



HESSISCHER LANDTAG

22. 11. 2021

Kleine Anfrage

Torsten Warnecke (SPD), Heike Hofmann (Weiterstadt) (SPD), Knut John (SPD) und Heinz Lotz (SPD) vom 15.07.2021

Flächenverbrauch – Teil 2

und

Antwort

Ministerin für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Vorbemerkung Fragesteller:

Die im Jahre 2016 mittels einer Kleinen Anfrage beleuchtete Situation des sogenannten „Flächenverbrauches“ durch Umnutzung ergab folgendes Bild für den Zeitraum von 1991 bis 2015: Die Siedlungs- und Verkehrsflächen nahmen um gut 336 qkm oder rund 11,3 % zu, die Waldflächen um rund 97 qkm oder etwas mehr als 1 % zu. Dieses ging maßgeblich zu Lasten der Landwirtschaftsfläche, die um mehr als 430 qkm oder 4,6 % abnahm. Vielen öffentlichen Berichterstattungen zufolge konnte offenbar der Trend zur Abnahme der Landwirtschaftsfläche und deren Nutzung nicht gestoppt werden.

Diese Vorbemerkung der Fragesteller vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Minister für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen wie folgt:

Frage 1. Sieht sie eine Trendumkehr (bezogen auf Kleine Anfragen 19/3346 und 20/4168) bei der Flächenneuanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen zulasten von landwirtschaftlichen Nutzflächen?

Die Beantwortung erfolgt auf Basis des Statistischen Berichts zur Flächeninanspruchnahme in Hessen 2011 bis 2020 des Hessischen Statistischen Landesamtes:

→ https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/CI7_j20.pdf.

Die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) und der Landwirtschaftsfläche (LW) seit Beantwortung der Kleinen Anfrage 19/3346 im Jahr 2016 ist in der beigefügten Anlage dargestellt.

Die Veränderung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie der Verlust von landwirtschaftlichen Nutzflächen ist seit 2016 weiterhin durch eine Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen und eine Abnahme der Landwirtschaftsflächen gekennzeichnet. Es ist weiterhin ein Verlust an der Landwirtschaftsfläche festzustellen. Durch den Rückgang der durchschnittlichen Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen und die durchschnittliche Verkleinerung der Flächenverluste an der Landwirtschaftsfläche in den letzten zwei Jahren lässt sich jedoch eine leichte Trendumkehr erkennen.

Frage 2. Wie hat sich der jährliche Verlust landwirtschaftlicher Flächen zugunsten von Waldflächen seit der Antwort zu der Kleinen Anfrage 19/3346 weiterentwickelt?

Bei der Erhebung der Waldzuwachsflächen wird die vorangegangene Flächennutzung nicht erfasst. Auf die unter → https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/CI7_j20.pdf abrufbare statistische Übersicht des Hessischen Statistischen Landesamts zur Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Hessen für den Zeitraum von 2011 bis 2020 wird verwiesen; es kann davon ausgegangen werden, dass der Waldzuwachs von rd. 2500 ha seit 2015 nahezu vollständig auf ehemals landwirtschaftlich genutzten Flächen erfolgt ist.

Frage 3. Konnten die Landwirtschaftsflächen, die von den relevanten Betrieben mit mehr als 5 ha genutzt werden, bis dato gleichbleibend erhalten werden?

- Frage 5. Wie hat sich die Sicherstellung eines ausreichend hohen Flächenpuffers zwischen potenziell nutzbaren Landwirtschaftsflächen und tatsächlich landwirtschaftlich genutzten Flächen entwickelt?
- Hält sie diesen Flächenpuffer für ausreichend?
 - Wenn nein, welche Maßnahmen müssen ergriffen werden?

Die Fragen 3 und 5 werden wegen ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Seit der Beantwortung der Kleinen Anfrage 19/3346 ist die dort erläuterte, tatsächlich landwirtschaftlich genutzte Fläche von 769.500 ha auf 767.800 ha und die ausgewiesene Landwirtschaftsfläche von 884.494 ha auf 876.284 ha zurückgegangen. Der „Flächenpuffer“ als Differenz zwischen der potenziell nutzbaren Landwirtschaftsfläche und der derzeit tatsächlich landwirtschaftlich genutzten Fläche hat sich seit der Kleinen Anfrage 19/3346 von 114.994 ha auf 108.484 ha proportional zum Rückgang der landwirtschaftlichen Flächen verringert.

Der Flächenpuffer wird von der Landesregierung als noch ausreichend hoch erachtet. Dies auch vor dem Hintergrund, dass der fachliche Aussagewert der Differenz zwischen der potenziell nutzbaren Landwirtschaftsfläche und der derzeit tatsächlich landwirtschaftlich genutzten Fläche als nicht besonders hoch eingeschätzt und von ihr künftig so nicht mehr verwendet wird. Wichtiger sind die jeweiligen Rückgänge sowohl der potenziell nutzbaren Landwirtschaftsfläche als auch der derzeit tatsächlich landwirtschaftlich genutzten Fläche. Der Rückgang der landwirtschaftlichen Fläche soll nach den Zielen der Landesregierung weiter verlangsamt und langfristig im Verhältnis zu den übrigen Flächennutzungen gestoppt werden. Hierbei wird es insbesondere von Bedeutung sein, durch Anreize auf eine Beibehaltung einer extensiven landwirtschaftlichen Nutzung in landwirtschaftlich benachteiligten Gebieten hinzuwirken und eine dauerhafte Sukzession zu Wald möglichst zu verhindern.

- Frage 4. Sieht sie Veränderungsbedarf an der Hessischen Kompensationsverordnung, um dem Erhalt landwirtschaftlicher Nutzflächen, beispielsweise um im Zeichen des Klimawandels die Extensivierung der Flächennutzung voranzutreiben, ein höheres Gewicht zu verschaffen?

Der größte Anteil der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche entfällt auf die Bauleitplanung. Die Zunahme der Verkehrsfläche beträgt nur einen geringen Bruchteil der Entwicklung der Siedlungsfläche. Hierbei haben vereinfachte Bauleitplanverfahren nach den §§ 13a und 13b des Baugesetzbuches (BauGB) eine große Bedeutung. Für die Bauleitplanung gelten die bundesrechtlichen Vorgaben des BauGB, die für die Länder nicht zur Disposition stehen. Nach § 1a BauGB unterliegt der Kompensationsumfang der Abwägung durch die Kommune und mit Grund und Boden soll sparsam umgegangen werden. Insoweit ist die Kompensationsverordnung nicht anwendbar. Bei vereinfachten Bebauungsplänen nach den §§ 13a und b BauGB entfallen Kompensationsmaßnahmen. Darüber hinaus soll den Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung getragen werden. Angesichts dieser Vorgaben besteht kein Bedarf zur Änderung der Kompensationsverordnung, da sie keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Bauleitplanung hat. Ausgleichsflächen sollen darüber hinaus in weiter zunehmendem Umfang land- oder forstwirtschaftlich genutzt werden. Die Landesregierung wird die Entwicklung weiter beobachten.

- Frage 6. Was hat sie unternommen, um „weitere Möglichkeiten zur nachhaltigen Reduzierung des Flächenverbrauchs im Außenbereich zu prüfen und bei der rechtlichen Fortentwicklung zu berücksichtigen“ (Antwort auf Frage 8, 19/3346)?

Im Baugesetzbuch (BauGB) ist eine dem Nachhaltigkeitsgedanken verpflichtete Flächenhaushaltspolitik verankert. Diese hat zum Ziel, die Innenentwicklung zu fördern und die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren. Mit der BauGB-Novelle 2017 wurden die Ziele der Innenentwicklung sowie des Natur- und Ressourcenschutzes durch das neu eingeführte beschleunigte Bauleitplanverfahren für Außenbereichsflächen nach § 13b BauGB allerdings ein Stück weit zurückgenommen. So können nach § 13b BauGB sensible Außenbereichsflächen mit erheblichen Verfahrenserleichterung (z.B. ohne Durchführung einer Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB) als Wohnbauflächen ausgewiesen werden. Bereits bei der erstmaligen Einführung 2017 fand diese Regelung durch die Landesregierung keine Unterstützung im Bundesrat. Auch im Rahmen des kürzlich abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahrens zum Baulandmobilisierungsgesetz wurden erhebliche Bedenken gegen eine Verlängerung dieser Regelung zum Ausdruck gebracht. Dies nicht zuletzt auch aufgrund der Anwendungserfahrungen in Hessen. So überwiegen in der Praxis die Anwendungen im ländlichen Raum, anstelle von den gewünschten Ausweisungen in Ballungsräumen. Eine Mehrheit im Bundesrat konnte jedoch nicht gefunden werden, sodass das Baulandmobilisierungsgesetz die Verlängerung des § 13b BauGB für weitere drei Jahre vorsieht.

Für die Novellierung bzw. Änderung des Baugesetzbuchs ist grundsätzlich der Bund im Rahmen seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den städtebaulichen Grundstücksverkehr und das Bodenrecht (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 18 des Grundgesetzes (GG)) zuständig. Die Länder dürfen daher nur dann gesetzgeberisch tätig werden, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Die Einflussmöglichkeiten des Landes sind hier begrenzt und beschränken sich im Wesentlichen auf die Mitwirkung im Bundesrat.

Im Rahmen ihrer Zuständigkeit hat die Landesregierung insbesondere die auf der Grundlage des Hessischen Landesplanungsgesetzes (HLPG) per Rechtsverordnung am 11.09.2018 in Kraft getretene 3. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 (LEP) genutzt, um Flächeninanspruchnahmen im Außenbereich zu reduzieren. Diese Änderung des Landesentwicklungsplans enthält ein Bündel an Vorgaben (Planziffern), die von den Trägern der Regionalplanung sowie den Kommunen zu beachten (Ziele) bzw. zu berücksichtigen (Grundsätze) sind. Wesentlich sind insbesondere folgende Vorgaben:

- eine weitere Ausdehnung der Siedlungsflächeninanspruchnahme ist so weit wie möglich zu minimieren. (3.1-2 (Z)),
- die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung, das heißt, vor der Festlegung zusätzlicher Siedlungsflächen im Außenbereich sind vorrangig die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale zu nutzen. Dies gilt auch für die Eigenentwicklung. Ausnahmen sind zulässig, wenn eine weitere Innenentwicklung nicht möglich ist. (3.1-4 (Z)),
- in den Regionalplänen ist für jede Gemeinde der voraussichtliche maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf zu ermitteln und tabellarisch darzustellen. (3.2-2 (Z)),
- zur Berechnung des voraussichtlichen Bedarfs an Wohnsiedlungsflächen sollen nach Strukturraum und Region differenziert regionalplanerische Mindestdichtewerte in Wohneinheiten je ha zu Grunde gelegt werden (3.2-3 (G)). Diese regionalplanerischen Mindestdichtewerte wurden durch die 3. Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 für mehrere Strukturräume angehoben.

Die Landesregierung unterstützt auf Basis des Koalitionsvertrags der die Landesregierung tragenden Parteien für die 20. Legislaturperiode die Städte und Gemeinden beim Flächensparen durch den Aufbau einer Datenbank zur Ermittlung innerörtlicher Flächenreserven, dem sogenannten Digitalen Potenzialflächenkataster. Für verschiedene Modellkommunen wurden in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformation bereits pilothaft erste mögliche Potenzialflächen ermittelt. Es ist geplant, dass die Datenbank im Laufe des Jahres 2022 allen Hessischen Städten und Gemeinden zur Verfügung steht.

Auch im Förderprogramm Dorferneuerung ist ein klarer Vorrang der Innenentwicklung fest verankert. Als eine Voraussetzung zur Aufnahme in das Förderprogramm etwa ist in der Förderrichtlinie festgeschrieben, dass der Bewerbung ein Beschluss des Kommunalparlaments beizufügen ist, der auch einen „Verzicht auf Ausweisung zur Innenentwicklung konkurrierender Baugebiete“ beinhaltet.

Im Rahmen der geforderten Konzentration auf die Innenentwicklung kann daher - neben der Förderung von Wohnraumschaffung und -ertüchtigung im Innenbereich - auch städtebaulich verträglicher Rückbau in den Ortskernen gefördert werden, u.a. zum Zweck der Reduzierung des Flächenverbrauchs im Außenbereich.

Frage 7. Wie groß sind die Siedlungs- und Verkehrsflächen in Hessen, die seit der Beantwortung der Kleinen Anfrage 19/3346 jährlich als Ackerfläche zurückgewonnen werden konnten?

Bei der statistischen Erhebung der Flächennutzung wird die vorangegangene Flächennutzung nicht erfasst. Es ist daher daraus nicht ableitbar, wie groß die Siedlungs- und Verkehrsfläche war, die in Ackerfläche umgewandelt wurde. Nach den allgemeinen Erfahrungen werden allenfalls beim Bau von Umgehungsstraßen nicht mehr benötigte Verkehrsflächen zurückgebaut. Auf nicht mehr benötigten Gewerbeflächen sowie in bestehenden Baulücken erfolgt i.d.R. eine Nachnutzung durch Siedlungsflächen, um insofern eine Inanspruchnahme des Außenbereichs reduzieren zu können.

Wiesbaden, 19. November 2021

Priska Hinz

Anlagen

Anlage zur Frage 1 Kleine Anfrage 20/6147

Jahr	SuV (ha)	Veränderung (ha) zum Vorjahr	Veränderung pro Tag (ha)
2016	334228	949	2,60
2017	335592	1364	3,74
2018	336621	1029	2,82
2019	337523	902	2,47
2020	338070	547	1,50

Jahr	LW (ha)	Veränderung (ha) zum Vorjahr	Veränderung pro Tag (ha)
2016	884733	-2287	-6,27
2017	882413	-2320	-6,36
2018	879721	-2692	-7,38
2019	877770	-1951	-5,35
2020	876284	-1486	-4,07