgerufen, das Versäumnis einer eigenen bayerischen Bewertungsgrundlage für Gerüche aufzugreifen und eine Bewertungsgrundlage einzuführen, die die Besonderheiten der bayerischen Baukultur, des bayerischen Viehbestandes sowie der bayerischen Stallverhältnisse Beachtung schenkt."

3.2.4. Ökologische und soziale Qualität der Flächennutzung betrachten

In der gegenwärtigen Debatte um einen 5 ha-Verteilungsmechanismus gelangt man regelmäßig zur Frage der ökologischen und sozialen Qualitäten, die durch eine Flächenneuinanspruchnahme positiv geschaffen werden. Diese 1 zu 1 als "Flächenverbrauch", "Flächenfraß" oder "Betonflut" abzutun, wird gemeinwohlorientierter Planung nicht gerecht. Man könnte unzählige Beispiele aufzählen, die beim Diskutanten der Flächenverbrauchsthematik ein Störgefühl hervorrufen. Auch die Initiatoren des Volksbegehrens müssen sich mit dieser Argumentation befassen, da auch aus ihren Reihen die Idee zu vernehmen war, Freiflächenphotovoltaikanlagen in der Flächenverbrauchsstatistik gesondert zu behandeln. Landwirte, die Sorge für die Ernährung einer wachsenden Weltbevölkerung tragen, sehen eine Freiflächenphotovoltaikanlage auf Boden mit hoher Bonität (vielleicht) zu Recht als Frevel. Wir können nicht beurteilen, in welche Richtung sich diese Fachdiskussion bewegen wird. Was wir jedoch wissen ist, dass diese Frage in einer breiten gesellschaftlichen Öffentlichkeit ausdiskutiert gehört und dass eine simple 5-Hektargrenze dies nicht leiten können wird.

"Der Freistaat Bayern sowie die Initiatoren des Volksbegehrens sind aufgefordert, die Debatte aufzuweiten, die Eile aus dem Diskussionsprozess zu nehmen und sich der Frage nach der ökologischen und sozialen Qualität einer Flächennutzung zu stellen."

3.3. KOMPETENZ AUSBAUEN

Bezüglich der dritten Säule unseres Konzeptes haben wir in vielen Gesprächen und auf vielen Tagungen vernommen, dass flächeneffiziente Planung immer auch von einer spezifischen Kompetenz getragen wird. Aus diesem Grund haben wir ermittelt, in welchen Tätigkeitsfeldern Kompetenzen für eine gute und damit flächennachhaltige Planung aufgebaut und verbessert werden können. Die vorgeschlagenen Maßnahmen lassen sich dabei in vier Kategorien unterteilen.

3.3.1. Flächensparendes Bauen in unterschiedlichen Raumstrukturen in der Planer- und Architektenausbildung verankern und Weiterbildungsangebote für Innenentwicklung und flächennachhaltiges Bauen schaffen



Wir stellen nicht in Zweifel, dass die Architektenausbildungen an unseren Universitäten und Hochschulen zu den besten in der Welt gehören. Wir glauben jedoch beurteilen zu können, dass mit Blick auf Lehrinhalte betreffend eine flächeneffiziente Planung in Land und Stadt noch die Möglichkeit besteht, gemeinsam besser zu werden.

"Wir regen an, das Thema des flächensparenden Bauens in Land und Stadt noch stärker als bisher in der Planer- und Architektenaus bildung zu verankern, um langfristig und in der Fläche sicherzustellen, dass planende Städte und Gemeinden sowie Bauherren jeweils mit dem aktuellen Stand der Forschung und einer starken Nachhaltigkeitsperspektive betreffend den effizienten Umgang mit Grund und Boden bedient werden."

Gleiches gilt selbstverständlich für die städtischen und gemeindlichen Bauämter sowie die unteren Bauaufsichtsbehörden der zuständigen Stellen. Auch hier stellen wir nicht in Abrede, dass alle Fachstellen täglich das Beste für die nachhaltige Entwicklung unseres Landes tun. Allerdings besteht immer die Möglichkeit dazuzulernen. Beim Bayerischen Gemeindetag veranstalten wir seit längerer Zeit im wiederkehrenden Turnus das Seminar: "Ortskernrevitalisierung und Leerstandsmanagement zwischen praktischer Kommunalpolitik, angewandter Wissenschaft und juristischem Instrumentenkasten" als Beitrag zu einer flächeneffizienten Innenentwicklung.

"Wir regen an, entsprechend der Ausbildung zum Kommunalen Energiewirt (BVS) ein Weiterbildungsangebot "Innenentwicklung, bedarfsgerechte Ortsplanung und Flächeneffizienz" zu schaffen und dieses auch für die jeweiligen Multiplikatoren der integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE-Manager), kommunalen Allianzen (Allianz-Manager), Kreisbaumeister, Bauamtsleiter und Stadtbaumeister sowie die freien und beratenden Berufe zu öffnen."

3.3.2. Ortsplanungsstellen wiederbeleben

Bei seinem Festvortrag anlässlich der Verleihung der Verfassungsmedaille im Bayerischen Landtag im Jahr 2016 wurde von Dieter Wieland darauf hingewiesen, dass die Entbürokratisierung der Baugesetze und die Abschaffung der Ortsplanungsstellen bei den Regierungen zu einem Verlust an Baukultur geführt haben. Und damit ist er gegenwärtig nicht allein. Vielmehr ist festzustellen, dass sich im Landesverein für Heimatpflege, in der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum, im kommunalen Umfeld sowie zum Teil auch in den Reihen der Architektenschaft in letzter Zeit die Stimmen mehren, die eine Wiederbelebung der Ortsplanungsstellen bei den Regierungen fordern, die im Jahr 2.000 aufgelöst wurden. Flächeneffiziente Planung ist auch immer das Ergebnis eines guten Fachdialoges zwischen planenden Gemeinden



und (staatlichen) Fachleuten. Die Ortsplanungsstellen genossen bei den Städten und Gemeinden großes Vertrauen. Ihre Beratung und Meinung hatte Gewicht.

"Wir regen an, die Institution der Ortsplanungsstelle, besetzt mit Planern und Architekten, die sich in praktischer Weise dem Nachhaltigkeitsprinzip verschrieben haben, wiederzubeleben."

3.3.3. Forschungsstellen für flächensparende Architektur, für Innenentwicklung und ländliche Dorfentwicklung schaffen

Im Rahmen unserer täglichen Arbeit sowie des Netzwerkes unserer Geschäftsstelle erhalten wir einen starken Einblick in die Arbeit der bayerischen Forschungsstellen, die sich mit flächensparender Architektur, Innenentwicklung, bedarfsgerechter Ortsentwicklung und nachhaltiger Dorfentwicklung befassen. Auch erreichen uns häufig Interviewanfragen oder Fragebögen von engagierten Bachelor- oder Masterstudierenden, die sich mit entsprechenden Themen in ihrer Abschlussarbeit befassen. Die mit den entsprechenden Themen befassten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler leisten einen wertvollen Beitrag zum Themenfeld der nachhaltigen und flächensparenden Orts- und Siedlungsentwicklung. Sie denken die Dinge vor und speisen diese regelmäßig in die Praxis ein.

"Der Freistaat Bayern ist aufgefordert, entsprechende Forschungssteller und Forschungsvorhaben auszubauen, finanziell zu stärken oder – dort wo thematisch noch nicht vorhanden – zu schaffen."

Sowohl die Heimatabteilung des Finanzministeriums, die Ländliche Entwicklung im Landwirtschaftsministerium, die Landesplanung im Wirtschaftsministerium sowie die Städtebauförderung, der Straßenbau und der konzeptionelle Wohnungsbau im Bayerischen Staatsministerium für Wohnen, Bauen und Verkehr sollten ein Interesse an der Schaffung und Stärkung entsprechender Forschungsstellen haben.

3.3.4. "Planvorlageberechtigung" einführen

Schließlich möchten wir in der Säule "Kompetenz ausbauen" einen Vorschlag in die Diskussion einwerfen, der in den letzten Monaten ebenfalls öfter zu vernehmen ist. Die Bayerische Bauordnung kennt für den sensiblen Bereich des Baugenehmigungsverfahrens die sogenannte Bauvorlageberechtigung, die in einer relativ strengen Kaskade (Art. 61 BayBO) regelt, wer unter welchen Voraussetzung dazu berechtigt ist, Baugenehmigungsunterlagen für nicht verfahrensfreie Vorhaben bei der zuständigen Stelle einzureichen. Hiermit sollen bestimmte öffentliche Schutzgüter durch eine bestimmte Ausbildung gewährleistet werden. Die große Koalition diskutiert gerade wieder die Rückkehr zum Meisterzwang für selbständige Handwerker,



um das gleiche Ziel zu erreichen. Schließlich dürfen vor bestimmten Gerichten nur Rechtsanwälte auftreten, eben auch, um einen bestimmten Qualitätsstandard in der Rechtspflege zu sichern.

Das sensible Feld der Bauleitplanung, welches Auswirkungen auf gemeindliche Infrastruktureinrichtungen, die bedarfsgerechte Wohnraumversorgung, Leitungsverläufe und der damit zusammenhängenden Kosten, Fragen des Hochwasserschutzes und – nicht zuletzt – **der effizienten Flächennutzung** – zu bewältigen hat, kennt dagegen keine Planvorlageberechtigung, die mit einer spezifischen Ausbildung, einem bestimmten Abschluss oder einer hoheitlich beaufsichtigten Berufsgruppe vorbehalten ist, eben auch um eine bestimmte Qualität der Planung sicherzustellen. Dies ist freilich nicht nachvollziehbar. Um dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit Beachtung zu schenken und insbesondere das Ziel der Flächeneffizienz zu erreichen schlagen wir vor, die Vorlageberechtigung für Bebauungspläne ab einem Umgriff von 5.000 m² (1/2 ha) sowie Bebauungspläne der Innenentwicklung einer bestimmten fachlich besonders qualifizierten Berufsgruppe vorzubehalten.

Der Freistaat Bayern ist aufgefordert, die hiermit angestoßene Diskussion über eine Planvorlageberechtigung ernsthaft aufzugreifen."

Zusammenfassung

Unter den vorgenannten Punkten haben wir insgesamt zwölf Themenfelder zusammengetragen, unter die sich jeweils zahlreiche praktische Vorschlage samt ihren damit verbundenen Chancen für eine nachhaltige und ganzheitlich betrachtete Reduktion der Flächenneuinanspruchnahme verorten lassen. Die selbstverwaltende Gemeinde ist in unserem Staatsgefüge die Abteilung "Umsetzung". Der Gemeinderat ist ein sogenanntes Hauptverwaltungsorgan und kein Parlament. Und Bürgermeisterinnen und Bürgermeister fragen nach dem "wie" und nicht nach einem Plan. Eine Formel wird der Vielfallt Bayerns, den täglichen Aufgaben unserer Städte und Gemeinden sowie den berechtigten Zukunftschancen aller Menschen in allen Teilen nicht gerecht. Aus diesem Grund gilt es (neudeutsch gesprochen) das "doing" der guten und flächennachhaltigen Gemeindeentwicklung weiterzuentwickeln. Wir laden dazu ein, die Ausführungen mit uns zu diskutieren und umzusetzen.