

Nachhaltigkeit

Landesentwicklung und Flächenpolitik

Position

Stand: November 2018

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Verantwortungsvoller Umgang mit Flächen

Die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. befürwortet traditionell einen sparsamen und verantwortungsvollen Umgang mit natürlichen Ressourcen, denn eine intakte Umwelt ist unverzichtbare Basis für menschliches Leben und Wirtschaften. Dazu gehört auch die Bewahrung von landwirtschaftlichen Flächen und der Natur überlassenen Gebieten. Anforderungen zum Umweltschutz berühren allerdings immer auch wirtschaftliche Aspekte. Belange des Umweltschutzes und der Wirtschaft sind deshalb gegeneinander abzuwägen und grundsätzlich gleichrangig zu berücksichtigen.

Das gilt auch für eine moderne Flächenpolitik: Sie achtet Eigentum und setzt auf Eigenverantwortung statt auf bürokratische Regulierung. Der Staat darf nur Rahmenbedingungen festlegen. In diesem Sinne stellt das bayerische Landesplanungsrecht ein ausgewogenes Instrumentarium für einen effizienten Umgang mit Flächen vor Ort zur Verfügung; jüngste Neuerungen bauen entsprechende Möglichkeiten und Anreize weiter aus.

Der Koalitionsvertrag zwischen CSU und Freien Wählern vom November 2018 will die Umwidmung von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke per Richtwert auf fünf Hektar pro Tag beschränken. Gleichzeitig besteht ein erheblicher Bedarf, etwa für die Schaffung neuen Wohnraums. Hier muss geklärt werden, welche Optionen es für einen interessengerechten und effizienten Umgang mit Flächen gibt. Dabei geht es neben rechtlichen und technischen Hürden, zum Beispiel bei der Verdichtung, auch um lokale Widerstände bei den Bürgern. Als Entscheidungsgrundlage ist eine realistische Betrachtung der vorliegenden Zahlen ebenso Voraussetzung, wie die Berücksichtigung der Auswirkungen von Flächenverdichtung. Tatsächlich sind die Siedlungs- und Verkehrsflächen in Bayern nur zur Hälfte versiegelt. Das vermeintliche Problem ist also nur halb so groß wie oft behauptet. Auch bei der an sich richtigen Verdichtung müssen die Auswirkungen berücksichtigt werden, etwa dass möglicherweise Regenwasser nicht mehr versickert, sondern Keller überschwemmt.

Die Ziele der Flächenpolitik müssen kooperativ und über vernünftige Anreize erreicht werden, nicht über Vorgaben. Sie dürfen Kommunen und Unternehmen nicht in ihrer notwendigen Entwicklung behindern.

Bertram Brossardt
30. November 2018

Inhalt

Position auf einen Blick	1
1 Flächenpolitik in Bayern 2018	3
1.1 Zahlen zur Flächenverwendung in Bayern	3
1.2 Neue und neu geplante Vorgaben zur Flächenverwendung	3
1.2.1 Flexibles Anbindegebot	3
1.2.2 Schutz landwirtschaftlicher Anbauflächen	4
1.2.3 Bayerisches Flächensparziel	4
2 Zunftsweisende Flächenpolitik	7
2.1 Sorgfalt im Umgang mit Flächen	7
2.2 Flächenbedarf und Flächenkonkurrenz	8
2.3 Mit Flächenentzug verbundene Gefahren	9
2.4 Verdichtungspotenziale und ihre Grenzen	10
2.5 Landwirtschaft und Ausgleichsflächen	12
2.6 Entwicklungsperspektiven urbaner und ländlicher Räume	12
Anhang 1: Zahlen zur Flächenverwendung	14
Anhang 2: Förderangebote zum Flächensparen	17
Ansprechpartner / Impressum	19

Position auf einen Blick

Eckpunkte moderner Flächenpolitik

Realitätsgerechte Zahlen verwenden: Die in Bayern für Siedlung und Verkehr genutzte Fläche ist im Jahr 2017 um 0,5 Prozent gestiegen. Dieser Zuwachs entspricht gerade einmal 0,06 Prozent der Gesamtfläche Bayerns. Zudem sind die Siedlungs- und Verkehrsflächen Bayerns nur zur Hälfte versiegelt, denn selbst Gärten werden dazugerechnet. Deshalb sollte restriktive Flächenpolitik nicht auf die Flächenumwidmung für Siedlungs- und Verkehrszwecke abstellen, sondern auf die tatsächliche Flächenversiegelung.

Verdichtungspotenziale nutzen und weiterentwickeln: Flächenrestriktionen erzwingen Verdichtung. Allerdings schränkt das Baurecht engeres Aufeinanderrücken von Häusern und höheres Bauen ein, Statik und Grenzen der Infrastruktur bremsen Verdichtung aus, Menschen wollen Abstand zu Nachbarn und Gewerbe und lehnen eine Entwicklung ihrer Heimat zu „Klein New York“ ab. Diesen Hindernissen kann teilweise entgegengewirkt werden – durch vernünftige Abwägung im Planungsrecht, Eingriffe in das Baurecht, neue Baumeethoden, weit vorausschauende Planung auch der öffentlichen Infrastruktur und neue Methoden zur öffentlichen Vermittlung von Bauqualitäten auch mittels Digitalisierung. All diese Möglichkeiten müssen konsequent genutzt werden.

Auf kooperative Lösungen setzen: Verdichtungsanliegen werden angesichts neuer Anforderungen und eingeschränkter Möglichkeiten immer wieder an Grenzen stoßen. Deshalb ist es entschieden besser, Flächeneffizienz kooperativ und über vernünftige Anreize auszubauen und Flexibilität auch im Landesplanungsrecht zu behalten, als neue Grenzen zu setzen, die Kosten, Bürokratie und lokale Widerstände provozieren und die gleichmäßige Entwicklung aller Landesteile gefährden. Es ist sinnvoller, nicht die Umwidmung insgesamt in den Fokus zu stellen, sondern vor allem die Flächenversiegelung einzudämmen.

Ausgleichsflächenpolitik landwirtschaftsfreundlich gestalten: Eine wesentliche Ursache für Unzufriedenheit mit bayerischer Flächenpolitik sind ausufernde und ökologisch wie ökonomisch unbefriedigend gelöste Ausgleichsflächenansprüche. Beim Ausgleich von Flächenumwidmungen darf nicht der Entzug der Fläche im Vordergrund stehen. Stattdessen müssen die Potenziale nachhaltiger Nutzung land- und forstwirtschaftlicher Flächen besser realisierbar werden.

Entwicklungsperspektiven des Ländlichen Raums bewahren: Die bayerische Flächenpolitik muss eine gleichmäßige Entwicklung der Lebens- und Arbeitsbedingungen im gesamten Freistaat im Blick behalten. In diesem Zusammenhang muss eine qualifizierte Abwägung zur Flächenverwendung weiterhin so erfolgen können, dass urbane Räume die ihnen gestellten Herausforderungen bewältigen können und gleichzeitig kleine Kommunen nicht in ihrer Entwicklung behindert werden. Es muss weiterhin möglich bleiben, Menschen in Bayern aufzunehmen und Regionen wirtschaftlich zu entwickeln.

1 Flächenpolitik in Bayern 2018

Geordnete Flächenverwendung versus Nutzungsverbot

1.1 Zahlen zur Flächenverwendung in Bayern

Die öffentliche Auseinandersetzung zur Flächenpolitik dreht sich im Wesentlichen darum, wieviel Fläche jährlich neu als Siedlungs- und Verkehrsfläche ausgewiesen bzw. versiegelt werden darf.

Bayern hat eine Gesamtfläche von 7.054.203 Hektar. Laut Statistischem Landesamt wurden Ende 2017 12,2 Prozent davon für Siedlung und Verkehr genutzt, 4.266 Hektar oder pro Tag durchschnittlich 11,7 Hektar mehr als Ende 2016. Damit ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche selbst um 0,5 Prozent angewachsen, ihr Anteil an der Gesamtfläche Bayerns um 0,06 Prozent. Von der Zunahme entfielen 80 Prozent auf Siedlungszwecke, der Rest auf den Verkehr.

In der politischen Auseinandersetzung wird Flächenverwendung für Siedlungs- und Verkehrszwecke vielfach mit Flächenversiegelung gleichgesetzt. Tatsächlich ist von der Siedlungs- und Verkehrsfläche Bayerns ausweislich einer satellitengestützten Untersuchung im Auftrag des Bayerischen Landesamtes für Umwelt nur etwa die Hälfte versiegelt, also überbaut, betonierte, asphaltiert etc. Die andere Hälfte besteht unter anderem aus privaten Gärten, Fußball- oder Bolzplätzen, Grünanlagen, Grünstreifen etc., also aus vielfach ökologisch durchaus werthaltigen Flächen.

Die Zahlen in Anhang 1 zeigen: Bayern geht im deutschen Vergleich effizient mit Flächen um. Dasselbe gilt für Deutschland insgesamt im Vergleich mit seinen Nachbarländern.

1.2 Neue und neu geplante Vorgaben zur Flächenverwendung

1.2.1 Flexibles Anbindegebot

Nach längerer und in Teilen außerordentlich streitiger Auseinandersetzung trat Anfang 2018 eine Novelle des Landesentwicklungsprogramms (LEP) in Kraft, in deren Rahmen das sogenannte Anbindegebot gelockert wurde:

- Gewerbegebiete können nicht mehr nur im Anschluss an bestehende Bebauung entstehen, sondern auch an Autobahnausfahrten oder als interkommunale Projekte ohne Anbindung.
- Besondere touristische Attraktivitäten können jetzt ohne Anbindung entstehen.

Einschränkend gilt: Erstens dürfen vom Anbindegebot befreite Flächen nicht für Einzelhandel vorgesehen werden. Vielmehr wird die Lenkungswirkung des Landesentwicklungsprogramms zu Gunsten innerörtlichen Einzelhandels mittels präziserer Vorgaben gestärkt. Zweitens darf jede Entwicklung von Flächen nur stattfinden, wenn sie landschafts- und umweltverträglich ist. Landesplanungsgesetz sowie naturschutz- und umweltrechtliche Vorschriften stellen dabei hohe Hürden auf.

1.2.2 Schutz landwirtschaftlicher Anbauflächen

Seit einiger Zeit kritisiert die bayerische Landwirtschaft immer stärker den Verlust landwirtschaftlicher Flächen durch Umwidmung für andere Zwecke, Nutzung als Ausgleichsflächen und Veräußerung an nicht landwirtschaftliche Anleger.

Die Staatsregierung hat das in einem Eigentumspakt berücksichtigt, den sie mit den Interessenvertretungen des land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes am 04. September 2018 geschlossen hat. Dieser Pakt bekennt sich zum Eigentum und dem Schutz der damit verbundenen Rechte ebenso wie zur baurechtlichen Privilegierung der Landwirtschaft im Außenbereich. Er sieht unter anderem eine Evaluierung der Bayerischen Kompensationsverordnung und innovative, flächenschonende, nutzungsintegrierte Umsetzungs- und Kompensationsmaßnahmen vor und will land- und forstwirtschaftliche Flächen weitestgehend schonen.

1.2.3 Bayerisches Flächensparziel

BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN hatten am 07. März 2018 beim Bayerischen Staatsministerium des Innern 48.225 Unterschriften für ein Volksbegehren „Betonflut eindämmen – Damit Bayern Heimat bleibt“ eingereicht. Das Begehren verfolgte im wesentlichen folgende Ziele:

- Reduktion des Flächenverbrauchs (Umwidmung in Siedlungs- und Verkehrsfläche) auf bayernweit fünf Hektar/Tag im Jahr 2020
- Aufnahme einer entsprechenden Zielvorgabe in das Landesplanungsgesetz, wobei die Aufteilung auf die verschiedenen Planungsträger im Landesentwicklungsprogramm erfolgen soll.

Die Werbung dazu vermittelte den falschen Eindruck, die gesamte kritisierte Umwidmung von Flächen (gesprochen wurde von täglich zwölf Fußballfeldern) würde in Versiegelung münden.

Die Staatsregierung hat das Begehren dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof vorgelegt. Mit Urteil vom 17. Juli 2018 wurde die Zulässigkeit des Begehrens wegen fehlender Bestimmtheit verneint.

Der zwischen CSU und Freien Wählern abgeschlossene Koalitionsvertrag strebt jetzt an, die Umwidmung von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke eine Richtgröße – also keine

verbindliche Messzahl – von fünf Hektar je Tag festzulegen. Das entspricht dem proportionalen bayerischen Beitrag zu einem bundespolitisch für 2030 angestrebten Ziel. Diese Richtzahl soll im Landesplanungsgesetz verankert werden. Zum Umgang mit ihr sollen mit den Kommunen wirksame Steuerungsinstrumente erarbeitet werden.

Ergänzt werden soll dieses Instrumentarium neben der bayerischen Entsiegelungsprämie um den flächensparenden Ausbau von Staatsstraßen sowie eine Evaluation der oben erläuterten Neuregelungen beim Anbindegebot im Jahr 2020.

2 Zunftsweisende Flächenpolitik

Sorgfältiger Umgang mit Flächen durch intelligente Planung

Eine moderne, für alle Landesteile und Kommunen verträgliche, ausgewogene Flächenpolitik wägt nicht nur rein quantitativ zwischen verschiedenen Verwendungsarten für Flächen ab. Der Blick muss wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturlandschaftlichen Qualitäten gelten. Der Ordnungsrahmen muss die Möglichkeiten für entsprechende Abwägungen und Gestaltungen stärken.

Eine in diesem Sinne zukunftsweisende Flächenpolitik für Bayern geht sorgsam mit Flächen um. Sie schätzt Flächenbedarf realistisch ein und bedenkt vorsorgend negative Folgen von Flächenentzug. Sie nutzt und stärkt Verdichtungspotenziale und respektiert dabei technische Grenzen ebenso wie Abstands- und Schutzbedürfnisse der Menschen und Unternehmen. Sie dämmt durch das Ausgleichsflächensystem bedingte Belastungen vor allem der Landwirtschaft ein. Vor allem respektiert sie, dass alle Landesteile, ob urban oder ländlich, Entwicklungsperspektiven benötigen. Dafür ist es entschieden besser, Flächeneffizienz kooperativ und über vernünftige Anreize auszubauen, als neue Grenzen zu setzen, die hohe Kosten, viel neue Bürokratie und vor allem lokal heftige Widerstände provozieren und Kommunen wie Unternehmen in ihrer notwendigen Entwicklung behindern.

2.1 Sorgfalt im Umgang mit Flächen

Flächen sind für Mensch und Natur eine eminent wichtige Ressource, mit der höchst sorgsam umgegangen werden muss. Damit das gelingt, müssen die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Arten der Flächenverwendung und die Auswirkungen von Maßnahmen zum Flächensparen abgewogen und umfassend bewertet werden. Das bayerische Planungsrecht bietet dazu den richtigen Rahmen – auch dank der auf Abwägung ausgerichteten Vorgaben des Landesplanungsgesetzes und des Landesentwicklungsprogramms.

Die Anfang 2018 gewonnene Flexibilität zum Anbindegebot ist ein hilfreicher Beitrag zum Verfassungsziel, in ganz Bayern gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen herzustellen – und zwar im Einklang von Mensch und Natur und auf Basis regional und lokal verantwortlicher politischer Entscheidungen. Die neuen Möglichkeiten erlauben die Entwicklung von Gewerbeflächen an sowieso schon stark frequentierten Verkehrsinfrastrukturen oder durch flächeneffiziente interkommunale Gewerbegebiete an Stelle ausfasernder Gewerbestrukturen an Ortsrändern. Die Vorgaben sollen zudem Einzelhandel stärker als bisher innerörtlich konzentrieren, was dort Flächeneffizienz fördert.

Es ist Aufgabe der Kommunen, diese planerischen Möglichkeiten klug abwägend zu nutzen. Allerdings muss zur zielgerichteten Umsetzung der Vorgaben zu innerörtlichem Einzelhandel noch eine Handlungsanleitung herausgegeben werden. Zudem muss für Ortskerne

und Innenstädte klargestellt werden, dass Einzelhandels-Agglomerationen dort grundsätzlich erwünscht sind.

Die im Koalitionsvertrag zwischen CSU und Freien Wählern vom November 2018 vorgesehene Evaluation der Neuregelungen zum Anbindegebot schon im Jahr 2020 ist angesichts typischer Planungsdauern für die davon betroffenen Projekte sicherlich verfrüht.

2.2 Flächenbedarf und Flächenkonkurrenz

Bayern ist eine Zuwanderungs- und Wachstumsregion. In den letzten 20 Jahren ist die Bevölkerung in Bayern um ca. 17, in Oberbayern sogar um ca. 24 Prozent gestiegen. Für die nächsten 20 Jahre sind weitere fünf bzw. elf Prozent zusätzlich prognostiziert.

Eine unflexible „Flächenverbrauchsgrenze“ würde die Möglichkeiten, Menschen angemessen aufzunehmen, ebenso einschränken wie die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten unseres Landes.

Der Auseinandersetzung mit der von CSU und Freien Wählern angestrebten Beschränkung der Flächenumwidmung für Siedlungs- und Verkehrsflächen mittels einer Richtgröße müssen realistische Schätzungen zum Flächenbedarf zugrunde gelegt werden. Flächenbedürfnisse gibt es zuhauf, neben kommunalen und privatwirtschaftlichen Bedarfen spielen auch die des Freistaates eine beachtliche Rolle. Wichtige Ursachen entsprechender Bedürfnisse sind

- Zunahme der Bevölkerung und der Ein-Personen-Haushalte
- gewerblicher Flächenbedarf aufgrund steigender Bevölkerung und der Entwicklung der Wirtschaft
- mit beidem einhergehende lokale Infrastrukturbedürfnisse (Erschließung, Versorgung, Bildung, Betreuung, Kommunikation etc.)
- Ausbaubedarf im überörtlichen Straßen-, Schienen- und Radwegenetz und bei Logistikzentren
- dezentraler Ausbau von Hochschulstandorten
- Behördenverlagerung
- ökologische Ansprüche an die Qualität von Wohn- und Gewerbegebieten

Wenn die damit verbundenen Flächenansprüche zu niedrig eingeschätzt werden, führt eine Beschränkung der Flächenumwidmung, so flexibel sie auch sein mag, zu Engpässen und Konflikten, die sich kaum mehr aussteuern lassen.

Vor der Aufnahme entsprechender Vorgaben in das Landesplanungsgesetz muss also sorgfältig bedacht werden, inwieweit sich enge Flächenvorgaben mit anderen Zielen vertragen. Einzubeziehen sind etwa Flächenbedürfnisse auf dem Feld des Wohnungsbaus, der gewerblichen Entwicklung oder zum Ausbau der öffentlichen Infrastruktur.

Schließlich sollte die Debatte zur Flächenpolitik versachlicht werden. Dazu zwei Beispiele:

Der für die Umwidmung zu Siedlungszwecken übliche Begriff „Flächenverbrauch“ wirft ohne Not ein negatives Licht auf die neue Verwendung bisher landwirtschaftlicher Flächen. Um dem vorzubeugen, sollte begrifflich auf „Flächenumwidmung“ umgestellt werden.

Seitens der bayerischen GRÜNEN und der Bürgerinitiative „Betonflut eindämmen“ wurde im Zuge des bereits erwähnten Volksbegehrens behauptet, jeden Tag verschwänden 13 Hektar Bayern unter Asphalt und Beton. Abschnitt 1.1. zeigt, dass diese Zahl die Flächenversiegelung um ca. 50 Prozent überzeichnet. Um Fehldarstellungen vorzubeugen und das Thema an der Wurzel anzugehen, sollten falsche Zahlen von zuständiger Seite öffentlich korrigiert und bei der Ausgestaltung restriktiver Flächenpolitik nicht auf die Flächenverwendung für Siedlungs- und Verkehrszwecke abgestellt werden, sondern auf die tatsächliche Flächenversiegelung. Damit würde unter anderem einem Raubbau an innerörtlichen Grünflächen vorgebeugt.

2.3 Mit Flächenentzug verbundene Gefahren

Bei der Auseinandersetzung mit der Umwidmung von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke geht es nicht nur um Auswirkungen auf Natur und Landschaft. Es gilt, auch schwierige Folgen von Baulandentzug und hoher Verdichtung zu berücksichtigen, wie etwa

- Lärmbelästigung durch engeres Zusammenrücken von Wohnen und Gewerbe,
- Überforderung der Verkehrs-, Ver- und Entsorgungsinfrastruktur,
- verdichtungsbedingte zusätzliche Bodenversiegelung in Kommunen mit teuren und möglicherweise gefährlichen Folgeproblemen etwa im Starkwassermanagement,
- Beeinträchtigung der Lebensqualität durch Verlust innerörtlicher Grünflächen, in Wohn- wie in Gewerbegebieten,
- Bildung harter politischer Fronten in Kommunen aufgrund lokalen Widerstands gegen Verdichtung.

Den mit solchen Auswirkungen verbundenen Problemen muss entgegengewirkt werden. Teilweise kann das mittels technischer Maßnahmen gelingen. In anderen Teilen wird sich die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen nicht vermeiden lassen.

Zudem gilt es, preissteigernden Effekten von Baulandentzug auf den Wohnungsmarkt vorzubeugen. Je verbindlicher ein Flächensparziel greift, desto stärker erschwert es die Entwicklung von Wohnraum. Das müsste durch Verdichtung aufgefangen werden.

Die Entwicklung zusätzlichen Baurechts und der Zubau in Innenräumen stoßen jedoch an erhebliche rechtliche, technische, politische und infrastrukturbedingte Grenzen und dauern jedenfalls lange. Wenn Flächenentzug deshalb dem verdichteten Zubau vorausseilt, dürften die Wohnungspreise vor allem in den sowieso schon teuren Ballungsräumen sehr schnell und deutlich weiter steigen. Das schlägt nicht nur auf Kauf-, sondern auch auf Mietpreise durch. Versuche, das durch zusätzliche Eingriffe in den Mietmarkt zu deckeln, würden das Wohnungsbaugeschehen weiter beschränken. Insofern ist eine restriktive Flächenpolitik ohne wirksame Verdichtungspolitik nicht machbar.

2.4 Verdichtungspotenziale und ihre Grenzen

Verdichtung kann erfolgen durch Schließen von Baulücken, Aufstocken vorhandener Bauten, Dachgeschossausbau u. ä., Abriss vorhandener und Bau größerer Bauwerke sowie Hinterlandbebauung (zum Beispiel im Garten langer Grundstücke).

Insbesondere Kommunen haben aufgrund ihrer Planungshoheit, ihrer Nähe zu Grundeigentümern und Bauwilligen eine Fülle an Möglichkeiten, auf sparsamen Umgang mit Flächen hinzuwirken.

- Flächennutzungs- und Bauleitpläne können im Sinne verdichteten Bauens weiterentwickelt werden. Dabei gilt es, auch die im Baurecht neu geschaffene Kategorie „Urbane Gebiete“ zu nutzen. In diesen Gebieten können unter Aufweichung des früher strikten Trennungsprinzips der Gebietskategorien Wohngebiet und Gewerbegebiet Wohnen und Arbeiten leichter zusammengeführt werden.

Vorausschauende Bauleitplanung ist generell entscheidend für den Erfolg umfassender Verdichtung. Denn im Zuge der Bauleitplanung werden auch Folgeanforderungen verdichteten Bauens an die Infrastrukturentwicklung aufgearbeitet – also an den Ausbau des Verkehrssystems, der Kindergarten- und Schulangebote, der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur und vieles anderen mehr. Ohne dieses vorausschauende Herangehen können Kommunen die Folgen von Verdichtung nicht bewältigen.

- Neue Gebäude – ob für Wohnen, Gewerbe oder Handel – können durch kompakte, mehrgeschossige und sorgfältig verdichtete Strukturen einen innovativen Beitrag zu qualitätsorientiertem flächensparenden Bauen leisten. Entsprechende städtebauliche Ansätze werden bereits durch Förderprogramme unterstützt.
- Zur Nachverdichtung bieten sich die Aufstockung bestehender Wohngebäude mittels industrieller Leichtbauweisen, die bedarfsgerechte Umwandlung großer Wohnungen in kleinere bzw. in Einzelappartements sowie die Überbauung bestehender, schon versiegelter Flächen (Parkplätze etc.) an. Voraussetzung ist immer die konstruktive planungsrechtliche Begleitung durch die zuständige Kommune und bei Aufstockungen eine ausreichende technische Belastbarkeit des Grundgebäudes.
- Planerisch verantwortungsvoll gehandhabt, führt stärkere interkommunale und regionale Zusammenarbeit zu mehr Effizienz und Sparsamkeit im Umgang mit Flächen. Auch die mit der jüngsten Lockerung des Anbindegebots verbundenen Möglichkeiten sollten in diesem Sinn genutzt werden.

Der Freistaat kann das Verdichtungspotenzial vergrößern, indem er die Spielräume zur vertikalen und horizontalen Nachverdichtung in Innenräumen von Städten und Gemeinden durch Änderungen in der Bayerischen Bauordnung erweitert. Ein konkreter Ansatzpunkt wäre es, die Mindestabstände zwischen baulichen Anlagen von 3,00 auf 2,5 Meter zu reduzieren. Auch könnte Artikel 6 Abs. 7 BayBO (reduzierte Abstandsfläche von 0,4 H) zum Regelfall erklärt werden.

Abstandsfläche – das Maß „H“

Nach Art. 6 Absatz 4 BayBO bemisst sich die Tiefe der Abstandsfläche nach der Wandhöhe; sie wird senkrecht zur Wand gemessen. Wandhöhe ist das Maß von der Geländeoberfläche bis zum Schnittpunkt der Wand mit der Dachhaut oder bis zum oberen Abschluss der Wand. Die Höhe von Dächern mit einer Neigung von mehr als 70 Grad wird voll, von Dächern mit einer Neigung von mehr als 45 Grad zu einem Drittel hinzugerechnet. Die Höhe der Giebelflächen im Bereich des Dachs ist bei einer Dachneigung von mehr als 70 Grad voll, im Übrigen nur zu einem Drittel anzurechnen. Die Sätze 1 bis 4 gelten für Dachaufbauten entsprechend. Das sich ergebende Maß ist H.

Regelfall Art. 6 Absatz 5 BayBO: Die Tiefe der Abstandsflächen beträgt 1 H, mindestens drei Meter.

Tatsächlich werden die gesetzlichen Spielräume zur Verdichtung vielfach nicht ausgeschöpft. Die Gründe dafür sind vielfältig. Dazu einige Beispiele:

- Kommunen fehlt der Zugriff auf schon als Siedlungsfläche gewidmete und möglicherweise auch bereits versiegelte, aber ungenutzte Flächen im Innenraum, wenn Eigentümer (Private und Unternehmen) diese Flächen nicht zur Verfügung stellen, sondern etwa als Reservefläche für Erweiterungen halten wollen.
- Kommunen halten Grundstücke für spätere Nutzung als Gewerbeflächen, um Gewerbesiedlungen ermöglichen zu können.
- Falls Grundstücke laut kommunaler Bauleitplanung nicht für Wohnbebauung verwendet werden dürfen, z. B. in Gewerbegebieten, wäre zwar eine Änderung der Bauleitplanung möglich. Aber Kommunen scheuen sich davor, da es zu Nutzungskonflikten kommen könnte. Daher gibt es in der Praxis z. B. kaum Bebauung mit Wohnungen oberhalb von Unternehmen (z. B. Supermärkten) in Gewerbegebieten.
- Verdichtung kann zu teuren Folgeproblemen führen, wenn dadurch Sickerflächen für Regenwasser verloren gehen und Kanalkapazitäten nicht ausreichen, um den Regen aus denkbaren Unwettern aufzunehmen.
- Privaten Bauherren kann aus Kostengründen daran gelegen sein, nicht mehrgeschossig, sondern nur eingeschossig zu bauen.
- Falls aus einem eingeschossigen Gebäude, z. B. Lager, ein mehrgeschossiges Wohnhaus entstehen soll, sind nicht immer ausreichend Parkplätze vorhanden.
- Eines der größten Hindernisse für Verdichtung ist lokaler Widerstand aus der Bürgerschaft.

Diese Schwierigkeiten sind für verdichtungswillige Kommunen eine sachlich und politisch hohe Hürde. Als Mittel, um sie soweit überhaupt möglich zu überwinden, bieten sich folgende Optionen an:

- Um in Abstimmung mit Eigentümern versiegelte Brachflächen neuen Nutzungen zuzuführen und für vorhandene Bausubstanz neue Nutzungskonzepte zu finden, sollten Kommunen Flächenmanagementsysteme heranziehen.
- Um Bürgerwiderstand gar nicht erst entstehen zu lassen, sollten auf übergeordneter Ebene alle an Flächensparsamkeit interessierten Kräfte für eine verträgliche Verdichtung werben und auch ihre lokalen Organisationen dafür gewinnen. In der Regionalplanung müssen dafür die planerischen Voraussetzungen verbessert werden. Auf lokaler Ebene müssen durch vertrauensstiftende Planungsverfahren verträgliche Antworten gefunden werden.
- Um notwendige Überzeugungsarbeit bei und in Kommunen zu leisten, sollten Möglichkeiten der Digitalisierung, z. B. 3D-Simulationen, stärker genutzt werden.
- Attraktive Fördermöglichkeiten helfen, finanzielle Hürden zu überwinden. Entsprechende Programme gibt es etwa für Stadtentwicklung, Flächenentsiegelung, Flächenmanagement, Ortskern-Revitalisierung und die Konversion von Kasernen. Ab 2019 soll es auch eine eigene bayerische Entsiegelungsprämie geben.

2.5 Landwirtschaft und Ausgleichsflächen

Flächenumwidmung wird durch Ausgleichsflächen ausgeglichen. Das dazu eingeführte System ist außerordentlich komplex und führt zu teils unbefriedigenden Ergebnissen, insbesondere da es die Möglichkeiten ökologischer land- und forstwirtschaftlicher Bewirtschaftung nicht ausreichend zum Tragen bringt.

Das System muss einfacher ausgestaltet und mittels Kompensationsflächenmanagement zu besseren Ergebnissen geführt werden. Dazu gilt es in erster Linie, bestehende Möglichkeiten bekannter zu machen.

Optionen wie nutzungsintegrierte Kompensationsmaßnahmen und vorhandene Ökopunkte müssen stärker genutzt werden, um den Verlust landwirtschaftlicher Flächen durch Ausgleichsansprüche zu verringern. Auch das im Koalitionsvertrag zwischen CSU und Freien Wählern vereinbarte Projekt, bis 2030 200.000 Hektar an klimatoleranten Wäldern zu schaffen, sollte mit Ausgleichsmöglichkeiten verbunden werden.

Zudem sollten ökologische Vorteile wie Dachbegrünung bei der Beurteilung des ökologischen Werts der Baumaßnahme stärker berücksichtigt werden und damit zur Reduzierung des naturschutzrechtlichen Ausgleichsbedarfs beitragen. Gleiches gilt für Tiefbau wie z. B. Tiefgaragen oder eine Aufwertung von Wohngebieten im Zuge von Untertunnelungen.

2.6 Entwicklungsperspektiven urbaner und ländlicher Räume

Für Bayern ist es gut, dass das mit starren Vorgaben zur Flächenumwidmung verbundene Volksbegehren nicht zur Abstimmung zugelassen wurde. Denn diese starre Herangehensweise erlaubt keine qualifizierte Abwägung zur Flächenverwendung.

Auch die im Koalitionsvertrag zwischen CSU und Freien Wählern vorgesehene Einschränkung der Flächenumwidmung für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf einen Richtwert von fünf Hektar pro Tag ist nicht der richtige Ansatz. Denn ein Umwandlungsziel von fünf Hektar pro Tag entspricht weniger als einem Hektar pro Kommune und Jahr. Speziell bei kleineren Kommunen dürfte davon so gut wie nichts ankommen. Das steht gegebenenfalls einer gleichmäßigen Entwicklung der Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen in ganz Bayern im Wege.

Immerhin ist der avisierte Richtwert gegenüber einer verpflichtenden Vorgabe vorzugswürdig. Allerdings ist es in keiner Weise absehbar, wie die Anforderungen an ein praxistaugliches, für die Entwicklung in Stadt und Land und insbesondere in ländlichen Regionen verträgliches Regelwerk zur Verteilung von Flächenrechten auf Kommunen und Entwicklungsprojekte aussehen könnten. In der Auseinandersetzung mit den Umsetzungsperspektiven des gescheiterten Volksbegehrens zum Flächenverbrauch hat sich gezeigt, wie schnell Lösungsvorschläge an Grenzen stoßen. Dazu nur Beispiele:

- Ein Flächenzertifikatesystem bevorzugt kaufkräftige Abnehmer und nimmt damit schwächeren Regionen notwendige Entwicklungsperspektiven. Das ist im Flächenstaat Bayern nicht vertretbar.
- Eine gleichmäßige Verteilung von Entwicklungsrechten, für die zunächst allgemein akzeptierte Messzahlen gefunden werden müssten, gesteht speziell kleineren Kommunen kaum Umwidmungsmöglichkeiten zu, mittels derer sich wirtschaftlich nachhaltig tragfähige Entwicklungsprojekte gestalten ließen.
- Denkbar wäre es, Umwidmungspotenziale mittels interkommunaler Kooperation regional zu bündeln. Vorgaben, die diesen Weg erzwingen, müssten allerdings mit der kommunalen Planungshoheit in Einklang gebracht werden.
- Eine Zuordnung nach staatlicherseits festgestelltem Bedarf ist mit der kommunalen Planungshoheit nicht vereinbar.

Die Abstimmung eines praxisgerechten Konzepts zur Zuordnung von „Flächenverbrauchsrechten“ darf jedenfalls nicht nur zwischen Staat und Kommunen stattfinden, wie es der Koalitionsvertrag zwischen CSU und Freien Wählern vorsieht. Auch die Wirtschaft muss eng einbezogen werden.

Anhang 1: Zahlen zur Flächenverwendung

Statistisch zum sogenannten „Flächenverbrauch“ für Siedlung und Verkehr ausgewiesene Zahlen – in Deutschland schon 2016 14,2, in Bayern 2017 12,2 Prozent der Gesamtfläche – überzeichnen das Maß der versiegelten Flächen um das Doppelte. Die statistisch erfassten Flächen umfassen auch Grünflächen – also Grünstreifen, Grünanlagen, Gärten und so weiter. Deutschlandweit sind lediglich 7,4, in Bayern nur 6,2 Prozent der Fläche tatsächlich versiegelt.

Tabelle 1

Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke 2017

	<i>Statistisch ausgewiesener Flächenanteil für</i>			<i>Tatsächlich dafür</i>
	<i>Siedlung</i>	<i>Verkehr</i>	<i>Summe</i>	<i>versiegelter</i>
				<i>Flächenanteil</i>
Deutschland (2016)	9,2 %	5,0 %	14,2 %	7,4 % (2015)
Bayern	7,5 %	4,7 %	12,2 %	6,2 %
Oberbayern	8,3 %	4,2 %	12,5 %	6,0 %
Niederbayern	7,1 %	4,3 %	11,5 %	5,6 %
Oberpfalz	6,4 %	4,7 %	11,1 %	6,0 %
Oberfranken	7,3 %	4,8 %	12,2 %	6,1 %
Mittelfranken	8,4 %	5,5 %	14,0 %	7,4 %
Unterfranken	6,8 %	5,5 %	12,3 %	6,8 %
Schwaben	7,9 %	4,5 %	12,4 %	6,2 %

Quelle: Spalte 2 bis 4: Statist. Landes- bzw. Bundesamt, Datenbank Genesis
 Spalte 5: Deutschland: EUROSTAT; Bayern und Regierungsbezirke in Bayern: Zahlen für 2017, aus Spalte vier errechnet mit Hilfe von Zahlen zur tatsächlichen Versiegelung aus der vom Bayerischen Landesamt für Umwelt herausgegebenen Studie „Satellitengestützte Erfassung der Bodenversiegelung in Bayern für 2015“

Ein Vergleich mit seinen EU-Nachbarstaaten zeigt: Deutschland hat pro Einwohner mit 328 m² relativ wenig Fläche versiegelt. Allerdings haben von diesen Nachbarn nur Belgien und die Niederlande mehr Einwohner pro Quadratkilometer als Deutschland. Deshalb liegt der deutsche Wert zum versiegelten Flächenanteil im Vergleich mit den Nachbarländern etwa im Mittelfeld. Die Zunahme der Flächenversiegelung in Deutschland zwischen 2009 und 2015 ist dagegen wieder vergleichsweise niedrig. Insgesamt schneidet Deutschland bei der Flächensiegelung im Vergleich zu seinen Nachbarstaaten moderat ab.

Tabelle 2

Gebäude, Straßen und unbebaute versiegelte Flächen, Deutschland und EU-Nachbarstaaten, 2015

	<i>Quadratmeter pro Einwohner 2015</i>	<i>Anteil an der Gesamtfläche</i>	<i>Veränderung 2009 bis 2015</i>
Niederlande	268 m ²	12,1 %	12,1 %
Belgien	311 m ²	11,4 %	14,8 %
Deutschland	328 m ²	7,4 %	7,9 %
Tschechische Rep.	346 m ²	4,6 %	8,5 %
Österreich	418 m ²	4,3 %	9,1 %
Luxemburg	453 m ²	9,8 %	10,9 %
Dänemark	524 m ²	6,9 %	6,8 %
Frankreich	584 m ²	5,4 %	5,6 %

Quelle: Daten EUROSTAT, Berechnungen vbw; Zahlen für Nicht-EU-Mitglieder weist EUROSTAT nicht aus.

Anhang 2: Förderangebote zum Flächensparen

Flächenmanagement-Datenbank

Seit 2009 steht den bayerischen Kommunen mit der Flächenmanagement-Datenbank ein kostenloses Tool zur Verfügung, das den Umgang mit Innenentwicklungspotenzialen im Ort erleichtert. Mithilfe der Datenbank lassen sich Flächen, die potenziell neu bebaut werden können, erfassen und verwalten. Dazu gehören Baulücken und Brachflächen, aber auch Leerstände und Althofstellen. Die Datenbank hilft Kommunen auch, die Innenentwicklung zu dokumentieren und langfristig zu planen. So kann das Tool auf der Basis von statistischen Kennwerten errechnen, wie groß der künftige Bedarf an Wohnbauland in der eigenen Kommune sein wird.

FolgekostenSchätzer

Das Programm „FolgekostenSchätzer“ ermöglicht eine erste Abschätzung der Gestehungskosten und der mittel- und langfristigen Folgekosten einer Wohnbaugebietsplanung. Es bietet einen Kostenvergleich für unterschiedliche Entwicklungsflächen sowie für unterschiedliche Planungen auf derselben Fläche.

Förderung experimentellen Wohnungsbaus in Bayern

Besonders zukunftsfähige und gleichzeitig wirtschaftlich tragfähige Wohnmodelle zu initiieren und gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft in die Praxis umzusetzen, ist seit über 35 Jahren die Aufgabe des Experimentellen Wohnungsbaus. Bis 2018 wurden nach Angaben des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr für rund 160 realisierte Projekte mit etwa 6.500 Wohneinheiten über 240 Millionen Euro Förderdarlehen und Zuschüsse gewährt. Im Mittelpunkt stehen aktuell

- Wohnkonzepte, die Bedürfnisse von Familien mit Kindern besonders berücksichtigen,
- effizienter Umgang mit Energie und verstärkter Einsatz erneuerbarer Energieträger,
- selbstbestimmtes Wohnen bis ins hohe Alter,
- Aufwertungsstrategien für bestehende Wohnsiedlungen.

Projektförderung im Rahmen von „Innen statt Außen“

Die Bayerische Staatsregierung unterstützt das kommunale Engagement zum Flächensparen seit 2018 durch verbesserte Förderkonditionen bei Projekten der Innenentwicklung. Wenn Gemeinden sich durch einen Gemeinde-/Stadtratsbeschluss und durch ein städtebauliches Konzept dazu verpflichten, ihre Ortsentwicklung vorrangig auf die Innenentwicklung auszurichten, wird für entsprechende Projekte die Städtebauförderung von 60 auf 80 Prozent angehoben. Besonders finanz- und strukturschwache Gemeinden erhalten 90 Prozent. So gefördert werden kann insbesondere die Revitalisierung innerörtlicher Bausubstanz und Brachflächen. Speziell geht es um

- Modernisierung und Instandsetzung innerörtlicher leerstehender oder vom Leerstand bedrohter Gebäude, privater Baudenkmäler und das Ortsbild prägender Gebäude,
- kommunale Förderprogramme zur Unterstützung privater Eigentümer bei der Modernisierung ihrer Gebäude,

[Anhang 2: Förderangebote zum Flächensparen](#)

- städtebauliche Konzepte und Untersuchungen und Gutachten, die in Verbindung mit dem Förderziel stehen,
- vorbereitende und investive Maßnahmen im Rahmen der Wiederbelebung von Brachflächen.

Bayerische Entsiegelungsprämie

Ab 2019 will der Freistaat Gemeinden mittels einer Entsiegelungsprämie den Rückbau von Brachflächen, übergroßen Verkehrsflächen und mindergenutzten Gebäuden fördern. Die Flächen können entweder eine neue Nutzung erhalten oder als Grünfläche umgestaltet werden. Die Prämie steht zusätzlich zur bereits eingeführten Städtebauförderung aus Bundes-, Landes- und EU-Mitteln zur Verfügung. Das im Mai 2018 im Bayerischen Kabinett beschlossene Fördervorhaben wurde im Koalitionsvertrag zwischen CSU und Freien Wählern ausdrücklich bestätigt.

Ansprechpartner / Impressum

Dr. Peter Pfleger

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-253
Telefax 089-551 78-249
peter.pfleger@vbw-bayern.de

Dr. Benedikt Rüchardt

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252
Telefax 089-551 78-249
benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw November 2018