

## Gesetzentwurf

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Titel: **Gesetz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs im Freistaat Sachsen**

Dresden, den 18. August 2018



i.V.  
Wolfram Günther, MdL  
und Fraktion

## Vorblatt

### A. Zielstellung

In Sachsen wurden im vergangenen Jahr täglich 4,3 Hektar pro Tag für Siedlungs- und Verkehrsbau neu in Anspruch genommen, was der Fläche von sechs Fußballfeldern entspricht. Dies berichtete die Sächsische Zeitung am 4. Juni 2018. Die Zahlen stammen aus dem Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung in Dresden. Sachsen liegt damit über dem Flächenverbrauch anderer Bundesländer und weit über dem in Sachsen beschlossenen Flächensparziel von unter 2 Hektar pro Tag.

Der zunehmende Flächenverbrauch bedroht Sachsens Natur, Kulturlandschaft und Landwirtschaft und hat erhebliche ökologische, ökonomische und soziale Folgen. Der anhaltende Neubau von Straßen, Gewerbeflächen oder Eigenheimen im ländlichen Raum oder im Umfeld der großen Städte verdrängt Wiesen, Wälder und landwirtschaftliche Nutzfläche und steht in keinem Verhältnis zur absehbaren Bevölkerungsentwicklung in Sachsen.

Ziel des Gesetzes ist es, den Flächenverbrauch in Sachsen zu stoppen.

### B. Wesentlicher Inhalt

Mit der in diesem Gesetz vorgenommenen Ergänzung des Gesetzes über die Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen wird geregelt, dass der Flächenverbrauch im Freistaat Sachsen bis zum Jahr 2020 auf null Hektar zu begrenzen ist. Zudem wird das Staatsministerium des Innern ermächtigt, ein Handelssystem für Flächenzertifikate zu etablieren, das eine Flächenneuanspruchnahme ermöglicht, auch wenn innerhalb der Kommune kein Ausgleich durch Entsiegelung geschaffen werden kann.

### C. Alternativen

Im Rahmen der Zielsetzung: Keine.

### D. Kosten

Geringfügige, nicht bezifferbare, Mehrkosten durch die Einrichtung und Unterhaltung des Handelssystems für Flächenzertifikate.

### E. Zuständigkeit

Ausschuss für Umwelt und Landwirtschaft, Innenausschuss.

**Gesetz zur Begrenzung des Flächenverbrauchs im Freistaat Sachsen  
(Sächsisches Flächenverbrauchsbegrenzungsgesetz – SächsFläVBG)  
Vom...**

Der Sächsische Landtag hat am ... das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

**Änderung des Landesplanungsgesetzes**

Das Landesplanungsgesetz vom 11. Juni 2010 (SächsGVBl. S. 174), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 4 des Gesetzes vom 13. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 652) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird nach der Angabe zu § 1 folgende Angabe eingefügt:  
„§ 1a Begrenzung des Flächenverbrauchs“.
  
2. Nach § 1 wird folgender § 1a eingefügt:

**„§ 1a**

**Begrenzung des Flächenverbrauchs**

- (1) Die Flächenneuanspruchnahme ist bis zum Jahr 2020 auf null Hektar pro Tag zu begrenzen.
- (2) Das Staatsministerium des Innern wird ermächtigt, mit Zustimmung durch den Landtag, durch Rechtsverordnung ein System handelbarer Flächenzertifikate zu bestimmen, innerhalb dessen Kommunen und der Freistaat Sachsen Flächenzertifikate erwerben oder verkaufen können.“

**Artikel 2**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

## **Begründung:**

### **A. Im Allgemeinen**

Die Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr und der damit einhergehende Verlust der natürlichen Bodenfunktionen ist in Sachsen – ungeachtet anderslautender Zielsetzungen der Staatsregierung – sehr hoch. Der ausufernde und ungezügelte Flächenfraß beeinträchtigt zunehmend unsere Natur, unsere gewachsenen Kulturlandschaften und unsere Landwirtschaft. Die Bodeninanspruchnahme und Umwandlung von naturnahen Böden in Flächen für Siedlungs-, Verkehrs-, Erholungs- und Gewerbeflächen nimmt im Freistaat Sachsen weiterhin stark zu. Im Jahr 2015 erreichte die in der Landesstatistik geführte Siedlungs- und Verkehrsfläche ca. 245.000 Hektar. Dies entspricht mehr als 13 Prozent der Landesfläche. Allein im Zeitraum von 2005 bis 2015 ist die erfasste Siedlungs- und Verkehrsfläche um ca. 30.000 Hektar angewachsen. Dies entsprach ca. 8 Hektar pro Tag neu erfasste Siedlungs- und Verkehrsfläche. Die Flächeninanspruchnahme hat sich in Sachsen deutlich von der demografischen Entwicklung entkoppelt bzw. verläuft gegenläufig. Zwischen 2005 und 2015 ist die Einwohnerzahl in Sachsen um ca. 220.000 Einwohner (-5,4 Prozent) gesunken. Die aktuellsten Zahlen auf den Seiten des sächsischen Umweltministeriums geben für das Jahr 2015 noch eine tägliche Flächeninanspruchnahme von über 9 Hektar an. Aktuellere Zahlen sind auf den Portalen der Staatsregierung nicht zu finden.

Die Neuinanspruchnahme im ländlichen Raum Sachsen findet vorrangig für den gewerblichen Neubau statt. Häufig sind die gewünschten und gewählten Neubauf Flächen an die vorhandene Infrastruktur (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) gekoppelt. So soll z. B. entlang des Pirnaer Autobahnzubringers der Industriepark Oberelbe auf einer Fläche von insgesamt 140 Hektar Land entwickelt werden. Abseits liegende und infrastrukturell bereits erschlossene Flächen sind häufig nicht ausgenutzt. Der Ausbau des übergeordneten Straßennetzes im Freistaat Sachsen trägt in erheblichem Umfang zur Flächeninanspruchnahme und zur Landschaftszerschneidung bei. So sieht der Landesverkehrsplan Sachsen 2025 als Kernelement den Neubau von Bundesautobahnabschnitten, von mehreren hundert Kilometern Bundesstraßen und von Staatsstraßen vor. Hinzu kommt der sechsstreifige Ausbau bestehender Bundesautobahn-Abschnitte. Trotz massiv zurückgehender Einwohnerzahlen weiten sich in Sachsen die Siedlungs- und Verkehrsflächen auf der „Grünen Wiese“ aus. Der eng mit dem Landesverkehrsplan Sachsen 2025 in Zusammenhang stehende Landesentwicklungsplan 2013 weist beispielsweise die Planung von mehr als 130 Ortsumgehungsstraßen auf, an denen Suburbanisierungen mit weiteren neuen Bodenversiegelungen wahrscheinlich sind.

Die Auswirkungen und Gefahren des Flächenverbrauchs für Menschen, Tiere und Pflanzen sind massiv: Fruchtbare Böden gehen verloren, Landschaft und Naturräume werden zerschnitten und zersiedelt, die Biodiversität geht weiter zurück. Zukünftig werden in Sachsen große Niederschlagsmengen durch Extremwetterereignisse in kurzer Zeit infolge des Klimawandels immer häufiger vorkommen. Durch die zunehmende Versiegelung kann das Regenwasser nicht mehr versickern und Hochwasserereignisse

werden so verstärkt. Zusätzlich wird die Funktion des Bodens als Puffer im Wasserhaushalt und Speicher von Grund- und Oberflächenwasser gestört.

Wenn wir Sachsen weiter zubetonieren, wirft das auch gravierende ökonomische und soziale Probleme auf. Die Verödung von Ortskernen durch Verlagerung von Gewerbegebieten auf die „Grüne Wiese“, die damit einhergehende städtebauliche Entwertung, mehr Autoverkehr und weniger Lebensqualität stellen negative Begleiterscheinungen dar. Der Flächenverbrauch verursacht zudem hohe Kosten, beispielsweise für Betrieb, Unterhalt und Instandsetzung der Infrastruktur bei der Errichtung neuer Baugebiete. Die Ausweisung neuer Flächen für Kommunen kann damit zu einer Fehlinvestition zulasten von Einwohnerinnen und Einwohnern und zukünftigen Generationen führen. Wenn diese Kosten nicht gesenkt werden, wird ihr Absolutbetrag pro Einwohner stark ansteigen.

Auch die Landwirtschaft leidet unter dem Flächenfraß. So verringerte sich die landwirtschaftliche Fläche in Sachsen in den letzten 15 Jahren um ca. 3 Prozent.

Der Flächenverbrauch für Siedlungen, Gewerbe und Verkehr ist eine der Hauptursachen für den Verlust an biologischer Vielfalt (Lebensraumverlust und -zerschneidung), für den Verlust an ruhigen, ortsnahen Erholungsmöglichkeiten, für den Verlust an landwirtschaftlicher Fläche (für Anbau von Nahrungsmitteln und nachwachsende Rohstoffe), Flächen für Gewässerneubildung und Hochwasservorsorge sowie für den Verlust an Frischluftentstehungsgebieten.

Mit Blick auf die anhaltend hohe Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke sowie die damit verbundenen erheblichen ökologischen, sozialen, städtebaulichen, landschaftlichen und ökonomischen Folgewirkungen hat die Bundesregierung bereits vor 16 Jahren in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (2002) ein ganz wesentliches flächenpolitisches Ziel formuliert, das bis zum Jahr 2020 erreicht werden soll: Die Reduktion der derzeitigen täglichen Inanspruchnahme von Boden für neue Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) in Deutschland auf 30 Hektar pro Tag. Dieses Ziel war vor 16 Jahren noch ambitioniert, angesichts der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland und Sachsen ist aus Perspektive der Antragstellerin aber deutlich mehr möglich. Auch wenn aktuell selbst das Ziel von 2002 aktuell noch verfehlt wird.

In Sachsen existiert ein eigenes, mit dem Ziel des Bundes korrespondierendes „Flächensparziel“. Die Landesregierung hat bereits im Jahr 2009 beschlossen, die Flächenneuinanspruchnahme im Freistaat Sachsen auf unter 2,0 ha/Tag (Bund 30 ha/Tag) bis zum Jahr 2020 zu reduzieren. Im Landesentwicklungsbericht 2015 (S. 70) wird als Ziel benannt: *„Ziel ist es, die Flächenneuinanspruchnahme für SuV bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag (Bund) bzw. auf unter 2 ha pro Tag (Freistaat Sachsen) zu reduzieren.“*

Aktivitäten des Freistaates Sachsen mit Bezug zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sind vorhanden und reichen von Zielsetzungen der Landesentwicklungsplanung über die Unterstützung des kommunalen Flächenmanagements bis hin zu Förderprogrammen für Stadtumbau, Stadtentwicklung und Brachflächenrevitalisierung. Im Freistaat Sachsen existiert ein Förderprogramm für Brachflächenrevitalisierung und zum Abriss auch ohne zwingende Folgenutzung. Da es allerdings an einer restriktiven Mengensteuerung fehlt und Straßenneubauvorhaben und

Gewerbe- und Wohnprojekte weiterhin ungebremst auf der „Grünen Wiese“ entwickelt werden, bleibt der Erfolg dieser Bemühungen aus. Aktuell liegt die tatsächliche Flächeninanspruchnahme in Sachsen deshalb weiterhin deutlich oberhalb des durch Staatsregierung benannten Zieles.

Mit der in diesem Gesetz vorgenommenen Ergänzung des Gesetzes über die Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen soll der Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 gestoppt werden und verbindlich auf null Hektar pro Tag festgelegt werden. Damit wird über die politische Zielvorgabe der Bundesregierung – das wären für Sachsen umgerechnet immer noch 1,5 Hektar Flächenneuanspruchnahme täglich – hinausgegangen. Zudem wird das Staatsministerium des Innern ermächtigt, ein Handlungssystem für Flächenzertifikate zu etablieren, das eine Flächenneuanspruchnahme ermöglicht auch wenn innerhalb der Kommune kein Ausgleich durch Entsiegelung geschaffen werden kann.

## **B. Im Besonderen**

### Zu Artikel 1

Mit Artikel 1 wird das Landesplanungsgesetz geändert.

### Zu Ziffer 1

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung der Inhaltsübersicht des Landesplanungsgesetzes.

### Zu Ziffer 2

Nach § 1 wird ein neuer § 1a eingefügt, der die Neuinanspruchnahme von Flächen auf Null verbindlich festlegt. Damit sind die Kommunen und der Freistaat Sachsen angehalten, Verkehrs- und Siedlungsflächen zu identifizieren, die aktiv entsiegelt und zurückgebaut und z. B. zu Grünflächen umgewidmet werden können.

Angesichts des weiterhin hohen Flächenverbrauchs und des geforderten Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen liegen tragfähige Gründe für eine Mengenzielbegrenzung vor. Zu den natürlichen Lebensgrundlagen zählt ausdrücklich der Boden. Der Boden hat wichtige Funktionen im Wirkungsgefüge des Naturhaushalts, insbesondere als Lebensgrundlage für Tiere und Pflanzen sowie als Regulator für den Wasserhaushalt. Menschliche Eingriffe, vor allem der Bodenverbrauch als Folge der Überbauung, können dazu führen, dass der Boden seine Funktionen im Naturhaushalt nicht mehr erfüllen kann. Weitere Schutzgüter sind die Landschaft und die kennzeichnenden Orts- und Landschaftsbilder. Der Schutzauftrag umfasst neben der Gefahrenabwehr von Beeinträchtigungen auch Maßnahmen zur Vorsorge. In der Verpflichtung zum schonenden

und sparsamen Umgang mit Naturgütern kommt darüber hinaus das Nachhaltigkeitsgebot sowie das Sparsamkeitsgebot für nicht erneuerbare Ressourcen zum Ausdruck.

Durch die Obergrenze für den Flächenverbrauch wird die Umwandlung von unbebauter Landschaft und Natur in Siedlungs- und Verkehrsfläche sachsenweit beschränkt und damit die Ressource Boden wirksam geschützt.

Die Einführung von verbindlichen Mengenzielen für die Neuausweisung von Flächen ist erforderlich. Die Steuerung der Flächenneuanspruchnahme sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene hat nur wenig Wirkung im Hinblick auf die Flächenneuanspruchnahme entfaltet und konnte eine quantitativ viel zu hohe Neuanspruchnahme bisher nicht verhindern.

Durch die im Landesplanungsgesetz angelegte Mengengrenzung der Neuanspruchnahme von Fläche auf Null geht kein Entzug der gemeindlichen Planungshoheit einher. Den Kommunen bleibt es unbenommen, ihren Innenbereich weiter zu entwickeln; die Nutzung des Außenbereichs – darauf ist die Flächenneuanspruchnahme bezogen – ist eingeschränkt, nicht aber ausgeschlossen. Sobald an anderer Stelle Verkehrs- oder Siedlungsfläche entwidmet werden kann bzw. ein Zertifikat einer anderen Kommune erworben wurde, kann die einzelne Kommune auch weiterhin im Außenbereich Fläche für Verkehr und Siedlung neu in Anspruch nehmen.

In Absatz 2 wird das Staatsministerium des Innern ermächtigt, eine Rechtsverordnung zu erlassen, die ein System handelbarer Flächenzertifikate etabliert und ausgestaltet. Diese Flächenzertifikate können sowohl Kommunen erhalten, die Flächen entsiegeln, als auch der Freistaat Sachsen, der landeseigene Verkehrs- und Siedlungsflächen umwidmet. Kommunen oder der Freistaat, die Neuf Flächen im Außenbereich ausweisen wollen, können diese Flächenzertifikate erwerben. Mit dem bereits bestehenden Staatsbetrieb Zentrales Flächenmanagement Sachsen, der bereits zum jetzigen Zeitpunkt die Aufgabe hat, einen Flächen- und Maßnahmenpool vorzuhalten und Ökoflächenagentur für Sachsen ist, sind bereits organisatorische und aufgabenspezifische Strukturen vorhanden, auf denen das System handelbarer Flächenzertifikate aufbauen kann.

Die Rechtsverordnung bedarf der Zustimmung des Landtags.

#### Zu Artikel 2

Es wird das Inkrafttreten geregelt.