

# Flächensparen in Bayern

## Eckpunkte für ein nachhaltiges Flächenmanagement

Josef Göppel – 03. Oktober 2018

---

### Präambel

Der Flächenverbrauch in Bayern liegt aktuell bei rund **10 ha pro Tag** (9,8 ha/Tag 2016 auf ALKIS-Basis).

Das Wort **Verbrauch** ist hier deswegen angebracht, weil auf diesen Flächen keine Nahrungsmittel mehr erzeugt werden können, Wasser nicht mehr versickern kann, Menschen sich nicht mehr erholen können und die natürliche Lebewelt dort nicht mehr existieren kann. Das Nachhaltigkeitsziel sieht deshalb eine **Halbierung** der Inanspruchnahme frischer Flächen vor.

Der sparsame Umgang mit knappen Ressourcen ist ein Grundelement konservativer Politik und entspricht auch den wirtschaftspolitischen Prinzipien der CSU.

### Zusammenfassung

Das künftige **Flächenmanagement Bayern** soll an die **Systematik des kommunalen Finanzausgleichs** anknüpfen. Die Aufteilung des jährlichen landesweiten Flächenbudgets an die Gemeinden soll **nach gewichteten Faktoren** erfolgen. Landtag und Staatsregierung können damit den gesamten Vorgang stets steuernd in der Hand behalten.

Basis des Vorschlags ist die **reale Entwicklung der letzten fünf Jahre** und daraus abgeleitet die gleichmäßige Verteilung des Spardrucks auf alle Gemeindegrößen.

Für Härtefälle mit erheblicher Entwicklungswirkung soll es **Ausnahmen** von der landesweiten Obergrenze geben.

Die jährlichen Budgets verfallen nicht. Entsiegelungen können gegengerechnet werden. Eine Gemeinde mit 5000 Einwohnern kann nach diesem Vorschlag in einem Flächennutzungszeitraum von 15 Jahren zum Beispiel noch 10 Hektar zusätzliches Land überbauen.

Die rechtliche Verankerung erfolgt im Art. 141 der Bayerischen Verfassung sowie in den materiellen Planungsvorgaben des Landesplanungsgesetzes.

# I. Vorschlag

## 1.

In die Bayerische Verfassung wird ein **Flächenspargebot** aufgenommen.

Der Text in Artikel 141 Absatz 1 wird wie folgt ergänzt:

Satz 3: „Mit Naturgütern *sowie Grund und Boden* ist schonend und sparsam umzugehen.“

Satz 4: „An diese Verpflichtung sind staatliche Behörden, kommunale Gebietskörperschaften sowie juristische Personen des Privatrechts, die durch die öffentliche Hand beherrscht werden, gebunden.“

Der bisherige Satz 4 wird zu Satz 5.

## 2.

In den materiellen Planungsvorgaben des Landesplanungsgesetzes wird eine **verbindliche Obergrenze** von 5 ha pro Tag für die Erhöhung der Siedlungs- und Verkehrsfläche festgelegt.

# II. Umsetzung

Die **Aufteilung** des jährlich verfügbaren landesweiten Flächenbudgets an die Gemeinden erfolgt wie **beim kommunalen Finanzausgleich** mit einem System gewichteter Faktoren.

Damit können Landtag und Staatsregierung  
**den gesamten Vorgang stets steuernd in der Hand behalten.**

Die Einführung des Flächenmanagements kann **schrittweise** erfolgen.

Für Härtefälle mit erheblicher Entwicklungsauswirkung soll es die Möglichkeit einer **Ausnahme** von der landesweiten Obergrenze geben.

**Entsiegelungen** können gegengerechnet werden. Sie erhöhen also das verfügbare Flächenbudget. Es ist auch jederzeit möglich, für kleine Gemeinden einen Sockelbetrag einzuführen.

Bei der Aufteilung auf die Gemeinden ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Kommunen mit ihrer Bauleitplanung nicht die einzigen Verursacher von Flächenverbrauch sind. Ihr Anteil beträgt nur 65 %.

**Überörtliche Maßnahmen** aufgrund von Baugenehmigungen im Außenbereich nach § 35 BauGB, Planfeststellungsverfahren, Genehmigungen nach Fachrecht sowie der Bundesverkehrswegeplanung bewirken zusammen 35 % der Flächeninanspruchnahme.

Für das künftig verfügbare **Flächenbudget** ergibt sich im Anhalt an den durchschnittlichen Bedarf der letzten fünf Jahre folgende **Aufteilung**:

Bauleitplanung Kommunen	65 %
Baugenehmigungen im Außenbereich durch Landratsämter nach §35 BauGB	10 %
Planfeststellungsverfahren der Bezirksregierungen	10 %
Fachgenehmigungen von Landesbehörden	7 %
Projekte nach Bundesverkehrswegeplan	8 %

Bei der **Verteilung** der Minderung **auf die Gemeinden** ist zu bedenken, dass große Kommunen pro Kopf eine wesentlich dichtere Flächenbelegung aufweisen als kleine Gemeinden. Von daher ist es nicht gerechtfertigt, große Städte dem gleichen Anpassungsdruck auszusetzen wie kleinere Gemeinden, zumal alle großen Städte Magneten für Zuwanderung sind und unter Engpässen auf dem Wohnungsmarkt leiden. Großstädte haben folglich im Prinzip Bedarf für mehr Fläche. Andererseits haben große Städte nicht die Flächenreserven, um viel Bauland ausweisen zu können. Eine üppige Zuteilung können sie auf ihrem Territorium gar nicht verwerten. Außerdem will die Landespolitik Überhitzungstendenzen gezielt entgegenwirken.

Die tatsächliche Flächeninanspruchnahme der letzten fünf Jahre gibt einen deutlichen Hinweis für die Aufteilung des Flächenbudgets auf die Gesamtheit der Gemeinden. Je kleiner die Gemeinde, desto höher ist der Flächenverbrauch pro Einwohner. In den Gemeinden unter 5000 Einwohnern liegt er 4mal so hoch wie in Großstädten. Das ist die mathematische Konsequenz der rechnerischen Aufteilung flächengleicher Bauprojekte auf weniger Einwohner. Will man also den Spardruck gleichmäßig auf alle Gemeinden verteilen, so bietet es sich an, entsprechend dieser mathematischen Reihe vorzugehen.

Ich schlage deshalb eine **Verteilung nach Bevölkerung** mit einem **gleichmäßigen Spardruck** für alle Gemeindegrößen vor. Ausgangslage ist das reale Geschehen der letzten fünf Jahre.

*Das landesweite Flächenbudget errechnet sich wie folgt:*

365 Tage X 5 ha = 1825 ha/Jahr: 13 Mio. Einwohner =

**1,4 m<sup>2</sup>/Einwohner/Jahr.**

Davon entfallen auf die Kommunen

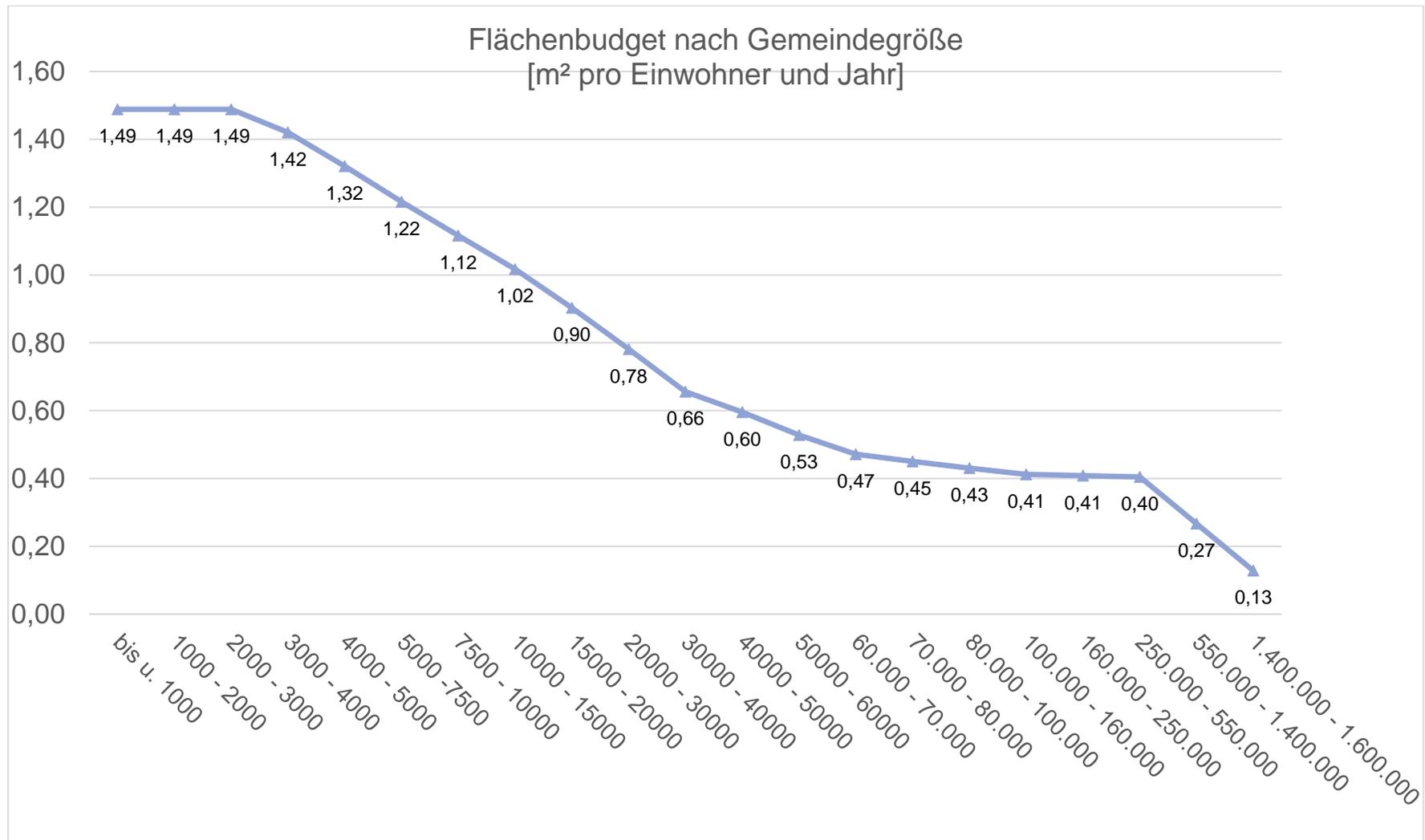
65% = **0,9 m<sup>2</sup>,**

auf überörtliche Maßnahmenträger

35% = **0,5 m<sup>2</sup>**

je Einwohner und Jahr.

Das Flächenbudget beträgt gestaffelt nach Gemeindegrößenklassen in Quadratmetern pro Einwohner und Jahr



Gemeindegröße	Flächenbudget nach Gemeindegrößen
	m <sup>2</sup> pro Einwohner und Jahr
bis u. 1000	1,49
1000 - 2000	1,49
2000 - 3000	1,49
3000 - 4000	1,42
4000 - 5000	1,32
5000 -7500	1,22
7500 - 10000	1,12
10000 - 15000	1,02
15000 - 20000	0,90
20000 - 30000	0,78
30000 - 40000	0,66
40000 - 50000	0,60
50000 - 60000	0,53
60.000 - 70.000	0,47
70.000 - 80.000	0,45
80.000 - 100.000	0,43
100.000 - 160.000	0,41
160.000 - 250.000	0,41
250.000 - 550.000	0,40
550.000 - 1.400.000	0,27
1.400.000 - 1.600.000	0,13

Der Bevölkerungsschlüssel kann um **politische Steuerungsziele** oder bestimmte Förderbedarfe ergänzt werden. Auf dem Portal des Statistischen Landesamtes liegen ausreichend Informationen, um die Gemeinden nach mehreren Kriterien zu charakterisieren und daraus Verteilschlüssel abzuleiten. Denkbar sind folgende Faktoren:

- Finanzkraft
- Gemeindefläche
- bereits vorhandene Siedlungsfläche
- noch vorhandener Freiraum
- besonderer Handlungsbedarf nach Landesentwicklungsprogramm.

Für die Masse der Gemeinden ist es fast egal, nach welchen Zusatzkriterien verteilt wird, weil sich Effekte gegenseitig aufheben. Der Verteilungsschlüssel kann jedoch jederzeit nach raumordnerischen Erfordernissen oder regionalem Förderbedarf angepasst werden. Die mit steigender Gemeindegröße fallende Verteilung pro Einwohner (**degressiver Bevölkerungsschlüssel**) knüpft am bisherigen realen Geschehen an, verteilt den Spardruck gleichmäßig auf alle Gemeinden und bildet die gesamtpolitische Zielsetzung am besten ab. Jede Gemeinde kann ihr Flächenbudget **über mehrere Jahre ansammeln** und später kompakt verwenden. Gemeinden bis zu 5.000 Einwohner können in einem Flächennutzungszeitraum von 15 Jahren zum Beispiel 10 ha frisches Land überbauen. Da die Durchschnittsgröße der 2031 kreisangehörigen Gemeinden bei 4530 Einwohnern liegt, entfällt auf nahe die Hälfte der Gemeinden ein Flächenbudget über 1,4 m<sup>2</sup> pro Einwohner und Jahr.

Selbstverständlich können Gemeinden ihre Flächenzuteilungen auch für bestimmte Projekte im gegenseitigen Interesse **zusammenlegen**.

Die **staatlichen Planungsträger** müssen dem für die Landesentwicklung zuständigen Ministerium ihre bewilligten Vorhaben und konkreten Planungen einmal jährlich anzeigen. Von dort erhalten sie steuernde Hinweise zur Einhaltung ihres anteiligen Budgets für zusätzliche Flächenüberbauung. Dessen Realisierung richtet sich zwar nach landespolitischen Schwerpunkten, doch für die Durchschaubarkeit des Flächenverbrauchs im behördlichen Sektor ist auch hier eine regionale Aufteilung erforderlich.

### III. Wirkungen

Auf den ersten Blick mag die Pflicht zur Einfügung in ein landesweites Flächenmanagement provokant erscheinen. Bayern gewinnt damit aber die Erhaltung seines typischen **Landescharakters** und seiner **Anziehungskraft** in der Globalisierung. Sicherlich erfordern Innenentwicklung und flächensparendes Bauen im Einzelfall mehr Mühe. Das bewahrt aber grüne Freiräume zwischen den Ortschaften, offene Talräume und landschaftsprägende Hangkanten frei von monotonen Gewerbebauten. Die große Mehrzahl der Akteure in Kommunen und Ämtern wird die neue Herangehensweise bald als normale Randbedingung ihrer Arbeit empfinden und vorausschauend danach handeln.

Die häufig vorgebrachte **Verteuerung** des Bodens bei Verknappung des Angebots im Außenbereich lässt sich vermeiden, wenn die Einführung des Flächenmanagements im **Gleichschritt mit den Vorschlägen des Bayerischen Gemeindetags** für ein Innenentwicklungs- und Flächenspargesetz erfolgt:

- Einführung eines Gemeinwohlgrundes Innenentwicklung und Brachflächenaktivierung
- Ausweitung des gemeindlichen Vorkaufrechts auf Mischgebietsflächen
- staatliche Förderung für gemeindliche Rückbaugebote
- gemeindliche Zugriffsmöglichkeit auf Bauruinen
- vereinfachte Aufhebung nicht genutzter Bebauungspläne
- Entschädigungspflicht bei Aufhebung von Bebauungsplänen entschärfen
- die Vereinbarung einer Baupflicht in städtebaulichen Verträgen
- die Größe privilegierter landwirtschaftlicher Vorhaben im Außenbereich begrenzen
- erhöhte Grundsteuer auf gehortete Grundstücke
- Aufgabe landwirtschaftlicher Gebäude in Ortskernen steuerlich nicht als überführtes Betriebsvermögen behandeln
- mehrgeschossige Anlage von Stellplätzen
- Einführung einer Flächenverträglichkeitsprüfung für großvolumige oder rein eingeschossige Betriebskonzepte

Ohne eine verbindliche Obergrenze für die Überbauung zusätzlicher Flächen im Außenbereich werden jedoch all diese Maßnahmen nicht den nötigen Nachdruck bekommen. Daran hängt die Glaubwürdigkeit des Flächensparens!