



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Christian Zwanziger, Gülseren Demirel, Thomas Gehring, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Tim Pargent, Stephanie Schuhknecht, Gisela Sengl, Florian Siekmann, Dr. Markus Büchler, Patrick Friedl, Christian Hierneis, Paul Knoblach, Rosi Steinberger, Martin Stümpfig, Hans Urban** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

**zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes
hier: Schutz der bayerischen Kulturlandschaft und nachhaltige Flächennutzung
(5-ha-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 (2021) bei 10,3 ha pro Tag (<https://www.statistik.bayern.de/presse/mitteilungen/2022/pm279/index.html>). Das ist viel zu viel. Unser Boden ist eine endliche Ressource, mit der der Mensch sparsam umgehen muss – zum Erhalt der eigenen Lebensgrundlagen. Die Zunahme des Flächenverbrauchs geht weitgehend zulasten landwirtschaftlicher Flächen (vgl. 18. Raumordnungsbericht Bayern 2013–2017, S. 19). Außerdem wird im Verhältnis zur Entwicklung der Einwohnerzahl deutlich zu viel Fläche verbraucht. Zwischen 1980 und 2019 nahmen die Siedlungs- und Verkehrsflächen laut Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz um mehr als 50 % zu, die Bevölkerung hingegen nur um rund 20 % (vgl. <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/daten.htm>). Als Gründe werden unter anderem ein verstärkter Bau von Gewerbeflächen sowie die Zunahme von Einpersonenhaushalten genannt.

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 messbar. 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.

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Initiatoren.

Die Bundesregierung bekennt sich im aktuellen Koalitionsvertrag dazu, den Flächenverbrauch bis spätestens 2030 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Für Bayern bedeutet dies einen Flächenverbrauch unter 5 ha pro Tag. Mit der Verankerung einer reinen „Richtgröße“ im Bayerischen Landesplanungsgesetz (BayLPIG) hat sich die Staatsregierung gegen eine klare Zielvorgabe entschieden, an der sich die planenden Kommunen bei der Ausweisung von Bauland konkret orientieren könnten.

B) Lösung

Im BayLPIG wird der Flächenverbrauch schrittweise bis zum Jahr 2028 mit einer verbindlichen Mengenvorgabe auf höchstens 5 ha am Tag begrenzt und mit einem Mechanismus verbunden, der dies auch real durchsetzt. Die 5 ha pro Tag entsprechen nach einem Vorschlag der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt (KBU) dem bayerischen Anteil an dem 30-ha-Ziel der Bundesregierung¹. Der Freistaat Bayern legt diesen Vorschlag im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative einer Höchstgrenze für den Flächenverbrauch im BayLPIG 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 Bayern verteilt werden. Als Verteilungsschlüssel soll ein degressives Bevölkerungsmodell genutzt werden, bei dem einwohnerschwächere Gemeinden größere Flächenbudgets pro Kopf bekommen (Quadratmeter pro Einwohner und Jahr) als einwohnerstärkere. 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

Zur Senkung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr bestehen bundesgesetzliche Regelungen sowie Anreize zum Schutz des Bodens, wie etwa das Instrument des Bebauungsplans der Innenentwicklung (§ 13a des Baugesetzbuchs). Dennoch liegt die „Verbrauchs“-Rate bundesweit und auch im Freistaat Bayern nach wie vor 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. Wie der anhaltend hohe Flächenverbrauch im Freistaat Bayern zeigt, ist das Modell einer „Richtgröße“ und das Setzen auf rein freiwillige Maßnahmen gescheitert. Die langjährige Erfahrung in Bayern mit informativem Instrumenten, mit Förderinstrumenten und mit der Etablierung bodenschützender Abwägungsbelange hat gezeigt, dass sie zur Zielerreichung nicht genügen. Gemäß eines von der CSU-Fraktion im Landtag in Auftrag gegebenen Rechtsgutachtens wird bestätigt, dass eine verbindliche

¹ 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.

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 (LT-Drucksache 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 wird, 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. „Planspiel 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 Gesetz vom 23. Dezember 2020 (GVBl. S. 675), geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Art. 1 wird folgender Art. 1a eingefügt:

„Art. 1a

Höchstgrenze für den Flächenverbrauch

(1) ¹Die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr durch die kommunale Bauleitplanung ist bis zum Jahr 2025 auf 8 ha pro Tag und bis zum Jahr 2028 auf 5 ha pro Tag zu begrenzen. ²Zum 1. Januar 2029 wird neu über das landesweite Flächenbudget entschieden, das die für das Zuteilungsjahr 2028 festgelegte Höchstgrenze in Höhe von 5 ha pro Tag nicht überschreiten darf. ³Das langfristige Ziel ist die Erreichung einer nachhaltigen Flächennutzung ohne Neuanspruchnahme von Flächen.

(2) ¹Die Aufteilung des landesweiten Flächenbudgets auf die Gemeinden für die Jahre 2023 bis 2028 erfolgt auf der Grundlage eines degressiven Bevölkerungsmodells nach Maßgabe der Anlage 3 zu diesem Gesetz. ²Die Zuweisung erfolgt im Landesentwicklungsprogramm als Ziel der Raumordnung. ³Bei der Zuteilung ist die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr, die sich voraussichtlich außerhalb der kommunalen Bauleitplanung vollziehen wird, angemessen zu berücksichtigen. ⁴Der Nachweis eines kommunalen Flächenbudgets ist Voraussetzung für die verbindliche Bauleitplanung (Anpassung an die Ziele der Raumordnung). ⁵Verbindliche Bauleitpläne sind der höheren Verwaltungsbehörde vor ihrem Inkrafttreten anzuzeigen (§ 246 Abs. 1a des Baugesetzbuchs – BauGB) und die Nachweise gemäß Satz 4 zu übermitteln.

(3) ¹Als Flächenneuanspruchnahme gilt die Beschlussfassung über einen Bebauungsplan für Siedlung oder Verkehr, es sei denn, die zuständige Verwaltungsbehörde bestätigt, dass der fragliche Plan zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Flächensparziels nach Abs. 1 Satz 1 bereits Planreife nach § 33 BauGB erlangt hatte. ²Nicht als eine Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr gilt eine Bauleitplanung, die den bestehenden Innenbereich überplant und damit der Innenentwicklung dient. ³Nicht als Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr gilt auch eine verbindliche Bauleitplanung, wenn die planende Gemeinde zuvor im selben Umfang rechtsgültige Bebauungspläne aufgehoben und den Nachweis erbracht hat, dass eine Entsiegelung in den entsprechenden Gebieten sichergestellt ist.

(4) ¹Die 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 im von der planenden Gemeinde zusätzlich in Anspruch genommenen Umfang nicht ausschöpfen und das Flächensparziel dadurch insgesamt gewahrt ist. ²Die Gemeinden sind berechtigt, zur vollständigen oder teilweisen Übertragung ihres Budgets untereinander städtebauliche Verträge nach Maßgabe der Art. 54 ff. des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes abzuschließen. ³Die Gemeinden sind zudem berechtigt, nicht in Anspruch genommene Flächenbudgets in die nächsten Zuteilungsperioden mitzunehmen (Ansparen). ⁴Die oberste Landesplanungsbehörde

evaluiert die Anwendung dieser Bestimmungen nach drei Jahren und erstattet dem Landtag spätestens bis zum 30. Juni 2026 Bericht.

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

(6) ¹Bei der obersten Landesplanungsbehörde wird ein Flächenbudgetregister geführt, in dem für jede Gemeinde ein Flächenkonto eingerichtet wird, das den Habenwert ab dem Inkrafttreten des Landesentwicklungsprogramms sowie Auf- und Abbuchungen dokumentiert. ²Sie stellt Gemeinden auf Antrag einen Nachweis über deren Flächenbudget aus. ³Alle 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.“

2. Art. 2 wird wie folgt geändert:

a) In Nr. 8 wird der Punkt am Ende durch ein Semikolon ersetzt.

b) Folgende Nr. 9 wird angefügt:

„9. Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr:

¹Die Ausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen im Außenbereich erfolgt durch verbindliche Bauleitplanung. ²Siedlungs- und Verkehrsflächen sind Gebäude- und Freiflächen, Betriebsflächen und Verkehrsflächen sowie öffentliche und private Grünflächen, soweit diese durch verbindliche Bauleitplanung festgesetzt sind. ³Nicht zu den Siedlungs- und Verkehrsflächen gehören Flächen für den Ausgleich im Sinne von § 1a Abs. 3 BauGB, die durch verbindliche Bauleitplanung festgesetzt sind. ⁴Nicht als Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr gelten Bebauungspläne zur Ermöglichung der Nutzung erneuerbarer Energien. ⁵Der 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 Abs. 2 BauGB.“

3. Dem Art. 4 Abs. 1 wird folgender Satz 4 angefügt:

„⁴Dieser Absatz findet keine Anwendung auf die Zuweisung des Flächenbudgets gemäß Art. 1a Abs. 2 Satz 2.“

4. Folgende Anlage 3 wird angefügt:

„Anlage 3 (zu Art. 1a)

1. ¹Die oberste Landesplanungsbehörde ermittelt für die Jahre 2023 bis 2028 das landesweit zulässige Flächenbudget für die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr. ²Sie legt dabei für die Jahre 2023 bis 2025 (erste Zuteilungsperiode) eine durchschnittliche tägliche Flächenneuanspruchnahme von 9 ha (2023: 10 ha; 2024: 9 ha; 2025: 8 ha) und für die Jahre 2026 bis 2028 (zweite Zuteilungsperiode) eine durchschnittliche tägliche Flächenneuanspruchnahme von insgesamt 6 ha (2026: 7 ha, 2027: 6 ha, 2028: 5 ha) zugrunde.

2. ¹Von 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. ²Die oberste Landesplanungsbehörde setzt in der ersten Zuteilungsperiode pauschal 35 % des Flächenbudgets für diesen Sonderbereich an. ³Für die zweite Zuteilungsperiode und für spätere Zuteilungsperioden orientiert sich die oberste Landesplanungsbehörde an der durchschnittlichen Flächenneuanspruchnahme durch Zulassungsentscheidungen im Wege von Planfeststellungsbeschlüssen und Genehmigungen auf der Grundlage von § 35 BauGB der vergangenen fünf Jahre in Bayern.

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

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

Zu § 1

Allgemeines:

„Boden ist ein nicht vermehrbares 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.“² Die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland lag in den Jahren 2012 bis 2015 bei durchschnittlich 66 ha/d, 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.³ Nach Schätzungen sind rund 50 % der Siedlungs- und Verkehrsflächen versiegelt.⁴ Flächenneuanspruchnahme findet in Deutschland losgelöst von der Bevölkerungsentwicklung statt.⁵ 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.⁶ Das lässt sich für die Nachfrageseite auf einen steigenden Pro-Kopf-Wohnflächenverbrauch, den Remanenzeffekt⁷, und auf den Wunsch vieler Familien, im Grünen zu wohnen, zurückführen.⁸ Auf der Angebotsseite tragen die Kommunen sehr wesentlich zur Flächenneuanspruchnahme bei, weil sie fortgesetzt Baugebiete ausweisen,

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

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

⁴ 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>

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

⁶ SRU, Umweltgutachten 2016: Impulse für eine integrative Umweltpolitik, 2016, Tz. 282.

⁷ 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>).

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

um die Neuansiedelung von Einwohnern sowie Gewerbe zu fördern und Steuereinnahmen zu erhöhen.⁹

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/d zu verringern und die Innenentwicklung der Städte gegenüber einer Außenentwicklung deutlich zu stärken.¹⁰ 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).¹¹ In ihrer „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016“ proklamiert die Bundesregierung für 2030 sogar eine Flächenverbrauchsobergrenze von „unter 30 ha täglich“. ¹² Das Flächensparziel stützt sich auf Art. 20a des Grundgesetzes (GG) sowie auf die einschlägigen Regelungen zum Schutz der Umwelt in der Bayerischen Verfassung (BV), die mit Blick auf den Schutz des Bodens einen sehr konkreten Niederschlag gefunden haben (Art. 141 Abs. 1 Satz 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 Bauleitplanung¹³, auf die Einführung des besonderen Planungstyps „Bebauungspläne der Innenentwicklung“ (§ 13a des Baugesetzbuchs – 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 Satz 4 BauGB)¹⁴, hinzuweisen. Der Flächenverbrauch konnte u. a. auch dadurch zwar deutlich abgesenkt werden, ist aber noch weit vom Ziel 30 ha entfernt. Es müssen daher auch landesrechtliche Möglichkeiten des Flächensparens ergriffen werden, um 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 Freistaates Bayern setzt. Das Budget für das Zieljahr 2028 orientiert sich an dem auf Bayern entfallenden Anteil des 30-ha-Ziels der Bundesregierung.¹⁵ Die Gemeinden des Freistaates Bayern 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 ihrem Inkrafttreten der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen und die notwendigen Nachweise über die Einhaltung des Flächenbudgets beizulegen.¹⁶

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

Der Gesetzesentwurf beruht auf der Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Raumordnung (Art. 72 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 Nr. 4 und Art. 74 Nr. 31 GG). Im Bereich der

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.

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

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 § 1 Nr. 1

Der Gesetzentwurf legt eine zahlenmäßig festgeschriebene Höchstgrenze des Flächenverbrauchs in ganz Bayern im Wege einer Zielvorgabe von 5 ha/d für das Jahr 2028 fest und sieht eine konkrete Zuweisung eines Flächenbudgets an die Gemeinden im Landesentwicklungsprogramm als Ziel der Raumordnung vor.

Die Festlegung von Zielen der Raumordnung beinhaltet, dass die Zuteilung von Flächenbudgets auf die Gemeinden des Freistaates Bayern den Maßstäben einer abschließenden Abwägung genügen muss und dabei Zielaussagen für spezifische Räume zu treffen und die dabei berührten spezifischen Belange einzustellen und zu gewichten sind. Auf der räumlichen Gesamtebene des Freistaates Bayern ergibt sich die Abwägungsgerechtigkeit der Flächenbudgetierung von 5 ha/d im Wege einer verbindlichen Leitlinie für die Landesentwicklungsplanung daraus, dass die quantitative Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme 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.¹⁷ 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 im Rahmen der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms zustehen.¹⁸

Zu Art. 1a Abs. 1

Bei der in Satz 1 festgelegten Höchstgrenze für die planerische Umwidmung bisher unbeplanter Freiflächen im Außenbereich in Siedlungs- und/oder Verkehrsflächen handelt es sich um der planerischen Abwägung vorgelagertes zwingendes Recht.¹⁹ 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. Dazu zählen aber solche Flächen nicht, für die ein in Aufstellung befindlicher Bebauungsplan zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bereits Planreife im Sinne des § 33 BauGB erlangt hat, weil in diesen Fällen davon auszugehen ist, dass das Aufstellungsverfahren bereits weit fortgeschritten ist. Der Gesetzentwurf zielt auf die bauleitplanerische, genauer auf die durch verbindliche

¹⁷ Siehe zu den Anforderungen auch BVerfG, Beschl. v. 12.05.1992, BVerfGE 86, 90, Rn. 57 – Neugliederung von Gemeinden. Siehe auch BayVerfGH, Entscheidung vom 17.07.2018, Rn. 57.

¹⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.05.1992, BVerfGE 86, 90, Leitsatz 1.

¹⁹ Diroll/Greim-Diroll, Quantifizierte Vorgaben für die Flächeninanspruchnahme, NuR 2019, 91 (93).

Bauleitplanung herbeigeführte, Umwidmung von bisher unbeplanten Flächen im Außenbereich, indem den planenden Gemeinden im Landesentwicklungsprogramm als Ziele der Raumordnung festgelegte Flächenbudgets für die Ausübung ihres Rechts auf verbindliche Bauleitplanung vorgegeben werden, deren Zuteilung sich aus der zwingenden Zielvorgabe von 5 ha/d in ganz Bayern ableitet.

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 2025 soll die Höchstmenge jährlich stufenweise auf 8 ha pro Tag reduziert werden und in den Jahren 2026 bis 2028 auf die Zielgröße von 5 ha pro Tag. Für den Zeitraum nach dem 31.12.2028 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.²⁰ 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.²¹ 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 Bevölkerungsveränderungen der Kommunen reagieren zu können.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die kommunalen Flächenbudgets 2023 und 2026 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 BayVerfGH²² berücksichtigt, dass durch zeitraumbezogene Flächenbudgets Kommunen dauerhaft daran gehindert sein könnten, Planungen ab einer bestimmten Größenordnung durchzuführen. 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 Art. 1a Abs. 2

Siehe zum degressiven Bevölkerungsmodell und zur Zuweisung im Landesentwicklungsprogramm die Begründung unter Nr. 4.

Vorhabenträger, die Flächen im Außenbereich auf der Grundlage fachplanungsrechtlicher Entscheidungen (Planfeststellungsbeschlüsse) und auf der Grundlage von Zulassungsentscheidungen gemäß § 35 BauGB für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch nehmen, sind von der Budgetierung nicht erfasst, weil die Einbeziehung der Vorhabenträger in die Budgetierung aufwändig ist und die Budgetberechnung und -zuteilung 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)²³, soll diese Form der Flächenneuanspruchnahme bei der Budgetierung der Gemeinden berücksichtigt

²⁰ https://www.nachhaltigkeit.bayern.de/strategie/natuerliche_ressourcen/index.htm bzw. die vorherige Publikation: Staatsregierung, Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie, 2013, S. 20 ff.

²¹ BayVerfGH, Entscheidung vom 17.07.2018, Vf. 28-IX-18, Rn. 48.

²² BayVerfGH, Entscheidung vom 17.07.2018, Vf. 28-IX-18, Rn. 61.

²³ Göppel, Flächensparen in Bayern – Eckpunkte für ein nachhaltiges Flächenmanagement, 2018, S. 2 f.

werden. In welcher Form die Berücksichtigung zu erfolgen hat, ergibt sich aus der Anlage zum Art. 1a (unter Nr. 4). 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 Bayern entsprochen (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BV), weil beispielsweise Planfeststellungen des Freistaates Bayern nicht einem Flächenbudget unterworfen, sondern lediglich pauschaliert berücksichtigt werden. Eine Landespolitik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bleibt daher unberührt. Satz 4 stellt deklaratorisch fest, dass die Bauleitplanung an das Flächenbudget gebunden ist und die Nichtbeachtung die Unwirksamkeit des Bauleitplans zur Folge hat. Dies folgt bereits aus der Anpassungspflicht der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB (und § 4 Abs. 1 ROG), da im BauGB die Voraussetzungen für die (Un-)Wirksamkeit eines Bauleitplans abschließend geregelt werden und diese aufgrund der Ausgestaltung des im Landesentwicklungsplan zugewiesenen Flächenbudgets als Ziel der Raumordnung hier anwendbar sind. Satz 5 implementiert eine Anzeigepflicht nach § 246 Abs. 1a BauGB, um eine aktuelle Datengrundlage für die Flächenneuinanspruchnahme zu schaffen.

Zu Art. 1a 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 nachgewiesene Entsiegelungsmaßnahmen anrechnen lassen können. Dadurch werden Anreize zur Reallozierung von Flächennutzungen gesetzt. Zugleich liegt hierin eine Erweiterung der Möglichkeiten gemeindlichen Planungshandelns, da Kommunen sich durch die Rücknahme von Bebauungsplänen und die Sicherstellung von Entsiegelungsmaßnahmen selbst zusätzliche Flächenbudgets schaffen können. Diese Regelung trägt damit auch dazu bei, den etwaigen Eingriff in die kommunale Planungshoheit abzumildern.

Zu Art. 1a 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 Freistaates Bayern nicht in Anspruch genommene Budgetrechte übertragen worden sind. Eine solche Übertragung kann etwa durch einen städtebaulichen Vertrag erfolgen, es gelten die Grundsätze der Art. 54 ff. des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes. 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, entsprechende Informationsplattformen einem spezifischen rechtlichen Rahmen zu unterwerfen. Um die Erfahrungen mit den Bestimmungen des Abs. 4 zu dokumentieren und das Erfordernis eines spezifischeren rechtlichen Rahmens für einen Flächenzertifikatehandel der Gemeinden für die Funktionsfähigkeit der Bestimmungen in der Praxis durch den Gesetzgeber beurteilen zu können, wird eine Pflicht der obersten Landesplanungsbehörde vorgesehen einschließlich einer Berichtspflicht gegenüber dem Landtag, die bis zum 30. Juni 2026 zu erfüllen ist.

Zu Art. 1a Abs. 5

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung einer Härtefallregelung für besondere Fälle vor, um die Verhältnismäßigkeit der Regelung im Hinblick auf den Eingriff in die durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistete kommunale Planungshoheit sicherzustellen.²⁴ Insbesondere soll dem Planungsbedarf, der durch (andere) planerisch festgelegte Ziele der Raumordnung ausgelöst wird, Rechnung getragen werden. Härtefälle können außerdem entstehen, wenn Gemeinden durch eine nicht absehbare Entwicklung in eine Situation geraten, die eine erhöhte Flächenausweisung unabdingbar macht.²⁵ Mit der Härtefallregelung können auch Fälle erfasst werden, in denen die Gemeinde den Nachweis erbringt, dass kein Innenverdichtungspotenzial besteht und die betreffende Planung dennoch zur

²⁴ Diroll/Greim-Diroll, Quantifizierte Vorgaben für die Flächeninanspruchnahme, NuR 2019, 91 (97).

²⁵ Bizer et. al., Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten, UBA Texte 60/12, S. 123.

Wahrung der Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinde erforderlich ist.²⁶ Die Gemeinden haben gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Der Begriff der „Erforderlichkeit“ ist grundsätzlich für den Einzelfall auszulegen, wobei die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion der Bauleitplanung, die sich aus dem Planmäßigkeit gebot ergebenden Pflichten und die Planungsgrundsätze und -leitlinien nach Abs. 5 und 6 heranzuziehen sind.²⁷ Eine Verdichtung zur Planungspflicht ist dann anzunehmen, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen.²⁸ Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn ein durch Zuzug bedingter hoher Wohnraumbedarf besteht, dem nur durch eine Ausweisung neuer Wohngebiete im Außenbereich abgeholfen werden kann. Die Erforderlichkeit einer Planung kann sich auch aus Gründen der Daseinsvorsorge ergeben, zu deren Gewährleistung die Gemeinde verpflichtet ist. 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 Härtefalls trifft die oberste Landesplanungsbehörde.

Zu Art. 1a Abs. 6

Es bedarf eines Flächenbudgetregisters, in dem die gemeindlichen Habenwerte der Flächenbudgets sowie die Auf- und Abbuchungen dokumentiert werden. Für die Habenwerte ist als Stichtag auf das Inkrafttreten des Landesentwicklungsprogramms abzustellen, um im Wege der Rechtsklarheit und Einheitlichkeit sicherzustellen, dass die Bestandserfassung von allen Gemeinden am gleichen Tag erfolgt. Um Effizienzverluste zu vermeiden und um Manipulationsmöglichkeiten zu begegnen, wird eine staatliche Behörde mit der Zuteilung der Flächenbudgets und dem 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 Flächenbudgetregisters 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).

Zu § 1 Nr. 2

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 erneuerbaren Energien dienen, da der Gesetzgeber hier entsprechende Anreize setzen möchte.

Zu § 1 Nr. 3

Die Regelung dient der Klarstellung, dass das Zielabweichungsverfahren (Art. 4 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes – BayLPIG) nicht auf das als Ziel der Raumordnung festgelegte Flächenbudget anwendbar ist. Grund für diese Regelung ist, dass das Zielabweichungsverfahren nicht sinnvoll auf die Zuweisung von Flächenbudgets angewandt werden kann, ohne die Einhaltung der Zielvorgabe des Art. 1a Abs. 1 Satz 1 zu gefährden. Eine Zielabweichung nach Maßgabe des Art. 4 BayLPIG soll deshalb nicht möglich sein. Zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die kommunale Planungshoheit können Ausnahmen von dem im Landesentwicklungsprogramm zugewiesenen Flächenbudget aber im Rahmen der Härtefallregelung nach Art. 1a Abs. 5 Satz 1 BayLPIG-E gemacht werden. Zugleich dient auch die Möglichkeit, Budgets interkommunal zu übertragen, der Abmilderung des Eingriffs in die kommunale Planungshoheit. Hiermit verbleiben den Gemeinden ausreichend planerische Spielräume, sodass von

²⁶ Bizer et. al., Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten, UBA Texte 60/12, S. 124; dieses Problem ebenfalls skizzierend: Diroll in NuR 2019, 91 (97).

²⁷ Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 15. Aufl. 2022, BauGB § 1 Rn. 28.

²⁸ BeckOK BauGB/Dirnberger, 55. Ed. 1.8.2021, BauGB § 1 Rn. 45.

einer verhältnismäßigen Begrenzung der Möglichkeiten der kommunalen Planungshoheit ausgegangen werden kann, die geeignet und erforderlich ist, um das Ziel des Art. 1a Abs. 1 Satz 1 zu erreichen.

Zu § 1 Nr. 4

Zu Anlage 3 Nr. 1

Die Berechnung der jährlichen kommunalen Flächenbudgets erfolgt in mehreren Stufen und auf Grundlage einer Datenerhebung durch die oberste Landesplanungsbehörde. Um den Gemeinden Zeit zur Anpassung zu lassen, geht der Gesetzentwurf nicht von einer sofortigen Reduzierung der zulässigen täglichen Flächenneuanspruchnahme auf 5 ha/d aus, sondern das landesweite Flächenbudget wird jährlich um einen Hektar reduziert bis auf 5 ha/d im Zieljahr 2028. Das landesweite Flächenbudget wird in zwei Zuteilungsperioden auf die Kommunen aufgeteilt (erste Zuteilungsperiode 2023–2025; zweite Zuteilungsperiode 2026–2028). Für die erste Zuteilungsperiode stehen damit durchschnittlich täglich 9ha/d, in der zweiten Zuteilungsperiode 2026–2028 6 ha/d zur Verfügung. Diese sind Grundlage für die Berechnung der kommunalen Flächenbudgets.

Zu Anlage 3 Nr. 2

Vom landesweiten Flächenbudget sind in der ersten Zuteilungsperiode pauschal 35 % für Flächenneuanspruchnahmen abzuziehen, die nicht auf Bauleitplanung beruhen. Die Pauschale orientiert sich an Expertenschätzungen (siehe die Nachweise oben bei Nr. 2) und damit an den gegenwärtig besten verfügbaren Daten. Schon für die zweite Zuteilungsperiode (2026–2028) ist der Abzug aber auf der Grundlage einer Ermittlung der durchschnittlichen nicht auf Bauleitplanung beruhenden Flächenneuanspruchnahme der vergangenen fünf Jahre in Bayern durchzuführen und nicht nur auf einschlägige Expertenschätzungen zu stützen.

Zu Anlage 3 Nr. 3

Vom landesweiten Flächenbudget für die Bauleitplanung abzuziehen ist darüber hinaus auch eine Flächenreserve i. H. v 5 % für Härtefälle. Das verbleibende Budget ist gemäß Einwohnerzahl degressiv auf die Kommunen zu verteilen.²⁹ Ein degressiv gestalteter Bevölkerungsschlüssel stellt sicher, dass bevölkerungsreichere Kommunen geringere Flächenbudgets pro Kopf bekommen (Quadratmeter 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.³⁰ Das Kriterium der degressiven Zuteilung bewirkt eine gleichmäßige Verteilung des Spardrucks.³¹

Durch die degressive Ausgestaltung der Budgetverteilung ist zudem den vom BayVerfGH³² 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.³³

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.

²⁹ Bovet, et al., RuR 2013, 497, S. 503 f., 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.

³⁰ Henger/Schier, Allokationsplan für die kostenlose Erstzuteilung der Zertifikate. Flächenhandel-Informationspapier Nr. 2, S. 8.

³¹ Göppel, Flächensparen in Bayern - Eckpunkte für ein nachhaltiges Flächenmanagement, 2018, S. 5.

³² BayVerfGH, Entscheidung vom 17.07.2018, Vf. 28-IX-18, Rn. 67.

³³ Göppel/Miosga, Flächensparen in Bayern, 2019, Pkt. 2.1.

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. Die Konsultation soll spezifisch zu den neuen Flächenzertifikaten und deren Berechnungsparametern erfolgen und zusätzlich zu den Beteiligungsmöglichkeiten der Gemeinden auf Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms durchgeführt werden. Ihre Ergebnisse sind bei der Festlegung der Flächenbudgets für die einzelnen Gemeinden im Landesentwicklungsprogramm zu berücksichtigen.