

Kleine Anfrage

des Abg. Dr. Friedrich Bullinger FDP/DVP

und

Antwort

des Umweltministeriums

**Flächenverbrauch in den Landkreisen Schwäbisch Hall,
Hohenlohekreis und Ostalbkreis – Steuerungsmöglichkeiten**

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Wie hat sich der Flächenverbrauch in den vergangenen zehn Jahren in den Landkreisen Schwäbisch Hall, Hohenlohekreis und Ostalbkreis entwickelt?
2. Ist der Flächenverbrauch in dieser Zeit signifikant gesunken oder gestiegen, worauf führt sie diese Veränderungen zurück?
3. Wie viel Hektar erschlossene Wohn- und Gewerbefläche stehen den Gemeinden jeweils derzeit zur Verfügung und wie viel öffentliches Kapital ist dadurch gebunden?
4. Welche Steuerungsmöglichkeit haben das Land, die Regionalverbände, die Landkreise und die Kommunen, um auf einen möglichst geringen und effektiven Flächenverbrauch hinzuwirken, aber gleichzeitig die Entwicklung der Kommunen dabei nicht zu behindern?
5. Wie steht sie zur Einführung handelbarer Flächennutzungszertifikate für alle Kommunen, so wie sie der Landesregierung bereits 2004 vom Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung und 2006 von der Enquetekommission zum Demografischen Wandel vorgeschlagen wurden?
6. Wie steht sie zum Vorschlag ebendieser Enquetekommission, verbindliche Richtwerte für den Flächenverbrauch festzulegen, die auch für Landratsämter und Regierungspräsidien gelten?

29. 01. 2010

Dr. Bullinger FDP/DVP

Eingegangen: 29. 01. 2010 / Ausgegeben: 01. 03. 2010

1

Antwort

Mit Schreiben vom 19. Februar 2010 Nr. 24–8810.30/35 beantwortet das Umweltministerium im Einvernehmen mit dem Innenministerium, dem Wirtschaftsministerium und dem Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum die Kleine Anfrage wie folgt:

Ich frage die Landesregierung:

1. *Wie hat sich der Flächenverbrauch in den vergangenen zehn Jahren in den Landkreisen Schwäbisch Hall, Hohenlohekreis und Ostalbkreis entwickelt?*

Die Entwicklung des Flächenverbrauchs in den vergangenen zehn Jahren lässt sich (wegen der vormals vierjährigen Periodizität der Flächenerhebung) nur in Schritten von jeweils vier Jahren darstellen. In der beigefügten Tabelle „Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in Baden-Württemberg in Hektar“ des Statistischen Landesamts sind deshalb die Ergebnisse von 1996, 2000, 2004 und 2008 (Stand jeweils 31. Dezember) vollständig wiedergegeben.

Für die Siedlungs- und Verkehrsfläche lauten die Zahlen (in Hektar):

	1997/2000	2001/2004	2005/2008
Landkreis Hohenlohekreis	329	322	178
Landkreis Schwäbisch Hall	544	616	430
Landkreis Ostalbkreis	811	659	558
Land Baden-Württemberg	17.538	15.160	13.394

Die Neuinanspruchnahme für Siedlung und Verkehr ist somit während des betrachteten Zeitraums in den angesprochenen Landkreisen statistisch zurückgegangen; eine vorübergehende Ausnahme bildet der Landkreis Schwäbisch Hall, wo im Betrachtungszeitraum 2001 bis 2004 noch ein Anstieg der Flächenneuanspruchnahme stattgefunden hat.

2. *Ist der Flächenverbrauch in dieser Zeit signifikant gesunken oder gestiegen, worauf führt sie diese Veränderungen zurück?*

Im Jahr 2008 wurde in ganz Baden-Württemberg täglich eine Fläche von 8,2 Hektar „verbraucht“. Die zusätzliche Inanspruchnahme von Flächen ist damit deutlich niedriger ausgefallen als in den Vorjahren. Seit Ende der 90er Jahre zeigten die täglichen Zuwachsraten der Siedlungs- und Verkehrsfläche eine rückläufige Tendenz. Im Jahr 2006 stieg die Neuinanspruchnahme von Flächen wieder an, was sich im Jahr 2007 fortgesetzt hat. Dabei gingen offenbar von der positiven Konjunktorentwicklung in diesem Zeitraum stimulierende Effekte auch auf die Flächenneuanspruchnahme aus. Vor diesem Hintergrund konnte für 2008 angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung ein Rückgang der Flächenneuanspruchnahme erwartet werden (Quelle: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 12/2009, S. 16).

Bezüglich der angefragten Landkreise bestätigt sich diese landesweite Entwicklung des Rückgangs der Flächenneuanspruchnahme im fraglichen Zeitraum grundsätzlich. Dabei spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, wie etwa die jeweilige (rückläufige) Bevölkerungsentwicklung, aber auch die Maßnahmen und Programme der Landesregierung zur Dämpfung der Neuanspruchnahme von Flächen tragen positiv zu dieser Entwicklung bei. Es ist jedoch nicht möglich, allgemeingültige Aussagen aus den statistischen Zahlen abzuleiten, da vor allem bei der kleinräumigen Erfassung auf Landkreisebene bereits einzelne herausragende Ereignisse die Aussage stark beeinflussen können. Dies kann z. B. auch beim vorübergehenden Anstieg des Flächenverbrauchs im Landkreis Schwäbisch Hall im Zeitraum zwischen 2001 und 2004 der Fall sein. Mittlerweile verläuft der Rückgang der Flächenneuanspruchnahme in den Kreisen Hohenlohekreis, Schwäbisch Hall und Ost-

albkreis etwa parallel zum Landestrend, mit einem im Betrachtungszeitraum 2005 bis 2008 etwas stärkeren Rückgang im Hohenlohekreis.

3. Wie viel Hektar erschlossene Wohn- und Gewerbefläche stehen den Gemeinden jeweils zur Verfügung und wie viel öffentliches Kapital ist dadurch gebunden?

Der Landesregierung liegen diesbezüglich keine über die in der beiliegenden Flächenstatistik hinausgehenden Angaben vor, da der Umfang faktisch erschlossener Wohn- und Gewerbefläche und des dadurch gebundenen öffentlichen Kapitals nicht gesondert erfasst wird. Eine entsprechende Erhebung bei den Gemeinden wäre zeitlich und finanziell sehr aufwändig.

Um den Kommunen die Abschätzung der Folgekosten (neuer) Wohnquartiere auf der grünen Wiese im Vergleich zur Innenentwicklung zu erleichtern, hat das Umweltministerium als Ergebnis eines BWPLUS-Förderprojekts den Folgekostenrechner fokos^{bw} den Kommunen im Land kostenlos zur Verfügung gestellt. Es handelt sich dabei um eine vom Institut für Angewandte Forschung der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen und der STEG Stadtentwicklung GmbH Stuttgart für die kommunale Praxis konzipierte Software. Die Kosten und damit auch die Kapitalbindung und Wirtschaftlichkeit von Neubaugebieten z. B. im Vergleich zur Nachverdichtung oder Brachflächennutzung können damit erhoben werden. Etwa die Hälfte der Kommunen im Land hat den Folgekostenrechner bereits bezogen.

4. Welche Steuerungsmöglichkeiten haben das Land, die Regionalverbände, die Landkreise und die Kommunen, um auf einen möglichst geringen und effektiven Flächenverbrauch hinzuwirken, aber gleichzeitig die Entwicklung der Kommunen dabei nicht zu behindern?

Es ist erklärtes Ziel der Landesregierung, schon aus demografischen Gründen, langfristig beim Flächenverbrauch zur „Netto-Null“ zu kommen. Es ist Aufgabe aller landespolitischen und kommunalpolitischen Entscheidungsträger einschließlich derer auf Ebene der Landkreise dieses Ziel im Auge zu behalten.

In dem im Jahr 2004 gegründeten „Aktionsbündnis Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“ sind alle gesellschaftlichen Gruppen vertreten, die auf Fragen der Flächeninanspruchnahme Einfluss nehmen: neben den kommunalen Spitzenverbänden auch die Umwelt- und Naturschutzverbände, Wirtschaftsverbände, die Bausparkassen, die Architekten- und die Ingenieurkammer, die Träger der Regionalplanung, das Altlastenforum und die Bahn. In diesem Bündnis wirkt das Umweltministerium gemeinsam mit den weiteren zuständigen Ressorts darauf hin, das Problembewusstsein zum Thema „Flächenverbrauch“ zu schärfen und für eine schonende Flächeninanspruchnahme sowie den Einsatz neuer Instrumente zu werben.

Auch in rechtlicher Hinsicht gibt es strenge Vorgaben. Der Rahmen stellt sich wie folgt dar:

Das Landesplanungsgesetz (LplG) legt in seinen Leitvorstellungen (§ 2) unter anderem fest, dass Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten und dabei insbesondere die Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen für Siedlung und Verkehr unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und ökologischer Belange spürbar zurückzuführen sind. Des Weiteren schreibt das Landesplanungsgesetz vor, dass die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Umwelt im Rahmen einer Umweltprüfung für die Regionalpläne gesondert beschrieben und bewertet sowie zusammenfassend mit der planerischen Abwägung und den vorgesehenen Überwachungsmaßnahmen dargestellt werden müssen. Auch die Frage der Flächen-

inanspruchnahme durch die jeweils beabsichtigte Planung ist Gegenstand der Umweltprüfung und des Umweltberichts.

Der verbindliche Landesentwicklungsplan (LEP) 2002 enthält die Vorgabe (Plansatz 3.1.9), die Siedlungsentwicklung vorrangig am Bestand auszurichten. Dazu sind Möglichkeiten der Verdichtung und Arrondierung zu nutzen, Baulücken und Baulandreserven zu berücksichtigen sowie Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen. Die Inanspruchnahme von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt und die Landwirtschaft ist auf das Unvermeidbare zu beschränken.

In den Regionalplänen werden die Vorgaben des Landesplanungsgesetzes und des Landesentwicklungsplans 2002 für eine nachhaltige und Flächen sparende Raumentwicklung sachlich und räumlich ausgeformt. Eine Steuerung der Siedlungsentwicklung erfolgt dabei insbesondere durch die Festlegung von Gemeinden oder Gemeindeteilen als Siedlungsbereiche mit verstärkter Siedlungstätigkeit, die Festlegung von Gemeinden, in denen keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll, und durch die gebietsscharfe Festlegung von Schwerpunkten des Wohnungsbaus sowie von Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen einschließlich der Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte.

Ergänzend wird die Siedlungsentwicklung in den Freiraum hinein auch indirekt durch Festlegungen der Regionalpläne zum Freiraumschutz und zur Sicherung von Freiraumfunktionen begrenzt und gesteuert. Die Regionalpläne können zusätzlich Zielwerte für die anzustrebende Siedlungsdichte in neuen Wohnbaugebieten vorgeben (Einwohner oder Wohneinheiten pro Hektar Bruttowohnbaufläche). Dies hat der Regionalverband Heilbronn-Franken bereits in seinem seit Juli 2006 verbindlichen Regionalplan 2020 umgesetzt. Im Fortschreibungsentwurf des Regionalplans der Region Stuttgart sind ebenfalls Zielvorgaben zur Mindestdichte neuer Wohnbauflächen vorgesehen.

Des Weiteren können die Träger der Regionalplanung Orientierungswerte für den Wohnbauflächenbedarf in Gemeinden mit Eigenentwicklung und in Gemeinden mit verstärkter Siedlungstätigkeit als Grundsatz der Raumordnung festlegen. Der Verband Region Stuttgart hat eine solche Festlegung in seinem Fortschreibungsentwurf des Regionalplans getroffen (z. B. Zuwachs in Höhe von 0,2 %/Jahr der Wohneinheiten bei Gemeinden mit Eigenentwicklung). In einigen anderen Regionalplänen sind Orientierungswerte zur Bedarfsbemessung im Rahmen der Eigenentwicklung zwar nicht als Grundsatz festgelegt, aber in der Begründung aufgeführt.

Die Träger der Regionalplanung formen somit die auf die Siedlungsentwicklung gerichteten Vorgaben aus und akzentuieren sie unter Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Gegebenheiten.

Für die kommunale Ebene verlangt der Bundesgesetzgeber bei der Aufstellung von Bauleitplänen durch die neu gefassten und um die Aspekte der Innenentwicklung ergänzten Vorschriften des Baugesetzbuchs ebenfalls eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema „Flächenverbrauch“ (§ 1 a Abs. 2 BauGB). Von Bedeutung sind dabei nicht nur Feststellungen zum Potenzial für eine Innenentwicklung, sondern auch kommunale Umsetzungsstrategien für die Aktivierung von Flächenpotenzialen im Innenbereich. Die Genehmigungsbehörden prüfen bei genehmigungspflichtigen Bauleitplänen insbesondere die Nachvollziehbarkeit der Ansätze zur Flächenbedarfsermittlung anhand der Darstellungen in der Begründung bzw. im Umweltbericht. Die Gemeinden müssen dabei ihre Potenziale nachvollziehbar aufarbeiten und darstellen sowie Aussagen zu deren Entwicklung und entsprechenden Umsetzungsstrategien machen.

Das Wirtschaftsministerium hat – auch im Sinne der bundesgesetzlichen Vorgaben – in den Jahren 2007, 2008 und 2009 mit den Regierungspräsidien Zielvereinbarungen abgeschlossen, wonach „im Interesse der Reduzierung des Landschaftsverbrauchs und der Stärkung der Innenentwicklung bei der Genehmigung von Bauleitplänen ein strenger Maßstab an die Begründung von neuen Flächenausweisungen im bisherigen Außenbereich anzulegen ist“.

Damit die Prüfung der Flächenbedarfsansätze landesweit in einem einheitlichen Verfahren und an einem einheitlichen Maßstab orientiert erfolgen kann und um den geforderten „strengen Maßstab“ bei der Genehmigung neuer Flächeninanspruchnahme zu konkretisieren, hat das Wirtschaftsministerium den Genehmigungsbehörden im Jahr 2009 die „Hinweise für die Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach § 6 BauGB sowie nach § 10 Abs. 2 BauGB“ zur Anwendung übergeben. Die zunächst primär an die Regierungspräsidien gerichteten Hinweise werden inzwischen auch von den Landratsämtern angewendet. Die Landratsämter sind zwar nicht selbst Träger der Bauleitplanung, aber bei der Aufstellung von Bauleitplänen als Träger öffentlicher Belange beteiligt. Daneben sind die Landratsämter für die Genehmigung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen der Gemeinden zuständig, die der Rechtsaufsicht der Landratsämter unterliegen.

Die Hinweise leisten nach ersten Erfahrungen einen wesentlichen Beitrag, den Vorrang der Innenentwicklung und die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu stärken, ohne dass dabei in die Planungshoheit der Gemeinden eingegriffen oder deren Entwicklung behindert wird. Es ist vorgesehen, die Anwendererfahrungen mit dem Vollzug der Hinweise für die Plausibilitätsprüfung zu evaluieren und nach Erfordernis fortzuschreiben.

Das Naturschutzgesetz stellt eine Reihe von Rechtsgrundlagen zur Verfügung, die eine sachgerechte, die natürlichen Ressourcen berücksichtigende Siedlungsentwicklung sicherstellen können.

Mit der Novelle des Naturschutzgesetzes (NatSchG) aus dem Jahre 2005 wurde dieser Problematik – über die früheren Regelungen hinaus – Rechnung getragen. Zu verweisen ist hier insbesondere auf die Grundsätze in § 2 Abs. 1 Nr. 16, 17, 18 NatSchG.

Während Nr. 16 die wörtliche Übernahme der Rahmenvorschriften des § 2 Abs. 1 Nr. 11 Satz 1 BNatSchG darstellt und ein allgemeines Gebot zum Erhalt unbebauter Bereiche und großer zusammenhängender, unzerschnittener Landschaftsräume beinhaltet, soll Nr. 17 verdeutlichen, dass die Inanspruchnahme von Landschaft insbesondere für Zwecke der Bebauung sparsam, schonend und haushälterisch zu erfolgen hat. Auch im Hinblick auf die abzu sehende rückläufige Bevölkerungsentwicklung soll der Innenentwicklung Vorrang vor der Erschließung von Bauflächen im Außenbereich eingeräumt werden. Nr. 18 hebt im Gegensatz dazu auf die landschaftsgerechte Einbindung von notwendigen Baumaßnahmen ab.

Mit § 3 NatSchG „Schutz unzerschnittener Landschaftsteile“ wurde der Schutz solcher Landschaften – in Anlehnung an den Landesentwicklungsplan – auch naturschutzrechtlich besonders hervorgehoben.

Darüber hinaus verpflichtet das Naturschutzrecht mit den §§ 16 ff. NatSchG die Gemeinden zur Erstellung von Landschafts- und Grünordnungsplänen zum Schutz und zur Aufwertung von Freiräumen bzw. als Grundlage für eine umweltverträgliche und damit flächensparende Siedlungsentwicklung.

Von erheblicher Bedeutung ist darüber hinaus der Beitrag der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nach den § 20 ff. NatSchG, die ein vorrangiges

Gebot zur Vermeidung und Minimierung von Eingriffen in Natur und Landschaft sowie das Landschaftsbild beinhalten. Mit diesem Vermeidungs- und Minimierungsgebot ist ein Eingriff auch im Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme zu optimieren.

Mit den forstrechtlichen Bestimmungen des § 9 LWaldG zur Erhaltung des Waldes und den ergänzenden raumordnerischen Vorgaben werden die naturschutzrechtlichen Vorgaben gestärkt. So soll die Genehmigung zur Umwandlung von Wald in eine andere Nutzungsart versagt werden, wenn die Umwandlung mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung nicht vereinbar ist oder die Erhaltung des Waldes überwiegend im öffentlichen Interesse liegt.

Die zuständigen obersten Landesbehörden weisen zudem die Planungsträger im Sinne der Bewusstseinsbildung regelmäßig durch Veröffentlichungen, einschlägige Wettbewerbe und in Fortbildungsveranstaltungen auf die Instrumente des Flächenmanagements und die Möglichkeiten des Flächenrecyclings im Sinne eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden hin.

Hierzu gehören auch die Initiativen des Aktionsbündnisses „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“. Ein Schwerpunkt der aktuellen Aktivitäten ist die stärker auf Zielgruppen (insbesondere kommunale Entscheidungsträger) und bestimmte Sachprobleme (z. B. Folgekosten der Siedlungsentwicklung) ausgerichtete Information. Leitlinie ist dabei die Förderung der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung. Eine wichtige Veranstaltung dazu wird zum Beispiel am 29. März 2010 in Mannheim stattfinden.

5. Wie steht sie zur Einführung handelbarer Flächennutzungszertifikate für alle Kommunen, so wie sie der Landesregierung bereits 2004 vom Nachhaltigkeitsbeirat der Landesregierung sowie 2006 von der Enquetekommission zum Demografischen Wandel vorgeschlagen wurden?

Der Nachhaltigkeitsbeirat Baden-Württemberg hat in seinem Sondergutachten Flächenmanagement im März 2004 der Landesregierung zur quantitativen Steuerung des Flächenverbrauchs die Einführung eines Systems handelbarer Flächenzertifikate empfohlen. Hierzu hat der Beirat auf Landesebene ein quantitatives Ziel zur Begrenzung des Flächenverbrauchs gefordert. Die Enquetekommission Demografischer Wandel hat 2006 empfohlen, „durch die Einführung von handelbaren Flächenausweisungszertifikaten für alle Kommunen auf eine nachhaltige Flächennutzung hinzuwirken, die einen konstruktiven Wettbewerb zwischen den Kommunen ermöglicht“.

Die Koalitionsvereinbarung CDU/FDP auf Bundesebene sieht – neben weiteren Instrumenten zur Gestaltung der Innenentwicklung und einem zonierte Satzungsrecht der Kommunen – vor, einen Modellversuch zu initiieren, in dem Kommunen auf freiwilliger Basis ein überregionales Handelssystem für die Flächennutzung erproben.

Das Umweltministerium hat im Rahmen der Umweltforschung bereits 2002 bis 2004 Forschungsprojekte hierzu gefördert, die vom Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung Karlsruhe (ISI) in Zusammenarbeit mit dem Büro Stadt, Land, Fluss und dem Nachbarschaftsverband Karlsruhe sowie vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen (IAW) bearbeitet wurden.

Die durchgeführten Untersuchungen auch des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), zuletzt im Vorhaben „Spiel.Raum – Planspiele zum interkommunalen Handel mit Flächenausweiskontingenten“ des Fraunhofer Instituts für System- und Innovationsforschung sowie der Universität Karlsruhe kamen zum Ergebnis, dass der Handel mit Flächenauswei-

sungszertifikaten zwar als effektives Instrument zur Mengensteuerung grundsätzlich geeignet ist, aber als singuläres Instrument die Einhaltung von Qualitätszielen nicht garantiert. Er kann vielmehr die bestehenden Instrumente der Raumordnung und der Umwelt- sowie Landschaftsplanung sinnvoll ergänzen. An „Spiel.Raum“ hatten 14 Kommunen mitgearbeitet, u. a. Pfullingen, Kirchheim/Teck, Wolfschlugen, Friedrichshafen und der Nachbarschaftsverband Heidelberg/Mannheim. In vier Workshops und einem simulierten internetbasierten Handel mit Flächenausweisungsrechten führte das Planspiel allerdings zu keinen klaren Ergebnissen. Akzeptanzfragen konnten nicht überwunden werden. Die Kommunalen Landesverbände hatten sich in der vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) ebenfalls unter Förderung durch das Umweltministerium durchgeführten begleitenden Untersuchung dezidiert ablehnend gegenüber einem Zertifikatesystem ausgesprochen. Als vorteilhafteren Weg hatte das IAW eine Baulandausweisungsumlage empfohlen. Wegen der ablehnenden Reaktion von Kommunalvertretern hatte das Umweltministerium 2004 entschieden, den Vorschlag des Nachhaltigkeitsbeirats zunächst nicht aufzugreifen. Allerdings wird der Nachhaltigkeitsbeirat voraussichtlich im April 2010 ein neues Gutachten „Fläche“ vorlegen.

Aufgrund planungspolitischer, aber auch verfassungsrechtlicher Bedenken, insbesondere im Hinblick auf die gemeindliche Planungshoheit, sieht die Landesregierung eine Einführung eines Systems regional oder interkommunal handelbarer Flächenzertifikate auf der Basis vom Land zentral vorgegebener maximal zulässiger Flächenkontingente als derzeit nicht realisierbar an. Über die Problematik einer gerechten und begründeten Verteilung hinaus wird außerdem die Gefahr gesehen, dass die Steuerung der Flächenausweisung unterlaufen wird, indem Kommunen Zertifikate erwerben, die z. B. über ihren tatsächlichen Bedarf hinausgehen oder an raumordnerisch unerwünschten und falschen Standorten eingesetzt werden. Die Handelbarkeit von Flächenzertifikaten könnte zu einer Entkoppelung von Ursache und Wirkung führen mit der Folge, dass anstelle einer verantwortungsvollen Flächenhaushaltspolitik vor Ort und in den Regionen die Frage der finanziellen Leistungsfähigkeit in den Vordergrund rücken würde. Außerdem entstünde dadurch zusätzlicher Regulierungs- und Bürokratieaufwand. Auch die Kommunalen Landesverbände lehnen einen Flächenzertifikatehandel ab.

Vielmehr muss die Umsetzung einer Flächen sparenden Siedlungsentwicklung wesentlich im Zusammenspiel von übergeordneter Landes- und Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung erfolgen. Hierbei gibt die Landes- und Regionalplanung einen übergeordneten Orientierungsrahmen zur räumlichen Entwicklung vor, der der kommunalen Ebene hinreichend Gestaltungsspielräume im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich geschützten Planungshoheit belässt (siehe zu 4.).

Vor diesem Hintergrund sieht die Landesregierung – auch mit Blick auf die im letzten Jahr zurückgegangene Flächenneuanspruchnahme und die ablehnende Haltung der Kommunalen Landesverbände –, wie schon in ihrer Stellungnahme auf den Bericht der Enquetekommission andere Maßnahmen als zielführender an. Die Landesregierung setzt vor allem auf drei strategische Ansätze, nämlich

- nachdrückliche Bewusstseinsbildung, insbesondere die zielgruppenorientierte Überzeugungsarbeit bei lokalen Entscheidungsträgern und über das Aktionsbündnis „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“,
- stringenten Verwaltungsvollzug und Umsetzung des rechtlichen Rahmens,
- wirtschaftliche Anreize im Rahmen von Förderungen und die Einführung steuerlicher Vorteile für die Innenentwicklung im Rahmen der Grundsteuer und Einkommensteuer.

Hierzu wird die Landesregierung im zweiten Quartal weitergehende Maßnahmen unter Beachtung der kommunalen Planungshoheit und des Rechts der kommunalen Selbstverwaltung aufzeigen.

6. Wie steht sie zum Vorschlag eben dieser Enquetekommission, verbindliche Richtwerte für den Flächenverbrauch festzulegen, die auch für Landratsämter und Regierungspräsidien gelten?

Eine Festlegung konkreter Mengenziele zur Flächenneuinanspruchnahme im Landesentwicklungsplan oder in den Regionalplänen begegnet planungs- und verfassungsrechtlichen Bedenken, insbesondere im Hinblick auf die im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie geschützte Planungshoheit. Diese Bedenken werden von den Kommunalen Landesverbänden geteilt.

Die Festlegung solcher Mengenziele ist auch nicht erforderlich, weil mildere Mittel zur Zielerreichung vorhanden sind. Das bestehende planungsrechtliche Instrumentarium ist dafür ausreichend. So können die Regionalpläne, wie unter 4. geschildert – auf der Grundlage des geltenden Landesplanungsgesetzes sowie des Landesentwicklungsplans 2002 unter anderem Zielwerte für die anzustrebende Siedlungsdichte in neuen Wohnbaugebieten sowie Orientierungswerte für den Wohnbauflächenbedarf in Gemeinden mit Eigenentwicklung und in Gemeinden mit verstärkter Siedlungstätigkeit vorgeben. Eine mengenmäßige Begrenzung der Siedlungsentwicklung muss vor allem über die Kompaktheit und Dichte der Siedlungskörper, gekoppelt mit einer räumlichen Steuerung (Festlegung von Zentralen Orten, Schwerpunkten für Wohnen, Schwerpunkten für Gewerbe etc.), erfolgen.

Zudem hat das Wirtschaftsministerium mit dem Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Hinweise für die Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen von Genehmigungsverfahren – wie unter 4. erläutert – landesweit eine Leitlinie für die Beurteilung neuer Flächeninanspruchnahmen geschaffen. An dieser Leitlinie sind alle kommunalen Planungen zu messen.

In Vertretung

Bauer

Ministerialdirektor

