

**Analyse/Stellungnahme
zum
Positionspapier des Gemeindetags Baden-Württemberg
„Zukunftsgestaltung braucht Fläche“ vom 20.9.2023**

27.01.2024

Zusammenfassung

Als vergleichsweise kleine Gruppe von Bürgern aus Bürgerinitiativen, die sich ausschließlich auf den Erhalt natürlicher Flächen im Ländle konzentriert, haben wir mit großem Interesse das aktuelle Positionspapier des Gemeindetags Baden-Württemberg (GdeTag) gelesen. Der GdeTag repräsentiert die Kompetenz von über 1000 Kommunen im Land und wir erwarteten eine profunde Analyse sowie Lösungsvorschläge hin zum Ziel, die Flächenneuanspruchnahme zunächst auf 2,5 ha/Tag und bis 2035 auf Netto-Null zu reduzieren. Hier wurden wir enttäuscht.

Das Positionspapier des Gemeindetags Baden-Württemberg vom 20.9.2023 ist unseres Erachtens weder in Form noch Inhalt ausreichend.

Im Folgenden begründen wir unsere Einschätzung.

Zur Form: Nach einer übersichtlichen und lesbaren ersten Seite verliert der interessierte Leser bereits im sechsseitigen Vorspann des 24seitigen Positionspapiers den Überblick. Es fehlt der rote Faden. Das Papier verzettelt sich im Weiteren in 15 sich überschneidenden Positionen, verwirrt mit vielen Wiederholungen und Allgemeinplätzen und hindert mit brüchigen Argumentationen am Weiterlesen.

Zum Inhalt: Das Papier stellt sich – im Widerspruch zur Einleitung - quer zu einer flächensparenden Kommunalentwicklung.

Unbefriedigend auch, dass das Papier eingangs genannte gesellschaftliche Herausforderungen im Text später nicht mehr aufgreift und darüber hinaus, dem sozialen Wohnungsbau als größte Herausforderung der Wohnungsknappheit, keinen Schwerpunkt einräumt.

Eine vollständige Kritik an den einzelnen Aussagen des 24seitigen Positionspapiers würde ähnlich unübersichtlich ausfallen wie das Papier selbst. Deshalb beschränken wir uns hier auf eine erste Übersicht und gehen später nur stichprobenhaft auf das 6-seitige Vorwort und die einzelnen Positionen ein, was lediglich unsere Kritik untermauern soll.

Inhaltlich wesentlich ausführlicher wollen wir uns durchaus einbringen. Das soll aber in einer späteren Prozessphase zum Landesentwicklungsplan hin geschehen. Problematische Positionen des vorliegenden Gemeindegtagpapiers könnten dann bereits bereinigt sein.

Erste Übersicht

Von den 15 Positionen des Positionspapiers, die gemäß ihrer Gliederungsüberschrift für die „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme essentiell“ sein sollen,

stehen	2 Positionen dem Ziel Flächensparen versteckt (11) und offen (13) entgegen,
stufen wir	4 Positionen als Schaumslägerei ein (1, 2, 3, 5),
sind	je 2 Positionen themengleich und lassen sich zusammenfassen 3&4, 10&11,
enthalten	4 Positionen schwerpunktmäßig sachorientierte Vorschläge 6, 7, 9, 14 .
Zu	2 Positionen enthalten wir uns einer Kommentierung. Sie betreffen spezifisch andere Akteure (Agrarstrukturverbesserung... #12 und #15 Kontrollorgane).

Eine Reduzierung auf eine einstellige Zahl an Positionen hätte dem Papier gutgetan. So aber erweckt das Papier des GdeTags den Eindruck, als sei es absichtlich unübersichtlich gehalten.

Eine Einladung zur Mitwirkung an der Lösung der Herausforderung flächensparende Landesentwicklung ist das Positionspapier des GdeTags leider nicht.

Zum 6seitigen Vorwort

Zunächst freut man sich als interessierter Leser bzw. Leserin, dass die Autoren die Ausgangslage umfassend beschreiben und die gesellschaftlichen Wünsche bzw. Herausforderungen benennen.

Und ist gespannt, wie im Weiteren die Flächeninanspruchnahme künftig wirksam reduziert werden soll, wo doch ein sparsamer Umgang mit der Ressource Fläche ohne Zweifel von zentraler Bedeutung sei.

Aber schon mit dem Kapitel „Zukunftsgestaltung braucht Fläche“ kommen Zweifel auf, ob hier nicht eher ein Problemberg auf- als abgebaut werden soll.

Zur sozialen Teilhabe bedarf es laut des GdeTags zusätzlicher Schwimmbäder und Krankenhäuser. Schwimmbäder sind jedoch in der Vergangenheit vielfach geschlossen worden und müssten eher reaktiviert als auf grüner Wiese neu gebaut werden und die Zahl der Krankenhäuser soll auch in BW aktuell reduziert werden.

Auch der Bau zusätzlicher Pflegeheime (demografischer Wandel) sollte u. E. weniger flächenproblematisch sein als im Positionspapier eingeordnet. Wird doch mit attraktiven Heimen und seniorengerechten Wohnangeboten großflächiger Wohnraum frei.

Genauer hinschauen sollte man auch bei weniger offensichtlich irreführenden Behauptungen, wie z.B. des „eklatanten Wohnraummangels“. Streng genommen hat das Land keinen eklatanten Wohnraummangel, sondern eher einen eklatanten Wohnungsmangel.

Immerhin ist die Wohnflächeninanspruchnahme des Baden-Württembergers seit 1986 um 28% (von 36 auf 46 m² /Einwohner) gestiegen. Mehr als die Anzahl der Einwohner (21%). Damit verbietet sich das großzügige Ausweisen neuer flächenfressender EFH-Gebiete! Es ist wesentlich stärker der soziale Wohnungsbau gefordert. Der ist so flächensparend wie unbeliebt, nicht nur - wie beklagt - bei künftigen Nachbarn, sondern mehr noch in den Rathäusern.

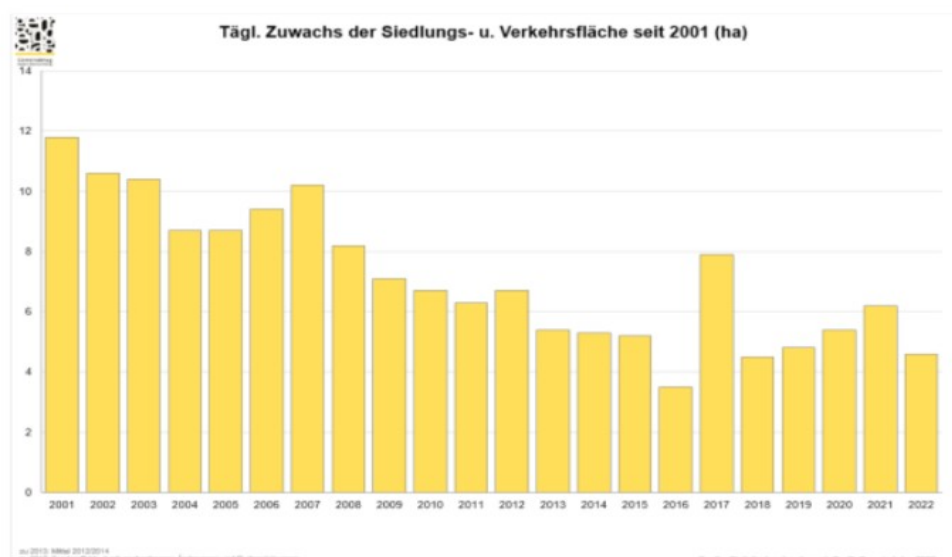
Und selbst leicht eingängige Behauptungen sollte man nicht ungeprüft überlesen. Hier wird im Zusammenhang mit ‚Transformation der Wirtschaft‘ behauptet „Niemand kann es wollen, produktive Betriebsstätten zu schließen.“ Das ist eine für Laien eingängige Behauptung, die aber von erfolgreichen Unternehmen des Landes seit Jahrzehnten ständig widerlegt wird. Diese beenden eine noch gut laufende Produktreihe oder verschieben diese ins Ausland, räumen hier Hallen und installieren eine neue Produktionslinie für eine attraktivere Modellreihe. Wenn das in der Praxis nicht so wäre, müssten die Unternehmen nicht nur immer wieder zusätzliche Flächen in Anspruch nehmen, sondern dabei auch die Belegschaft sprunghaft erhöhen!

Wir wollen hier für die bessere Übersichtlichkeit nicht alle kritikwürdigen Beispiele aufzählen, mit denen die Autoren versuchen, einen Probleberg aufzubauen und zu überzeichnen.

Irritierender als die Überzeichnung des Problebergs ist, dass überhaupt nicht versucht wird, für die zunächst nebeneinander stehenden Zielkonflikte selbst Prioritäten vorzuschlagen, um damit den Probleberg leichter abbauen zu können.

Statt dessen wird der Leser abgelenkt wie z.B. mit den Seiten 5 und 6 durch, für die Diskussion meist wertlosen Faktendarstellungen. Und das hier einzig relevante Faktum, die Statistik über den jährlichen Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche (Diagramm) wird nicht ausreichend diskutiert.

Diagramm
aus Positionspapier
GdeTag, S.6



Denn, das Diagramm zeigt nicht nur, dass es den Kommunen gelungen ist, den Flächenverbrauch innerhalb von 20 Jahren von ca. 10 auf 5 ha/Tag zu reduzieren (so der GdeTag). Es lässt sich ja aufgrund der kontinuierlichen Abnahme auch die Prognose ableiten, dass in Baden-Württemberg nach weiteren 20 Jahren, also bis ca. 2040 keine neuen Flächen mehr für Siedlung und Verkehr in Anspruch genommen werden. Und das vielleicht ausschließlich mit den bisherigen Maßnahmen.

Bezeichnend ist an der Stelle auch, wie wenig sich der GdeTag hier mit der Frage auseinandersetzt, wie es denn bisher gelungen ist, den Flächenverbrauch zu halbieren.

zu den 15 Positionen :

zu 1. Zukunftsgestaltung braucht Fläche - Zielkonflikte benennen und auflösen -

Sicherlich braucht Gestaltung Fläche. Die zentrale Frage ist, ob zusätzliche neue Flächen benötigt werden oder ob Zukünftiges nicht besser Veraltetes auf bestehenden Flächen ersetzt.

Zielkonflikte zu benennen und aufzulösen ist grundsätzlich eine gute Vorgehensweise, um eine vielschichtige Problematik anzugehen.

Diese Forderung kommt jedoch um Jahre zu spät. Die Vorgabe Innen- vor Außenentwicklung wurde bereits vor einem Jahrzehnt Gesetz.

Und was den aktuellen Koalitionsvertrag des Landes von 2021 angeht, haben u.a. wir die flächenbezogenen Zielkonflikte bereits frühzeitig benannt (unser Schreiben vom 6.8.2021 an Frau S. Bay, Mitglied in der Wohnraumallianz BaWü).

Dazu scheint der GdeTag selbst nicht in der Lage zu sein, diese Konflikte klar zu benennen, geschweige denn, für den einen oder anderen potentiellen Konflikt Lösungen vorzuschlagen.

zu 2. Flächeninanspruchnahme ist nicht gleich Versiegelung

Ja, das ist richtig. Der Begriff Versiegelung wird unterschiedlich benutzt, strenger gefasst für das Management des Niederschlags (Grundwassermangel, Beherrschung Starkregen) und umgangssprachlich auch als Synonym für Flächenfraß durch Bebauung. In einer Diskussion sollten Gesprächsteilnehmer im Zweifel nachfragen, was gemeint ist.

Wozu aber die Unterscheidung von „Planerischer Flächeninanspruchnahme und Versiegelung dringend zu fordern ist“, und was denn diese Unterscheidung in der Folge bezwecken soll, erschließt sich aus dem Text nicht.

Dazu wirkt die Forderung insofern unsinnig, als die Versiegelungsgrade im Land für das Niederschlagsmanagement mittlerweile nicht nur für das Land überschlägig statistisch, sondern kommunal grundstücksgenau vorliegen. Die Kommunen hatten ja nach dem Urteil des VGH BW von 2010 begonnen, für die gerechtere Gestaltung der Entwässerungsgebühren den Versiegelungsgrad der bebauten Grundstücke zu erfassen.

3. Flächensparen ist eine Gemeinschaftsaufgabe

Ja, Flächensparen ist eine gesellschaftliche Herausforderung.

Was in dem Kapitel des GdeTags allerdings - zusammenfassend - zum Ausdruck kommt,
- das unbequeme Flächensparen soll vergemeinschaftet werden,
- das attraktive Flächenverbrauchen soll den Rathäusern vorbehalten verbleiben.

4. Flächensparen braucht Akzeptanz- und einen Bewusstseinswandel

Ja, der Titelaussage ist zuzustimmen.

Allerdings tragen die Rathäuser bisher selbst wenig zu dem geforderten Bewusstseinswandel bei.

Es sind vielmehr die Umwelt-, Naturschutz- und Landwirtschaftsverbände, wie auch viele Einzelinitiativen, die dafür sorgten und sorgen, dass mittlerweile ein Bewusstseinswandel in Gang gekommen ist. Das spiegelt sich in vielen Bürgerinitiativen vor Ort und in zunehmend gewonnenen Bürgerentscheiden wider!

Nochmal zusammenfassend für Position 3 und 4: Es ist sicherlich sinnvoll, gesamtgesellschaftlich eine bessere Motivation bzw. Bewusstsein für die Reduzierung des Flächenfraßes zu schaffen. Das darf aber nicht bedeuten, dass bis zum Erreichen eines wie auch immer definierten Bewusstseinslevels die gesetzlichen Schranken bzw. Regierungsanordnungen aufgehoben werden.

Sonst wäre das vergleichsweise gerade so, als würden die Finanzämter solange auf die Eintreibung von Steuern verzichten, bis die Bürger ein hinreichendes Steuerpflichtbewusstsein entwickelt hätten und freiwillig zahlen.

5. Werkzeugkasten statt absoluter Obergrenzen

Der GdeTag wünscht sich einen Werkzeugkasten, kann - soweit man dem Text folgt - aber die gewünschten Werkzeuge selbst nicht klar benennen. Klar scheint nur, welche Werkzeuge der GdeTag nicht im Kasten haben will.

Das Kapitel lässt auch daran zweifeln, dass sich der GdeTag der Potentiale handelbarer Flächenkontingente bewusst ist.

6. Instrumente der Innenentwicklung stärken

7. Hemmnisse für die Innenentwicklung in der LBO abbauen

Bei den Ausführungen zu diesen Kapiteln (6 und 7) hat man das erste Mal den Eindruck, dass der GdeTag versucht, dickere Bretter zu bohren.

8. Flächenzertifikate kein taugliches Instrument

Leider mäkelt das ausführliche Kapitel an einigen Kanten des angedachten Instruments „Flächenzertifikate“ herum, verzichtet jedoch auf erste Erfahrungen mit Pilotprojekten, bringt neue Prämissen (verlangt „resiliente“ Städte, und versäumt dabei zu erläutern, in welcher Hinsicht Städte nun resilient werden sollen. Resilient bzgl. Wasser-, Strom-, Nahrungsmittel-Versorgung? Unwettern?) und kann im Gegenzug kein ihrer Meinung nach taugliches Instrument für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nennen.

Dazu behauptet das Kapitel, die raumordnerische Steuerung würde schwieriger. Unserer Meinung nach würde erst die konsequente Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme sicherstellen, dass in Baden-Württemberg überhaupt noch so etwas wie eine Raumordnung übrig bleibt und sich nicht der Siedlungsbrei gleichmäßig über das ganze Ländle ergießt.

9. Bodenpolitik und Bodenrecht gemeinwohlorientiert gestalten

Die Forderung des GdeTags bauplanungsbedingte Bodenwertsteigerungen gerecht bzw. gerechter zu verteilen, ist nachvollziehbar. Hier an einer Verbesserung zu arbeiten, scheint mittelfristig sicherlich sinnvoll.

10. Landesentwicklungsplan – bauleitplanerische Handlungsspielräume der Kommunen stärken

Das Kapitel wiederholt „aktuell bevorstehende Herausforderungen“ für das Land und beklagt „die bestehenden und mutmaßlich zunehmenden Zielkonflikte“ und fordert damit die Mitarbeit am Landesentwicklungsplan. Irritierend ist, dass diese Zielkonflikte – immerhin darf man als Leser eines 24seitigen Papiers, mit dem Untertitel „Zielkonflikte benennen“ - erwarten, dass diese Zielkonflikte irgendwann mal benannt werden.

Und aus der schlagwortreichen Schilderung heraus fordert der GdeTag ohne nachvollziehbare Begründung „mehr raumordnerische und bauleitplanerische Handlungsspielräume“. Und auch die geforderten Handlungsspielräume werden nicht konkretisiert.

11. Kommunale Planungshoheit stärken

Das Kapitel beklagt allgemein zunehmende, erschwerende Vorgaben von Land und Bund.

Vergisst hier aber, die jahrelange Planungserleichterung durch den §13b zu erwähnen. Eine Erleichterung die nicht wenige Kommunen dazu noch verantwortungslos nutzten.

Eine von zwei erschwerenden Vorgaben, die der GdeTag dann konkret benennt sind, die Mindestwohndichten und verlangt deren Aufweichung.

Begründet wird das mit der Erhebung des Siedlungsdichte-Monitorings BaWü 2018-2020 wonach für ca. 24.000 Personen mehr Wohnungen angeboten wurden, als die Mindestwohndichten verlangen. Dass die Bebauungspläne vielerorts in BaWü die Mindestdichtewerte überschritten, spricht doch eher für deren Beibehaltung.

Denn Mindestwerte sollen nicht gerade so erreicht, sondern in der Regel überschritten werden. Und so haben viele Kommunen auch geplant.

Außerdem zeigt der Bericht, dass bei Einhalten der Mindestdichtewerte durch alle Kommunen weitere ca. 24.000 Personen mit Wohnraum hätten versorgt werden können. So aber wurde v.a. in den ländlichen Kommunen und v.a. aufgrund des §13b zusammen 392 ha Fläche verschwendet. Das sind 15% der insgesamt verplanten Flächen. Ein weiterer Grund, das Instrument Mindestdichtewerte aufrecht zu erhalten.

Die zweite erschwerende Vorgabe sei der Plausibilitätsnachweis für den Bauflächenbedarf. Gegenfrage: Wollen die Baubürgermeister nun vollends ins Blaue investieren? Ist nicht dieser Plausibilitätsnachweis eines der Instrumente, die für den Rückgang des Flächenfraßes von 10 auf 5ha/Tag mit verantwortlich zeichnen?

12. Kommunale Planungsträger im Agrarstrukturverbesserungsgesetz gleichstellen

- wie eingangs erläutert: ohne Kommentierung -

13. Bürgerbeteiligungsverfahren komprimieren

Dieses Kapitel mündet in der Forderung, das Instrument Bürgerentscheide bei Bau(leit)planungen abzuschaffen. Das Kapitel steht damit diametral gegenüber der Überschrift der Positionsliste „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ und hat hier folglich nichts zu suchen.

Da die Inhalte des Kapitels medial eine Rolle spielen und zugleich den Verfassungsartikel 20 tangieren, vielleicht doch einige Sätze dazu.

Bei Bürgerentscheiden sorgen Quorum und einfache Stimmenmehrheit für die Durchsetzung des Willens der Bürgerschaft über den Einzelnen. Im Gegensatz zu den verdeckten Einflüssen von Lobbyisten auf die Regierungs-, bzw. Rathausarbeit, sind bei Bürgerentscheiden auf lokaler Ebene die Eigeninteressen Einzelner (also die des beklagten „Nimby-Bürgers“) den Wählern vor der Abstimmung bekannt und der Einfluss deshalb auch gering.

Zur Versachlichung des beklagten Nimby-Effekts bei Bürgerentscheiden wäre es zu begrüßen, wenn der GdeTag das angebliche Problem auch quantifizieren könnte. Das könnte eine Übersicht mit der Anzahl der Baugebietsvorhaben in den letzten, z.B. 5 Jahren sein. Wie viele davon wurden per Bürgerentscheid jeweils pro oder contra Rathauswunsch entschieden und bei welchen von diesen beklagt das entsprechende Rathaus einen entscheidenden Nimby-Effekt? Wir vermuten, dass der Nimby-Effekt wesentlich überschätzt wird.

Unabhängig davon bieten wir gerne an, unsere Erfahrungen dazu anhand einer Reihe von Baugebietsplanungen/Bürgerentscheiden einzubringen.

Darüber hinaus hält es der GdeTag bei Baugebietsplanungen für „besonders bedenklich“ ... „es dürfen nur diejenigen abstimmen, die schon dort wohnen, nicht aber diejenigen, die dort wohnen wollen.“

Wie praxisfremd diese Überlegung des GdeTags ist, lässt sich am besten am Beispiel illustrieren: Man stelle sich vor, Konstanz plane ein neues Wohngebiet „Am See“ und beziehe die kaufinteressierten Bürger der Region ein. Wir meinen: Diesen Mehraufwand kann man sich sparen.

14. Anreize für die Innenentwicklung schaffen – Förderprogramme ausweiten

In diesem Kapitel kommt man mit dem Forderungskatalog endlich mal wieder auf die Sachebene.

Die Forderungen könnten aber auch hier stringenter begründet werden. Dass sich ein Förderinstrument bisher bewährt hat, ist für sich genommen kein Grund, die Förderungen zu verlängern, zu verbreitern und mit mehr Mitteln auszustatten. Und schön wäre für eine bessere Einordnung gewesen, hätte der GdeTag eingangs berichtet, wieviel des aktuellen Fördervolumens bereits abgerufen wurden.

15. Genehmigungszuständigkeiten nicht verändern

- wie eingangs erläutert: ohne Kommentierung -

Jörg Krauß

Peter Huber

Johann Kuttner

Email: allianz-flaechenschutz@gmx.de
www.allianz-flaechenschutz.de