



## Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Christian Zwanziger, Gülsen Demirel, Thomas Gehring, Eva Lettenbauer, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Gisela Sengl** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

### zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes Nachhaltige Flächennutzung durch ein verbindliches 5-Hektar-Ziel

#### A) Problem

Der ausufernde und ungezügelte Flächenfraß zerstört unsere Natur, unsere gewachsenen Kulturlandschaften und unsere Landwirtschaft.

Der bayernweite Flächenverbrauch – also die Umwandlung von unbebauter Landschaft und Natur in Siedlungs- und Verkehrsfläche – lag zuletzt (2017) bei rund 11,7 ha pro Tag. Das ist viel zu viel. Unser Boden ist eine endliche Ressource, mit der der Mensch sparsam umgehen muss – zum Erhalt der eigenen Lebensgrundlagen. Die Flächeninanspruchnahme hat sich in Bayern deutlich von der demografischen Entwicklung entkoppelt (vgl. 17. Raumordnungsbericht). Der Flächenverbrauch verzeichnet vor allem in den demographisch stagnierenden und leicht schrumpfenden Regionen Zuwächse.

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 Bayern große Niederschlagsmengen in kurzer Zeit infolge der Klimaüberhitzung 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 unsere Heimat 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. Auch die Landwirtschaft leidet massiv unter dem Flächenfraß. So verringerte sich die landwirtschaftliche Fläche in Bayern in den letzten 20 Jahren um mehr als sieben Prozent. Das entspricht der Nutzfläche von knapp 8.200 landwirtschaftlichen Betrieben, die in dieser Zeit aufgeben mussten. Wertvolles Grün- und Ackerland wird geopfert, gleichzeitig steigen die Pachtpreise und verstärken den Strukturwandel. Der Druck, die verbleibenden Flächen intensiver zu bewirtschaften, steigt. Die zunehmende Versiegelung vernichtet Grün- und Ackerland, schadet dem Klima und der Umwelt und kostet Bayern wertvolle Areale unverbauter Natur und reizvoller Landschaft.

Die Bundesregierung hat im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlung und Verkehr auf 30 ha pro Tag zu verringern und die Innenentwicklung der Städte gegenüber einer Außenentwicklung deutlich zu stärken (Bundesregierung 2002, S. 287 ff.). Aus Ermangelung einer angemessenen Umsetzung dieser Strategie wurde das Ziel der Bundesregierung 2016 auf das Jahr 2030 verschoben. Auch in der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie wird zwar betont, dass der Flächenverbrauch deutlich reduziert

werden soll und langfristig eine Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Flächenverbrauch anzustreben ist; Zielgrößen oder Termine werden dort aber nicht genannt (Bayerische Staatsregierung 2013, S. 20 f.). Wie der anhaltend hohe Flächenverbrauch zeigt, sind die bislang von der Staatsregierung ergriffenen Maßnahmen – wie z.B. das freiwillige Bündnis zum Flächensparen – nicht geeignet, den Flächenverbrauch deutlich zu reduzieren.

Im aktuellen Koalitionsvertrag von CSU und Freien Wählern ist nun die Rede von der Einführung einer Richtgröße von 5 ha je Tag im Landesplanungsgesetz (Bayerische Staatsregierung 2018, S. 30). Dem Vernehmen nach soll es sich bei dieser Richtgröße allerdings ausdrücklich nicht um eine rechtlich verbindliche Höchstgrenze im Sinne des hier vorliegenden Gesetzentwurfs handeln. Die Nichterreichung eines 5-ha-Ziels bliebe also weiterhin wahrscheinlich, wenn wie in der Vergangenheit lediglich freiwillige Maßnahmen zur Reduzierung des Flächenverbrauchs angesetzt werden.

## **B) Lösung**

Im Bayerischen Landesplanungsgesetz (BayLPIG) wird der Flächenverbrauch schrittweise bis zum Jahr 2026 auf höchstens 5 ha am Tag begrenzt. Bayern bekennt sich zu der politischen Zielvorgabe der Bundesregierung. Die 5 ha pro Tag entsprechen nach einem Vorschlag der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (KBU) dem bayerischen Anteil an dem 30-ha-Ziel der Bundesregierung<sup>1</sup>. Der Freistaat Bayern legt diesen Vorschlag im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative einer Höchstgrenze für den Flächenverbrauch im Bayerischen Landesplanungsgesetz zugrunde. Der Freistaat Bayern leistet damit seinen Beitrag zur Erreichung des 30-ha-Ziels und ihm kommt eine Vorbildfunktion gegenüber den anderen Bundesländern zu, die zwar teilweise ebenfalls Flächenverbrauchsziele ausgesprochen haben, diese Ziele aber nicht als verbindliche gesetzliche Vorgabe formuliert haben. Die Flächenverbrauchshöchstgrenze wird als gesetzliche Mengenvorgabe in einen Art. 1a (BayLPIG) eingefügt. Nach Abzug einer Reserve für Härtefälle und für übergeordnete Vorhaben jenseits der kommunalen Bauleitplanung soll das verbleibende, von diesem Gesetz festgelegte Budget auf die Gemeinden des Freistaates verteilt werden. Als Verteilungsschlüssel soll ein degressives Bevölkerungsmodell genutzt werden, bei dem einwohnerstärkere Gemeinden geringere Flächenbudgets pro Kopf bekommen (qm pro Einwohner und Jahr) als einwohnerärmere. Dies ist erforderlich, um einerseits einwohnergerecht und transparent zuzuteilen, andererseits aber auch einwohnerärmeren Gemeinden Entwicklungschancen zu lassen und eine großräumig ausgeglichene Entwicklung zu ermöglichen. Den Gemeinden wird ermöglicht, Flächenbudgets über die Zuteilungsperioden hinweg anzusparen oder anderen Gemeinden zu übertragen. Um die Einhaltung des Rechts mit geringem Aufwand gewährleisten zu können, wird den Gemeinden eine Anzeigepflicht für Bebauungspläne auferlegt.

## **C) Alternativen**

Die Senkung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr kann bundesgesetzlich insbesondere durch Änderung des Baugesetzbuchs (BauGB) und durch Nutzung steuerrechtlicher Instrumente durchgesetzt werden. Auf die Bundesgesetzgebung hat der Freistaat aber nur einen begrenzten Einfluss. Das geltende Bundesrecht bietet keine Gewähr dafür, dass der Freistaat Bayern in absehbarer Zeit die Flächeninanspruch-

---

<sup>1</sup> Die Berechnung der Kontingentierung erfolgte anhand der Parameter a) Ausgangswert der Flächeninanspruchnahme für Siedlungen und Verkehr im Zeitraum von 2001 bis 2004, b) Anzahl der Einwohner im Jahr 2007 sowie c) voraussichtliche Anzahl der Einwohner im Jahr 2020 (Prognose der Statistischen Bundes- und Landesämter). Vgl. Umweltbundesamt (Kommission Bodenschutz) 2009: Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln, S. 11.

spruchnahme für Siedlung und Verkehr signifikant mindern wird. Zwar sind in der Vergangenheit nicht zuletzt auch durch bundesgesetzliche Regelungen zum Schutz des Bodens und durch Anreize, wie etwa die Einführung des Bebauungsplans der Innenentwicklung (§ 13a BauGB), Fortschritte beim Flächensparen erzielt worden, nach wie vor aber liegt die „Verbrauchs“-Rate bundesweit und auch im Freistaat deutlich über den angestrebten Nachhaltigkeitszielen. Deshalb sind landesgesetzliche Initiativen erforderlich. Will man die Zielerreichung gewährleisten, genügt es nicht, das Flächensparziel lediglich in Form einer Richtgröße im Landesrecht zu verankern, weil die langjährige Erfahrung mit informatorischen Instrumenten, mit Förderinstrumenten und mit der Etablierung bodenschützender Abwägungsbelange gezeigt hat, dass sie zur Zielerreichung nicht genügen. Gemäß eines von der CSU-Fraktion im Landtag in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens, wird bestätigt, dass eine verbindliche quantifizierbare Vorgabe zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme, wie im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagen, das „mildeste Mittel (ist), um mit derselben Effektivität die Flächenreduzierung im gewünschten Umfang (...) sicherzustellen“ (vgl. Kment, Verfassungsfragen zum Gesetzentwurf der Bayerischen Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 17/16760), 2017).

#### **D) Kosten**

##### **1. Kosten für den Staat**

Dem Staat entstehen Kosten durch Ermittlung, Zuteilung und Monitoring der Flächenbudgets und durch den Zusatzaufwand für die Kontrolle der Einhaltung des Rechts.

##### **2. Kosten für die Gemeinden**

Den Gemeinden und Landkreisen entstehen Kosten bei der Verwaltung der Flächenbudgets. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die Einführung einer Höchstgrenze für die bauliche Flächeninanspruchnahme des Außenbereichs voraussichtlich erhebliche Kosteneinsparungen für die Gemeinden bewirken werden, weil die Innenentwicklung gestärkt wird. Studien zeigen, dass aktuell jedes dritte geplante Siedlungsprojekt aus rein ökonomischer Sicht für die Gemeinden ein Verlustgeschäft ist, weil die Folgekosten der Planung höher sind, als die erwarteten Einnahmen (vgl. „Planspiels Flächenhandel“ im Auftrag des Umweltbundesamts unter Leitung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln).

##### **3. Kosten für die Wirtschaft und Bürger**

Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürgern entstehen keine neuen Kosten.



## Gesetzentwurf

### zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes

#### § 1

Das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), das zuletzt durch § 1 Abs. 263 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98), geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:
  - a) Nach der Angabe zu Art. 1 wird folgende Angabe eingefügt:  
„Art. 1a Höchstgrenze für den Flächenverbrauch“.
  - b) Nach der Angabe zu Anlage 2 wird folgende Angabe eingefügt:  
„**Anlage 3** (zu Art. 1 a)“.
2. Nach Art. 1 wird folgender Art. 1a eingefügt:

„Art. 1a  
Höchstgrenze für den Flächenverbrauch

(1) <sup>1</sup>Die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr durch die kommunale Bauleitplanung ist bis zum Jahr 2023 auf 8 ha pro Tag und bis zum Jahre 2026 auf 5 ha pro Tag zu begrenzen. <sup>2</sup>Zum 1. Januar 2027 wird neu über das landesweite Flächenbudget entschieden, das die für das Zuteilungsjahr 2026 festgelegte Höchstgrenze in Höhe von 5 ha pro Tag nicht überschreiten darf. <sup>3</sup>Das langfristige Ziel ist die Erreichung einer nachhaltigen Flächennutzung ohne Neuanspruchnahme von Flächen.

(2) <sup>1</sup>Die Aufteilung des landesweiten Flächenbudgets auf die Gemeinden für die Jahre 2021 bis 2026 erfolgt auf der Grundlage eines degressiven Bevölkerungsmodells nach Maßgabe der Anlage 3 zu diesem Gesetz. <sup>2</sup>Die Zuweisung erfolgt durch Gesetz. <sup>3</sup>Bei der Zuteilung ist die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr, die sich voraussichtlich außerhalb der kommunalen Bauleitplanung vollziehen wird, angemessen zu berücksichtigen. <sup>4</sup>Der Nachweis eines kommunalen Flächenbudgets ist Voraussetzung für die verbindliche Bauleitplanung (Anpassung an die Ziele der Raumordnung). <sup>5</sup>Verbindliche Bauleitpläne sind der höheren Verwaltungsbehörde vor ihrem Inkrafttreten anzuzeigen (§ 246 Abs. 1a BauGB) und die Nachweise gemäß Satz 4 zu übermitteln.

(3) <sup>1</sup>Nicht als eine Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr gilt eine Bauleitplanung, die den bestehenden Innenbereich überplant und damit der Innenentwicklung dient. <sup>2</sup>Nicht als Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr gilt auch eine verbindliche Bauleitplanung, wenn die planende Gemeinde zuvor im selben Umfang rechtsgültige Bebauungspläne zurückgenommen und in diesen Räumen entsprechende Entsiegelungen des Bodens sichergestellt hat.

(4) Die planende Gemeinde ist berechtigt, über das ihr zugeteilte Flächenbudget hinaus in verbindlichen Bauleitplänen Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke auszuweisen, wenn sie nachweist, dass andere Gemeinden ihr Budget nicht ausschöpfen und das Flächensparziel dadurch insgesamt gewahrt ist.

(5) <sup>1</sup>Von den Voraussetzungen der Abs. 2 und 4 kann auf Antrag Befreiung gewährt werden, wenn ein besonderer Härtegrund vorliegt und alternative Möglichkeiten, der Härte zu begegnen, nicht in Betracht kommen. <sup>2</sup>Zuständig für die Entscheidung über die Befreiung ist die oberste Landesplanungsbehörde.

(6) <sup>1</sup>Bei der obersten Landesplanungsbehörde wird ein Flächenbudget-Register geführt, in dem für jede Gemeinde ein „Flächenkonto“ eingerichtet wird, das den aktuellen Haben-Wert sowie Auf- und Abbuchungen dokumentiert. <sup>2</sup>Sie stellt Gemeinden auf Antrag einen Nachweis über deren Flächenbudget aus. <sup>3</sup>Alle drei Jahre erstellt sie einen Bericht über die Buchungs- und Härtefallpraxis sowie über die in Abs. 2 Satz 2 und in Anlage 3 Nr. 2 genannte Flächeninanspruchnahme jenseits der Bauleitplanung.“

3. Art. 2 wird wie folgt geändert:

a) Nr. 2 wird wie folgt gefasst:

„2. Ziele der Raumordnung:

verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung oder vom Gesetzgeber abschließend abgewogenen (Art. 17 Satz 1 Halbsatz 2) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen oder in diesem Gesetz zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums;“

b) In Nr. 8 wird der Schlusspunkt durch ein Komma ersetzt und folgende Nr. 9 angefügt:

„9. Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr:

Die Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen im Außenbereich durch verbindliche Bauleitplanung. Siedlungs- und Verkehrsflächen sind Gebäude- und Freiflächen, Betriebsflächen und Verkehrsflächen sowie öffentliche und private Grünflächen, soweit diese durch verbindliche Bauleitplanung festgesetzt sind. Nicht zu den Siedlungs- und Verkehrsflächen gehören Flächen für den Ausgleich im Sinne von § 1a Abs. 3 BauGB, die durch verbindliche Bauleitplanung festgesetzt sind. Nicht als Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr gelten Bebauungspläne zur Ermöglichung der Nutzung solarer Strahlungsenergie, soweit keine dauerhaften Fundamente verwendet werden. Der Außenbereich im Sinne dieses Gesetzes bestimmt sich in Abgrenzung zu den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen gemäß § 34 Abs. 1 BauGB und zum räumlichen Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach § 30 Abs. 1 oder 2 BauGB.“

4. Art. 4 Abs. 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„<sup>1</sup>Die oberste Landesplanungsbehörde kann im Einzelfall in einem besonderen Verfahren die Abweichung von einem vom Träger der Raumordnung gesetzten Ziel der Raumordnung zulassen, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.“

5. Nach Anlage 2 wird folgende **Anlage 3** eingefügt:

**„Anlage 3** (zu Art. 1a)

1. Die oberste Landesplanungsbehörde ermittelt für die Jahre 2021 bis 2026 das landesweit zulässige Flächenbudget für die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr. Sie legt dabei für die Jahre 2021 bis 2023 (erste Zuteilungsperiode) eine durchschnittliche tägliche Flächenneuanspruchnahme von 9 ha (2021: 10 ha; 2022: 9 ha; 2023: 8 ha) und für die Jahre 2024 und 2026 (zweite Zuteilungsperiode) eine durchschnittliche tägliche Flächenneuanspruchnahme von insgesamt 6 ha (2024: 7 ha, 2025: 6 ha, 2026: 5 ha) zugrunde. Kommunen können ihre nicht in Anspruch genommenen Flächenbudgets in die nächsten Zuteilungsperioden mitnehmen („Ansparen“). Sie sind auch berechtigt, ihr Budget oder Teile ihres Budgets einer anderen Gemeinde zu übertragen.
2. Von dem ermittelten landesweiten Flächenbudget sind die für die Bebauung zugelassenen Flächen in Abzug zu bringen, die voraussichtlich nicht auf die verbindliche Bauleitplanung gestützt werden, sondern auf Zulassungsentscheidungen im Wege von Planfeststellungsbeschlüssen und Genehmigungen auf der Grundlage von § 35 BauGB. Die oberste Landesplanungsbehörde setzt in der

ersten Zuteilungsperiode pauschal 35 % des Flächenbudgets für diesen Sonderbereich an. Für die zweite Zuteilungsperiode und für spätere Zuteilungsperioden orientiert sich die oberste Landesplanungsbehörde an der durchschnittlichen Flächenneuanspruchnahme der vergangenen fünf Jahre in Bayern.

3. Das Flächenbudget, das nach Abzug der Flächen gem. Nr. 2 verbleibt, ist – nach Abzug einer pauschalen Flächenreserve von 5 % des landesweiten Budgets für Härtefälle - auf die Gemeinden des Freistaates zu verteilen. Die Zuweisung erfolgt auf der Grundlage der Einwohnerzahlen unter Berücksichtigung eines Degressionsfaktors. Dieser Degressionsfaktor ist so auszugestalten, dass gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern, in Stadt und Land, gefördert und gesichert werden. Er dient der Stärkung einwohnerschwacher Gemeinden zum Ausgleich bestehender Nachteile gegenüber großen Ballungszentren. Das Nähere regelt die oberste Landesplanungsbehörde.
4. Die oberste Landesplanungsbehörde führt nach Durchführung der Schritte 1-3 eine Konsultation der Gemeinden und der Öffentlichkeit über das Ergebnis der Zuteilung und die zugrundeliegenden Ermittlungsschritte durch. Über das Ergebnis der Konsultation ist ein Bericht zu erstellen und dem Landtag zuzuleiten.
5. Der Landtag beschließt über die Zuteilung durch Gesetz und berücksichtigt das Ergebnis der Konsultation.“

## § 2

Dieses Gesetz tritt am ..... in Kraft.

### **Begründung:**

#### **Allgemeines:**

„Boden ist ein nicht vermehrbare Gut. Seine Überbauung und Versiegelung sind in der Regel irreversibel, entziehen Flächen elementaren Nutzungen wie Landwirtschaft, Naturschutz, Trink- und Hochwasserschutz, Klimaausgleich oder Erholung und führen zu ineffektiven Raumstrukturen.“<sup>2</sup> Die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland lag in den Jahren 2012 bis 2015 bei durchschnittlich 66 ha pro Tag, der bayerische Anteil beläuft sich auf gegenwärtig ca. 12 ha pro Tag.

Siedlungs- und Verkehrsfläche umfasst Gebäude- und Freiflächen, Betriebsflächen, Verkehrsfläche, aber auch Erholungsflächen und Friedhöfe.<sup>3</sup> Nach Schätzungen sind rund 50 Prozent der Siedlungs- und Verkehrsflächen versiegelt.<sup>4</sup> Flächenneuanspruchnahme findet in Deutschland losgelöst von der Bevölkerungsentwicklung statt.<sup>5</sup> Bei einer differenzierten Betrachtung der Daten zu den drei unterschiedlichen Kategorien des Flächenverbrauchs (Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche, Verkehrsfläche und Erholungsfläche) wird deutlich, dass die Nutzungsart „Wohnen“ in der Kategorie „Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche ohne Abbauland“ seit Längerem am stärksten wächst.<sup>6</sup> Das lässt sich für die Nachfrageseite auf einen steigenden Pro-Kopf-Wohnflächenverbrauch, den Remanenzeffekt,<sup>7</sup> und auf den Wunsch vieler Familien, im Grünen

<sup>2</sup> ALR, et al., Initiative „Das bessere LEP für Bayern“ Flächensparen in Bayern - Eckpunkte zur Umsetzung des „5 Hektar-Ziels“, 2019, S. 1.

<sup>3</sup> SRU, Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik, 2016, Tz. 279; BT-Drs. 18/12065, Frage 1.

<sup>4</sup> BT-Drs. 18/4172, S. 1 und 2. S. auch die Untersuchungen speziell für Bayern: <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/versiegelung/index.htm>

<sup>5</sup> BBSR, Raumordnungsbericht 2011, 2012, S. 120ff; für Bayern: Bayerischer Landtag, LT-Drs. 16/7099, Antwort zu 2.

<sup>6</sup> SRU, Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik, 2016, Tz. 282.

<sup>7</sup> Der Remanenzeffekt beschreibt das Phänomen, dass Menschen in einmal bezogenen Wohnungen oder Häusern bleiben, auch wenn sich durch familiäre Veränderungen wie Auszug der Kinder oder Tod des Partners ihr Bedarf an Wohnfläche vermindert (<https://de.wikipedia.org/wiki/Remanenzeffekt>).

zu wohnen, zurückführen.<sup>8</sup> Auf der Angebotsseite tragen die Kommunen sehr wesentlich zur Flächenneuanspruchnahme bei, weil sie fortgesetzt Baugebiete ausweisen, um die Neuansiedelung von Einwohnern und aber auch Gewerbe zu fördern und Steuereinnahmen zu erhöhen.<sup>9</sup>

Eine Politik des Flächensparens ist in Deutschland seit vielen Jahren etabliert. Zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme hat die Bundesregierung bereits im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2020 die Neuanspruchnahme von Flächen für Siedlungen und Verkehr auf 30 ha pro Tag zu verringern und die Innenentwicklung der Städte gegenüber einer Außenentwicklung deutlich zu stärken.<sup>10</sup> Diese Zielsetzung ist bei verschiedenen Aktualisierungen der Nachhaltigkeitsstrategie immer wieder bestätigt worden bzw. hat Eingang in andere Strategien gefunden (z.B. in der Biodiversitätsstrategie und im Klimaschutzplan der Bundesregierung).<sup>11</sup> In ihrer „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016“ proklamiert die Bundesregierung für 2030 sogar eine Flächenverbrauchsobergrenze von „unter 30 ha täglich“. <sup>12</sup> Das Flächensparziel stützt sich auf Art. 20a GG sowie auf die einschlägigen Regelungen zum Schutz der Umwelt in der Bayerischen Verfassung, die mit Blick auf den Schutz des Bodens einen sehr konkreten Niederschlag gefunden haben (Art. 141 Abs. 1 S. 2 BV), weil hier unmittelbar auch die Gemeinden adressiert werden.

Auf der Bundesebene hat es verschiedene Versuche gegeben, durch steuernde Eingriffe in das System der Baulandausweisung die Flächenneuanspruchnahme deutlich zu senken. In rechtlicher Hinsicht ist insbesondere auf die Neugewichtung des Bodenschutzbelangs im Recht der Bauleitplanung,<sup>13</sup> auf die Einführung des besonderen Planungstyps „Bebauungspläne der Innenentwicklung“ (§ 13a BauGB; eingefügt im Jahre 2006) und auf das 2013 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung, das u. a. eine besondere Begründungspflicht bei Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen vorsieht (§ 1a Abs. 2 S. 4 BauGB),<sup>14</sup> hinzuweisen. Der „Flächenverbrauch“ konnte u. a. auch dadurch zwar deutlich abgesenkt werden, ist aber noch weit vom Ziel 30 ha entfernt. Durch den 2017 eingeführten § 13b BauGB hat der Bundesgesetzgeber zwischenzeitlich jedenfalls temporär (die Geltung der Regelung ist bis zum 31.12.2019 befristet) das Signal wieder in die andere Richtung gestellt, so dass es notwendig erscheint, landesrechtliche Möglichkeiten des Flächensparens zu verfolgen und jedenfalls in Bayern das Nachhaltigkeitsziel der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme wirkungsvoll zur Geltung zu bringen.

Dies tut der Gesetzesentwurf, indem er ein anspruchsvoll bemessenes landesweites Flächenbudget für die Neuanspruchnahme von Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke festlegt und Regeln für die Verteilung des Budgets auf die Gemeinden des Freistaats setzt. Das Budget für das Zieljahr 2026 orientiert sich an dem auf Bayern entfallenden Anteil des 30-ha-Ziels der Bundesregierung.<sup>15</sup> Die Gemeinden des Freistaats haben sich künftig bei ihrer Bauleitplanung, soweit sie auf die Neuanspruchnahme von Flächen gerichtet ist, im Rahmen des ihnen zugeteilten Budgets zu bewegen, es sei denn, sie können durch die Rücknahme von rechtsgültigen Bebauungsplänen und Entsiegelungen der entsprechenden Flächen Kompensation anbieten oder sie können nicht ausgeschöpfte Budgets anderer Gemeinden nutzen. Zudem soll durch eine Befreiungsmöglichkeit besonderen Härten begegnet werden. Damit auf einfache Weise kontrolliert werden kann, dass die Gemeinden ihre verbindliche Bauleitplanung an den Zielen der Raumordnung anpassen, sind sie verpflichtet, Bebauungspläne vor

8 SRU, Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik, 2016, Tz. 293ff.

9 SRU, Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik, 2016, Tz. 295.

10 Bundesregierung, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie, 2002, Tz. 287.

11 Vgl. BMUB, Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, 2007, S. 78, Bundesregierung, Klimaschutzplan 2050, 2016b, S. 72.

12 Vgl. Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie - Neuauflage, 2016, S. 159.

13 Dazu und auch zu den weiteren Novellierungen der Bodenschutzklausel näher: Krautzberger, fub 2008 (3), 1.

14 Battis in: Battis, et al., BauGB Kommentar (2016), § 1a Rn. 10a.

15 KBU, Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt, 2009, S. 11.

ihrem Inkrafttreten der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen und die notwendigen Nachweise über die Einhaltung des Flächenbudgets beizulegen.<sup>16</sup>

Der Nachweis eines Flächenbudgets dispensiert nicht von den fachrechtlichen Voraussetzungen der Planung und der Vorhabenverwirklichung.

Der Gesetzentwurf beruht auf der Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Raumordnung (Art. 72 Abs. 1 i. V. m. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 und Art. 74 Nr. 31 GG). Im Bereich der Raumordnung hat der Bund zwar das Raumordnungsgesetz (ROG) erlassen. Die Regelungen dieses Gesetzes binden aber nicht den Landesgesetzgeber, der im Bereich der Raumordnung über eine umfassende Abweichungskompetenz verfügt (Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG) und daher berechtigt ist, eigene raumordnerische Regelungen auch außerhalb und auch im Widerspruch zu den Bundesregelungen zu erlassen. Da der Gesetzentwurf darauf verzichtet, Zulassungen auf der Basis von § 35 BauGB oder auf der Basis von Fachplanungsgesetzen des Bundes unmittelbar in das Budgetierungssystem einzubeziehen, wird die Distanz zum Bodenrecht gewahrt. Auch die in Art. 1a Abs. 2 Satz 5 vorgesehene gemeindliche Anzeigepflicht für Bebauungspläne greift nicht in die Gesetzgebung des Bundes ein, weil das Baugesetzbuch des Bundes in § 246 Abs. 1a eine entsprechende Ermächtigung an die Länder erteilt.

Die Bindung der verbindlichen Bauleitplanung an den Nachweis von Flächenbudgets greift zwar in erheblicher Weise in das Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV; Art. 28 Abs. 2 GG) ein, ist aber verfassungsrechtlich gerechtfertigt, da der Eingriff auf überörtlichen Gemeinwohlgründen von höherem Gewicht beruht, der Kernbereich der Selbstverwaltung unangetastet bleibt und die Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

#### **Im Einzelnen:**

##### **Zu Nr. 1:**

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung.

##### **Zu Nr. 2:**

Der Gesetzentwurf nutzt das Instrument der Ziele der Raumordnung zur Festlegung einer Höchstgrenze für die Flächenneuanspruchnahme für Zwecke der Siedlung und des Verkehrs, erweitert das Instrument aber für Zielfestlegungen durch Gesetz (siehe dazu näher unten Nr. 3).

Die Festlegung von Zielen der Raumordnung durch Gesetz beinhaltet, dass sowohl die Festlegung der Höchstgrenze als auch die Zuteilung von Flächenbudgets auf die Gemeinden des Freistaates den Maßstäben einer abschließenden Abwägung genügen müssen, wenngleich das Abwägungsgebot auf der Gesamtebene des Freistaates anders zu handhaben ist, als wenn Zielaussagen für spezifische Räume zu treffen und die dabei berührten spezifischen Belange einzustellen und zu gewichten sind. Auf der räumlichen Gesamtebene des Freistaats ergibt sich die Abwägungsgerechtigkeit der Flächenbudgetierung daraus, dass die quantitative Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme ein legitimes Ziel der Raumordnung ist, weil die Mengenbegrenzung für einen effektiven Schutz des Bodens notwendig ist und den zum Teil gegenläufigen sozioökonomischen Interessen und auch den Rechten der Gemeinden hinreichend Rechnung getragen worden ist.<sup>17</sup> Abwägungsgerecht ist auch die Verteilung der verfügbaren Bauflächenmenge auf die planenden Gemeinden, weil die Zuteilung auf sachgerechten Kriterien beruht, Flächennutzungsvorgänge angemessen berücksichtigt worden sind, die nicht über die kommunale Bauleitplanung gesteuert werden können, und besonderen Härten Rechnung getragen werden kann. In prozeduraler Hinsicht genügt die Regelung den Anforderungen an Abwägungsgerechtigkeit, weil den betroffenen Gemeinden Konsultationsrechte zustehen.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> *Marty*, ZUR 2011, 395, S. 404, *Bizer, et al.*, Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten, Bd. 60/2012, S. 137.

<sup>17</sup> Siehe zu den Anforderungen auch BVerfG, Beschl. v. 12.5.1992, BVerfGE 86, 90, Rn. 57 – Neugliederung von Gemeinden. Siehe auch BayVerfGH Entscheidung vom 17.7.2018, Rn. 57

<sup>18</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.5.1992, BVerfGE 86, 90, Leitsatz 1

Zu Abs. 1: Der Gesetzentwurf setzt den Kommunen eine Höchstgrenze für die planerische Umwidmung bisher unbeplanter Freiflächen im Außenbereich in Siedlungs- und/oder Verkehrsflächen.<sup>19</sup> Unbeplant sind alle Flächen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 Abs. 1 BauGB), für die bislang kein verbindlicher Bauleitplan (qualifizierter Bebauungsplan) im Sinne des BauGB geschaffen worden ist. Der Gesetzentwurf zielt auf die bauleitplanerische, genauer: auf die durch verbindliche Bauleitplanung herbeigeführte, Umwidmung von bisher unbeplanten Flächen im Außenbereich, indem den planenden Gemeinden durch gesetzlich festgelegte Ziele der Raumordnung Flächenbudgets für die Ausübung ihres Rechts auf verbindliche Bauleitplanung vorgegeben werden.

Der Gesetzentwurf will das Flächensparziel mit einer zeitlich gestaffelten Lösung erreichen, die den planenden Gemeinden Anpassungszeiträume gewährt, auch um die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie sicherzustellen. Bis zum Jahr 2023 soll die Höchstmenge jährlich stufenweise auf 8 ha pro Tag reduziert werden und in den Jahren 2024 bis 2026 auf die Zielgröße von 5 ha pro Tag. Für den Zeitraum nach dem 31.12.2026 ist unter Berücksichtigung des Flächensparziels der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung neu über die Budgetierung zu entscheiden, wobei klargestellt wird, dass die Höchstgrenze von 5 ha pro Tag nicht überschritten werden darf. Der Gesetzentwurf dient der Umsetzung der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie, die langfristig eine deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs fordert, bis hin zu einer Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Flächenneuverbrauch.<sup>20</sup> Zugleich wird auf diese Weise auch der Auffassung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs (BayVerfGH) Rechnung getragen, dass Budgetierungen auf einen bestimmten Zeitraum bezogen werden müssen, um praktisch anwendbar zu sein.<sup>21</sup> Eine zeitliche Abstufung im Gesetzentwurf über einen Zeitraum von drei Jahren erscheint sinnvoll, um zum einen den Berechnungsaufwand zu bündeln, und zum anderen auch auf mittelfristige Bevölkerungsveränderung der Kommunen reagieren zu können.

Die Bindung der gemeindlichen Bauleitplanung an das zugewiesene Budget ergibt sich aus der gemeindlichen Pflicht, die Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 BauGB).

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die kommunalen Flächenbudgets 2021 und 2024 für jeweils drei Jahre zugeteilt werden. Die Kommunen müssen das Budget nicht in diesem Zeitraum ausgeben, sondern können es in die nächsten Zuteilungsperioden mitnehmen oder aber anderen Gemeinden übertragen. Die Möglichkeit des „Ansparens“ mindert die Auswirkungen des Flächenbudgets auf die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie und bewirkt damit weitere Handlungsmöglichkeiten der Gemeinden. Nicht zuletzt wird auf diese Weise auch die Auffassung des BayVerfGH<sup>22</sup> berücksichtigt, dass durch zeitraumbezogene Flächenbudgets Kommunen dauerhaft daran gehindert sein könnten, Planungen ab einer bestimmten Größenordnung durchzuführen. Eine zusätzliche Erweiterung gemeindlichen Planungshandelns ermöglicht der Gesetzentwurf dadurch, dass Kommunen sich durch die Rücknahme von Bebauungsplänen und die Sicherstellung von Entsiegelungsmaßnahmen selbst zusätzliche Flächenbudgets schaffen können. Kooperationen zwischen den Gemeinden fördert der Gesetzentwurf dadurch, dass Gemeinden nicht genutzte Budgets auf andere Gemeinden übertragen und hierfür das Instrument öffentlich-rechtlicher Verträge nutzen können.

Zu Abs. 2: Siehe zum degressiven Bevölkerungsmodell und zur Zuweisung durch Gesetz die Begründung unter 5.

Vorhabenträger, die Flächen im Außenbereich auf der Grundlage fachplanungsrechtlicher Entscheidungen (Planfeststellungsbeschlüsse) und auf der Grundlage von Zulassungsentscheidungen gem. § 35 BauGB für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch nehmen, sind von der Budgetierung nicht erfasst, weil die Einbeziehung der

<sup>19</sup> Häufig wird dieser Akt – juristisch nicht ganz präzise – auch als Flächenverbrauch oder Flächenneuinanspruchnahme bezeichnet.

<sup>20</sup> [https://www.nachhaltigkeit.bayern.de/strategie/natuerliche\\_ressourcen/index.htm](https://www.nachhaltigkeit.bayern.de/strategie/natuerliche_ressourcen/index.htm) bzw. die vorherige Publikation: Staatsregierung, Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie, 2013, S. 20ff.

<sup>21</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Juli 2018, Vf. 28-IX-18, Rn. 48

<sup>22</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Juli 2018, Vf. 28-IX-18, Rn. 61

Vorhabenträger in die Budgetierung aufwändig ist und die Budgetberechnung und -teilung praktikabel gehalten werden soll. Darüber hinaus sprechen auch kompetenzrechtliche Gründe gegen die unmittelbare Einbeziehung von Zulassungsentscheidungen in das Budgetierungssystem, weil dadurch das Bodenrecht des Bundes betroffen wäre. Da aber evident ist, dass die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr, die sich außerhalb des Systems der kommunalen Bauleitplanung vollzieht, keine zu vernachlässigende Größe darstellt (aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass etwa ein Drittel der außenbereichsbezogenen Flächenneuanspruchnahmen in Bayern auf die Vorhabenzulassung jenseits der Bauleitplanung zurückgehen)<sup>23</sup>, soll diese Form der Flächenneuanspruchnahme bei der Budgetierung der Gemeinden berücksichtigt werden. In welcher Form die Berücksichtigung zu erfolgen hat, ergibt sich aus der Anlage zu Art. 1a (siehe unten bei 5.). Die Berücksichtigungspflicht ist kompetenzrechtlich unbedenklich, weil sie sich nicht in Widerspruch zum Bundesrecht (Fachplanungsgesetze; BauGB) setzt. Zudem wird durch die Berücksichtigung auch dem Verfassungsgebot der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Freistaat entsprochen (Art. 3 Abs. 2 S. 2 BV), weil beispielsweise Planfeststellungen des Freistaats nicht einem Flächenbudget unterworfen, sondern lediglich pauschaliert berücksichtigt werden. Eine Landespolitik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bleibt daher unberührt.

Zu Abs. 3: Die Regelung stellt sicher, dass Überplanungen von Innenbereichsflächen, z. B. zur Reallozierung von Flächennutzungen, auch ohne ein entsprechendes Budget möglich sind und dass die Gemeinden sich die Rücknahmen nicht realisierter Bebauungspläne und Entsiegelungsmaßnahmen anrechnen lassen können. Dadurch werden Anreize zur Reallozierung von Flächennutzungen gesetzt.

Zu Abs. 4: Die Regelung ermöglicht den Gemeinden eine über ihr Budget hinausgehende Politik der verbindlichen Bauleitplanung, wenn sie nachweisen, dass ihnen von anderen Gemeinden des Freistaats nicht in Anspruch genommene Budgetrechte übertragen worden sind. Eine solche Übertragung kann etwa durch einen städtebaulichen Vertrag erfolgen. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass die Einräumung einer Übertragungsmöglichkeit dazu führen wird, dass sich entsprechende Informationssysteme etablieren werden, die von den Gemeinden genutzt werden können, und sieht daher gegenwärtig keinen Handlungsbedarf, entsprechenden Informationsplattformen einem spezifischen rechtlichen Rahmen zu unterwerfen.

Zu Abs. 5: Der Gesetzentwurf sieht die Einführung einer Härtefallregelung für besondere Fälle vor. Insbesondere soll dem Planungsbedarf, der durch planerisch festgelegte Ziele der Raumordnung ausgelöst wird, Rechnung getragen werden. Damit die Praxis der Härtefallregelung sich nicht negativ auf das Flächensparziel auswirkt, wird eine pauschale Flächenreserve in Höhe von 5 % von dem Budget für die kommunale Bauleitplanung abgezogen. (vgl. Anlage 3 Nr. 3 und die Begründung). Die Praxis der Härtefallentscheidung ist zu dokumentieren, um für spätere Flächenbudgetierungen möglichst bedarfsgerechte Reserven vorzuhalten. Die Entscheidung über die Anerkennung eines Härtefalles trifft die oberste Landesplanungsbehörde.

Zu Abs. 6: Es bedarf eines Flächenbudget-Registers, in dem die gemeindlichen Haben-Werte der Flächenbudgets sowie die die Auf- und Abbuchungen dokumentiert werden. Um Effizienzverluste zu vermeiden und um Manipulationsmöglichkeiten zu begegnen, wird eine staatliche Behörde mit der Zuteilung der Flächenbudgets und das Monitoring betraut. Die oberste Landesplanungsbehörde führt Buch darüber, welche Flächenbudgets den Gemeinden zugeteilt werden, welche u.U. angespart, durch Rücknahme von Bebauungsplänen neu generiert oder abgetreten wurden. Anhand des Registers kann die Behörde entscheiden, ob geplante Bebauungspläne von den vorhandenen Flächenbudgets gedeckt sind oder nicht. Auf Antrag stellt die Behörde den Kommunen den für die Bauleitplanung erforderlichen Nachweis über das Flächenbudget aus. Die Daten des Flächenbudget-Registers sind die Grundlage für einen alle drei Jahre zu erstellenden Monitoringbericht. In dem Monitoringbericht ist auch die Flächeninanspruchnahme jenseits der kommunalen Bauleitplanung zu dokumentieren (vgl. Anlage 3 Nr. 2).

---

<sup>23</sup> Göppel, Flächensparen in Bayern - Eckpunkte für ein nachhaltiges Flächenmanagement, 2018, S. 2f.

**Zu Nr. 3:**

Die Einführung gesetzlicher Ziele der Raumordnung erfordert es, den Begriff der Ziele der Raumordnung im BayLPIG entsprechend anzupassen.

Die landesrechtliche Erweiterung des Begriffs der Ziele der Raumordnung ist kompetenzrechtlich unbedenklich, weil den Ländern im Bereich der Raumordnung ein umfassendes Abweichungsrecht eingeräumt ist.

Die Legaldefinition der Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr stellt sicher, dass verbindliche Bauleitpläne, die einzig dem Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft dienen, nicht in das Budgetierungssystem einbezogen werden. Gleiches gilt für verbindliche Bauleitpläne, die der Flächennutzung für die solare Strahlungsenergie dienen, da der Gesetzgeber hier entsprechende Anreize setzen möchte.

**Zu Nr. 4:**

Die Regelung dient der Klarstellung, dass das Zielabweichungsverfahren (Art. 4 BayLPIG) nicht auf gesetzlich festgelegte Ziele der Raumordnung anwendbar ist, sondern – wie bisher auch – nur für Ziele der Raumordnung, die vom Träger der Raumordnungsplanung festgelegt worden sind.

**Zu Nr. 5:****Zu Anlage 3 Nr. 1:**

Die Berechnung der jährlichen kommunalen Flächenbudgets erfolgt in mehreren Stufen. Um den Gemeinden Zeit zur Anpassung zu lassen, geht der Gesetzentwurf nicht von einer sofortigen Reduzierung der zulässigen täglichen Flächenneuanspruchnahme auf 5 ha pro Tag (ha/d) aus, sondern das landesweite Flächenbudget wird jährlich um einen ha reduziert, bis auf 5 ha/d im Zieljahr 2026. Das landesweite Flächenbudget wird in zwei Zuteilungsperioden auf die Kommunen aufgeteilt (erste Zuteilungsperiode 2021 – 2023; zweite Zuteilungsperiode 2024 – 2026). Für die erste Zuteilungsperiode stehen damit durchschnittlich täglich 9 ha/d, in der zweiten Zuteilungsperiode 2024 – 2026 6 ha/d. zur Verfügung. Diese sind Grundlage für die Berechnung der kommunalen Flächenbudgets.

**Zu Anlage 3 Nrn. 2 und 3:**

Vom landesweiten Flächenbudget sind in der ersten Zuteilungsperiode pauschal 35 Prozent für Flächenneuanspruchnahmen abzuziehen, die nicht auf Bauleitplanung beruhen. Die Pauschale orientiert sich an Expertenschätzungen (siehe die Nachweise oben bei Nr. 3) und damit an den gegenwärtig besten verfügbaren Daten. Schon für die zweite Zuteilungsperiode (2024 – 2026) ist der Abzug aber auf der Grundlage einer Ermittlung der durchschnittlichen nicht auf Bauleitplanung beruhenden Flächenneuanspruchnahme der vergangenen 5 Jahre in Bayern durchzuführen und nicht nur auf einschlägige Expertenschätzungen zu stützen.

Vom landesweiten Flächenbudget für die Bauleitplanung abzuziehen ist darüber hinaus auch eine Flächenreserve i. H. v. 5 Prozent für Härtefälle. Das verbleibende Budget ist gemäß Einwohnerzahl degressiv auf die Kommunen zu verteilen.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Bovet, et al., RuR 2013, 497, S. 503f, Siedentop, et al., in: Meinel (Hrsg.), Handelbare Flächenzertifikate - ein praxistaugliches Instrument?, 2013, S. 15, Henger/Schier, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate. Flächenhandel-Informationspapier Nr. 2

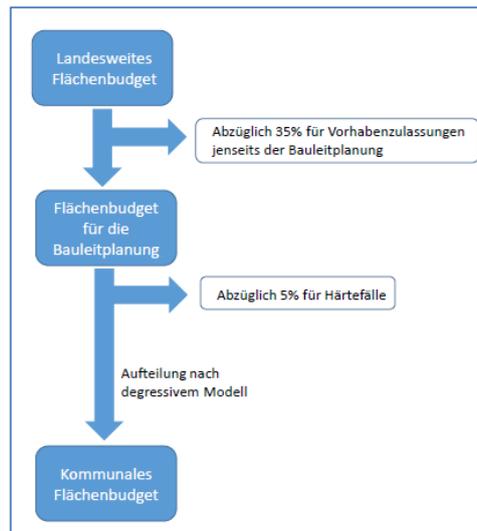


Abbildung: Aufteilung des landesweiten Flächenbudgets

Ein degressiv gestalteter Bevölkerungsschlüssel stellt sicher, dass bevölkerungsreichere Kommunen geringere Flächenbudgets pro Kopf bekommen (qm pro Einwohner und Jahr) als bevölkerungsärmere. Dies ist sinnvoll, da sonst vor allem Großstädte im erheblichen Umfang Flächenbudgets zugeteilt bekämen, die sie mangels verfügbarer Fläche nicht für ihre Siedlungsentwicklung nutzen könnten.<sup>25</sup> Das Kriterium der degressiven Zuteilung bewirkt eine gleichmäßige Verteilung des Spardrucks.<sup>26</sup>

Durch die degressive Ausgestaltung der Budgetverteilung ist zudem den vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof<sup>27</sup> angemahnten „Interessen des öffentlichen Wohls, wie etwa den Schutz des Bodens als natürliche Lebensgrundlage ( Art. 3 Abs. 2 Satz 1, Art. 141 Abs. 1 BV), die Förderung und Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse in ganz Bayern ( Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BV), die Schaffung von ausreichendem Wohnraum ( Art. 106 Abs. 1 und 2 BV) oder die Sicherung von Arbeitsplätzen und wirtschaftlicher Leistungskraft ( Art. 151 ff., 166 BV)“ Rechnung getragen, da mit dem degressiven Verteilungsmodell eine großräumig ausgeglichene Entwicklung erreicht wird.<sup>28</sup>

Für die Zuteilung nach Maßgabe der Einwohnerzahl von Gemeinden spricht neben der Sachgerechtigkeit des Kriteriums auch, dass bei einer Orientierung an der Einwohnerzahl zu einem Stichtag auf anerkannte statistisch verfügbare Daten abgestellt wird. Jede Gemeinde kann aufgrund der Transparenz der Daten die Zuteilungsentscheidung nachvollziehen und kontrollieren; es bedarf keines Expertengremiums, um die Verteilung vorzunehmen oder gegenzurechnen.

#### Zu Anlage 3 Nr. 4

Über das Ergebnis der Ermittlungen und den Zuteilungsvorschlag soll eine Konsultation mit den Gemeinden und mit der Öffentlichkeit erfolgen, um Transparenz herzustellen und etwaige Fehlerquellen frühzeitig zu erkennen. Darüber hinaus dient die Konsultation auch dazu, Aufklärung über besondere Härtelagen zu erzielen. Die Verpflichtung zur Konsultation lässt der zuständigen Behörde einen Durchführungsspielraum, weil Internet-Konsultationen ebenso möglich sind wie etwa Vor-Ort-Anhörungen.

#### Zu Anlage 3 Nr. 5:

Die Zuteilungsentscheidung soll der Gesetzgeber treffen und dabei auch die Ergebnisse der Konsultation berücksichtigen. Die Hochzoning der Entscheidung auf den demokratischen Gesetzgeber dient der demokratischen Legitimation der Zuteilungsentscheidung.

<sup>25</sup> Henger/Schier, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate. Flächenhandels- Informationspapier Nr. 2, S. 8

<sup>26</sup> Göppel, Flächensparen in Bayern - Eckpunkte für ein nachhaltiges Flächenmanagement, 2018, S. 5.

<sup>27</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 17. Juli 2018, Vf. 28-IX-18, Rn. 67

<sup>28</sup> Göppel/Miosga, Flächensparen in Bayern, 2019, Pkt. 2.1