

# ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 25. Juni 2018 – 3/2018

## Flächenverbrauch in Bayern

**Silke Franke** /// Das Thema Flächenverbrauch ist zunehmend in der öffentlichen Diskussion. Das vorliegende Papier fasst die Ursachen und Folgen zusammen. Darüber hinaus stellt es zentrale Lösungsansätze für Kommunen und Modellprojekte vor.

- Die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll reduziert werden.
- Es gibt einen ungedeckten Bedarf an Wohnungen und Nachfrage nach Gewerbegebieten.
- Es gilt vorrangig ungenutzte Potenziale der Innenentwicklung zu nutzen.
- Hierfür gibt es Instrumente im Baurecht, Tools zur Ermittlung geeigneter Flächen und Praxiserfahrungen von Kommunen.
- Der Einsatz dieser Instrumente findet größere Verbreitung, wenn die Bürgermeister vor Ort auf regionaler Ebene unterstützt werden.
- Modellgemeinden und freiwillige Initiativen zeigen, dass darüber hinaus weit mehr möglich ist: vom interkommunalen Gewerbeflächenpool über ein landkreisweites Flächenmanagement bis zu regional abgestimmten qualitativen und quantitativen Zielvorstellungen.
- Diese Ansätze gilt es auszubauen.

# Flächenverbrauch in Bayern

Silke Franke

## Fläche ist eine begrenzte Ressource

„Fläche ist eine begrenzte Ressource. Um ihre Nutzung konkurrieren unter anderem Land- und Forstwirtschaft, Siedlung und Verkehr, Rohstoffabbau und Energieerzeugung. Die Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke soll bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha pro Tag begrenzt werden“ – so lautet das Ziel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Auch die Bayerische Nachhaltigkeitsstrategie von 2017 sieht eine „langfristig deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs bis hin zu einer Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Flächenneuverbrauch“ vor.

## Flächenverbrauch

Was umgangssprachlich als „Flächenverbrauch“ bezeichnet wird, meint korrekt die Flächeninanspruchnahme durch Nutzungswechsel. Es handelt sich also um die Umwandlung insbesondere von landwirtschaftlichen oder naturbelassenen Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV). Diese umfassen allerdings auch unbebaute und nicht versiegelte Böden wie Gärten, Grünanlagen, Sportplätze oder Friedhöfe. Flächenverbrauch ist daher nicht unbedingt mit Versiegelung gleichzusetzen.

## Größenordnung

Bayern hat als erstes Bundesland anhand von Satellitenbildern detailliert untersuchen lassen, wie hoch der Anteil der versiegelten Fläche tatsächlich ist. Demnach waren die Siedlungs- und Verkehrsflächen im Freistaat im Jahr 2000 zu rund 47 % versiegelt, im Jahr 2015 zu rund 51 %. Die in Bayern insgesamt versiegelte Fläche entspricht im Jahr 2015 gut 4.200 km<sup>2</sup>. Gegenüber dem Jahr 2000 hat sie durchschnittlich um 44,7 km<sup>2</sup> pro Jahr zugenommen, was mehr als der halben Fläche des Chiemsees entspricht.

Informationen, wie groß der Flächenverbrauch ist, sind auf der Website des Bayerischen Landesamts für Umwelt unter [www.lfu.bayern.de](http://www.lfu.bayern.de) zu finden (Stichworte z. B. Flächenverbrauchsbericht, Erhebung der Bodenversiegelung, Ökoflächenkataster).

## Ursachen

Die Gründe für den Flächenverbrauch liegen im Wirtschaftswachstum und der konjunkturell bedingten regen Bautätigkeit, der Bevölkerungszunahme und dem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.

Festzuhalten ist: Es gibt in Bayern einen ungedeckten Bedarf an Wohnungen und Nachfrage nach Gewerbegebieten, wenn auch nicht überall. Und es gilt das Ziel der „gleichwertigen Lebensbedingungen in allen Landesteilen“, das nicht nur den Ballungsräumen, sondern auch anderen Regionen eine Entwicklung zugesteht.

Allerdings ist zu beobachten, dass sich die Dimensionen geändert haben – man denke nur an die gestiegenen individuellen Wohnflächenansprüche und an den wachsenden Anteil von Einpersonenhaushalten. Neue Technologien und struktureller Wandel bedingen auch neue Standortentscheidungen und Flächenbedarfe, sichtbar z. B. an den zahlreichen neuen Logistikzentren und an den Größenordnungen von modernen Einzelhandelsflächen oder landwirtschaftlichen Betriebsstätten. Ein weiteres Beispiel ist die Verkehrsinfrastruktur wie Landwirtschaftswege, Bundesstraßen oder Umfahrungsstraßen. Auch hier haben sich die Standards geändert, etwa aus Gründen des besseren Verkehrsflusses, der Sicherheit oder des Lärmschutzes.

## **Wechselwirkungen**

Nicht zu vernachlässigen sind die Wechselwirkungen von Entwicklungen: Neue Wohngebiete erzeugen wiederum Flächenbedarfe für die Verkehrsanbindung. Entlang von Verkehrsachsen entstehen bevorzugt neue Gewerbegebiete.

Ein weiterer Faktor liegt in der Angebotsplanung von Gemeinden, die (auch bzw. gerade in Gebieten mit Bevölkerungsrückgang) Flächen ausweisen in der Hoffnung, damit den Zuzug von Familien und Gewerbebetrieben zu gewinnen und entsprechende Einkommen- und Gewerbesteueranteile zu generieren.

Zum Teil kommt es bei den Entwicklungen zu einem sogenannten „Donut-Effekt“: Während im Außenbereich auf der grünen Wiese Neubaugebiete entstehen, fehlt es an Investitionen im Ortskern – sichtbar an leerstehenden Wohnungen und Geschäften oder an Gebäuden mit Sanierungs- und Modernisierungsbedarf.

## **Folgen**

Die Veränderungen des Landschafts- und Ortsbildes sind offensichtlich. Weitere Folgen des Flächenverbrauchs sind:

- Bodenversiegelung und Landschaftszerschneidung und damit Beeinträchtigung der so genannten Ökosystemleistungen wie Klimaregulierung, Grundwasserneubildung und Hochwasserschutz;
- allgemeine Umweltbelastungen wie Lärm und Luftverschmutzung sowie Verlust an naturnahen Flächen und damit auch Beeinträchtigung der Umfeldqualität bzw. Lebensqualität der Bewohner sowie der Biodiversität;
- Verlust an Flächen für die Landwirtschaft und damit u. a. für die Produktion von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen.

## **Innen- vor Außenentwicklung: Nützliche Tools**

Was können Kommunen tun? Ehe neue Flächen ausgewiesen werden, sollte geprüft werden,

- ob überhaupt ein entsprechender Bedarf vorliegt,
- ob dieser nicht zunächst im Innenbereich gedeckt werden kann, etwa durch Nutzung von Baulücken, Brachflächen, Konversionsflächen oder Gebäude-Leerstand, und

- ob über die interkommunale Zusammenarbeit benachbarter Gemeinden Flächen effektiver genutzt werden können. Eine gemeinsam getragene Siedlungspolitik kann helfen, Konkurrenzsituationen und Fehlentwicklungen zu vermeiden. Als Pionier- und Modellprojekt gilt hier die Integrierte Ländliche Entwicklung „Oberes Werntal“ im Landkreis Schweinfurt.

Interessierten Kommunen stehen allgemein folgende Hilfsmittel zur Verfügung:

- **FolgekostenSchätzer (Bayerisches Landesamt für Umwelt / LfU)**  
Die finanziellen Erwartungen, die mit der Ausweisung von Wohnbaugebieten einhergehen, werden nicht zwangsläufig erfüllt. Dafür muss man neben den Erschließungskosten auch mit den langfristigen Folgekosten rechnen, z. B. für die Unterhaltung der technischen Infrastrukturen und Grünflächen. Mit dem kostenlosen Tool lassen sich die Kosten leichter abschätzen. Dies dient als Entscheidungshilfe bei Planungsvorhaben.
- **Flächenmanagement-Datenbank (LfU)**  
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. Viele der Kommunen, die so systematisch ihre Innenentwicklungspotenziale erfasst haben, zeigten sich von dem Ausmaß überrascht. Weitere Softwarelösungen von der Ersterfassung der Objekte im Innenbereich über die Eigentümeransprache bis hin zur Vermittlung in einer Immobilienbörse bietet auch die AKDB – Anstalt für Kommunale Datenverarbeitung in Bayern ([www.akdb.de](http://www.akdb.de)).
- **Vitalitäts-Check (Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten)**  
Der Vitalitäts-Check (VC) ist ein datenbankgestütztes Analyseinstrument zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden. Der VC integriert die Flächenmanagement-Datenbank, erfasst aber darüber hinaus neben der baulichen auch die funktionale und soziale Ausgangssituation vor Ort (Bevölkerungsentwicklung, Flächennutzung, Siedlungsstruktur und Bodenpolitik, Versorgung und Erreichbarkeit, bürgerschaftliches Engagement, Wirtschaft und Arbeitsmarkt). Darauf aufbauend können dann umfassendere Strategien erarbeitet werden.

Die zentralen Instrumente zum Flächensparen liefert letztendlich das Baurecht. Den Gemeinden steht eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, die eine Steuerung erlauben, etwa städtebauliche Satzungen wie Innen- und Außenbereichssatzungen (§§ 34, 35 BauGB).<sup>1</sup> Darüber hinaus gibt es die Möglichkeit, Gebote wie Baugebot, Instandsetzungsgebot und Rückbaugebot zu erlassen (§§ 175, 176, 177, 178 BauGB) – Schritte, die Gemeinden in der Praxis allerdings nur ungern anwenden, weswegen der Bayerische Gemeindetag aktuell ein Positionspapier mit Vorschlägen erarbeitet hat, wie man das Baurecht hier anwendungsfreundlicher nachjustieren könnte.<sup>2</sup>

### **Kommunale Initiativen – Beispiele**

Erfreulicherweise gibt es in einigen Kommunen Initiativen, die zeigen, wie sich Akteure mit dem Problem des Flächendrucks und dem Ziel, mit dem Flächenverbrauch sparsam umzugehen, auseinandersetzen. Nachfolgend sei hier auf einige wegweisende Beispiele hingewiesen.

## **Integrierte Ländliche Entwicklung Oberes Werntal**

[www.oberes-werntal.de](http://www.oberes-werntal.de)

Die interkommunale Allianz gilt hier als Pionier im regionalen Flächenmanagement. Bereits im Jahr 2008 bekannten sich die Gemeinden in der sogenannten „Oerlenbacher Erklärung“ zum Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung und zu einer „kooperativen Initiative“ bei flächenbezogenen Entwicklungen und Entscheidungen. Bei der gemeindeübergreifenden Erfassung der Innenentwicklungspotenziale zeigte sich, dass das vorhandene, verfügbare Bauland den prognostizierten Bedarf weit übersteigt. In dem daraufhin erstellten „Innenentwicklungskonzept“ wurden dann konkrete Bereiche mit besonderer Eignung für eine innerörtliche Bebauung bzw. Umstrukturierung erarbeitet.<sup>3</sup> Bauberatungsangebote, Anschauungsobjekte („Bauhütte Obbach“, „Tag der Innenentwicklung“), die Gebäude- und Immobilienbörse gehören zu den vielen weiteren Aktionen. Derzeit werden die Maßnahmen der Innenentwicklung von 2008 bis 2018 evaluiert. Die Fragestellung der Untersuchung lautet: „Wie wäre die Entwicklung im Oberen Werntal ohne den Fokus auf die Innenentwicklung verlaufen?“

## **Innenentwicklungs-Lotsen im Landkreis Donau-Ries**

[www.donauries.bayern/wohnen](http://www.donauries.bayern/wohnen)

Der Landkreis Donau-Ries bietet seinen Gemeinden über die Stelle des Konversionsmanagements Hilfestellungen im Bereich Innenentwicklung. 2014 haben sich zunächst 6 Gemeinden beteiligt, inzwischen sind es 26. Die Begleitung des Landkreises bietet den Gemeinden eine große Entlastung. Das Projektmanagement liefert immer wieder neue Impulse und stellt Infomappen und Werbematerial sowie eine Checkliste und eine detaillierte Arbeitshilfe zur Verfügung.

Darüber hinaus erhalten die zuständigen Mitarbeiter der Gemeinden Schulungen, etwa für den Einsatz der Flächen-Datenbanken oder für ihre Aufgaben als „Innenentwicklungs-Lotse“. Als solche sensibilisieren sie für das Thema, beraten Eigentümer bzw. Bauwillige und begleiten sie bei der Umsetzung (Infos über Beratungs- und Genehmigungsabläufe, Kontakt zu wichtigen Anlaufstellen und Ansprechpartnern wie Landratsamt, Architekten, Handwerkern). Die gezielte Ansprache der Eigentümer und eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit parallel dazu sind die wichtigsten Bausteine einer aktiven Innenentwicklungsstrategie.

## **Räumliche Entwicklungsstrategie des Landkreis Fürstfeldbruck**

[www.lra-ffb.de/lra/bau/klimaschutz/struktur-home.shtml](http://www.lra-ffb.de/lra/bau/klimaschutz/struktur-home.shtml)

16 Gemeinden und Städte haben gemeinsam mit ihrem Landkreis Fürstfeldbruck und den Bürgern eine „Räumliche Entwicklungsstrategie“ (RES) erarbeitet. Neu dabei ist das „Denken von der Landschaft her“. Statt also zu überlegen, wo Flächen für eine weitere Siedlungsausdehnung in Frage kommen, hat man zunächst die „Tabuzonen“ definiert, darunter die ohnehin geschützten Landschaftsbestandteile, aber auch identitätsstiftende Landschaftsbilder und die für Naturschutz und Naherholung wichtigen Grünvernetzungen. Nur die verbleibenden Bereiche werden als „Optionsflächen“ dargestellt und für die zukünftige Siedlungsentwicklung herangezogen.

Aus den Optionsflächen kann jede Gemeinde entsprechend dem Bedarf eine Auswahl treffen und Flächen entwickeln. In den vorausgegangenen zehn Jahren hatten die Orte im Schnitt ein jährliches Wachstum von 1 % verzeichnet, das sind ca. 2.000 Einwohner pro Jahr. Diese Größenordnung wird auch weiterhin als verträglich angesehen.

Somit haben die Beteiligten für sich selbst einen qualitativen und quantitativen Rahmen für die weitere Entwicklung formuliert. Auch wenn dieser nicht verbindlich ist, ergibt sich eine gewisse Selbstverpflichtung, da die Strategie in Eigeninitiative und unter Beteiligung zahlreicher Bürger erarbeitet wurde.

### **Gewerbeflächenmanagement in der Fränkischen Schweiz (Oberfranken, 18 Gemeinden)**

[wirtschaftsbanda9.de/projekte/gewerbeflaechen-pool](http://wirtschaftsbanda9.de/projekte/gewerbeflaechen-pool)

Im „Wirtschaftsband A 9 Fränkische Schweiz“ kooperieren seit 2006 insgesamt 18 Gemeinden aus zwei Landkreisen im Rahmen der Integrierten Ländlichen Entwicklung. Während in manchen Gemeinden die attraktiven Gewerbeflächen bereits erschöpft waren, hatten andere Gemeinden an eher problematischen Standorten Flächen ausgewiesen. Hier sollte ein gemeinsames Gewerbeflächenmanagement Abhilfe schaffen, welches sich aber von den gängigen interkommunalen Modellen unterscheiden sollte, welche nach wie vor meistens „auf der grünen Wiese“ neu ausgewiesen werden.

Das Modell sieht so aus:

- Die sich beteiligenden Gemeinden bringen ihre Gewerbeflächen und Ausgleichsflächen in einen gemeinsamen, virtuellen Flächen-Pool ein. Dabei handelt es sich um den Bestand, nicht um Neuausweisungen.
- Das Gewerbeflächenpotenzial wird anhand einer Matrix bewertet. Diese berücksichtigte z. B. die Anbindung an Infrastruktur oder die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes. Die Bewertung erfolgt durch eine Bewertungskommission, der u. a. Vertreter der Regierung von Oberfranken, der Unteren und Höheren Naturschutzbehörde und der Sparkassen angehören.
- Aus der Wertigkeit der Flächen ergibt sich der Anteil jeder Kommune am Pool. Die „Pool-Anteile“ sind Grundlage für die Verteilung möglicher Verkaufserlöse und weitere Einnahmen (Gewerbsteuer) an die Mitgliedsgemeinden – und zwar unabhängig von der konkreten Standortwahl der Investoren im Gebiet. Diese Aufteilung wird in einer separaten Zweckvereinbarung geregelt.
- Die Poolflächen werden über eine Vermarktungsagentur vermarktet. Dabei bleibt jede Gemeinde „Herr“ ihrer Flächen, es gibt also kein „Preisdiktat“. Die Finanzierung der Vermarktungsaktivitäten erfolgt über Anteile aus den Flächenverkäufen und einen Vermarktungskostenbeitrag.
- Als Rechtsform wurde das Kommunalunternehmen AöR gewählt.

### **Weitere Modellprojekte**

Es gibt eine Reihe von Förderprogrammen, Modellprojekten und Best-Practice-Ansätzen, die in Info-Portalen vorgestellt und in Broschüren dokumentiert werden. Siehe hierzu Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Infoportal Ländlicher Raum und Landentwicklung, <https://www.infoportal-land.de> oder auch Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr: Städtebauförderung, [www.staedtebaufoerderung.bayern.de](http://www.staedtebaufoerderung.bayern.de)

## Resümee

Kommunen sind die Keimzelle. Die in viel Eigeninitiative und unter Begleitung der Ministerien und ihrer Verwaltungen auf die Wege gebrachten einzelnen Ansätze für freiwilliges kommunales Flächenmanagement sind beeindruckend. Sie gehen in die richtige Richtung. Mit Blick auf das Ziel Flächensparen sind sie ein hervorragender Gedankenanstoß und der Beginn eines Prozesses, an dem sicherlich noch gefeilt werden muss.

## Hinweise in eigener Sache

Die vorliegenden Informationen und Einschätzungen beruhen unter anderem auf dem Runden Tisch „Fläche“, zu dem die Akademie für Politik und Zeitgeschehen in regelmäßigen Abständen Experten und Praktiker einlädt.

In dem Zusammenhang möchten wir auch auf die Angebote des Instituts für Politische Bildung hinweisen. Hierzu gehören etwa die Seminare zum Baurecht oder Band 1 „Kommunale Selbstverwaltung“ und Band 2 „Öffentliches Baurecht in der Gemeinde“ der Reihe „Kommunalpolitischer Leitfaden“.

## Anmerkungen

- <sup>1</sup> Ausführliche Informationen hierzu in der Reihe „Kommunalpolitischer Leitfaden“ der Hanns-Seidel-Stiftung, hier Band 2: Öffentliches Baurecht in der Gemeinde, München 2008.
- <sup>2</sup> Siehe Bayerischer Gemeindetag: Positionspapier Minderung der Flächeninanspruchnahme, München 2018.
- <sup>3</sup> Der Landkreis Schweinfurt – hier: im Rahmen des Projekts „Innenentwicklung und Ortskernrevitalisierung im Schweinfurter Land“ (LEADER-Projekt / Regionalmanagement) hat aktuell 2017 ebenfalls ein Innenentwicklungskonzept vorgelegt; [www.innenentwicklung-schweinfurter-land.de](http://www.innenentwicklung-schweinfurter-land.de)

## Silke Franke, Dipl.-Geogr.

ist Leiterin des Referats „Umwelt und Energie, Städte, Ländlicher Raum“ in der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München.