

Flächensparen in Bayern

Eckpunktepapier zur Umsetzung des „5 Hektar-Ziels“

Die Initiative wird getragen von: **ALR** Bayerische Akademie Ländlicher Raum e.V. | **ARL** Akademie für Raumforschung und Landesplanung LAG Bayern | Bayerischer Landesverein für Heimatpflege e. V. | **BAYIKA** Bayerische Ingenieurekammer Bau | **BDA** Bund Deutscher Architekten, LV Bayern e.V. | **BDLA** Bund Deutscher Landschaftsarchitekten Bayern e.V. | **BN** Bund Naturschutz in Bayern e.V. | **BYAK** Bayerische Architektenkammer | **CIPRA** Deutschland e.V. | **DASL** Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V., Landesgruppe Bayern | **KLJB** Katholische Landjugendbewegung Bayern | **KLB** Katholische Landvolkbewegung Bayern | **SRL** Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V., RG Bayern | **VBI** Verband Beratender Ingenieure, LV Bayern e.V. | Kooperationspartner Bundesstiftung Baukultur

Die in der Initiative „Wege zu einem besseren LEP“ zusammenarbeitenden Raumakademien, Kammern und Verbände sehen die wirksame Umsetzung des „5 ha-Ziels“ für die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV)¹ als wesentliches Element einer nachhaltigen Landesentwicklung an. Das vorliegende Eckpunktepapier versteht sich dabei als fachlicher Impuls, der die möglichen Grundzüge eines Umsetzungskonzeptes skizziert. Dieses Umsetzungskonzept sollte in einem nächsten Schritt mit den zuständigen Akteuren auf Landes-, Regional- und kommunaler Ebene und den politischen Entscheidungsträgern diskutiert werden. Im Hinblick auf seine praktische Umsetzbarkeit gilt es durch Modellanwendungen in mehreren, unterschiedlich strukturierten Pilotregionen Bayerns diese Vorschläge zu prüfen sowie für den rechtssicheren Vollzug zu verfeinern.

1. Wie ist der Diskussionsstand zum Flächenverbrauch² in Bayern?

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. Kurze Wege und ein funktionierender öffentlicher Verkehr sind nur mit kompakten Siedlungen möglich.

Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie sah ursprünglich vor, dass bis zum Jahr 2020 bundesweit nur noch höchstens 30 Hektar Fläche täglich verbraucht werden. Die Umsetzung ist erheblich im Rückstand, sie ist nunmehr mit dem Zusatz 30 ha minus X erst für das Jahr 2030 angestrebt und wäre ein erster Schritt zu einem Netto-Null-Flächenverbrauch und zu einer nachhaltigen Flächenkreislaufwirtschaft bis zum Jahr 2050.

¹ Als SuV erfasst werden seit 31.12.2016 nach der bundesweiten Umstellung auf die ALKIS- Nutzungsartensystematik nur tatsächliche Änderungen der Flächennutzung, keine Planungen. Da die Siedlungs- und Verkehrsfläche auch Grün- und Freiflächen (z. B. Gärten, Sportanlagen, Grünanlagen, Straßenrandstreifen) umfasst, kann Flächenverbrauch nicht mit Versiegelung (Überbauung, Betonierung, Asphaltierung usw.) gleichgesetzt werden.

² Im Folgenden wird im Interesse der Lesbarkeit der Begriff „Flächenverbrauch“ anstelle von „Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen“ verwendet

In Bayern bemüht sich seit 2003 das „Bündnis zum Flächensparen“ um eine Reduzierung des Flächenverbrauchs. Es hat durch die Kooperation zahlreicher Akteure des Planens und Bauens sowie des Naturschutzes zu einem gemeinsamen Verständnis der komplexen Herausforderungen des Flächenverbrauchs beigetragen und durch Werkzeuge und gute Praxisbeispiele unterstützend gewirkt.

Der Flächenverbrauch in Bayern ist von 17,2 ha täglich im Jahr 2003 auf 11,7 ha täglich im Jahr 2017 gesunken. Damit weist Bayern nach wie vor einen mehr als doppelt so hohen Flächenverbrauch auf, als er zur Erreichung des bundesweiten „30 ha-minus X-Ziels“ sein dürfte. Daran konnte auch die seit 2013 angewendete neue Berechnungsmethode für die Siedlungs- und Verkehrsflächen nichts Grundlegendes ändern, die bestimmte Flächenkategorien (z.B. planungsrechtlich gewidmete, aber noch unbebaute Baugrundstücke) nicht mehr mit einbezieht und daher zu bis zu 30% niedrigeren Werten für den Anteil der SuV kommt³.

Das „5 ha-Ziel“ als Richtgröße mit dem Zeithorizont 2030 sowie die Entwicklung wirkungsvoller Steuerungsinstrumente für den Flächenverbrauch sind im Koalitionsvertrag 2018-2023 von CSU und FW vereinbart⁴.

2. Welche Prinzipien verfolgt unser Umsetzungskonzept zur Begrenzung des Flächenverbrauchs?

- Respektierung der kommunalen Planungshoheit
- Transparenz und räumliche Gerechtigkeit
- Verbindlichkeit und Wirksamkeit
- Gleichwertige Lebensverhältnisse in Stadt und Land
- Polyzentrische und großräumig ausgeglichene Entwicklung
- Innenentwicklung und kompakte Siedlungsstrukturen
- Berücksichtigung landschaftsräumlicher und ökologischer Qualitäten
- Berücksichtigung landesplanerischer Funktionen, Entwicklungsziele und Handlungsbedarfe
- Integration in das System der räumlichen Planung (Landes-, Regional- und Bauleitplanung)
- Stärkung der Regionalplanung
- Vollzugstauglichkeit

3. Welche Bausteine gehören zum Umsetzungskonzept?

Das „5 ha-Ziel“ sollte als Grundsatz der Raumordnung im bayerischen Landesplanungsgesetz verankert werden

▪ Ergänzung des Landesentwicklungsprogramms

Um die Verbindlichkeit des Flächensparens für alle öffentlichen Planungsträger zu gewährleisten, sollen in das LEP ein neuer Grundsatz und ein neues Ziel zur flächensparenden Siedlungsentwicklung aufgenommen werden:

*„Grundsatz: Flächensparende Siedlungsentwicklung auf dem Weg zur Flächenkreislaufwirtschaft
Die Regional- und Bauleitplanung sowie alle Fachplanungen sollen eine flächensparende Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung umsetzen. Dazu soll das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Bayern bis zum Jahr 2030 schrittweise auf 5 ha reduziert werden.“*

³ vgl. <https://www.stmuvm.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/verbrauchsbericht.htm>

⁴ vgl. Koalitionsvertrag Kap. IV.2, S. 41/42:

https://fw-Landtag.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Koalitionsvertrag_CSU_FREIE_W%C3%84HLER_04.11.2018.pdf

„Ziel: Flächensparende und bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung

Die Siedlungsentwicklung ist flächensparend und bedarfsgerecht an der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung der Wirtschaft, den naturräumlichen und kulturlandschaftlichen Entwicklungspotentialen unter Berücksichtigung einer nachhaltigen räumlichen Ordnung und Entwicklung sowie gleichwertiger Lebensverhältnisse auszurichten. Die Regionalen Planungsverbände legen innerhalb der auf sie anteilig entsprechend der Bevölkerungszahl Bayerns, raumstrukturellen Merkmalen und landesplanerischen Zielen gewichteten, in Anlage X aufgeführten Verteilung innerhalb von 3 Jahren im Regionalplan für jede Gemeinde Richtgrößen⁵ für die jährliche Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen fest und beraten die Gemeinden bei einer flächensparenden Siedlungsentwicklung.“

▪ **Definition von Richtgrößen („regionale Flächenbudgets“) für die Planungsregionen durch das LEP**

Bezogen auf eine Bevölkerung von 13 Mio. Einwohner*innen (EW) ergibt sich aus dem „5 ha-Ziel“ eine Richtgröße für den durchschnittlichen jährlichen Flächenverbrauch von 1,4 m²/EW. Davon werden nach dem Vorschlag von Josef Göppel⁶ entsprechend dem Jahresdurchschnitt der vergangenen fünf Jahre 65%, d.h. 0,9 m²/EW/a für die kommunale Entwicklung reserviert, der Rest steht für die im Außenbereich zulässigen Vorhaben sowie für Infrastrukturvorhaben öffentlicher Fachplanungsträger zur Verfügung. Die staatlichen Planungsträger und Baugenehmigungsbehörden zeigen der obersten Landesplanungsbehörde über die Regionalen Planungsverbände und die höheren Landesplanungsbehörden ihre bewilligten Vorhaben und konkreten Planungen bzw. Anträge einmal jährlich an.

Für die Planungsregionen weist die Landesplanung (z.B. als Anlage zum LEP) regionale Flächenbudgets als Richtgrößen aus. Die Bemessung erfolgt nach einem gewichteten Einwohnerschlüssel. Zur Gewichtung werden spezifische, regionaltypische Kennziffern der Siedlungs- und Landschaftsstruktur (z.B. Siedlungsdichte, Flächenanteil landschaftlicher Vorbehaltsgebiete bzw. unzerschnittener Landschaftsräume, ...) sowie Ziele der Raumordnung (z.B. Stärkung polyzentrischer Raumstrukturen, Räume mit besonderem Handlungsbedarf, ...) herangezogen. Diese Gewichtungsfaktoren sind im entsprechenden Ziel des LEP abschließend festzulegen. Die regionalen Flächenbudgets können für maximal fünf Jahre im Vorgriff ausgewiesen werden. Die Verteilung und der zugrundeliegende Schlüssel sind spätestens nach fünf Jahren zu evaluieren und ggf. anzupassen.

▪ **Definition von gemeindebezogenen Richtgrößen („gemeindliche Flächenbudgets“) durch die Regionalplanung**

Richtgrößen für den jährlichen Flächenverbrauch werden für jede Gemeinde im Regionalplan auf Basis des im LEP festgelegten regionalen Flächenbudgets nach einem einheitlichen und transparenten Verfahren ausgewiesen. Dazu werden zunächst 50% des regionalen Flächenbudgets nach einem gewichteten Einwohnerschlüssel auf alle Gemeinden verteilt. Gewichtungskriterien können z.B. zentralörtliche Funktion, besonderer Handlungsbedarf, Anschluss an ein schienengebundenes öffentliches Verkehrsmittel oder besondere landschaftliche Qualitäten bzw. Restriktionen

⁵ Durch Richtgrößen werden Obergrenzen der Flächenneuanspruchnahme als Ziele der Raumordnung und Landesplanung definiert, deren Ausschöpfung durch die kommunale Bauleitplanung eine sachgerechte Abwägung im Rahmen des Planungserfordernisses gem. §1 Abs. 3 Baugesetzbuch voraussetzt.

⁶ Göppel, J. (2018): Flächensparen in Bayern. Eckpunkte für ein nachhaltiges Flächenmanagement. Online unter: <http://goeppel.de/wp-content/uploads/2018/10/Fl%C3%A4chenmanagement-Bayern.pdf>

sein. Entsiegelungen können gegengerechnet werden, sie erhöhen also die für Neuplanungen verfügbare Fläche. Ergänzend legen die Regionalpläne verbindlich teilräumliche Dichteziele und ein kommunales Flächenressourcenmanagement fest.

Bei der Inanspruchnahme von Flächen durch die kommunale Bauleitplanung bleiben im Übrigen die Vorschriften des Baugesetzbuchs unberührt (z.B. Planungserfordernis, Vorrang der Innenentwicklung). Die Einhaltung der Richtgrößen für den Flächenverbrauch wird durch die Landkreise bzw. Regierungen im Rahmen der Genehmigung der kommunalen Flächennutzungspläne geprüft. Die von den Gemeinden im Rahmen der befristeten Regelung von § 13b BauGB ausgewiesenen Flächen sind ebenso wie die tatsächliche Inanspruchnahme von bestehenden Baurechten gem. §§ 30 ff. BauGB auf den Flächenverbrauch anzurechnen.

Die kommunalen Flächenbudgets können im Hinblick auf die Anpassung der Flächennutzungspläne für maximal fünf Jahre im Vorgriff ausgewiesen werden. Die Verteilung und der zugrundeliegende Schlüssel sind spätestens nach fünf Jahren zu evaluieren und ggf. anzupassen.

Aus den verbleibenden 50% des regionalen Flächenbudgets können Gemeinden beim RPV eine Aufstockung ihres Flächenbudgets beantragen, soweit sie im Einklang mit ihrer zentralörtlichen Funktion und den Zielen der Raumordnung steht. Voraussetzung ist der Nachweis eines besonderen Bedarfes sowie der Ausschöpfung aller Handlungsmöglichkeiten der Innenentwicklung. Der Nachweis ausgeschöpfter bzw. fehlender Innenentwicklungsmöglichkeiten sollte auf der Grundlage eines von der Staatsregierung verbindlich vorgegebenen, standardisierten Verfahrens für ein Flächenressourcen-Monitoring erfolgen.

Mit diesen 50% des regionalen Flächenbudgets soll die Umsetzung raumordnerischer und strukturpolitischer Zielsetzungen erreicht werden, wie z.B. die Ansiedlung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum. Dazu sind von der Regionalplanung im Zusammenspiel mit den Kommunen entsprechende Konzepte zu erstellen und umzusetzen (z.B. interkommunale Versorgungszentren; interkommunale Entwicklungsschwerpunkte). Anträge von interkommunalen Verbänden zur Umsetzung dieser Ziele sollen dabei bevorzugt werden.

Die Regionalen Planungsverbände bzw. die Bezirksregierungen und Landratsämter beraten die Gemeinden beim Flächenressourcen-Management und zeigen Möglichkeiten zum Flächensparen auf, z.B. durch Mobilisierung von Potentialflächen der Innenentwicklung, Leerstandsmanagement, aktive Liegenschaftspolitik, Nachverdichtung, interkommunale Kooperation. Für diese erweiterten Aufgaben bei der Umsetzung des „5 ha-Ziels“ sind die Regionalen Planungsverbände oder Landratsämter durch den Freistaat mit entsprechend qualifiziertem Personal und ausreichend Sachmitteln auszustatten.

▪ **Verbesserte Instrumente für die Kommunen zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotentialen**

In den meisten Gemeinden stehen umfangreiche Potenziale zur Entwicklung im Bestand bereit: Baulücken, Brachflächen, Leerstände, untergenutzte Gebäude etc. Diese müssen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zunächst durch ein systematisches kommunales Innenentwicklungsmanagement erfasst und mobilisiert werden, bevor neues Bauland ausgewiesen wird. Um das Flächensparziel zu erreichen, halten wir es für unerlässlich, Rahmenbedingungen und Anreizsysteme so auszugestalten, dass Innenentwicklung der Regelfall werden kann: Die Verfügbarkeit von Grundstücken muss für Kommunen leichter möglich sein, indem das gemeindliche Vor-

kaufsrecht gestärkt wird, das Baugebot nutzbarer gemacht und der Verkaufsdruck auf innerörtliche Brachflächen durch steuerliche Anreize erhöht wird. Darüber hinaus muss neben einer strikten und konsequenten Anwendung der vorhandenen Rechtsnormen in den Raumordnungsplänen durch ein spezifisch ausgerichtetes landesweites Förderprogramm erreicht werden, damit Innenentwicklung billiger wird als Bauen auf der grünen Wiese. Die Bayerische Staatsregierung hält hierzu bereits zahlreiche unterstützende Werkzeuge bereit: Flächenmanagementdatenbank, Vitalitäts-Check, Folgekostenrechner, Planungshilfen etc. Eine besondere Verantwortung bei der wirksamen Implementierung der Richtwerte wird dabei bei den Höheren Landesplanungsbehörden der Bezirksregierungen und den Landratsämtern als Genehmigungsbehörden für Bauleitpläne gesehen. Die bundesrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen müssen hinsichtlich der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen dringend verbessert werden⁷.

4. Was sind die nächsten Schritte?

- **Fachkongress**

Die an diesem Vorschlag beteiligten Raumakademien, Kammern und Verbände beabsichtigen, mit Förderung durch den Freistaat Bayern noch im Jahr 2019 einen Fachkongress zum Thema „Flächensparen in Bayern“ durchzuführen. Dort sollen konzeptionelle, methodische, instrumentelle und umsetzungsbezogene Aspekte diskutiert und mit Praxiserfahrungen aus anderen Bundesländern sowie dem benachbarten Ausland (insbes. Schweiz und Österreich) gespiegelt werden.

- **Ausarbeitung eines Feinkonzeptes**

Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus diesem Fachkongress und der politischen Diskussion zur Umsetzung des „5 ha-Ziels“ in Bayern werden die in diesem Eckpunkte-Papier dargestellten Verfahrensweisen der Landesplanung in Kooperation mit den kommunalen Spitzenverbänden und den Regionalen Planungsverbänden konkretisiert. Auf dieser Grundlage können dann relativ kurzfristig ein Verfahren zur Fortschreibung des LEP eingeleitet sowie die Handlungsanleitungen formuliert werden. Diese werden zunächst probeweise und befristet in Kraft gesetzt.

- **Wissenschaftlich begleitetes Planspiel mit Akteuren der Planungspraxis**

Vor einer verbindlichen und unbefristeten Einführung der Regelungen sollte 2020/21 zunächst ein wissenschaftlich begleitetes Planspiel durchgeführt werden. Um die Vollzugstauglichkeit zu testen, sind demnach Modellanwendungen mittels Pilotvorhaben in unterschiedlich strukturierten Regionen Bayerns - im Dialog der regionalen und kommunalen Planungsakteure und unter Beachtung der (gegebenen bzw. realistisch verbesserbaren) organisatorischen und personellen (finanziellen) Rahmenbedingungen der Regionalplanung - praktikable und rechtssichere Lösungen für die Flächenkontingentierung zu eruieren.

- **Zeitplan für eine stufenweise Umsetzung**

Ab 2021 soll das Umsetzungskonzept durch eine Ergänzung des LEP und den Einstieg in die Ausweisung kommunaler Richtgrößen für den Flächenverbrauch durch die Regionalen Planungsverbände schrittweise wirksam werden. Auf der Basis eines noch 2019 beginnenden laufenden kleinräumigen (gemeindescharfen) Monitorings des Flächenverbrauchs sollte 2022 ein erster umfassender Evaluierungsbericht zum Flächensparen von der Staatsregierung vorgelegt werden.

⁷ vgl. insbesondere Bayerischer Gemeindefesttag (2018): Flächenverbrauch in Bayern – Position des Bayerischen Gemeindefesttags und Forderungen an den Bundes- und Landesgesetzgeber

Parallel dazu sind Initiativen einzuleiten, um im Baugesetzbuch des Bundes die Rahmenbedingungen und Instrumente der Kommunen für eine wirksame Innentwicklung zu verbessern und kontraproduktive Regelungen (z.B. §13b BauGB) außer Kraft zu setzen.

München, im Juli 2019

gez.

Andrea Gebhard

(Vorsitzende der Landesgruppe Bayern der DASL)

Andrea Gebhard

Vorsitzende der Landesgruppe Bayern
der Deutschen Akademie für Städtebau und
Landschaftsplanung e.V.

Dr. André Müller

Vorsitzender des Verbands Beratender
Ingenieure LV Bayern e.V.

Prof. Lydia Haack

Landesvorsitzende des
Bundes Deutscher Architekten Bayern e.V.

Richard Mergner

Vorsitzender des BUND Naturschutz in Bayern
e.V.

Christine Degenhart

Präsidentin der Bayerischen Architektenkammer

Prof. Dr.- Ing. Norbert Gebbecken

Präsident der Bayerischen Ingenieurekammer
Bau

Prof. Dr. Swantje Duthweiler

Vorsitzende des Bund Deutscher Landschaftsarchitekten Bayern e.V.

Tilman Ritter

Stv. Vorsitzender des Bayerischen Landesvereins für Heimatpflege e.V.

Maria Stöckl

Landesgeschäftsführerin der Katholischen Landjugendbewegung Bayern e.V.

Prof. Dr. Hubert Job

Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Leiter der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern

Reiner Nagel

Vorstandsvorsitzender
Bundesstiftung Baukultur

Marco Hölzel

Vereinigung für Stadt-Regional und Landesplanung e.V.

Prof. Dr. Manfred Miosga

Präsident der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum e.V.

Axel Doering

Präsident der CIPRA Deutschland e.V.

Andreas Felsl

Landesvorsitzender der Katholischen Landvolkbewegung Bayern e.V.

Mark Michaeli

Prof. Dipl. Arch. ETH, TU München Vorsitzender Wissenschaftliches Kuratorium der Bayerischen Akademie Ländlicher Raum, Mitglied der Deutschen Akademie für Städtebau und Landschaftsplanung e.V.

Abb. 1: Eckpunkte „Umsetzung 5 ha-Ziel“

