



16. Juli 2019

HINTERGRUND- UND POSITIONSPAPIER DER FDP-LANDTAGSFRAKTION BAYERN ZUR FLÄCHENNUTZUNG IN BAYERN

0. Präambel

Die Entwicklungen der Flächeninanspruchnahme durch verschiedene Nutzungen werden nicht erst seit Kurzem kontrovers diskutiert. Wissenschaft, Politik und Landesplanung beschäftigen sich bereits lange intensiv mit den hiermit verbundenen Herausforderungen. Dabei stehen sich auch in der bayerischen Debatte scheinbar unvereinbare Zielkonflikte gegenüber. Während die Beanspruchung von freier Fläche durch den Menschen einen ändernden Eingriff in die Landschaft, das Landschaftsbild und die natürlichen Verhältnisse mit sich bringt, wird dieser regelmäßig durch gesellschaftlich gewollte Maßnahmen (z.B. Wohnungsbau, wirtschaftliche Entwicklung etc.) verursacht. In der bayerischen Diskussion wird ein tägliches Flächenverbrauchsziel von 5 ha formuliert; tatsächlich lag der tägliche statistische Flächenverbrauch 2017 mit 11,7 ha¹ mehr als doppelt so hoch.

Auf dieser Situation bauen verschiedene Initiativen auf, die den Flächenverbrauch regulatorisch beschränken wollen. Unsicherheit besteht aber spürbar in der verwendeten Terminologie. So sprachen Initiatoren eines Volksbegehrens davon, man müsse vor dem Hintergrund dieser Zahlen die „Betonflut eindämmen“.² Gleichzeitig weist jedoch das Landesamt für Statistik darauf hin, „Flächenverbrauch [sei] nicht mit Versiegelung (Überbauung, Betonierung, Asphaltierung usw.) gleichzusetzen“, da die „Siedlungs- und Verkehrsfläche in beachtlichem Umfang auch Grün- und Freiflächen“³ umfasse.

Dabei ist die Debatte inzwischen stellenweise hoch emotionalisiert und bewegt auch im Zusammenhang der aktuellen Diskussionen über eine richtungsweisende Klima- und Umweltpolitik die Bevölkerung. In diesem Zusammenhang möchte die FDP-Landtagsfraktion in Bayern einen versachlichten und auf Umsetzbarkeit ausgerichteten Beitrag zur Debatte leisten, der aktuelle Fragestellungen bewertet (Kapitel II.) und eigene Forderungen artikuliert (Kapitel III.).

¹ Landesamt für Statistik (2018):

<https://www.statistik.bayern.de/presse/mitteilungen/2018/pm288/index.html>

² Vgl. Bündnis 90/Die Grünen (2018): <http://betonflut-eindaemmen.de>

³ Landesamt für Statistik (2018).



Unsere Leitlinie ist dabei das klare Bekenntnis zum verantwortungsvollen und schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen und die Maßgabe, dies mit gegenwärtigen gesellschaftlichen Herausforderungen und Entwicklungen in Einklang zu bringen.

I. Genese der aktuellen Diskussionen

Um die aktuellen Vorschläge zu einer neuen Flächen-Politik bewerten zu können, ist es unumgänglich, die Basis dieser Vorschläge zumindest zu kennen. Daher soll in einem ersten Schritt ein kursorischer Überblick über Voraussetzungen und Entwicklungen gegeben werden, die die derzeitigen Debatten prägen. Dass hierbei selbstverständlich keine umfassende Auseinandersetzung mit den Erkenntnissen jahrelanger wissenschaftlicher Arbeit erfolgen kann, ist mit der Natur dieses Papiers zu begründen.

1. Besonders relevante Normen

Als Basis für den Gesetzgeber ist von der aktuellen Rechtslage auszugehen. Im Bereich der Boden- und Raumordnungspolitik sind dabei mehrere föderale Ebenen zu unterscheiden, die dann jeweilige Ansatzpunkte, Möglichkeiten aber auch Grenzen für die bayerische Politik vorgeben.

Auf **Bundesebene** fallen in diesem Zusammenhang vor allem die im Baugesetzbuch (BauGB) geregelten Vorgaben für die Bauleitplanung ins Gewicht. Bereits in § 1 BauGB wird dabei die zu berücksichtigende föderale Zuständigkeitsverteilung normiert. Denn während § 1 Abs. 5, 6 BauGB auf bundesgesetzlicher Ebene inhaltliche Anforderungen⁴ an die Bauleitplanung regelt, sind als aufstellende Akteure der Bauleitplanung die Gemeinden festgelegt (§ 1 Abs. 3 BauGB), die diese wiederum den Zielen der (dem Landesgesetzgeber zugänglichen) Raumordnung anzupassen haben (§ 1 Abs. 4 BauGB). Trotz dieser Mehrebenen-Zuständigkeit muss berücksichtigt werden, dass das Bodenrecht gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung gehört und der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch das BauGB bereits (wohl abschließend) Gebrauch gemacht hat. Für landesrechtliche Abweichungen, beispielsweise von flächenbeanspruchenden privilegierten Vorhaben im Außenbereich (§ 35 I BauGB), besteht kein erkennbarer Spielraum.

Der **Landesgesetzgeber** wiederum verfügt gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG über eine Abweichungskompetenz im Bereich der Raumordnung, von der der Freistaat durch das Landesplanungsgesetz (BayLPlG) Gebrauch gemacht hat. Somit steht dem Bayerischen Gesetzgeber

⁴ Z.B. Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Erhaltung des Ort- und Landschaftsbildes, Vorrang der Innenentwicklung.



ein wirksames und nicht zu unterschätzendes Steuerinstrumentarium zur Verfügung, durch welches er, insbesondere im Rahmen des Landesentwicklungsprogramms (LEP), die planerische Nutzung von Flächen beeinflusst. So sind beispielsweise die im Kapitel 3.1. LEP (Flächensparen) genannten Grundsätze gem. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayLPlG „in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen“.

Die **Gemeinden** hingegen sind für die Aufstellung der Bauleitpläne in kommunaler Selbstverwaltung zuständig und verfügen somit über die kommunale Planungshoheit im Rahmen der rechtlichen Vorgaben. Eingriffe in diese Planungshoheit müssen der Anforderung des Grundgesetzes gerecht werden, wonach den Gemeinden das Recht gewährleistet sein muss, „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG). Eine entsprechende Regelung findet sich auch in Art. 11 Abs. 2 Satz 2 der Bayerischen Verfassung (BV).

2. Zielmarken Flächensparen

Den Diskussionen über wirksame Maßnahmen zum Flächensparen liegen inzwischen auch klar quantifizierte Zielgrößen zu Grunde. So hat sich die Bundesregierung im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie das Ziel gesetzt, bis 2020 die tägliche Neuinanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen bundesweit auf 30 ha zu senken.⁵ Hieraus abgeleitet wurde für Bayern, zuletzt äußerst prominent durch das Volksbegehren „Betonflut eindämmen“, der Anteil von 5 ha/Tag. Auch der Koalitionsvertrag zwischen CSU und FREIEN WÄHLERN greift diese Größenordnung auf und artikuliert: „Wir werden daher in Bayern eine Richtgröße für den Flächenverbrauch (Siedlungs- und Verkehrsfläche) von 5 ha je Tag im Landesplanungsgesetz anstreben.“⁶

3. Richterliche Vorgaben durch den BayVerfGH

In seinem Urteil zur (Un-)Zulässigkeit des bereits mehrfach erwähnten Volksbegehrens „Betonflut eindämmen“ vom 17.07.2018⁷ lehnt das Gericht nicht grundsätzlich die gesetzlichen Eingriffsmöglichkeiten in den Flächenverbrauch ab, führt jedoch zwei zentrale Kriterien auf, die bei einer derartigen Regelung berücksichtigt werden müssten. So sei es einerseits unumgänglich, dass

⁵ Vgl. hierzu mit weiteren Ausführungen hinsichtlich Erreichbarkeit und Verbindlichkeit der Ziele: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (2015): https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/Flaechenpolitik/Projekte/30HektarZiel/30_ha_ziel.html?nn=413036

⁶ CSU, FREIE WÄHLER (2018): Koalitionsvertrag für die Legislaturperiode 2018-2023, S. 30.

⁷ BayVerfGH Vf. 28-IX-18



der Gesetzgeber selbst entscheiden müsse, wie er mögliche verfügbare Flächenkontingente innerhalb des Staatsgebiets verteile. Eine rein landesweite Deckelung, die dann die genaue Verteilung auf die Kommunen der Staatsregierung überlasse, verstoße gegen das sogenannte Wesentlichkeitsprinzip. Besondere Relevanz habe der auf der Hand liegende Eingriff möglicher Flächenkontingentierungen auf die kommunale Planungshoheit. Wollte der Gesetzgeber derartige Regelungen treffen, so sei er verpflichtet, eine Abwägung von widerstreitenden Interessen vorzunehmen, namentlich zwischen der kommunalen Selbstverwaltung und dem Interesse des Flächensparens. Die Beeinträchtigung der Planungshoheit müsse also nach Abwägung der Interessen gerechtfertigt sein.

4. Weitere Initiativen

Die Staatsregierung hat noch für das Jahr 2019 einen Gesetzentwurf zur Änderung des BayLPIG angekündigt.⁸ Auch ist laut Medienberichten ein erneuter Anlauf eines Volksbegehrens mit dem Ziel des Flächensparens nicht ausgeschlossen.⁹ Der Bayerische Gemeindetag plädierte in einer Pressemitteilung vom 22. Mai 2019 für ein „Innenentwicklungs- und Flächenspargesetz“¹⁰, das jedoch keine starren Flächenvorgaben beinhalten dürfe. Aufgrund seiner Detailtiefe ist ein Eckpunktepapier vom 03.10.2018 des ehemaligen Landtags- und Bundestagsabgeordneten Josef Göppel (CSU) besonders hervorzuheben.¹¹ Darin stellt er konkrete Möglichkeiten und Berechnungsgrundlagen vor, wie das 5 ha Ziel auch nach den Vorgaben des BayVerfGH verbindlich in Bayern realisiert werden kann.

II. Wertende Betrachtung einzelner Debattenschwerpunkte

Bedauerlicherweise wird außerhalb des wissenschaftlichen Diskurses das Thema „Flächensparen“ oft nur als gedankliches „Gesamtpaket“ verstanden. Der Begriff des Flächenverbrauchs wird oft undifferenziert verwendet und Befürworter einer gesetzlichen Deckelung vernachlässigen oft die Komplexität der Details einer derart einschneidenden Begrenzung. Diese Herangehensweise springt jedoch deutlich zu kurz und wird der eigentlichen Problematik der Flächenverbrauchsdiskussion nicht gerecht. Denn über das politische Ziel des schonenden Umgangs mit Freifläche (das „Ob“) dürfte weitestgehend ohnehin kein Dissens bestehen. Die Positionen gehen jedoch auseinander, sobald es an die Ausgestaltung konkreter Instrumente (das „Wie“) geht. Wir warnen daher davor, diejenigen, die begründete Bedenken in der praktischen Umsetzung vorbringen, als Gegner des Flächenschonens abzustempeln. Vielmehr müssen zahlreiche

⁸ Zuletzt im Rahmen einer Podiumsdiskussion der Akademie für den Ländlichen Raum am 26. Juni 2019.

⁹ Vgl. nur exemplarisch Bachmeier (2019): <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/Kann-Bayern-reicher-werden-und-zugleich-schoen-bleiben-id54156466.html>

¹⁰ Bayerischer Gemeindetag (2019): <https://www.bay-gemeindetag.de/Presse/Presseinfos2019.aspx>

¹¹ Josef Göppel (2018): <http://goepfel.de/category/politik/>



Einzelaspekte in dieser Debatte abgewogen werden, um zu tatsächlich gerechten in der Praxis umsetzbaren und konsensual tragfähigen Lösungen zu gelangen.

1. Der Begriff des Flächenverbrauchs

Wie eingangs dargestellt stellt bereits die Verwendung der Terminologie „Flächenverbrauch“ ein Problem dar. In den bislang unterbreiteten Initiativen wird dabei auf die statistische Erhebung der „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ Bezug genommen, die jedoch nicht deckungsgleich ist mit dem Begriff der „Versiegelung“. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche umfasst neben Gebäuden, Betriebsflächen und Straßen auch Freiflächen, Erholungsflächen und Grünanlagen sowie Friedhofsflächen.¹² Es ist jedoch davon auszugehen, dass den notwendigerweise vereinfachenden öffentlichen Debatten eine derartige Differenzierung nicht zu Grunde gelegt wird. Bei dem Begriff „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ dürften die wenigsten an Grünflächenanlagen wie den Englischen Garten in München oder eine Landesgartenschau, sondern vielmehr an das „Logistikzentrum auf der Grünen Wiese“ denken.

Man könnte daher versucht sein, die Flächenverbrauchsdebatte einfach auf die Versiegelung von Fläche, also die „Verdichtung und Bedeckung offenen Bodens, z.B. durch Asphalt, Beton oder Gebäude“¹³ zu reduzieren. Den Flächenverbrauchszielen könnte man sich so alleine durch eine statistische Konkretisierung schnell annähern. Ein derartiger Ansatz vernachlässigte jedoch die Tatsache, dass auch Erholungsflächen und Grünanlagen dem freien Naturhaushalt entzogen sind. Es dürfte nämlich – um im genannten Beispiel zu bleiben – einleuchtend sein, dass im Englischen Garten weder Landwirtschaft betrieben werden kann, noch diese Fläche sinnvollerweise als „Wald“ zu bezeichnen ist.

Eine wie auch immer geartete Bewertung von Flächennutzungen als mehr oder weniger starker Eingriff in die Freiflächen ist daher komplexer, als es die jeweiligen Argumentationslinien von Kritikern und Unterstützern der Begriffsdefinition von „Siedlungs- und Verkehrsflächen“ vermuten lassen. Dass der eigene grüne und blühende Garten als Flächenverbrauch gilt, mag viele Menschen überraschen. Wenn der Nachbar die gleiche Fläche jedoch in einen Stein- und Betongarten verwandelt, wird die Abgrenzungsproblematik hingegen evident.

Auch der Hinweis auf den hohen Flächenverbrauch großzügiger Einfamilienhäuser zeigt die Unzulänglichkeit einer rein monokausalen Quantitäts-Betrachtung der Flächennutzung. Schnell dürften Pläne, flächensparenden Wohnformen generellen planerischen Vorzug zuzurechnen, auf Widerstand gerade von Landschaftsschützern und auch der Bevölkerung im ländlichen Raum

¹² Vgl. Länderinitiative Kernindikatoren LiKi (2018):

<https://www.lanuv.nrw.de/lik/index.php?indikator=8&aufzu=0&mode=indi>

¹³ Bayerisches Landesamt für Umwelt (2018): Glossar

https://www.lfu.bayern.de/umweltdaten/indikatoren/ressourcen_effizienz/siedlungsflaeche_verkehrsflaeche/index.htm



stoßen, wenn dies zum verstärkten Bau von hochgeschoßigen Wohnungen in idyllischen landschaftlichen Regionen Bayerns führte.

Einschätzung der FDP-Landtagsfraktion

Die Suche nach Kriterien für einen „qualitativen Flächenverbrauch“ halten wir für einen lohnenswerten Ansatz. Doch bestehen Zweifel, inwiefern diese in bayernweit festlegbare statistische Berechnungen mit einfließen könnten. Rein rechnerische Reduzierungen des Flächenverbrauchs durch eine ausschließliche Betrachtung von „Versiegelung“, ist für diese Fragestellung aus unserer Sicht zu unterkomplex. Wir rufen jedoch gleichzeitig alle Beteiligten in der politischen Debatte dazu auf, von irreführenden Schlagwörtern („Betonflut“) Abstand zu nehmen.

Wir halten die Qualität des Flächenverbrauchs für eine Frage, die durch bestehende planerische Instrumente (Regionalpläne, kommunale Gestaltungssatzungen) beantwortet werden muss. Dies ist ein Gebot kommunaler Freiheit sowie der Subsidiarität. Trotz der geschilderten Abgrenzungsproblematik wäre hingegen die Erstellung von qualitativen Regelvermutungen für bestimmte Vorhaben denkbar, anhand derer die Planungsträger Flächennutzungen bewerten können. Solche Instrumente könnten schließlich auch dazu führen, dass bestimmte Nutzungsarten in Stufen nur noch anteilig zur Flächeninanspruchnahme zu zählen sind.

2. Notwendigkeit einer generellen bayernweiten Zielmarke

Braucht Bayern überhaupt eine quantitativ festgelegte Zielmarke der Flächen-Inanspruchnahme? Diese Frage ist möglichen Ausgestaltungsmöglichkeiten und dem Problem der Verbindlichkeit solcher Vorgaben vorgeschaltet. Sie setzt voraus, dass ein hoher Flächenverbrauch überhaupt erst als Problem betrachtet wird. Doch auch dies allein wäre kein Grund, sich selbst auf konkrete messbare Zahlen festzulegen. Immerhin gibt es keine rechtliche Verpflichtung des Freistaats, den Flächenverbrauch auf eine bestimmte Größe (z.B. 5 ha/Tag) zu deckeln. Das 30 ha-Ziel der Bundesregierung entwickelt keinen Zwang für Bayern, einen rein rechnerischen Anteil als eigene Zielmarke zu definieren. Die Alternative zu einer quantifizierten Zielmarke wäre beispielsweise eine reine Absichtserklärung, den Flächenverbrauch in Bayern „nachhaltig zu reduzieren“.

Viele Probleme (siehe unten) im Zusammenhang mit der Flächendiskussion entstehen ja gerade erst dann, wenn eine konkret messbare Deckelung eingeführt wird. Nachdem Bayern derzeit über keine derartige Messgröße verfügt (abgesehen von der recht vage formulierten Absichtserklärung im Koalitionsvertrag), wäre es eine denkbare Option, schlicht den bestehenden status quo ohne Messgröße beizubehalten.



Einschätzung der FDP-Landtagsfraktion

Wir bekennen uns uneingeschränkt zu der Verantwortung für den schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen. Der Flächenverbrauch stellt unbestreitbar einen Eingriff in diese dar. Daher bedarf es einer zukunftsfähigen Bodenpolitik, die Umweltschutz und Bodennutzungen in Einklang bringt. Wie jedes Unternehmen, so muss sich auch der Staat ambitionierte und vor allem überprüfbare Ziele setzen. Ein „Ziel“, dessen Erreichung nie kontrolliert werden kann, ist von rein deklaratorischer Natur. Es motiviert nicht, löst keinen Anstoß zu Innovationen aus und führt zu Trägheit. Daher halten wir es für richtig, wenn sich Bayern ein quantitativ messbares Flächeninanspruchnahmeziel setzt, welches sich an den Richtgrößen des Bundesziels orientiert. Die Zielmarke, den täglichen Flächenverbrauch in Bayern auf 5 ha zu reduzieren, sehen wir daher als Herausforderung an, der sich Bayern zu stellen hat, wobei es auf das „Wie“ entscheidend ankommen wird.

3. Notwendigkeit einer Aufteilung dieses Flächenziels auf die Kommunen

An dieser Stelle soll – ohne jegliche Aussage über die Form und Verbindlichkeit – diskutiert werden, ob ein bayernweites Ziel (5 ha/Tag) tatsächlich auch auf die Kommunen heruntergebrochen werden muss. Denn diese Kontingentierung führt ja gerade eben zu den schwierigsten Problemen der Flächendiskussion. Um dieses Problem zu vermeiden, könnte der Freistaat nur seine eigene Zielmarke vorgeben und die Kommunen zu einem Beitrag zu diesem Ziel auffordern.

Die Sinnhaftigkeit einer derartigen Herangehensweise muss jedoch im Kontext mit den oben erläuterten föderalen Mehr-Stufen-Zuständigkeiten geprüft werden. Der Großteil der Flächeninanspruchnahme geht eben nicht auf den Freistaat selbst zurück. Hierüber wird in den Städten und Gemeinden Bayerns entschieden. Wenn die bayerischen Kommunen einen Beitrag zum Flächensparziel des Freistaats leisten sollen, müssen sie doch zumindest wissen, welche Rahmenbedingungen ihnen hierfür theoretisch zur Verfügung stehen. Alles andere führte denklogisch zum „Prinzip Hoffnung“.

Einschätzung der FDP-Landtagsfraktion

Ein nicht weiter untergliedertes bayernweites Ziel halten wir für sinnlos. Der Freistaat ist insbesondere auf die Ideen und Konzepte der Kommunen angewiesen, wenn der Flächenverbrauch tatsächlich reduziert werden soll. Es wäre unprofessionell und im Übrigen auch unfair gegenüber den Städten und Gemeinden, diese für die Erfüllung einer bayerischen Zielmarke verantwortlich zu machen, ohne ihnen auch nur die grundlegenden Rahmenbedingungen hierfür zur Verfügung zu stellen. Flächensparen ist eine Herausforderung auf allen föderalen Ebenen. Es muss völlig klar sein: Ohne die Initiative der Kommunen, ohne deren Ideen vor Ort und ohne deren Engagement ist der Freistaat nicht in der Lage, diese Aufgabe anzugehen. Daher muss der Freistaat die Kommunen



überhaupt erst durch Flächenberechnungen befähigen, ihre Politik dezentral auf das Gesamtziel auszurichten. Auch hier wird es entscheidend auf das „Wie“ ankommen.

4. Verbindlichkeit der Vorgaben

Die zentrale Frage in der Flächen-Debatte ist sicherlich die Verbindlichkeit von quantitativen Vorgaben. Während das Volksbegehren eine gesetzliche Deckelung von 5 ha/Tag forderte, spricht der Koalitionsvertrag hingegen von einer „Richtgröße“ im Landesplanungsgesetz. Befürworter einer gesetzlich verbindlichen Regelung führen vor allem an, dass gerade die Beteiligung vieler Einzelakteure (Kommunen) ein System der Freiwilligkeit nicht erlaube. Das Gesamtziel sei nur erreichbar, wenn sich jeder Einzelakteur an seine fest vorgegebenen Grenzen halte. Da jedoch das Flächensparziel einen gesellschaftlich derart hohen Stellenwert habe, seien solche Einschränkungen gerechtfertigt.

Gegner einer starren gesetzlichen Regelung führen dagegen ins Feld, dass durch gesetzliche Vorgaben jeglicher Spielraum für außergewöhnliche Fälle genommen werde. Darüber hinaus gewinne die ohnehin schon komplizierte Zuweisung fixer Flächenkontingente an die Gemeinden noch deutlich an Brisanz. Denn diese müsse nicht nur dem Bestimmtheitsgrundsatz entsprechen, sondern dürfe auch keine willkürlichen Entscheidungen zulassen. Sie müsste daher logischerweise einheitliche und nachvollziehbare Zuteilungskriterien enthalten, die durch ihren Abstraktionsgrad schon rein denklogisch den unterschiedlichen Herausforderungen der vielen bayerischen Kommunen nicht gerecht werden könnten.

Gerade hinsichtlich der Rechtsfestigkeit einer gesetzlich verbindlichen Kontingentierung gegenüber den Gemeinden dürften jedoch noch weitere große Bedenken bestehen. Denn einerseits hat der BayVerfGH ohnehin schon hohe Anforderungen an ein mögliches Gesetz gestellt (insbesondere die Abwägung gegenüber der kommunalen Planungshoheit). Doch selbst, wenn ein solches Gesetz in Grundzügen einer neuerlichen richterlichen Überprüfung standhalten würde, so müsste berücksichtigt werden, welche Implikationen dies in der Praxis hätte.

Die Probleme liegen dabei auf der Hand: Wie wäre etwa damit umzugehen, wenn eine kleine Gemeinde mit demografischen Herausforderungen durch den Bau einer sozialen Einrichtung (z.B. Seniorenheim) ihr Flächenkontingent ausgeschöpft hätte und aus diesem Grund Bauanträge für zuzugswillige Familien ablehnen müsste? Könnte die Gemeinde dann geltend machen, dass hierdurch das Staatsziel der gleichwertigen Lebensverhältnisse (Art. 3 Abs. 2 S. 2 BV) negativ betroffen wäre?

Völlig unbeachtet in der bisherigen Diskussion ist bislang auch die Frage geblieben, welche Auswirkungen eine notwendigerweise einzuführende Stichtagsregelung mit sich brächte. Die Ungleichbehandlung von einer Gemeinde, die ein großes Gewerbegebiet gerade noch vor dem



Stichtag ausgewiesen hat, im Vergleich zu einer Gemeinde, die dies wenige Monate später vorhat, liegt auf der Hand.

Einschätzung der FDP-Landtagsfraktion

Die FDP-Landtagsfraktion lehnt aus verschiedenen Gründen eine gesetzliche Normierung von Flächenverbrauchskontingenten ab.

Wir halten es einerseits für fragwürdig, ob ein Gesetz, das den Anforderungen des BayVerfGH hinsichtlich Regelungstiefe und Abwägungsergebnis gerecht wird, überhaupt möglich ist.

Darüber hinaus halten wir ein starres gesetzliches Modell, das den Gemeinden von heute auf morgen feste Kontingente überstülpt, für eine Bedrohung der Entwicklungsfähigkeit einzelner Gemeinden, die auch rechtlich schwer als unangreifbar ausgestaltet werden kann.

Doch auch ganz grundsätzliche Überlegungen sprechen gegen den Einsatz des gesetzgeberischen Mittels als härtester denkbarer Eingriff in die Planungshoheit. Gesetzliches Eingreifen ist nach unserer Überzeugung besonders dann gerechtfertigt, wenn freiwillige Lösungen nicht erfolgreich waren und/oder ein Marktversagen vorliegt. Es gilt jedoch zu konstatieren, dass von einem „Marktversagen“ der Kommunen bei der Frage des Flächensparens überhaupt keine Rede sein kann. Denn einen „Markt“ gibt es bislang überhaupt nicht. Die Kommunen Bayerns hatten bislang keine Möglichkeit, ihren Flächenverbrauch an irgendeiner Vorgabe zu messen. Diesen Gemeinden zu unterstellen, sie hätten „Flächensparziele“ auf freiwilliger Basis nicht erreicht, leugnet die Tatsache, dass es solche Ziele bislang schlicht nicht gibt. Dass Freiwilligkeit als milderes Mittel das Flächenproblem nicht löst, kann daher bislang nicht behauptet werden.

5. Mögliche Kriterien von kommunalen Flächenkontingenten

Wie dargestellt ist die Frage, ob kommunale Flächenkontingente als Orientierungsrahmen für die Kommunen eingeführt werden sollen, unabhängig von der Debatte über deren Verbindlichkeit. Sie sind in jedem Fall die Voraussetzung dafür, die Entwicklungen in den Städten und Gemeinden messbar zu machen. Diese Aufgabe klingt oft vermeintlich einfach: das 5 ha müsse eben einfach rechnerisch auf die Kommunen verteilt werden. Jede Diskussion, die an dieser Stelle endet, muss sich vorwerfen lassen, die eigentliche Kernfrage und die Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden vernachlässigt zu haben. Auch das Volksbegehren „Betonflut eindämmen“, das diese Verteilung auf die Staatsregierung übertragen wollte, wurde insbesondere aus diesem Grund vom BayVerfGH als unzulässig eingestuft. Die Flächenkontingente sind kein abschließendes kleines Detail einer Regelung, sondern die eigentliche Kernfrage.



a) Gesamtbudget der Verteilung

Bevor man überhaupt Flächen an Kommunen verteilen möchte, ist zu berücksichtigen, dass nicht nur Gemeinden, sondern auch Landratsämter (Außenbereich), Bezirksregierungen, Landesbehörden und der Bund Flächen in Anspruch nehmen. Das Eckpunktepapier von Josef Göppel geht davon aus, dass etwa 35% des Flächenverbrauchs nicht den Kommunen zuzurechnen wäre.¹⁴ Legt man diese Prämisse zu Grunde, verblieben als Verteilungsmasse für Planungen der Städte und Gemeinden noch 3,25 ha/Tag.

b) Einwohnerzahl als Grundlage

Ausgangspunkt einiger Ansätze ist die Einwohnerzahl der Gemeinden als Bemessungskriterium. Der Zusammenhang zwischen potentiellen Flächennutzungen mit der Zahl der Menschen, die in einem Raum leben, liegt dabei auf der Hand und bietet sich daher grundsätzlich als zentrales Kriterium an. Die Nachteile sind jedoch erkennbar, sobald die Ergebnisse einer derartigen Aufteilung im Einzelfall überprüft werden. Eine Größe von 3,25 ha/Tag entspräche 1.186 ha im Jahr für ganz Bayern. Bei einer gerundeten Bevölkerungszahl (Ende 2017) von 13 Mio. Einwohnern entfielen auf jeden Einwohner ein Kontingent von ca. 0,91 m² im Jahr. Die ländliche Gemeinde Philippsreut im Bayerischen Wald mit 628 Einwohnern verfügte so über ein Jahreskontingent von ca. 570 m² - und dies bei einer Gemeindefläche von über 10 km². Dass dieses Ergebnis nicht nur ein Entwicklungshemmnis, sondern eine völlige Blockade für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde darstellt, ist offensichtlich.

c) Modifizierte Einwohnerzahl

Josef Göppel modifiziert in seinen Ausführungen daher das Einwohner-Flächenkontingent durch die Schaffung von Größenordnungsclustern.¹⁵ Diese so erzeugte Spreizung führt dazu, dass Gemeinden mit bis zu 3.000 Einwohnern ein Einwohner-Kontingent von 1,49 m² im Jahr erhielten. Dieser Wert sinkt dann mit zunehmender Einwohnerzahl auf 0,4 m² (bis zu 550.000 Einwohner) und schließlich 0,13 m² für die Stadt München. Dieser Ansatz könnte den rechnerischen Nachteil kleiner Gemeinden ausgleichen, da auch sie ein Grundkontingent benötigen, das nicht schon per se jegliche Entwicklung ausschließt.

¹⁴ Josef Göppel (2018): S. 3

¹⁵ Vgl. ebd.: S. 4 – siehe hierzu auch die angehängte Grafik



d) Ergänzende Kriterien

Hat eine (modifizierte) Orientierung an der Einwohnerzahl den Vorteil einer objektiv nachvollziehbaren Regelung, so mangelt es diesem Ansatz an der Möglichkeit, spezifische Ausgangslagen und Herausforderungen in den einzelnen Kommunen Bayerns zu berücksichtigen. Ganz offensichtlich können verschiedene Fälle das gesamte System in Frage stellen. Welchen Sinn ergibt beispielsweise eine Kontingentszuweisung an Gemeinden, deren Fläche ohnehin nahezu vollständig „verbraucht“ ist? Wie wird das Einwohnerkriterium der Tatsache gerecht, dass zentrale Orte auch Versorgungsfunktionen für das Umland übernehmen, wofür flächenverbrauchende Infrastruktur benötigt wird? Führt das einwohnerorientierte Flächenkontingent nicht dazu, dass demografische und damit oft verbundene finanzielle Probleme von Gemeinden manifestiert werden?

Hieraus haben sich verschiedene Ansätze korrigierender Faktoren entwickelt. Ein Papier der Akademie für Raumforschung und Landesplanung plädiert etwa dafür, **Zentrale Orte „besonders zu berücksichtigen“**¹⁶, wohlgermerkt verbunden mit einer Kritik an den „inflationären Zuweisungen und Hochstufungen“¹⁷ zentralörtlicher Eigenschaften in den letzten Jahren.

Josef Göppel bringt in seinem Papier bereits selbst die Ergänzung der Bevölkerungsschlüssel durch „**politische Steuerungsziele** oder bestimmte Förderbedarfe [..., namentlich] Finanzkraft, Gemeindefläche, bereits vorhandene Siedlungsfläche, noch vorhandener Freiraum, besonderer Handlungsbedarf nach Landesentwicklungsprogramm“¹⁸ ins Gespräch.

Durch derartige Korrekturen würde das einfach nachvollziehbare System der Einwohnerorientierung zwar deutlich komplexer, allerdings könnten so Härten und Ungerechtigkeiten in der Logik eines starren Verteilungsmechanismus vermieden werden. Während das erwartbare Drängen einzelner Gemeinden, in eine bestimmte „Vorzugskategorie“ eingestuft zu werden, bereits aus dem Zentrale-Orte-System hinlänglich bekannt ist, liegt den Korrekturfaktoren jedoch ein noch viel grundlegendes Problem zu Grunde. Denn die Argumente, ob eine bestimmte Variablenausprägung eher eine vermehrte oder eine verringerte Flächenzuweisung mit sich bringt, scheinen bei näherer Betrachtung beinahe willkürlich anwendbar.

Spricht die schlechte Finanzlage einer Gemeinde eher dafür, dass hier unnötige Investitionen und übermäßige Gewerbeflächenausweisungen zurückgefahren werden sollten; oder sollten solche Gemeinden doch eher mehr Fläche erhalten, um Investitionen anziehen zu können?

¹⁶ Jacoby, Job et al. (2018): S. 10 [Hervorhebung nicht im Original]

¹⁷ Ebd.

¹⁸ Josef Göppel (2018): S. 5 [Hervorhebung im Original]

Ist eine bislang niedrige Flächeninanspruchnahme in großen Flächengemeinden ein Argument dafür, dass man hier noch raumverträglich bauen kann; oder sollten gerade solche großen Freiflächen geschont werden?

Derartige Fragestellungen ließen sich für beinahe alle vorgebrachten Korrekturfaktoren vorbringen und belegen, dass augenscheinlich objektivierbare Kriterien schließlich eine politische Bewertung nicht entbehrlich werden lassen. Gerade in einem System, das gesetzlich verbindliche Flächenkontingente einfordert, dürfte diese Bewertung reichlich juristische Angriffspunkte mit sich bringen.

Einschätzung der FDP-Landtagsfraktion

Die FDP-Landtagsfraktion hält die Berechnung von (unverbindlichen) Flächenkontingenten an die Kommunen Bayerns nach dem Modell von Josef Göppel (modifizierte Einwohnerzahl) für den bislang einzig tragbaren Ansatz. Jede Modifikation durch weitere Kriterien brächte eine beinahe willkürliche politische Folgenbewertung mit sich.

Einzig das Kriterium der „noch verfügbaren Fläche“ könnte nach unserer Einschätzung als Hilfskriterium herangezogen werden. Dies jedoch nur, um überschüssige und somit widersinnige Kontingentszuweisungen zu verhindern. Flächenzuweisungen, die die bestehenden verfügbaren Flächengrößen einer Gemeinde übersteigen, sind zu verhindern.

Nachdem wir, wie ausgeführt, die Kontingentierung ohne Gesetzeskraft, also als Orientierungsrahmen einführen wollen, erscheint es auch unproblematisch, in einem ersten Schritt keine Sonderregelungen für Härtefälle einzuführen. Eine Evaluation der Wirkkraft und Konsistenz eines gewichteten Einwohnerkontingents kann somit ohne nachteilige Wirkung ex post erfolgen.

6. Flächenzertifikatehandel

Neben den oben genannten ergänzenden Kriterien der Flächen**zuweisung** wird auch diskutiert, ob Kommunen mit diesen Flächen in einem weiteren Schritt einen **Zertifikatehandel** vornehmen können. Sinnlogisch ist dieses Instrument lediglich dort, wo der Zuweisung eine **Verbindlichkeit** zukommt. Als Vorteil dieses Handels wird angeführt, dass so die gedeckelte Gesamtfläche stets unangetastet bliebe, sich die Akteure nach einem marktwirtschaftlichen Prinzip jedoch benötigte Flächen hinzukaufen könnten. Für flächensparende Kommunen hingegen wäre ein Anreiz gesetzt, möglichst Kontingente zu schonen, um hiermit gewinnbringenden Handel betreiben zu können. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang dem durchgeführten „Feldexperimentflächenhandel“¹⁹ zu, dessen Ergebnisse sich jedoch noch in der Auswertung

¹⁹ Vgl. umfassend www.flaechenhandel.de



befinden. Im Bayerischen Landtag wurde die Einführung eines Flächenzertifikatehandels bereits durch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gefordert²⁰, jedoch im Verlauf der Beratungen mit dem Verweis auf eine vorab notwendige Anpassung des BauGB wieder zurückgezogen.²¹

Einschätzung der FDP-Landtagsfraktion

Die FDP-Landtagsfraktion hält die Einführung eines Zertifikatehandels auf Grund ihrer ablehnenden Haltung zu gesetzlich verbindlichen Vorgaben für entbehrlich. Unabhängig davon erscheinen die Implikationen eines Flächenhandels schon aus Gerechtigkeitsaspekten höchst problematisch. So dürften, wie oben dargelegt, insbesondere kleinere Kommunen mit einem recht geringen Flächenkontingent ausgestattet sein, wohingegen gerade große Städte über eine ansehnliche Handelsmasse verfügen dürften. Kleine Gemeinden dürften bei ungenutzten Flächen daher bereits deutlich weniger von einem Handel profitieren, da ihnen schlicht die Handelsmasse fehlt. Viel bedenklicher ist jedoch die Vorstellung, dass ländliche Gemeinden sich für notwendige Investitionsflächen an große Städte wenden müssten, um diesen ihre Zertifikate abzukaufen. Gerade der strukturschwache ländliche Raum hat jedoch ohnehin oft mit schwierigen finanziellen Lagen zu kämpfen. Allein dies dürfte schwerlich mit dem Verfassungsgebot der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse **in Stadt und Land** zu vereinbaren sein. Schließlich muss auch darauf hingewiesen werden, dass das Zertifikatesystem rein logisch diejenigen Kommunen bevorzugt, die ohnehin kaum mehr Freiflächen zur Verfügung haben. Der Flächenverbrauch vergangener Jahre würde so sogar noch finanziell im Nachhinein belohnt, da Akteure nun die ihnen zugewiesenen (nicht mehr sinnvoll nutzbaren) Flächen an bislang sparsamen Kommunen verkaufen könnten.

Daher lehnen wir das Konzept des Flächenzertifikatehandels in Bayern ab.

III. Leitlinien einer liberalen Flächenpolitik für Bayern

Auf Grund der obigen Ausführungen ergibt sich für uns Liberale ein klares Bild einer zukunftsfähigen Flächenpolitik. Dabei folgen wir der Grundüberzeugung, dass der Flächenverbrauch in Bayern deutlich reduziert werden muss. Die Maßnahmen, die hierzu beitragen, müssen jedoch folgende Kriterien erfüllen:

- sie müssen rechtlicher Überprüfung standhalten können
- sie müssen die Freiheiten der Kommunen bewahren
- sie müssen nach dem Prinzip der Subsidiarität erfolgen

²⁰ DS 17/16760: § 1 Nr. 2, neuer Art. 1a, S. 2 und 3 im BayLPlIG

²¹ DS 17/20613



- sie müssen klar erreichbare und quantifizierbare Ziele beinhalten
- sie dürfen in keinem Widerspruch zu gesellschaftlichen Notwendigkeiten (etwa Wohnungsbau, Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse, wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten) stehen

Hieraus ergeben sich für uns folgende Positionen:

1. **Wir lehnen eine gesetzlich normierte, verbindliche Flächenkontingentierung ab.**
2. **Wir befürworten die Einführung eines unverbindlichen Orientierungswertes für den Flächenverbrauch in Bayern. Ausgehend von einem täglichen Verbrauch von 5 ha in Bayern sollen die Kommunen nach Abzug der staatlich benötigten Flächen jeweilige Kontingente zugewiesen bekommen. Diese Kontingente sind an einem gewichteten Einwohnerkriterium zu erstellen und werden durch keine weiteren politisch geprägten Korrekturfaktoren modifiziert.**
3. **Dieses Flächenkontingent wird auf 10 Jahre gewährt, es erfolgt also keine jährliche Deckelung, da diese den planerischen Spielraum zu stark einschränken würde.**
4. **Gegenüber den Kommunen Bayerns äußern wir die dringende Erwartungshaltung, eigene Maßnahmen an dem jeweiligen Orientierungsrahmen auszurichten.**
5. **Wir stellen jedoch auch klar, dass dieses System ein Test ist, ob das Prinzip der Freiwilligkeit im Bereich des Flächensparens angenommen wird und wirksam ist. Dort, wo Freiwilligkeit nicht zu den staatlich gewünschten Zielen führt, ist letztendlich das Eingreifen des Staates geboten.**
6. **Daher fordern wir nach 10 Jahren eine Evaluation der Wirkung dieses Instruments. Diese Zeitspanne ist mit Hinblick auf die langen Planungshorizonte in dieser Materie gerechtfertigt. Er orientiert sich im Übrigen daran, dass der Freistaat alle 5 Jahre einen Raumordnungsbericht vorzulegen hat. Somit soll nach 5 Jahren eine richtungsweisende Bestandsanalyse vorgenommen werden.**



7. Sollte sich das System der Freiwilligkeit als wirkungslos herausstellen, halten wir auch eine gesetzliche Regelung für denkbar. Diese könnte – im Unterschied zu derzeit diskutierten Optionen – dann auf jahrelange Erfahrung mit (bis dahin unverbindlichen) Flächenkontingentierungen und die spezifischen praktischen Probleme zurückgreifen.