

Flächensparen mit Hilfe der Landes-, Regional- und Bauleitplanung

- Erfordernisse, Konzepte und Vorteile für Stadt und Land

Regionalkonferenz der Flächensparoffensive Bayern

Würzburg, Regierung von Unterfranken

19. Juli 2019

Hintergrund der Ausführungen

- **ARL LAG Bayern – AG Nachhaltige Flächennutzung durch Raum- und Umweltplanung**
 - Förderung der Innentwicklung durch Raumordnung und Regionalentwicklung
 - Steuerung der Flächeninanspruchnahme durch Flächenkontingentierung und regionale Freiraumsicherung

Dieses Positionspapier wurde von Mitgliedern der Landesarbeitsgemeinschaft Bayern der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) erarbeitet:

Prof. Dr. Christian Jacoby, Universität der Bundeswehr München, Neubiberg

Prof. Dr. Hubert Job, Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Prof. Dr. Martin Kment, Universität Augsburg

Prof. Dr. Manfred Miosga, Universität Bayreuth (federführend)

In Kooperation mit

Dr. Sabine Hafner und Dr. Nina Hehn, KlimaKom eG, Hummeltal

Positionspapier aus der ARL 111

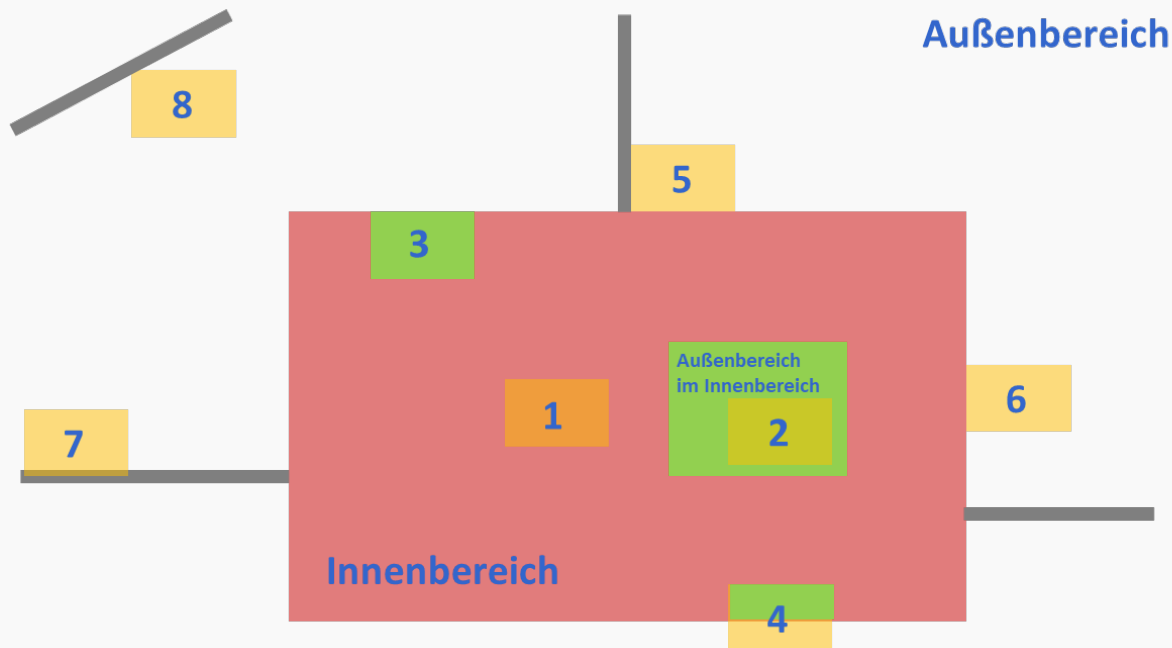
BEGRENZUNG DER FLÄCHENNEUINANSPRUCHNAHME IN BAYERN

(kostenfrei verfügbar unter https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_111.pdf)

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

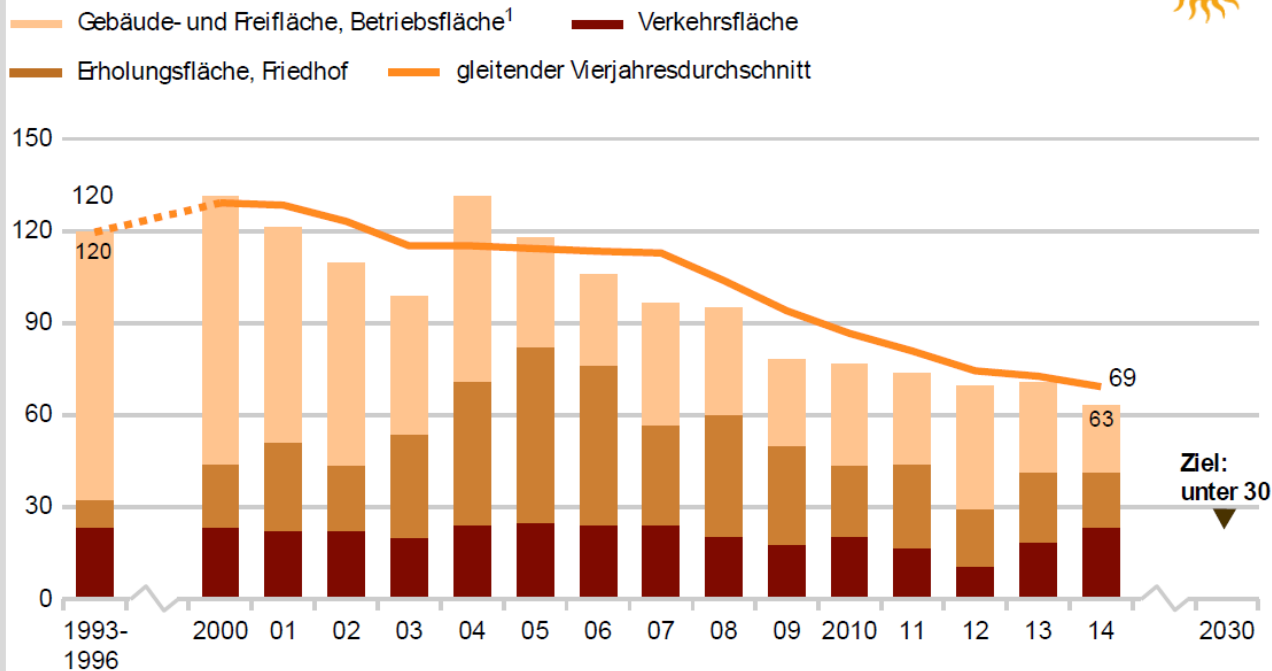
- Definition von Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke - Quantitative und qualitative Dimension des sog. „Flächenverbrauchs“

1. Flächenumnutzung oder -wiedernutzung
2. Außenbereich im Innenbereich
3. Siedlungsarrondierung
4. Siedlungsarrondierung
5. Siedlungserweiterung am Ortsrand an vorhandener Straße
6. Siedlungserweiterung am Ortsrand mit neuer Straße
7. Siedlungsentwicklung an Landstraße ohne Anbindung an Siedlungskörper
8. Siedlungs- und Verkehrsfläche ohne Anbindung



Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche
 in Hektar pro Tag



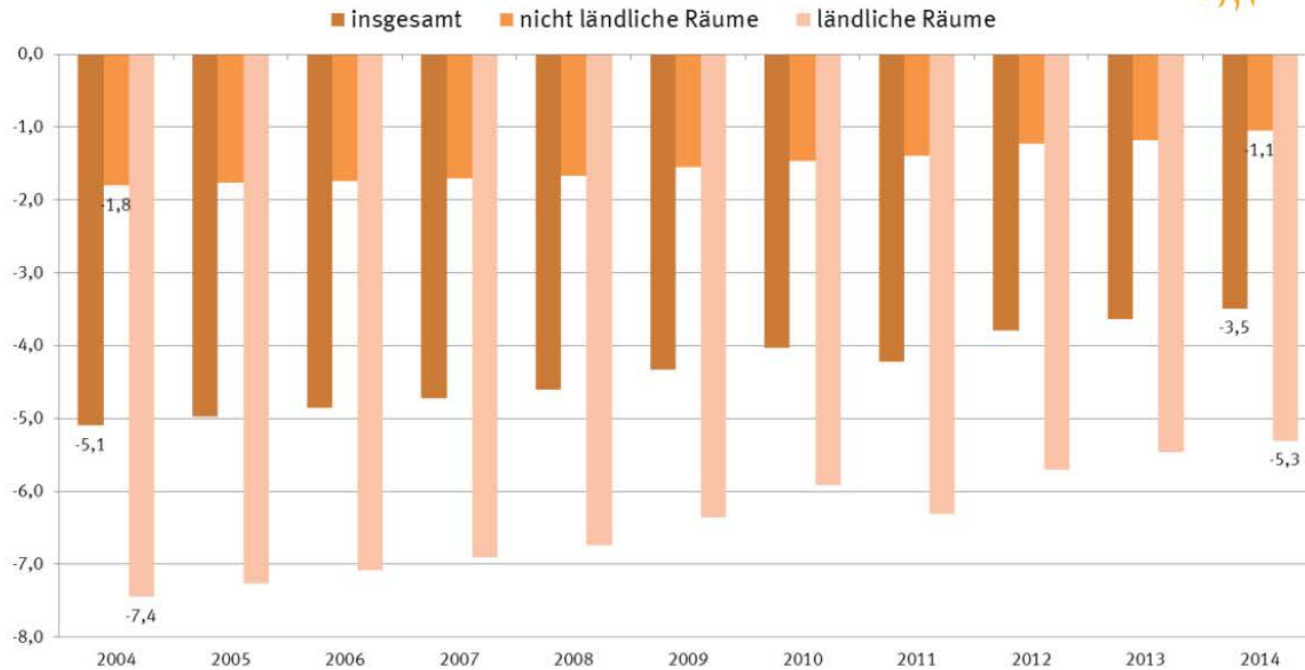
¹ Ohne Abbauland.

Quelle: Statistisches Bundesamt

(Quelle: BReg (Hrsg.) (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016, 158)

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

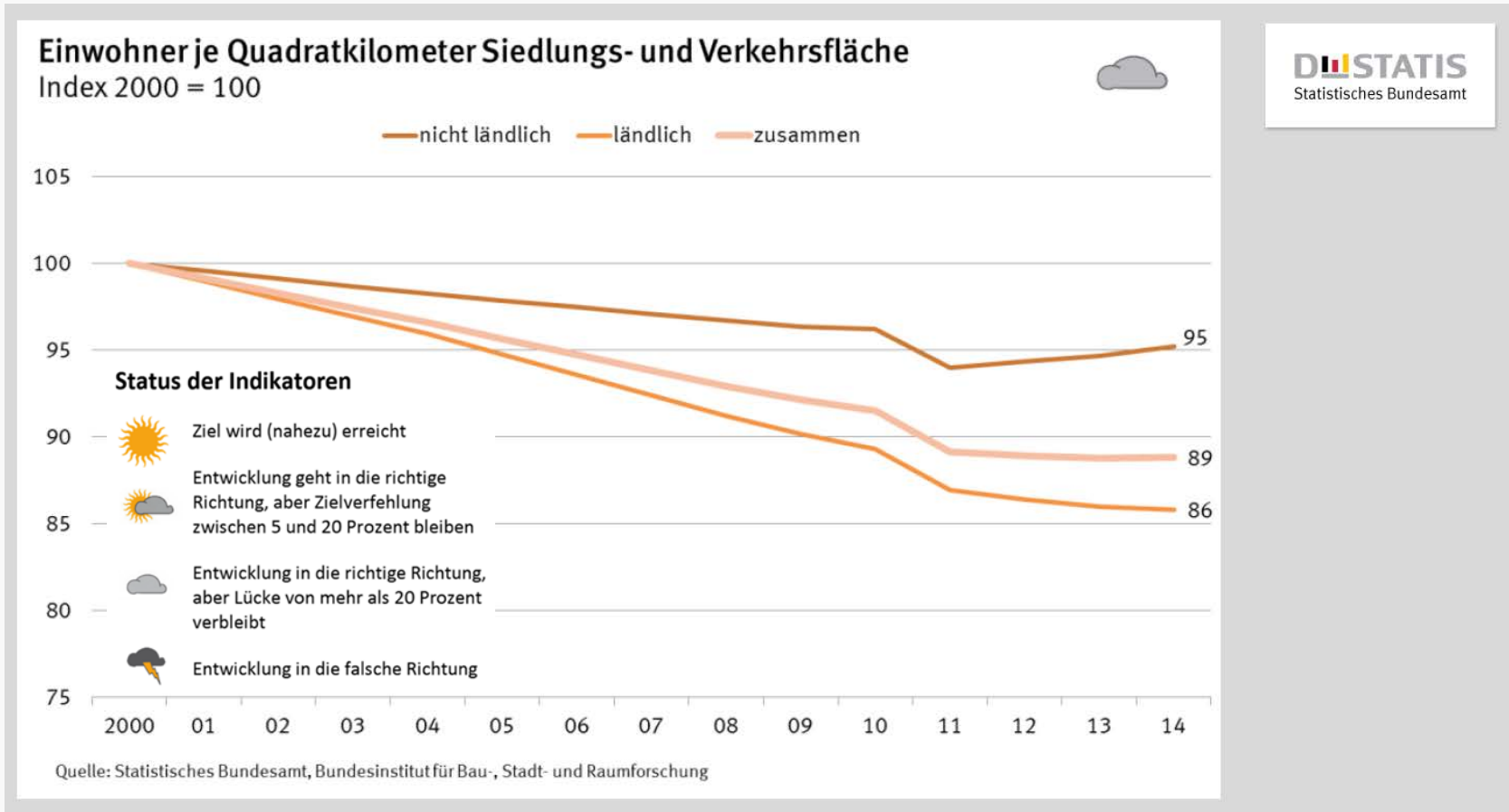
Veränderung der Freiraumfläche je Einwohner Gleitender Vierjahresdurchschnitt in Quadratmetern je Jahr



Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

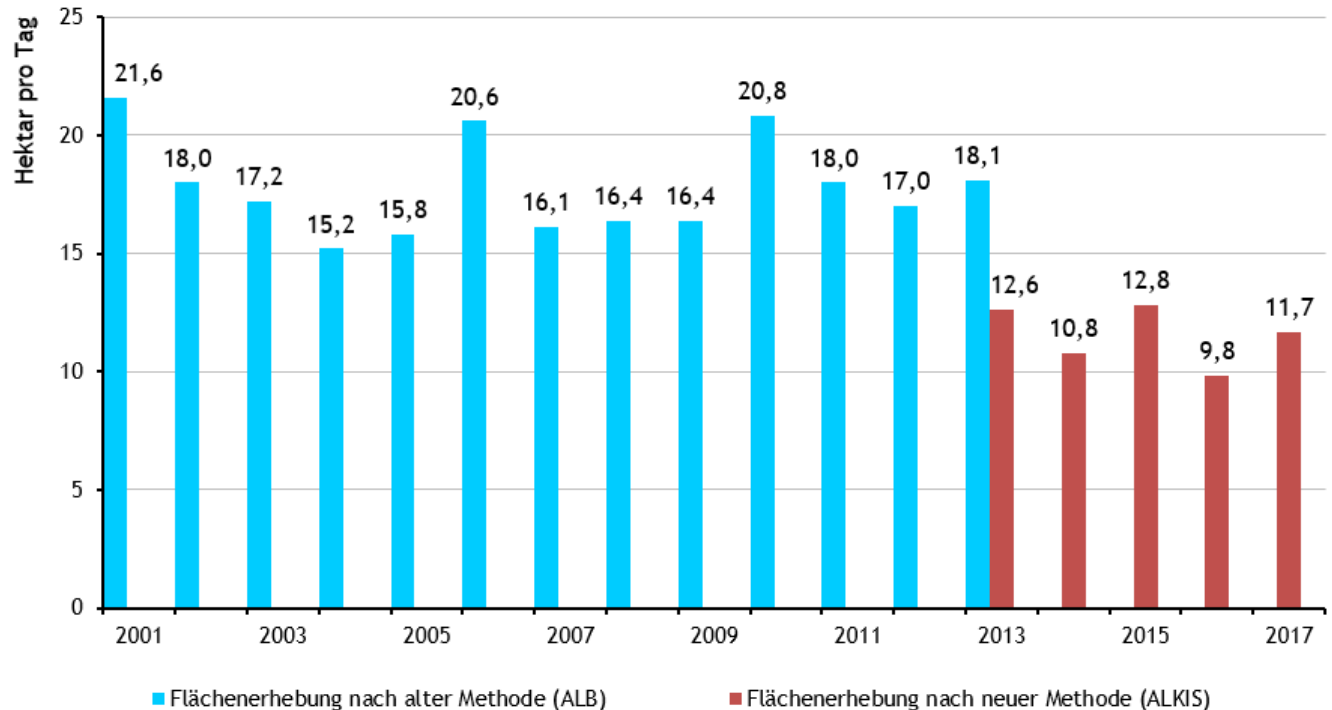
(Quelle: BReg (Hrsg.) (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2016, 160)

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens



Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

Entwicklung des Flächenverbrauchs in Bayern



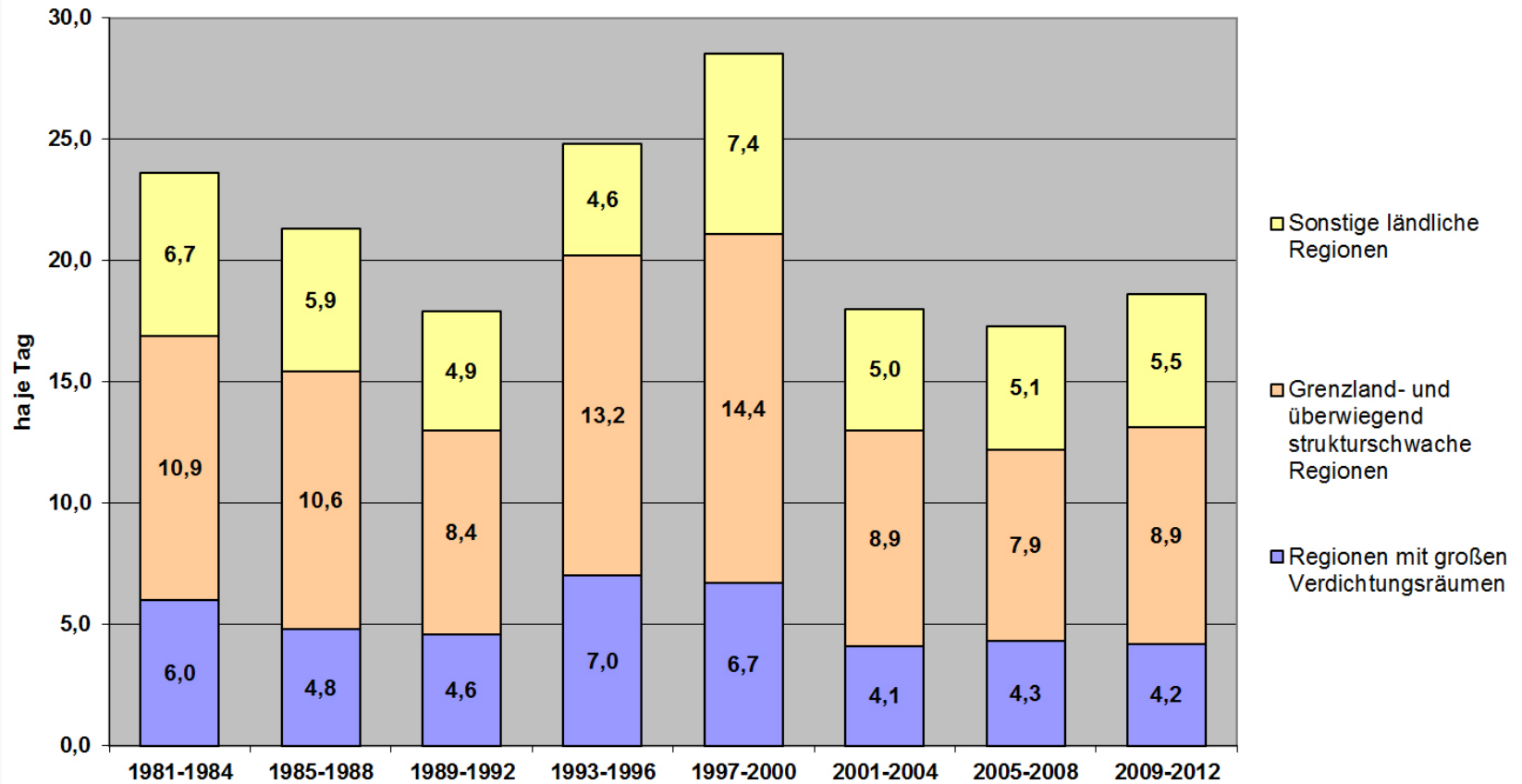
Datenquelle: Bayerisches Landesamt für Statistik

Darstellung: Bayerisches Landesamt für Umwelt

(Quelle: <https://www.stmu.v.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/verbrauchsbericht.htm> - 18.07.2019)

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

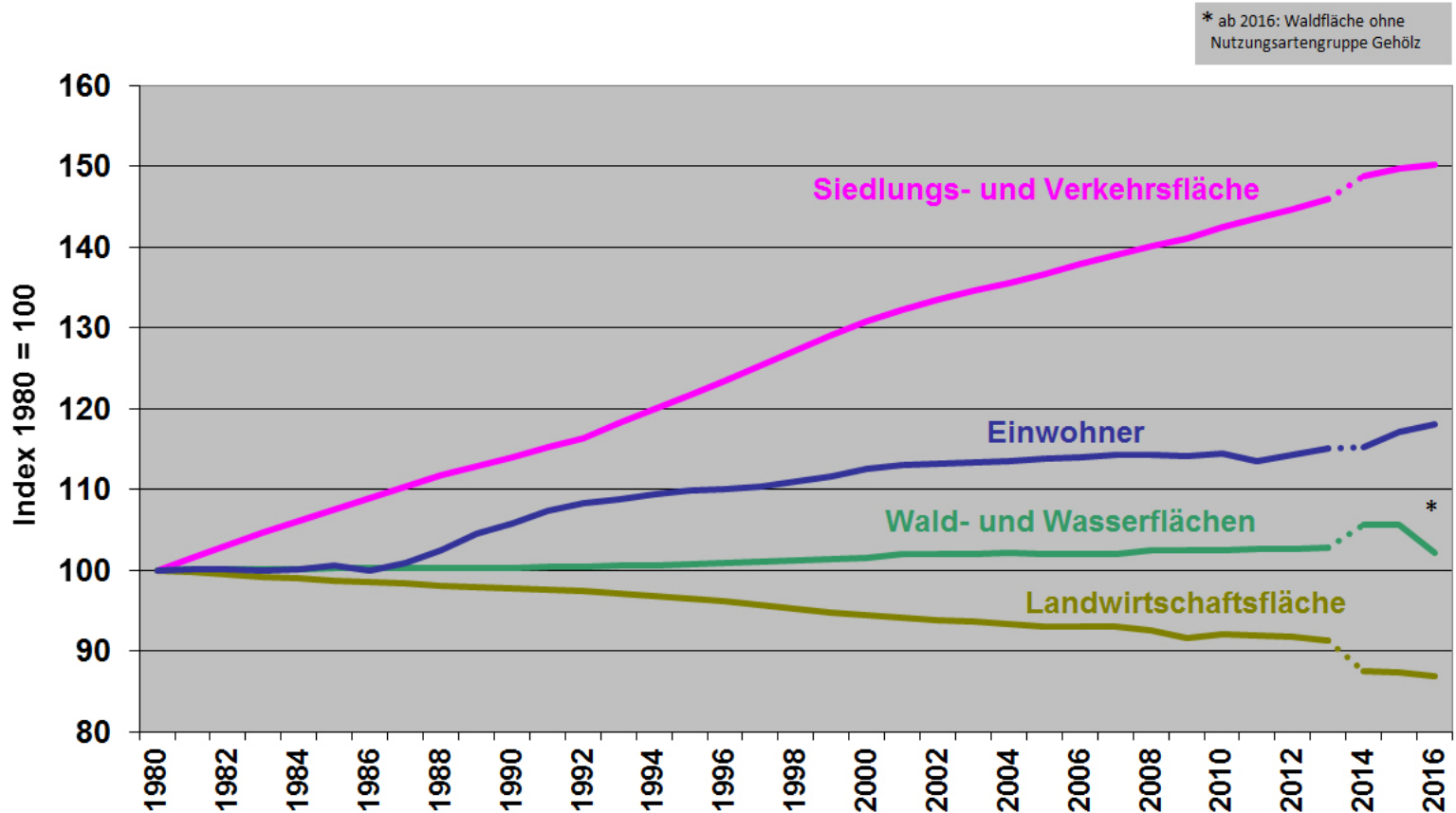
Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen nach Regionsgruppen



(<https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/daten.htm> - 10.04.2019)

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

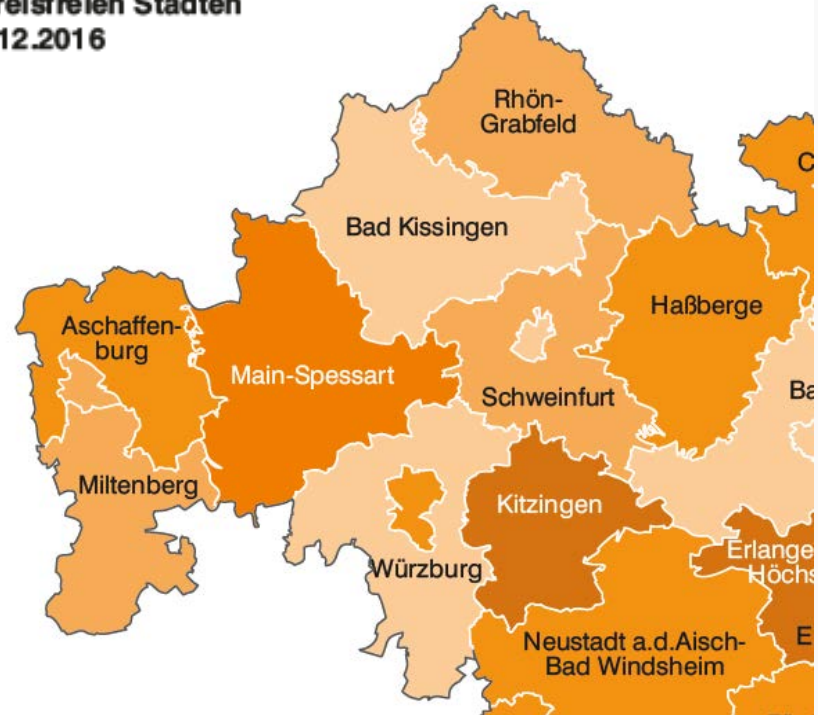
Flächennutzungs- und Einwohnerentwicklung in Bayern 1980-2016



(<https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/daten.htm> - 10.04.2019)

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den kreisfreien Städten und Landkreisen Bayerns zum 31.12.2017 gegenüber 31.12.2016 in Prozent



Veränderung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Prozent

Veränderung in Prozent	Häufigkeit
unter 0,1	8
0,1 bis unter 0,3	20
0,3 bis unter 0,5	23
0,5 bis unter 0,7	25
0,7 bis unter 1,0	11
1,0 oder mehr	9

Minimum: Krfr. St Bamberg -0,5 %
Maximum: Lkr Starnberg 2,2 %
Bayern: 0,5 %

(Bayerisches Landesamt für Statistik (Hrsg.) (2019): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in Bayern zum Stichtag 31. Dezember 2017. Fürth, S. 11. = Statistische Berichte. <https://www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/epaper.php?pid=44349&t=1> (26.02.2019)

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

- **Problemstellung - Herausforderung für die Raumplanung**
 - Zielerreichung 30 ha-Nachhaltigkeitsziel „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke“
 - Steigender Druck auf die Fläche aufgrund demografischer, wirtschaftlicher und technologischer Entwicklungen
 - Wachstum, Stagnation und Schrumpfung räumlich eng beieinander
 - Gefährdung der Freiraumfunktionen (Ökosystemleistungen) bisher unbesiedelter Freiräume in quantitativer und qualitativer Hinsicht
 - Zersiedelung der gewachsenen Kulturlandschaft
 - Zunehmende Flächennutzungskonkurrenzen auch durch Energiewende, Mobilität und Klimawandel
 - Komplexe Herausforderungen für die Raum- und Umweltplanung (vgl. ARL-Kongress „Flächenentwicklung im Widerstreit der Interessen“)

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

■ Ziele und Intentionen der AG Fläche der ARL LAG Bayern

- Diskussion über die Vorgabe des ROG „quantitative Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG)
- Diskussion über die Umsetzung des landespolitischen Richtwerts von 5 ha Flächenneuanspruchnahme pro Tag als Obergrenze
- Diskussion über die Forderungen / Ansätze eines Flächenzertifikatehandels
- Diskussion der Ansätze / Vorschläge für die kommunale Handlungsebene (wirksamere Instrumente der Innenentwicklung), auch im Hinblick auf die Unterstützung durch Raumordnung (Fördern und Fordern)
- Diskussion der Möglichkeiten und Grenzen der Landes- und Regionalplanung mit integrierter Landschaftsplanung in Bayern hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in quantitativer und qualitativer Hinsicht

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

- **Raumordnungsgesetz**
 - **Flächensparen und Freiraumschutz** (§ 2 Abs. 2. Nr. 2 ROG)

„[...] Die **Siedlungstätigkeit** ist **räumlich zu konzentrieren**, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. Der **Freiraum** ist durch übergreifende Freiraum-, Siedlungs- und weitere Fachplanungen **zu schützen**; es ist ein **großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen**. Die weitere **Zerschneidung** der freien Landschaft und von Waldflächen ist dabei so weit wie möglich **zu vermeiden**; die **Flächeninanspruchnahme im Freiraum ist zu begrenzen**.

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

- **Raumordnungsgesetz**
 - **Flächensparen und Freiraumschutz** (§ 2 Abs. 2. Nr. 6 ROG)

„Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der **Böden**, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Bei der Gestaltung räumlicher Nutzungen sind **Naturgüter sparsam** und schonend in Anspruch zu nehmen; Grundwasservorkommen und die biologische Vielfalt sind zu schützen. Die **erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme** sowie durch die **vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden** sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen. [...]“

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

- LEP Bayern vom 01.09.2013, geändert am 01.03.2018, S. 46 ff.

3 Siedlungsstruktur

3.1 Flächensparen

- (G) Die Ausweisung von Bauflächen soll an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter besonderer Berücksichtigung des demographischen Wandels und seiner Folgen ausgerichtet werden.
- (G) Flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen sollen unter Berücksichtigung der ortsspezifischen Gegebenheiten angewendet werden.

3.2 Innenentwicklung vor Außenentwicklung

- (Z) In den Siedlungsgebieten sind die vorhandenen Potenziale der Innenentwicklung möglichst vorrangig zu nutzen. Ausnahmen sind zulässig, wenn Potenziale der Innenentwicklung nicht zur Verfügung stehen.

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

- LEP Bayern vom 01.09.2013, geändert am 01.03.2018, S. 46 ff.

3.3 Vermeidung von Zersiedelung – Anbindegebot

- (G)** Eine Zersiedelung der Landschaft und eine ungegliederte, insbesondere bandartige Siedlungsstruktur sollen vermieden werden.
- (Z)** Neue Siedlungsflächen sind möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen. Ausnahmen sind zulässig, wenn
 - auf Grund der Topographie oder schützenswerter Landschaftsteile oder tangierender Hauptverkehrsstrassen ein angebundener Standort im Gemeindegebiet nicht vorhanden ist,
 - ein Gewerbe- oder Industriegebiet unter Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen an einer Autobahnanschlussstelle oder an einer Anschlussstelle einer vierstreifig

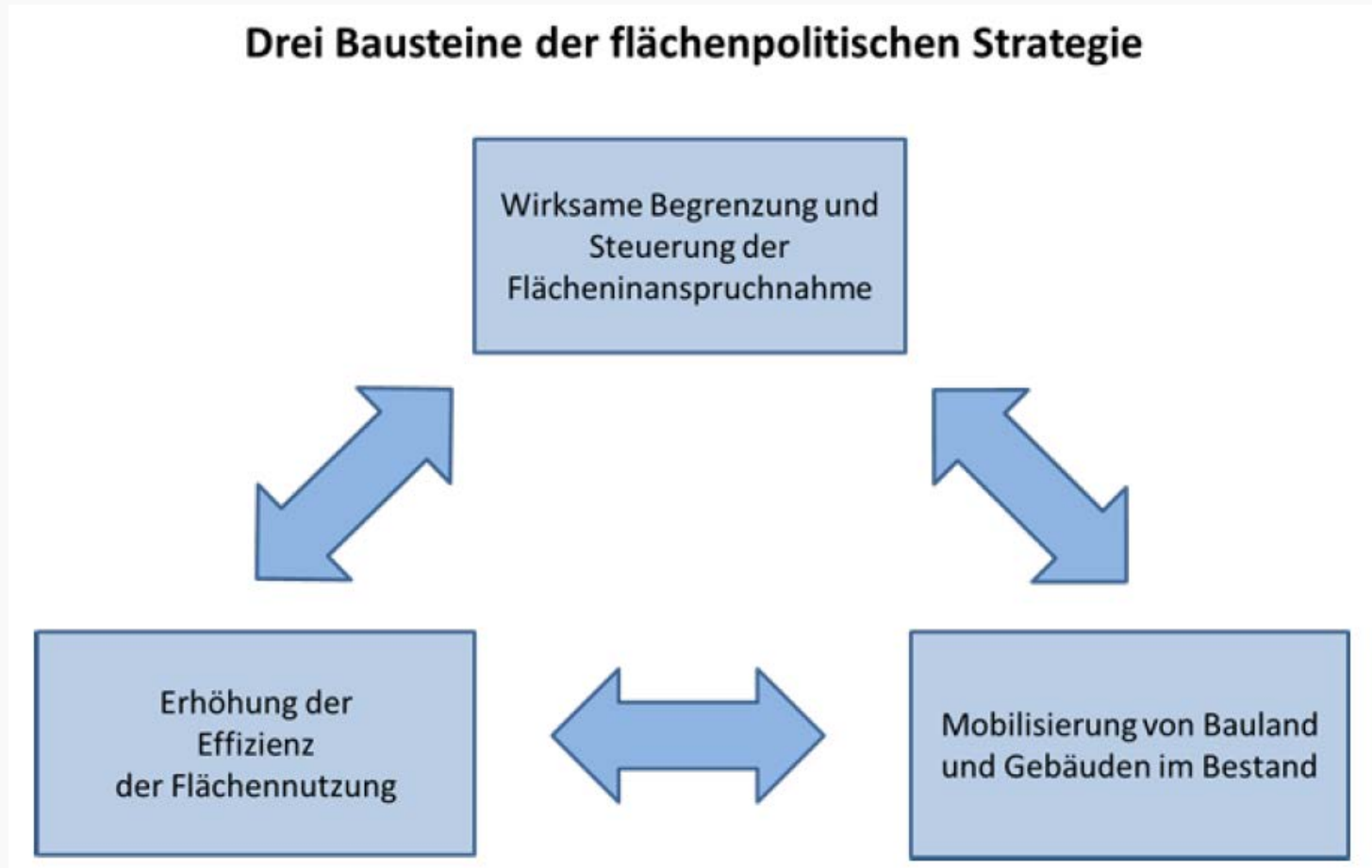
[...]

Problemstellung / Erfordernis des Flächensparens

- **Baugesetzbuch** (§ 1a Abs. 2)
 - Umweltbelang „Fläche“ als Teil/Erweiterung der Bodenschutzklausel und als neues Schutzgut der Umweltprüfung

Mit **Grund und Boden soll sparsam und schonend** umgegangen werden; dabei sind zur **Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen** für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch **Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung** zu nutzen sowie **Bodenversiegelungen** auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen. Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen **Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung** zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.“

Ansätze / Konzepte zum Flächensparen



(Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Aktionsplan Flächensparen. Dessau-Roßlau, S. 45. = Texte 38/2018. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2018-05-24_texte_38-2018_reduzierung-flaecheninanspruchnahme.pdf (28.08.2018).)

Ansätze / Konzepte auf kommunaler Ebene

- Bodenspekulation / Grundstückshortung eindämmen (Bodensteuer)
- Vorkaufsrechte für Gemeinden verbessern, Baugebote anwenden
- Folgekosten von Siedlungsentwicklung nachweisen/berücksichtigen
- Mehr finanzielle Anreize für Innenentwicklung / Leerstandsmanagement
- Innenentwicklung verbindlich machen, Flächenbedarfsnachweise
- Unterstützung der Gemeinden durch Flächensparmanager und regional-kommunales Siedlungsflächenmonitoring in den Regionen
- Umweltprüfung als Optimierungsinstrument (Alternativensuche) nutzen
- Nachverdichtung erleichtern, § 13b BauGB beenden
- Kontraproduktive Regelungen (Abstände, Stellplätze) überprüfen, ggfs. Kommunalfinanzen reformieren
- Rücknahme überflüssiger Baulandausweisungen fördern



(Siehe insbes. auch: Bayerischer Gemeindetag (Hrsg.) (2018): Positionspapier Minderung der Flächeninanspruchnahme. München. <https://www.bay-gemeindetag.de/Dox.aspx?docid=01969d56-f622-4b46-af0d-04a0438d8acf> (20.03.2018).

Ansätze / Konzepte auf kommunaler Ebene

- Planungshilfen für die Gemeinden (Auswahl)
 - Bayerisches Landesamt für Umwelt (Hrsg.) (2018): Flächensparen – rundum gut! Augsburg. = UmweltWissen. https://www.lfu.bayern.de/buerger/doc/uw_96_flaechensparen.pdf (17.02.2019).
 - Bayerisches Landesamt für Umwelt (Hrsg.) (2019): Die neue Flächenmanagement-Datenbank (FMD 4.0). Flächenmanagement einfach und schnell unterstützen. Augsburg. https://www.bestellen.bayern.de/shoplink/lfu_bod_00148.htm (17.07.2019).
 - Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr; Bayerisches Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2014): Folgekosten von Wohnbaugebieten. Planungshilfe. München. https://www.stmb.bayern.de/assets/stmi/buw/staedtebau/broschuere_folgekostenschaetzer.pdf (17.07.2019).



Ansätze / Konzepte für die Landes- und Regionalplanung

- Flächenrichtwerte bzw. Flächenkontingente im Sinne von Obergrenzen zur verbindlichen Regulierung der Flächenneuanspruchnahme als sinnvolles Instrumentarium eingestuft
- „Grundsätzlich ist eine absolute Flächenverbrauchsobergrenze verfassungsrechtlich rechtfertigungsfähig“ (Kment 2017: 54 f.)
- Regulatorischer Weg über die klassische Raumordnung wird gegenüber einem ökonomischen Ansatz (Handel mit Flächenzertifikaten) priorisiert
- Flächenkontingentierung soll entlang landesplanerischer, regional- und strukturpolitischer Überlegungen und unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation der Kommune im Bereich der Innenentwicklung erfolgen
- Hohe Bedeutung der Information und Bewusstseinsbildung bezüglich einer regional abgestimmten, Flächen sparenden Siedlungsentwicklung

Ansätze / Konzepte für die Landes- und Regionalplanung

- Landesplanerische, regional- und strukturpolitische Rahmensetzung für die Flächenkontingentierung zur Umsetzung des 5 ha-Richtwerts
 - Berücksichtigung entsprechender Grundsätze im LplG Bayern
 - Regionale Siedlungsentwicklungskonzepte mit klarer Orientierung an Zentralen Orten, ggfs. regionale Vorrangflächen Siedlungsentwicklung
 - Regionale Freiraumsicherung, auch mit Vorrangausweisungen für Landwirtschaft und Hochwasservorsorge / Wassermanagement
 - Schaffung grundzentraler Versorgungsverbünde
 - Primat der Innenentwicklung in nicht-zentralen Orten
 - Gewerbliche Flächenentwicklung konzentrieren
 - Siedlungsentwicklung in prosperierenden Regionen stärker fokussieren
 - Flächenkreislaufwirtschaft mit kontinuierlich abschmelzenden Flächenkontingenten in Dreijahresschritten, im LEP verbindlich festgelegt und in Regionalplänen als Richtwerte für die Kommunen heruntergerechnet; flexible, bedarfsorientierte Anwendung

Konzept der Initiative „Wege zu einem besseren LEP“



DEUTSCHE AKADEMIE FÜR STÄDTEBAU UND LANDESPLANUNG
LANDESGRUPPE BAYERN



Flächensparen in Bayern

Eckpunktepapier zur Umsetzung des „5-Hektar-Ziels“



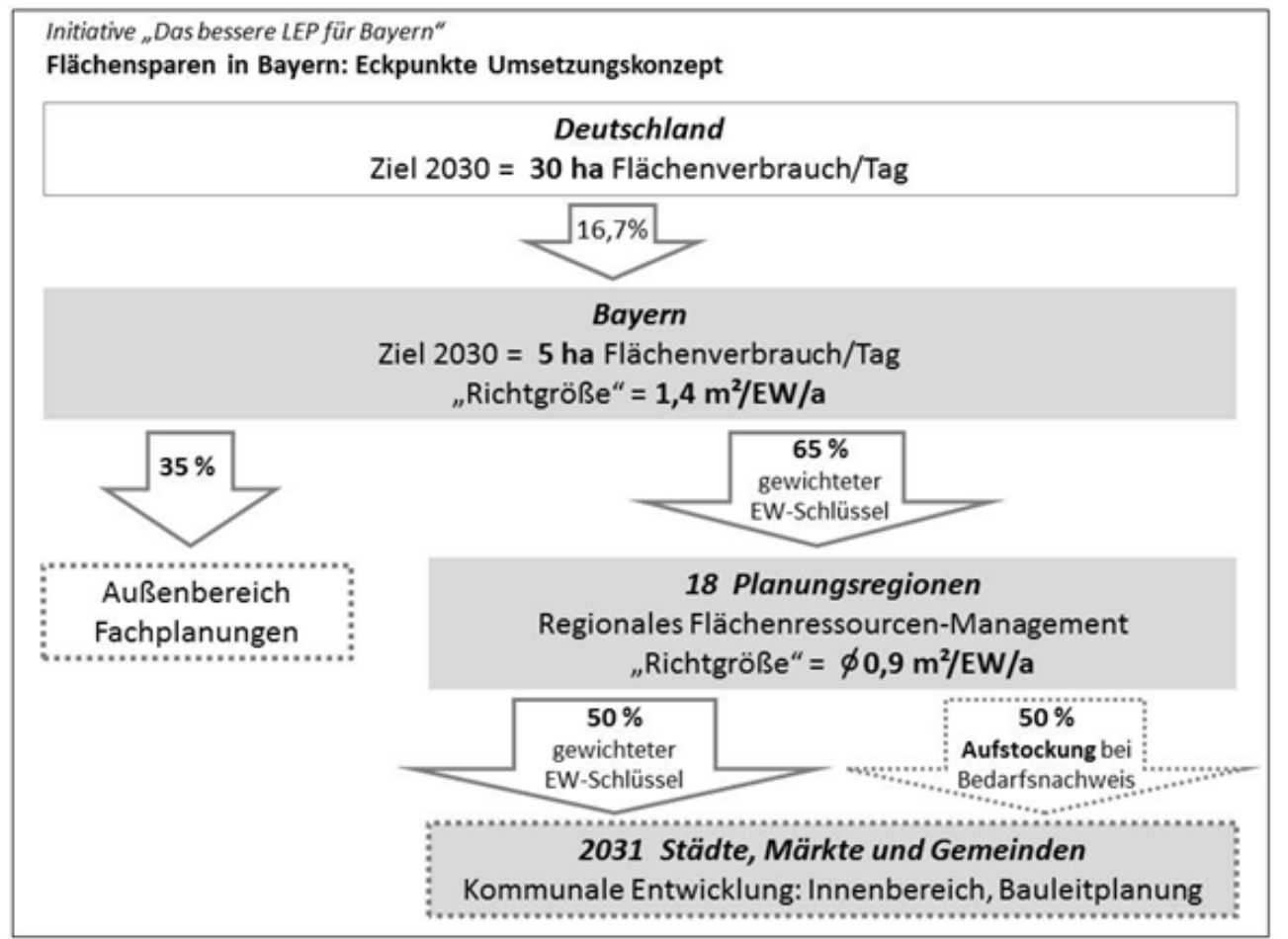
Die Initiative wird getragen von: **ALR** Bayerischer Akademie Ländlicher Raum e.V. | **ARL** Akademie für Raumforschung und Landesplanung LAG Bayern | Bayerischer Landesverein für Heimatpflege e.V. | **BAYIKA** Bayerische Ingenieurekammer Bau | **BDA** Bund Deutscher Architekten, LV Bayern e.V. | **BDLA**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



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

Konzept der Initiative „Wege zu einem besseren LEP“

- Eckpunkte Umsetzung 5-Hektar-Ziel (Juli 2019)



Fazit mit zwei Leitsätzen

- Fläche als Ressource im Sinne des unbesiedelten und unzersiedelten Freiraums quantitativ - mit Festlegung von Flächenkontingenten zur Umsetzung des 5-ha Richtwertes - und qualitativ - mit Vorrangausweisungen für Freiraumfunktionen - schützen
- Kompakte Siedlungsentwicklung, insbesondere Innenentwicklung, sowie Effizienz der Flächennutzungen, insbesondere bauliche Dichten, fordern und fördern