

Nachhaltigkeit

Flächenpolitik für Bayern

Position

Stand: Mai 2020

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Bayerische Flächenpolitik differenziert und flexibel ausgestalten

Der Ausschuss für Wirtschaft, Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung des Bayerischen Landtags hat für eine Expertenanhörung „Bayerns Landschaft erhalten, nachhaltige Entwicklung aller Landesteile garantieren“ unterschiedliche Aspekte zum Umgang mit einer restriktiveren Flächenpolitik für Bayern hinterfragt und um Abschätzungen zu den Folgen einer restriktiven Flächenpolitik gebeten. Unsere vorliegende Position *Flächenpolitik für Bayern* geht auf die damit im Einzelnen verbundenen Fragestellungen ein.

Eine auf unzureichende Fakten gestützte Auseinandersetzung zur Flächenpolitik führt die Landesentwicklungspolitik auf den falschen Weg. Das kann sich der Freistaat im Sinne seiner Bürger, der Lebensqualität in Stadt und Land und seiner Wirtschaft nicht leisten.

Die sicher über den Tag hinaus mit der Corona-Krise verbundenen Herausforderungen belegen, dass es auf komplexe Fragen keine einfachen Antworten gibt. Ein pauschales 5 ha-Ziel würde sich als Hemmschuh für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Standorts erweisen. Deshalb ist dringend eine differenzierte Betrachtung notwendig. Flächenpolitik muss ökologischen Anliegen ebenso gerecht werden wie wirtschaftlichen und demografischen Herausforderungen, und darüber hinaus eine angemessene Entwicklung der Infrastruktur erlauben.

Bayerische Flächenpolitik muss an der bewährten Kombination eines zielgerichteten, aber ausreichend flexiblen Ordnungsrahmens, wirksamer Anreize und kompetenter Arbeit der Verwaltungen festhalten, mit der der Freistaat schon lange gut fährt.

Bertram Brossardt
08.05.2020

Inhalt

Position auf einen Blick	1	
1	Rechtliche Vorgaben der Flächenpolitik	3
1.1	Fragestellung	3
1.2	Die Sicht der vbw	3
2	Weitere Instrumente zum Flächensparen	6
2.1	Fragestellung	6
2.2	Die Sicht der vbw	6
3	Flächenstatistik	8
3.1	Fragestellung	8
3.2	Sicht der vbw	8
4	Rolle der Planungsakteure	10
4.1	Fragestellung	10
4.2	Antwort aus Sicht der vbw	10
5	Gleichwertige Lebensverhältnisse	11
5.1	Fragestellung	11
5.2	Sicht der vbw	11
6	Auswirkungen restriktiver Flächenpolitik	13
6.1	Fragestellung	13
6.2	Sicht der vbw	13
Ansprechpartner / Impressum	15	

Position auf einen Blick

Die bayerische Flächenpolitik zukunftsgerecht weiterentwickeln

Der Ausschuss für Wirtschaft, Landesentwicklung, Energie, Medien und Digitalisierung des Bayerischen Landtags hat für den 14. Mai 2020 zu einer Expertinnen- und Expertenanhörung „Bayerns Landschaft erhalten, nachhaltige Entwicklung aller Landesteile garantieren“ eingeladen. Diese Anhörung widmet sich rechtlichen Vorgaben und Instrumenten zum Flächensparen, statistischen Aspekten, der Rolle der Planungsakteure, der Förderung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Entwicklungsfähigkeit von Kommunen und den Auswirkungen flächensparpolitischer Ansätze auf Wirtschaft, Kommunen und Bürger.

Die Sicht der vbw dazu lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Eine Flächenpolitik, die sich auf unzureichende, was die öffentliche Auseinandersetzung angeht auch teilweise falsche, Fakten und auf dirigistische Methoden stützt, kann und darf sich der Freistaat Bayern nicht leisten.

Bayern geht effizient mit seinen Flächen um. Insbesondere gelingt es weit besser als in anderen Ländern, die wirtschaftliche Entwicklung vom sogenannten Flächenverbrauch abzukoppeln. Bayerns Siedlungs- und Verkehrsflächen sind zur Hälfte unversiegelt und sie machen insgesamt lediglich 12 Prozent der Landesfläche aus. Der sogenannte Flächenverbrauch geht seit längerem in hohem Maß auf das Wohnen und auf Versorgungsinfrastrukturen – etwa Solaranlagen – zurück. Bayerns Wirtschaft ist flächeneffizient. Ihre Spielräume dürfen nicht noch enger werden.

Der schon länger laufende, durch Corona nochmals verstärkte Wandel unseres Wirtschaftslebens, die durch Zuwanderung, demografische Verschiebungen und gute Arbeitsperspektiven geprägten sozialen Entwicklungen und das ausgeprägte ökologische Selbstverständnis des Freistaates lassen sich nur vereinbaren, wenn Qualitäten von Siedlungs- und Verkehrsflächen stärker beachtet werden als es mit der bisherigen Flächenstatistik möglich ist.

An die Stelle der derzeitigen Flächenorientierung muss eine Flächeneffizienzpolitik treten, die die vielfältigen auf Flächen angewiesenen Veränderungen lokal und regional flexibel managt. Die Palette dieser Veränderungen reicht von einer innovativen Weiterentwicklung unserer Wirtschaft über einen Umbau der Verkehrsinfrastruktur in Richtung höherer Nachhaltigkeit bis zu sozial, ökonomisch und ökologisch attraktiven und leistungsfähigen Städten und Gemeinden.

Wichtig ist: Die Flächenbedürfnisse, die sich mit diesem Wandel verbinden, lassen sich nicht fix definieren. Das verbietet feste Richtwerte zur Flächenverwendung. Anderenfalls müsste beispielsweise auf politisch erwünschte Verwendungen wie außerörtliche

Solaranlagen verzichtet werden, um dem 5 ha-Ziel auf Basis der herkömmlichen Flächenstatistik näherzukommen.

Versiegelung nimmt bei restriktiver Flächenpolitik immer stärker zu. Flächeneffizienzpolitik legt deshalb den Fokus nicht auf den landesplanerisch wenig hilfreichen statistischen Flächenverbrauch, sondern auf eine qualitative Bewertung von Flächen und die innerörtliche Flächenversiegelung.

Um eine solche Flächeneffizienzpolitik zu gestalten, gibt es eine Fülle an bekannten und neuen Instrumenten. Die klassische landes- und regionalplanerische Abwägung von Verwendungen, Flächenmanager, Flächendatenbanken, gezielte Förderprogramme und qualifiziertes Flächenmonitoring sind dafür nur Beispiele. Flächenrestriktionen, die Gestaltungsräume einengen und staatlicher Zwang gegenüber Bürgern gehören nicht dazu.

Bayerische Flächenpolitik muss weiter auf einen zielgerichteten, aber ausreichend flexiblen Ordnungsrahmen, auf wirksame Anreize und auf die kompetente Arbeit der Verwaltungen setzen. Die dazu vorhandenen Instrumente können und müssen zielführend weiterentwickelt werden. Vorstellungen dazu liegen auf dem Tisch und werden schon umgesetzt.

Knappe Flächenressourcen führen innerörtlich, zwischen Kommunen, zwischen Stadt und Land und zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen zu Flächenkonkurrenzen. Verlierer einer solchen Auseinandersetzung sind jedenfalls die ländlichen Räume und die Wirtschaft. Ein pauschales 5 ha-Ziel wäre ein Hemmschuh für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Standorts Bayern. Da gilt umso mehr, je restriktiver die Flächenpolitik ausgestaltet wird.

1 Rechtliche Vorgaben der Flächenpolitik

Bedarf respektieren, Flächeneffizienzpotenziale rechtlich vergrößern

1.1 Fragestellung

In diesem Abschnitt geht es darum, ob die Grundlagen, auf denen das 5 ha-Ziel entwickelt wurde, heute noch tragfähig sind. Hinterfragt wird, ob die bestehenden rechtlichen Instrumente zur Senkung der Flächenneuanspruchnahme ausreichen, um das 5 ha-Ziel zu erreichen. Es geht darum, welche bestehenden Maßnahmen zur Senkung des Flächenverbrauchs besonders effektiv waren und welche aufgrund ihrer Ineffektivität eingestellt werden sollten. Zu klären ist schließlich, inwieweit 5 ha als Richtgröße oder rechtsverbindliches Ziel zielführend wären.

1.2 Die Sicht der vbw

Das 5 ha-Ziel für Bayern wurde politisch vor über 15 Jahren formuliert. Heutige Ansprüche an Flächen berücksichtigt es weder quantitativ noch qualitativ.

Oberflächlich betrachtet sehen die Voraussetzungen für eine Halbierung der zusätzlichen Flächenverwendung für Siedlung und Verkehr bis 2030 gegenüber 2018 nicht schlecht aus. Schon zwischen 2010 und 2018 hat sich dieser Wert in Bayern von gut 20 auf zehn Hektar pro Tag halbiert. Allerdings zeigen die vorhandenen Zahlen zur Flächenverwendung, dass die Auseinandersetzung mit der Flächenpolitik von Vorurteilen geprägt ist und eine Halbierung zu Flächenkonkurrenzen führt, die einer ökonomisch und ökologisch, sozial und regional ausgewogenen Entwicklung der Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen diametral entgegenstehen können. Speziell die verbreitete Meinung, Wirtschaft und Verkehr stützen in besonderem Maß für Flächenverbrauch, ist nicht haltbar. Die folgenden Ergebnisse stützen sich auf eine Auswertung der Veränderungen zwischen 2014 und 2018, da für diese Jahre die statistische Basis besonders gut ist.

- Trotz laufend steigender Auslastung besonders gering blieb die Zuwachsrate mit 0,7 Prozent bei der Verkehrsinfrastruktur.
- Die Industrie- und Gewerbeflächen machen entgegen landläufiger Vorstellungen weniger als ein Zehntel der Siedlungs- und Verkehrsfläche aus und sind nur um 1,8 Prozent gewachsen.
- Die Flächen für Handel und Dienstleistung haben von weit niedrigerer Ausgangsbasis aus mit 8,7 Prozent zwar stärker zugenommen, hier wird aber seit der letzten Änderung des Landesentwicklungsprogramms mit einem deutlich stärkeren Fokus auf Innenentwicklung bereits gegengesteuert.
- Mit 10,5 Prozent kommen die im Vergleich unterschiedlicher Siedlungsflächenarten höchsten Zuwachsraten von Anlagen, die der Versorgung dienen. Dahinter stehen

allerdings nicht exzessive Bauweisen, sondern neue Bedarfe, darunter insbesondere der energie- und klimapolitisch forcierte Ausbau außerörtlicher großer Solaranlagen.

Selbst die für Wohnen in Anspruch genommenen Flächen haben nur um 2,9 Prozent zugenommen, also weniger als die Bevölkerung. Zwar steht das angesichts eines hohen Ausgangswertes mit gut 60 km² für 37,1 Prozent der zusätzlichen Flächenverwendung für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Im Vergleich mit anderen Verwendungszwecken ist das der größte Block. Dem steht allerdings auch eine Bevölkerungszunahme um 385.000 Menschen gegenüber, gut 35.000 mehr als Bayerns einwohnerstärkster Landkreis München mit seinen 664 km² hat.

Ob eine weitere Halbierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr gelingen kann, hängt also nur teilweise von rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten ab. Insbesondere geht es darum, wie sich zusätzliche Flächenbedarfe – ob sozial, ökonomisch oder ökologisch begründet – gegenüber heute entwickeln. Kapitel 5 geht näher auf Verwendungen ein, die in dem Zusammenhang eine Rolle spielen. Ausreichend qualifizierte Studien dazu stehen bisher nicht zur Verfügung.

Deshalb ist es der weitestgehende gerade noch akzeptable Eingriff, wenn das „Flächensparziel“ als Richtwert ohne zwingenden Charakter umgesetzt wird. Das gibt Raum, um Effizienzziele in Verbindung mit der Aufwertung inner- und außerörtlicher Flächen sukzessive weiter zu entwickeln. Und den Richtwert im weiteren Prozess zukunftsweisend zu hinterfragen.

Daneben kommt es darauf an, ob auf den bestehenden Siedlungs- und Verkehrsflächen eine weitere Verdichtung nicht nur rechtlich, sondern auch politisch erreichbar ist und akzeptiert wird. Es ist angesichts der genannten Zahlen offensichtlich, dass diese Verdichtung besonders das Wohnen betreffen müsste, denn dafür wurden zuletzt die größten Flächenanteile zusätzlich eingesetzt und für die Zukunft sind hohe Bevölkerungszuwächse prognostiziert.

Sowohl rechtlich als auch politisch dürfte die Wirklichkeit einer Rückführung der Flächeninanspruchnahme also enge Grenzen setzen, die sich nicht durch Restriktionen, sondern nur durch intelligente Spielräume und Planungsansätze erweitern lassen.

Rechtliche Verdichtungshürden finden sich vor allem in baurechtlichen und emissionsrechtlichen Vorschriften, in Vorgaben zum Denkmalschutz und in steuerlichen Vorschriften, die die Umwandlung landwirtschaftlicher Anwesen übermäßig belasten. All diese Themen sind politisch schon länger und detailreich adressiert, Lösungen werden bereits gesucht. Wenn sie umgesetzt sind, führen sie unabhängig von pauschalen Flächenrestriktionen zu höherer Flächeneffizienz.

Besonders effektive Mittel zur Eindämmung zusätzlicher Flächenausweisungen für Siedlung und Verkehr sind Maßnahmen zur innerörtlichen Flächenentwicklung, vor allem zum Bauen in die Höhe, da auch innerörtliche, bereits als Siedlungsflächen gewidmete

Grünflächen ihren speziellen Wert haben. Allerdings spielen in diesem Zusammenhang wirtschaftliche ebenso wie statische Aspekte eine wichtige Rolle.

Ebenfalls ein effektiver Ansatz ist die konzentrierte Ausweisung interkommunal genutzter Flächen, und zwar dann, wenn das gegenüber von jeder der beteiligten Kommunen einzeln ausgewiesenen Flächen einen geringeren Bedarf an Begleitinfrastrukturen nach sich zieht.

Das 5 ha-Ziel ist vor diesem Hintergrund als Richtwert zur Beobachtung der Entwicklung akzeptabel, falls es im Lauf der Zeit an sich ändernde Bedarfe flexibel angepasst wird. Allerdings ist zu befürchten, dass es im bürokratischen Vollzug sehr eng interpretiert wird und einen zwingenden Charakter gewinnt, der zukunftsgewandten Reaktionen auf soziale, ökonomische und ökologische Herausforderungen entgegensteht.

Eine Ausgestaltung als zwingender Grenzwert ist vor dem geschilderten Hintergrund nicht zu verantworten.

2 Weitere Instrumente zum Flächensparen

Statt reiner Flächenziele qualifizierte Flächeneffizienz anstreben

2.1 Fragestellung

In diesem Block geht es um als Alternativen zu reiner Flächenrestriktion verfügbare Instrumente und Anreizsysteme, die sparsamerer Flächennutzung dienen könnten.

2.2 Die Sicht der vbw

Schon heute werden, wie die folgende Aufstellung zeigt, bereits eine ganze Reihe an Instrumenten zur Verfügung gestellt und entwickelt, die mehr Flächeneffizienz erreichen:

Tabelle 1

Instrumente zur Absicherung einer effizienten Flächenpolitik in Bayern

Förderung Flächenmanagement	Förderung Flächeneffizienz	Rahmenplanung und Information
<ul style="list-style-type: none"> – Flächenmanagement-Datenbank – Vitalitäts-Check – FolgekostenSchätzer – Flächensparmanager bei Bezirksregierungen – Unterstützung von Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit – Förderung Leerstandsmanagement – Flächenmanagement-Datenbank 	<ul style="list-style-type: none"> – Experimenteller Wohnungsbau – Innen statt Außen – Revitalisierung von Industrie- und Gewerbebrachen und Konversionsflächen – Entsiegelung – Sonderförderung Flächensparen regional – Flächensparsamkeit im Straßenbau – Erleichterung verdichteten Bauens 	<ul style="list-style-type: none"> – Enge Auslegung von Flächenvorgaben, zwingende Bedarfsnachweise – Monitoring Flächenverbrauch / Erfassung Versiegelung – Stärkung regionaler Planungsverbände / Fortschreibung Regionalpläne – Regionale Siedlungs- und Flächensparkonzepte – Flächensparoffensive

Diese Ansätze sind insbesondere dort wertvoll, wo sie auf kooperative Lösungen abstellen, die in unserer aus guten Gründen eigentümergeprägten Gesellschaft unerlässlich sind. Insgesamt ist der bürokratische und planerische Aufwand, der mit ihnen verbunden ist, ganz sicher erheblich und eine große Herausforderung für alle Betroffenen. Insofern stellt sich zum einen die Herausforderung, ihn durch effiziente, vor allem auch digitale, Prozesse zu minimieren, zum anderen darf nicht noch mehr draufgesetzt werden.

Bei jedem Bauvorhaben zeigt sich: Bayern und seine Kommunen gehen sorgfältig abwägend mit Flächen um. Es ist sinnvoll, wenn die Staatsregierung jetzt darüber hinaus regionales Flächenmanagement und Flächeneffizienz deutlich stärker fördert und landesplanerisch begleitet.

Dazu passend und zielführender als simple Vorgaben zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme wäre es, Veränderungen der Flächenverwendung qualifiziert zu beobachten, und zwar mit Flächeneffizienzindikatoren, die es erlauben, bei der Verwendung von Flächen nach Lage und konkreter Nutzung zu differenzieren. Damit könnte intelligent mit den besonderen Anforderungen umgegangen werden, die Verdichtung und Versiegelung mit sich bringen. Bei der Verdichtung geht es speziell um die Berücksichtigung der Infrastrukturbedürfnisse, die sie immer nach sich zieht. Bei der mit Verdichtung unvermeidbar verbundenen Versiegelung geht es über ihr bloßes Eindämmen hinaus darum, wo Folgemaßnahmen erforderlich sind – insbesondere zu ökologischen Qualitäten auch innerhalb von Siedlungsflächen und zum Abwassermanagement speziell bei starken Unwettern. Dieser letzte Punkt betrifft München besonders, denn unsere Landeshauptstadt ist nach einer Untersuchung des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft die am dichtesten bebaute deutsche Großstadt.

3 Flächenstatistik

Fakten respektieren, Thema Versiegelung stärker gewichten

3.1 Fragestellung

In diesem Block wird hinterfragt, ob die bisherige Ermittlung der Flächenneuanspruchnahme sachgerecht ist und ob in Zukunft eine qualitative Abstufung vorgenommen werden sollte – mit abstufer Wertung für unterschiedliche Flächentypen. Zudem geht es darum, was künftig zur Flächenneuanspruchnahme zählen sollte.

3.2 Sicht der vbw

Zunächst ist es wichtig, schon die bisherigen Daten zur Flächenverwendung in das rechte Licht zu rücken. Dazu liegen in Bayern für die Jahre seit 2014 besonders gefestigte Daten vor (andere Länder hinken spürbar hinterher). Die für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommenen Flächen haben in der Zeit um 1,9 Prozent zugenommen – im Bundesvergleich ist das ein sehr verträglicher Wert, bei dessen Wertung zusätzlich zu berücksichtigen ist, dass der Freistaat im Ländervergleich einen kleinen Teil seiner Fläche für Siedlung und Verkehr verwendet.

Tabelle 2

Flächenverwendung für Siedlung und Verkehr im Ländervergleich

BE	HH	HB	NW	SL	HE	BW	RP	NN	D	SN	SH	BY	TH	ST	BB	MV
71%	59%	56%	23%	21%	16%	15%	14%	14%	14%	13%	13%	12%	12%	11%	10%	8%

Quelle: Umweltbundesamt, Stand: 31.12.2018

Wesentliche andere Parameter haben sich in Bayern schon seit langem und insbesondere auch in dem flächenstatistisch besonders gut erfassten Zeitraum 2014 bis 2018 deutlich stärker entwickelt als im Bundesdurchschnitt, und auch weit stärker als die Flächeninanspruchnahme. Bayerns Bevölkerung hat seit 2014 um drei Prozent zugenommen, die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer*innen ist um 10,5 Prozent gestiegen, das Bruttoinlandsprodukt real um gut 9 Prozent. Wachstum und Flächenverwendung wurden in Bayern sichtlich voneinander entkoppelt.

Das und die schon in Kapitel 1 dargelegten Zahlen zeigen: Die gegenwärtige Definition der Flächenverwendung ist für die Landesentwicklungspolitik nicht hilfreich. Abgeleitet ist sie aus der Agrarstatistik. Es geht bei ihr also vor allem darum, wieviel land- und forstwirtschaftlich verwendete Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke umgewidmet wird, und im Weiteren um eine relativ grobe Zuordnung der Zahlen zu bestimmten

Flächenverwendungen. Diese Statistik kümmert sich weder um ökologische Qualitäten, die mit dieser neuen Verwendung verbunden sind, noch um soziale Anforderungen oder darum, dass Bayern zwar kulturell und landschaftlich von der Landwirtschaft besonders geprägt wird, aber seinen internationale Wettbewerbsfähigkeit insbesondere seiner industriellen und gewerblichen Stärke verdankt.

Ebenfalls keine Rolle spielt in der Flächenstatistik die wichtige Frage der Versiegelung. Diese wurde gerade im Kontext jüngerer flächenpolitischer Positionierungen mit der Umwidmung für Siedlung und Verkehr gleichgesetzt – aber das ist schlicht falsch. Tatsächlich bestehen Siedlungs- und Verkehrsflächen in Bayern knapp zur Hälfte aus Gärten und offenen Grünflächen, aus Sport- und Freizeitanlagen, Parks, Friedhöfen und anderen unversiegelten Flächen. Grünstreifen und anderes kommen dazu. Solche Anlagen sind aus lebenswerten Städten und Gemeinden nicht wegzudenken. Harte Verdichtung gefährdet sie im Bestand. Statt grüner würden unsere Kommunen grauer, mit teuren Folgen auch für Kanäle, die ausgebaut werden müssen, weil unwetterbedingte Wassermassen nicht mehr versickern können. Insofern ist es unerlässlich, in der Flächenpolitik zwischen Flächenverwendung und Versiegelung zu differenzieren und Ziele stärker auf ein verträgliches Maß an Versiegelung auszurichten.

Schließlich klammert die Auseinandersetzung mit der Flächenpolitik aus, dass die Ausweisung neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen mit ökologischen Ausgleichsmaßnahmen verbunden ist. Auch diese spiegeln sich in der Flächenstatistik nicht wider. Hier ist ein transparenter Umgang mit den Fakten notwendig.

Allzu kurz gegriffen wäre es auch, nur bestimmte, aktuell gesellschaftlich besonders akzeptierte, politisch genehme Nutzungsarten aus der Statistik herauszunehmen und es für anderes bei undifferenziertem Verdichtungsdruck zu belassen. Eine breit angelegte abstu-fende Wertung unterschiedlicher Flächentypen – etwa abhängig vom Grünanteil in Siedlungsflächen – käme qualifizierten Flächeneffizienzindikatoren nahe und mag damit ein Weg sein, um Flächen(effizienz)ziele politisch messbar zu machen. Fachlich müssten dafür allerdings erst überzeugende und wirtschaftlich umsetzbare Konzepte vorgelegt werden.

4 Rolle der Planungsakteure

Lokale Kompetenz respektieren

4.1 Fragestellung

In diesem Block geht es um die Wirkung der von der Staatsregierung vorgesehenen 5 ha-Richtgröße auf das Handeln der Akteure und die bayernweite Flächenneuanspruchnahme. Hinterfragt wird, wie die Akteure sich dahingehend überprüfen können, ob sie angemessen zur 5 ha-Richtgröße beitragen und ob es sinnvoll ist, eine Entscheidungsebene – und falls ja welche – für die Verteilung der Inanspruchnahme der Fläche verantwortlich zu machen. Zudem geht es um die Beurteilung des damit einhergehenden Eingriffs in die kommunale Selbstverwaltung und die Rolle eines Flächenmanagers.

4.2 Antwort aus Sicht der vbw

Wie stark sich eine 5 ha-Richtgröße auf das Handeln der Akteure und die bayernweite Flächeninanspruchnahme auswirkt, hängt weniger von der Richtgröße selbst ab als davon, wie weit die damit verbundenen zwingenden Vorgaben gehen, wie die auf Flächeneffizienz ausgerichteten Planungsinstrumente aussehen und wie sich der tatsächliche Flächenbedarf entwickelt.

Eine „Selbstüberprüfung“ setzt valide statistische Verfahren voraus. Auf qualitative Anforderungen dazu gehen die Kapitel 2 und 3 ein.

Selbstverständlich wäre jede Konzentration flächenpolitischer Zuständigkeit ein tiefer und hochgradig kritischer Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Zu befürchten ist insbesondere, dass sich Verfahren dadurch deutlich länger hinziehen und lokale Bedürfnisse in den Hintergrund geraten. Das schlägt dann auf Unternehmen mit Flächenbedarf negativ durch.

Die schon eingeführten Flächenmanager sind hilfreich, da sie einen qualifizierten beratenden Auftrag haben, nicht aber Entscheidungsbefugnisse übernehmen. Das ist in Verbindung mit interkommunaler und regionaler Koordination, sowie mitfachgerechter Abwägung flächenpolitisch weit sinnvoller als zentrale Flächenzuteilung.

5 Gleichwertige Lebensverhältnisse

Bayern – nachhaltiger Wirtschaftsstandort

5.1 Fragestellung

In diesem Abschnitt geht es die Verträglichkeit einer Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme mit gleichwertigen Lebensverhältnissen. Gefragt wird nach Ausnahmeregelungen, die notwendig wären, um die Entwicklungsfähigkeit aller Kommunen zu gewährleisten, und danach, ob kleine Kommunen ihre Entwicklungsperspektive verlören. Gefragt wird weiter, wie Infrastruktur- und Großprojekte, Freizeitflächen und auf Klimaneutralität ausgerichtete Projekte zu berücksichtigen wären und wie sie auf das 5 ha-Planungsziel angerechnet werden müssten.

5.2 Sicht der vbw

Die Fragestellung zu diesem Abschnitt nennt eine zentrale Vorgabe der Landesentwicklung nicht: Die Verfassung des Freistaates Bayern fordert neben gleichwertigen Lebensverhältnissen auch gleichwertige Arbeitsbedingungen in ganz Bayern. Dieser Anspruch verpflichtet auch die Landesentwicklungspolitik.

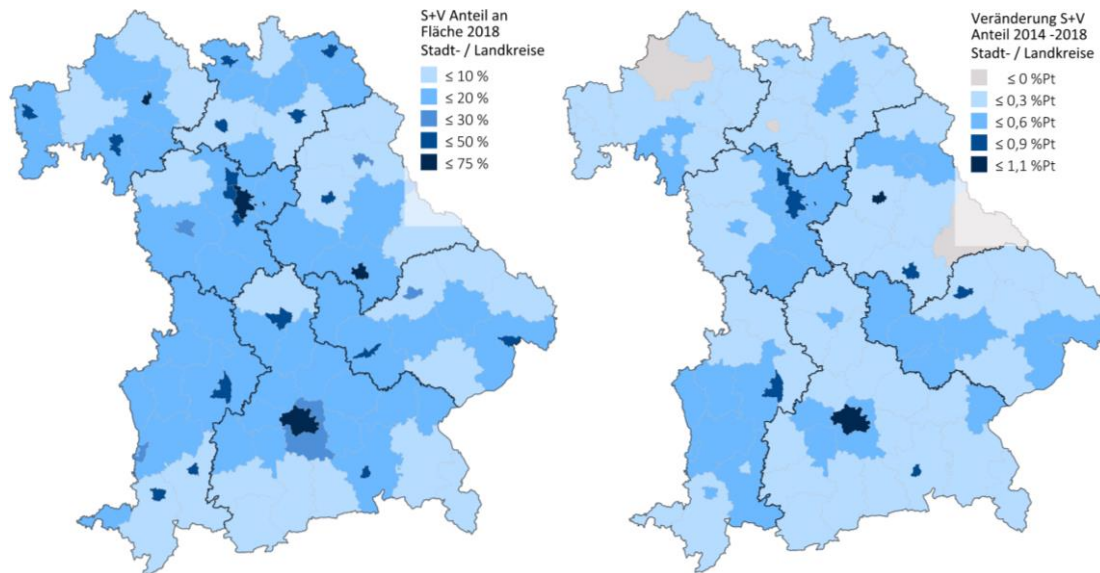
Im Industrieland Bayern lebt der ländliche Raum von der Fläche - flächenintensive Produktionen waren und sind immer dort angesiedelt. Eine Begrenzung der „Flächeninanspruchnahme“ nähme dem ländlichen Raum alle Chancen, aus eigener Kraft einen Beitrag zu gleichwertigen Lebensverhältnissen leisten zu können und gleichwertige Arbeitsbedingungen zu bieten. Ober- bzw- Richtgrößen nehmen dem Ländlichen Raum die autonomen Entwicklungschancen, und zwar umso mehr, je härter sie formuliert sind.

In Abwägungen zur Nutzung allzu knapper Flächenressourcen wird regelmäßig die Wirtschaft verlieren. Damit wird der ländliche Raum zum Subventionsempfänger und zum Erholungsgebiet für Städter, bei denen tatsächlich besonders viel Fläche „verbraucht“ wird (siehe Abbildung 1), was einerseits zu immer größerer Skepsis gegenüber weiterer Verdichtung, andererseits zu Forderungen nach einer Begrenzung des Flächenverbrauchs führt. Zu dieser in sich widersprüchlichen Gemengelage kommen städtische Tendenzen, vorrangig Wohn-, nicht aber gewerbliche Entwicklungen zu bedienen. Je stärker sich diese Tendenzen durchsetzen, desto stärker ist allerdings der Freistaat insgesamt darauf angewiesen, dass der ländliche Raum eigenständig entwicklungsfähig und gewerblich orientiert bleibt, also Flächen flexibel gestalten kann.

Undifferenzierte und restriktive Flächenpolitik steht damit im Widerspruch zu „Räumlicher Gerechtigkeit“ und zur wirtschaftlichen Stabilität des Freistaates insgesamt.

Abbildung 1

Stadt- und Landkreise in Bayern: Siedlungs- und Verkehrsflächenanteile 2018 und ihre Veränderung gegenüber 2014



Quelle: Datenbank Genesis Bayern, Tabelle 33111-02r; Darstellung vbw

Bayern muss als Land in der Mitte Europas seine Verkehrsinfrastruktur bedarfsgerecht entwickeln und sukzessive für nachhaltigere Verkehrssysteme ausbauen. Neue Mobilitätsformen sind allerdings vielfach nicht flächenneutral umsetzbar. Allein ein Ausbau des Radwegenetzes kann regional ganze Jahresscheiben der Flächenpotenziale verzehren, die sich aus einem 5 ha-Ziel errechnen. Auch der Ausbau kleiner Straßen im ländlichen Raum, auf denen sich heute keine zwei Busse begegnen dürfen, ist auf Flächen angewiesen, und auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Großprojekte wie der Zulauf des Brennerbasistunnels verbinden sich mit entsprechend höheren Bedarfen. Um energie- und klimapolitische Ziele zu erreichen, müssen die Solar- und die Windenergie deutlich ausgebaut werden. Der prognostizierte Einwohnerzuwachs führt zu weiteren Flächenbedürfnissen, die sich nicht immer innerorts und, um nur ein Beispiel zu nennen, etwa im Fall von Kindergärten, sicher nicht als Mischnutzung auf dem Dach eines Supermarktes realisieren lassen.

Für eine zentrale Flächenplanung wäre es naturgemäß unerlässlich, die Flächenbedarfe für solche und weitere Projekte raumspezifisch zu erfassen und entsprechende Flächen- und Entwicklungsrechte in das 5 ha-Ziel einzuordnen und zuzuteilen. Der damit verbundene Verwaltungs- und Abstimmungsbedarf dürfte jede vorstellbare Dimension sprengen. Wesentlich sinnvoller ist es, insgesamt auf vorausschauende Planung und von Fall zu Fall auf flächeneffiziente Entwicklung zu setzen. Das führt im Ergebnis eher zu einem insgesamt nachhaltigen, landschaftlich und wirtschaftlich attraktiven Ergebnis als planwirtschaftliche Flächenzuteilung.

6 Auswirkungen restriktiver Flächenpolitik

Wirtschaftliche kommunale und soziale Qualitäten im Freistaat

6.1 Fragestellung

In diesem Kapitel geht es um die notwendige Flexibilität bei Flächenausweisungen und darum, ob eine Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme ein Standortnachteil für den Wirtschaftsstandort Bayern wäre. Hinterfragt wird, wie wichtig speziell für KMU Vorratsflächen sind. Betrachtet wird der Wert von Innenentwicklung und Nutzungsmischung und ob das Potenzial auf dem Feld ausreicht, um den anstehenden Zuzug aufzunehmen und notwendige wirtschaftliche Perspektiven zu gestalten. Schließlich geht es um die Auswirkungen einer Flächenbegrenzung auf Bauland- und Wohnverhältnisse.

6.2 Sicht der vbw

Hohe flächenpolitische Flexibilität ist angesichts des schon länger laufenden umfassenden Wandels der Wirtschaft generell notwendig. Das schließt natürlich die Wiederbelebung bereits früher wirtschaftlich genutzter Flächen ein. Die durch die Corona-Krise angestoßene Auseinandersetzung mit Lieferketten und dem Wiederaufbau bestimmter Produktionsbereiche in Deutschland erhöht den voraussichtlichen Bedarf an Flexibilität und Flächen weiter. Mengengerüste lassen sich dazu nicht vorausschauend definieren. Eine restriktive Flächenpolitik und die mit ihr verbundene Flächenkonkurrenz ginge also mit Sicherheit zu Lasten der Standortpotenziale Bayerns.

Innenentwicklung und gemischte Nutzung sind vielfach eine adäquate Reaktion auf Flächeneffizienzziele. Beides stößt jedoch aus vielen Gründen an Grenzen. Einige davon (Infrastrukturbedarf bei Verdichtung, Problem Versiegelung und Wassermanagement, Lärmschutz, Flächenbedarf einer modernen Verkehrsinfrastruktur) wurden bereits erwähnt. Weitere Verdichtungshindernisse sind etwa Emissionsschutz bei Gerüchen, Abstandsbedürfnisse, die mit Corona sozial und im Wirtschaftsleben ein neues Gewicht bekommen, innerörtliche Freiflächen, sei es für Freizeit oder als ökologische Lungen, oder auch Eigentümerinteressen, die einer Entwicklung oder Verdichtung von Grundstücken entgegenstehen und ebenfalls respektiert werden müssen.

All das sind harte Faktoren, die im Zuge einer Weiterentwicklung der bayerischen Flächenpolitik aufgearbeitet werden müssen und gegen bürokratische Flächenverteilmechanismen sprechen. Nicht durchsetzen dürfen sich in dem Zusammenhang auch Forderungen nach Zwangsverdichtung und weiterer Beschränkung von Eigentümerrechten, sei es als Vermieter oder über eine besondere steuerliche Belastung unbebauter Grundstücke. Eigentümerrechte sind schon vielfach beschränkt, was eine der Ursachen dafür ist, dass Grundstücke nicht entwickelt werden und Wohnungen leer stehen.

Eine langfristig angelegte, auf soziale und wirtschaftliche Entwicklungen, Infrastrukturbedürfnisse und Ausgleichsflächenanforderungen ausgerichtete Flächen-Vorratspolitik sollte für jede Kommune eine Selbstverständlichkeit sein. Eine restriktive bayerische Flächenpolitik, die dem entgegensteht, würde jeder sinnvollen langfristigen Orts- und Landesentwicklung die Grundlage entziehen. Was Unternehmen angeht, bezieht sich diese Vorratspolitik sicherlich vielfach zurecht auf KMU, aber auch für größere Unternehmen muss es verlässliche Flächenperspektiven geben. Das ist für Bayern insbesondere auch deshalb wichtig, weil angenommen werden darf, dass es aufgrund der jahrzehntelang kontinuierlich guten wirtschaftlichen Entwicklung im Freistaat in deutlich geringerem Maß als in anderen Ländern brachliegende Industrie- und Gewerbeflächen gibt, die ggf. ohne Anrechnung auf den Flächenverbrauch für neue Verwendungen zur Verfügung stehen. Auch dieses Thema inklusive der dafür notwendigen Datenbasis wurde in der flächenpolitischen Auseinandersetzung bisher nicht aufgearbeitet. Vielmehr verengt sich die bayerische Auseinandersetzung an der Stelle derzeit darauf, wie Kommunen gegen die Interessen von Eigentümern Baudruck auf ungenutzte innerörtliche Grundstücke ausüben können. Insbesondere zeigt sich das in der Auseinandersetzung zur Grundsteuer C, die genau auf dieses Ziel hin konzipiert wurde. Näheres Hinsehen zeigt allerdings, dass die Grundsteuer C es nicht erlaubt, Grundstücke angemessen differenziert zu behandeln, und dass sie betroffene Grundstückseigentümer, da zumeist bekannt, persönlich an den Pranger stellt. Dieser Weg ist konfliktbeladen und führt nicht zu einer besseren Flächenpolitik.

Die bayernweite Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen galt in den letzten Jahren zu mehr als einem Drittel dem Wohnen. Verdichtetes Wohnen ist also einer der Schlüsselfaktoren einer auf Flächensparsamkeit ausgerichteten Politik. Allerdings hat die Verdichtung auch an der Stelle Grenzen. 2037 dürfte Bayern nach aktuellen Prognosen rund eine halbe Million mehr Einwohner haben als heute. Nur über Verdichtung wird sich diese Herausforderung nicht lösen lassen. Dahinter stehen nicht nur die bereits erwähnten Verdichtungshindernisse, sondern auch Kommunen, die ihre Siedlungsstrukturen bewahren wollen. Zudem steigen Ansprüche an Wohnraum mit dem Wohlstand, den auch die erfolgreiche Ausrichtung der Landespolitik auf gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen mit sich bringt.

Eine restriktive Flächenpolitik treibt Bauland- und Wohnpreise signifikant nach oben – insbesondere in Verbindung mit den bereits erwähnten politischen und fachlichen Verdichtungsgrenzen. Das trifft besonders Ballungsräume. Eine solche Flächenpolitik wäre sozialer Sprengstoff. Folge wären mit Sicherheit Forderungen nach neuen umfassenden Eingriffen in Eigentümerrechte von Hausbesitzern, die für unsere Grundordnung und Investitionen in den Bestand und die Entwicklung von Immobilien unverträglich wären.

Ansprechpartner / Impressum

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 ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw Mai 2020