

**vbw**

Die bayerische Wirtschaft



Position

# Landesentwicklung und Flächenpolitik

Stand: April 2018  
[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)



## Vorwort

Verantwortungsvoller Umgang mit natürlichen Ressourcen.

---

Eine intakte Umwelt ist unverzichtbare Basis für menschliches Leben und Wirtschaften. Anforderungen zum Umweltschutz berühren immer auch wirtschaftliche Aspekte. Die Belange des Umweltschutzes und der Wirtschaft sind deshalb gegeneinander abzuwägen und grundsätzlich gleichrangig zu berücksichtigen. Das gilt auch bei der Flächenpolitik.

Eine moderne Flächenpolitik achtet Eigentum und setzt auf Eigenverantwortung statt auf bürokratische Regulierung. Der Staat darf nur Rahmenbedingungen festlegen. In diesem Sinn setzt das bayerische Landesentwicklungsprogramm einen ausgewogenen Rahmen für einen effizienten Umgang mit Flächen vor Ort. Jüngste Neuerungen bauen entsprechende Möglichkeiten und Anreize noch aus.

Ein aktuelles Volksbegehren stellt diese abwägende Politik in Frage und will stattdessen neue Flächenverwendungen hart begrenzen – sei es für das Wohnen, für die Wirtschaft, für Schulen, Kindergärten und andere Infrastrukturen – ungeachtet der damit verbundenen Folgen. Das ist kein sinnvoller Weg.

Die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. befürwortet traditionell einen sparsamen und verantwortungsvollen Umgang mit natürlichen Ressourcen. Dazu gehört auch die Bewahrung der Natur überlassener und landwirtschaftlicher Flächen. Die vorliegende Position zeigt, wie sich das auf moderne, klug abwägende Art mit den oben aufgeführten anderweitigen Ansprüchen an die Verwendung von Flächen verbinden lässt.

Bertram Brossardt  
10. April 2018



# Inhalt

---

<b>1</b>	<b>Flächenpolitik – jüngste Entwicklungen .....</b>	<b>1</b>
1.1	Novelle zum Landesentwicklungsprogramm – neue Möglichkeiten, Flächen effizient zu nutzen .....	1
1.2	Verlust landwirtschaftlicher Anbauflächen .....	2
1.3	Flächenbegehren von BÜNDNIS 90 / Die GRÜNEN – eine preistreibende Entwicklungsbremse .....	2
<b>2</b>	<b>Sechs Eckpunkte moderner Flächenpolitik .....</b>	<b>3</b>
2.1	Mit Flächen möglichst sorgsam umgehen .....	3
2.2	Negative Auswirkungen von Flächenentzug angemessen würdigen .....	3
2.3	Möglichkeiten zum sparsamen Umgang mit Flächen nutzen und stärken .....	4
2.4	Durch das Ausgleichsflächensystem bedingte Belastung der Landwirtschaft eindämmen .....	4
2.5	Preissteigernde Effekte am Wohnungsmarkt vermeiden .....	5
2.6	Entwicklungsperspektiven des ländlichen Raums bewahren .....	5
	Ansprechpartner / Impressum .....	7

## Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.



# 1 Flächenpolitik – jüngste Entwicklungen

## Geordnete Flächenverwendung versus Nutzungsverbot

---

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 gesetzlich verankerte Flächenverbrauchsgrenze ist unflexibel. Sie würde die Möglichkeiten, Menschen angemessen aufzunehmen, ebenso einschränken wie die wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten unseres Landes.

### 1.1 Novelle zum Landesentwicklungsprogramm – neue Möglichkeiten, Flächen effizient zu nutzen

Erst Anfang 2018 trat eine Novelle des Landesentwicklungsprogramms (LEP) in Kraft, die neben einer punktuellen Änderung des Alpenplans und Übergangsregelungen zum Lärmschutz auf drei Flughäfen im Wesentlichen folgende Änderungen enthält:

- Das zentrale Orte-System wird überarbeitet und um die neuen Kategorien „Regionalzentren“ sowie „Metropolen“ ergänzt. Die entsprechend eingeordneten Kommunen sollen eine ganze Region bzw. ganz Bayern räumlich und wirtschaftlich stärken und dazu als Bildungs-, Handels-, Kultur-, Messe-, Sport-, Verwaltungs-, Wirtschafts- und Wissenschaftsschwerpunkte weiterentwickelt werden.
- Das sogenannte Anbindegebot wird gelockert, um Gewerbegebiete nicht nur im Anschluss an bestehende Bebauung, sondern auch an Autobahnausfahrten oder als interkommunale Projekte ohne Anbindung entwickeln zu können. Auch besondere touristische Attraktivitäten können jetzt ohne Anbindung entstehen. Die vom Anbindegebot befreiten Flächen dürfen allerdings nicht für Einzelhandel vorgesehen werden. Zudem wird die Lenkungswirkung des LEP zu Gunsten innerörtlichen Einzelhandels mittels präzisierter Vorgaben gestärkt.
- Neue Höchstspannungs-Freileitungen werden von Wohnbebauungen ferngehalten.

Schon bisher bot das Landesentwicklungsprogramm einen ausgewogenen Rahmen für die Abwägung dazu, wie Flächen verwendet werden sollten. Die vbw sieht in der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms einen zusätzlichen hilfreichen 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. Bei der Ausfüllung dieses Rahmens sind zwei Aspekte besonders wichtig:

- Erstens bringt die Novelle zum LEP neue Möglichkeiten und Anreize, flächenschonend vorzugehen, und zwar durch die neuen Vorgaben für den Einzelhandel und die Optionen, Gewerbeflächen nicht ausfasernd am Ortsrand, sondern an sowieso

schon stark frequentierten Verkehrsinfrastrukturen anzusiedeln oder statt ausufernder Entwicklung mehrerer Gemeinden gemeinsam flächeneffizient neue Gewerbestrukturen zu schaffen. Jetzt ist es Aufgabe der Kommunen, diese planerischen Möglichkeiten auch 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.

- Zweitens muss im Umgang mit den neuen, angemessen auf Anliegerschutz zugeschnittenen Vorgaben für Leitungstrassen darauf geachtet werden, dass potenzielle Trassen auch auf mineralische Rohstoffvorkommen überprüft und im Sinne langfristiger Rohstoffsicherung Leitungen ggf. um diese Vorkommen herumgeführt werden.

## 1.2 Verlust landwirtschaftlicher Anbauflächen

Seit einiger Zeit kritisiert die bayerische Landwirtschaft immer stärker den Verlust landwirtschaftlicher Flächen durch Nutzung als Ausgleichsflächen und Veräußerung an nicht landwirtschaftliche Anleger. Darauf muss ursachengerecht reagiert werden.

## 1.3 Flächenbegehren von BÜNDNIS 90 / Die GRÜNEN – eine preistreibende Entwicklungsbremse

BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN haben am 07. März 2018 beim Bayerischen Staatsministerium des Innern fast 50.000 Unterschriften für ein Volksbegehren „Betonflut eindämmen – Damit Bayern Heimat bleibt“ eingereicht. Das Begehren verfolgt im wesentlichen folgende Ziele:

- Reduktion des Flächenverbrauchs (Umwidmung in Siedlungs- und Verkehrsfläche) auf bayernweit fünf Hektar/Tag in 2020 (heute ca. 13 Hektar)
- Aufnahme einer entsprechenden Zielvorgabe in das Landesplanungsgesetz, wobei die Aufteilung auf die verschiedenen Planungsträger im Landesentwicklungsprogramm erfolgen soll.

Unbeantwortet lässt das Begehren die Frage, wie Bayern mit den lokalen, gesamtwirtschaftlichen und sozialen Folgen eines so harten Eingriffs in die Flächenpolitik umgehen könnte – also mit wirtschaftlichen Entwicklungsbremsen in städtischen und ländlichen Räumen, steigenden Flächenpreisen, die auch auf Wohnraum durchschlagen, und bei der Entwicklung der für Mensch und Wirtschaft notwendigen Infrastruktur.



## 2 Sechs Eckpunkte moderner Flächenpolitik

### Sorgfältiger Umgang mit Flächen durch intelligente Planung

---

So wichtig sorgsamer Umgang mit Flächen ist: eine flächendeckend ortsverträgliche Bodenpolitik lässt sich nicht mittels pauschaler Verbote gestalten. Eine moderne, für alle Landesteile und Kommunen verträgliche, ökologisch und sozial ausgewogene Flächenpolitik wägt nicht rein quantitativ zwischen verschiedenen Verwendungsarten für Flächen ab. Der Blick muss wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturlandschaftlichen Qualitäten gleichermaßen gelten. Der Ordnungsrahmen muss die Möglichkeiten für entsprechende Abwägungen und Gestaltungen stärken. Moderne Flächenpolitik orientiert sich an folgenden Leitlinien:

- Mit Flächen möglichst sorgsam umgehen
- Negative Folgen von Baulandentzug und zu hoher Verdichtung berücksichtigen
- Planungsrechtliche und bauliche Möglichkeiten zum sparsamen Umgang mit Flächen konsequenter ausschöpfen und stärken
- Durch das Ausgleichsflächensystem bedingte Belastung der Landwirtschaft eindämmen
- Preissteigernde Effekte am Wohnungsmarkt vermeiden
- Entwicklungsperspektiven des ländlichen Raums bewahren

#### 2.1 Mit Flächen möglichst sorgsam umgehen

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 an.

#### 2.2 Negative Auswirkungen von Flächenentzug angemessen würdigen

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 negative Folgen von Baulandentzug und zu hoher Verdichtung zu berücksichtigen, wie etwa

- Lärmbelästigung durch engeres Zusammenrücken von Wohnen und Gewerbe,
- Verkehrsengpässe durch weitere Konzentration der Besiedelung,
- verdichtungsbedingte zusätzliche Bodenversiegelung in Kommunen,
- Bildung harter politischer Fronten in Kommunen aufgrund lokalen Widerstands gegen Verdichtung.

### 2.3 Möglichkeiten zum sparsamen Umgang mit Flächen nutzen und stärken

Anstelle neuer staatlicher Vorgaben sollten planungsrechtliche und bauliche Möglichkeiten zum sparsamen Umgang mit Flächen konsequenter ausgeschöpft und gestärkt werden. Dazu bieten sich folgende Optionen an:

- Kommunen müssen in Abstimmung mit Eigentümern ihre planungsrechtlichen Möglichkeiten nutzen, um versiegelte Brachflächen neuen Nutzungen zuzuführen und für vorhandene Bausubstanz neue Nutzungskonzepte zu finden. Flächenmanagementsysteme können dabei helfen und sollten unterstützt werden.
- Neue Gebäude – ob für Wohnen, Gewerbe oder Handel – können durch kompakte, mehrgeschossige und sorgfältig verdichtete Strukturen einen innovativen Beitrag zu qualitätsorientiertem flächensparendem Bauen leisten. Entsprechende Ansätze sollten durch Förderprogramme unterstützt werden.
- 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.
- In all diesen Zusammenhängen gilt es insbesondere auch, die jüngst im Baugesetzbuch zur Innenverdichtung neu geschaffene Kategorie „Urbane Gebiete“ und die Fördermöglichkeiten für Flächenentsiegelung, Flächenmanagement, Ortskern-Revitalisierung und die Konversion von Kasernen zu nutzen.
- Die praktische Erfahrung in vielen Kommunen lehrt: eines der größten Hindernisse für Verdichtung ist lokaler Widerstand aus der Bürgerschaft. Um diesen gar nicht erst entstehen zu lassen, sollten auf übergeordneter Ebene alle an Flächenspar-samkeit interessierten Kräfte für eine verträgliche Verdichtung werben. In der Regionalplanung müssen dafür die planerischen Voraussetzungen verbessert werden. Auf lokaler Ebene müssen durch vertrauensstiftende Planungsverfahren verträgliche Antworten gefunden werden.

### 2.4 Durch das Ausgleichsflächensystem bedingte Belastung der Landwirtschaft eindämmen

Laufender Verlust landwirtschaftlicher Flächen führt zu Unterstützung des Volksbegehrens in Teilen der Landwirtschaft. Das Volksbegehren setzt jedoch nicht bei den Ursachen derzeitiger Flächenverluste an. Um ursachengerecht zu reagieren, müssen andere Antworten gegeben werden:

- Flächenumwidmung wird durch Ausgleichsflächen ausgeglichen. Dieses System muss einfacher ausgestaltet und mittels Kompensationsflächenmanagement zu besseren Ergebnissen geführt werden.
- Optionen wie nutzungsintegrierte Kompensationsmaßnahmen und vorhandene Öko-punkte müssen stärker genutzt werden, um den Verlust landwirtschaftlicher Flächen durch Ausgleichsansprüche zu verringern.

- Volkswirtschaftlich muss auf ein Ende der Niedrigzinsphase hingewirkt werden. Sie führt zum Aufkauf landwirtschaftlicher Flächen allein mit dem Ziel, liquide Mittel inflationsfest anzulegen. Mit den mittelbar durch die Geldpolitik steigenden Flächenpreisen steigt die Pacht für landwirtschaftliche Flächen, und zwar vielfach auf ein Niveau, das wirtschaftlich tragfähige landwirtschaftliche Verwendungen nicht mehr erlaubt.

## **2.5 Preissteigernde Effekte am Wohnungsmarkt vermeiden**

Das im Volksbegehren vorgesehene Flächensparziel würde die Entwicklung von Wohnraum massiv erschweren; Wohnen würde noch schneller teurer als bisher. Es gäbe deutlich steigende Preise für Grundstücke und Wohnraum, vor allem auch da wo es schon teuer ist. Das darf nicht zum Tragen kommen.

- Flächenknappheit würde die Preise vor allem in den sowieso schon teuren Zuzugsregionen sehr schnell und deutlich treiben. Das schlänge nicht nur auf Kauf-, sondern auch auf Mietpreise unmittelbar durch.
- Die Entwicklung zusätzlichen Baurechts in Innenräumen stößt an erhebliche rechtliche, technische, politische und infrastrukturbedingte Grenzen und dauert jedenfalls lange.
- Versuche, preistreibende Effekte über zusätzliche Eingriffe in den Mietmarkt zu deckeln, würden das Wohnungsbaugeschehen abwürgen.

## **2.6 Entwicklungsperspektiven des ländlichen Raums bewahren**

Falls sich das Volksbegehren durchsetzt, würden gerade kleinere Kommunen, also ländliche Räume, Entwicklungsperspektiven verlieren.

- 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.
- Ein praxistaugliches Regelwerk zur Verteilung von Flächenrechten auf die Kommunen existiert nicht.
- Der in dem Zusammenhang genannte Handel mit Flächenzertifikaten führt bei flächendeckender Anwendung dazu, dass reiche Kommunen alle Chancen aufkaufen können, arme dagegen Entwicklungsperspektiven verlieren. Damit ließen sich gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen nicht mehr herstellen.



## **Ansprechpartner / Impressum**

### **Dr. Peter Pflieger**

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-253

Telefax 089-551 78-249

[peter.pflieger@vbw-bayern.de](mailto:peter.pflieger@vbw-bayern.de)

### **Dr. Benedikt Röchardt**

Abteilung Wirtschaftspolitik

Telefon 089-551 78-252

Telefax 089-551 78-249

[benedikt.ruechardt@vbw-bayern.de](mailto: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](http://www.vbw-bayern.de)