

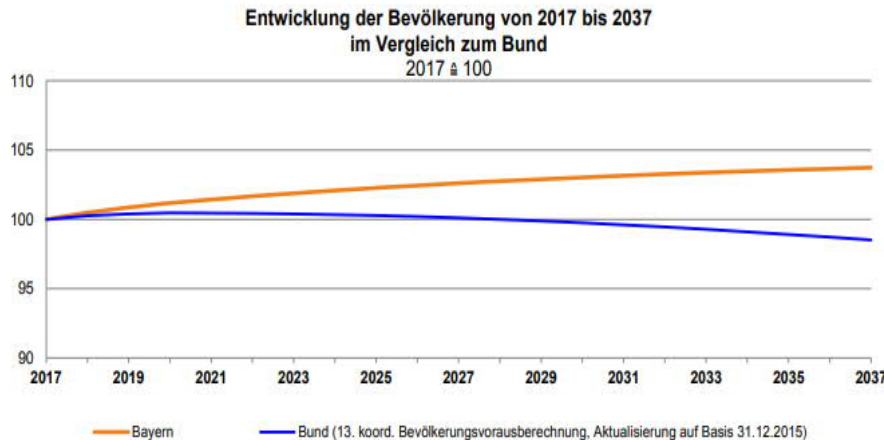


**Wohnen – Bauen – Flächen sparen:
Drei Ziele auf einen Nenner bringen**

Denkanstöße des Bayerischen Städtetags
zur aktuellen Diskussion einer
Flächenobergrenze

(Vorstandsbeschluss v. 22.10.2019)

Bayern wächst. Die Bevölkerung nimmt seit den letzten Jahren stetig zu. Dieser Trend setzt sich fort.



Viele Menschen suchen bezahlbare Wohnungen, Kindergartenplätze, Schulplätze für ihre Kinder oder einen erfüllenden Arbeitsplatz.

*„verbrauchte Fläche“ bedeutet **nicht** versiegelte Fläche. Nur die Hälfte der statistisch „verbrauchten“ Fläche ist versiegelt.*

*Nicht Mathematik, sondern der **Bedarf** bestimmt die Flächennutzung!*

Die bayerische Wirtschaft wächst.

Sie benötigt Perspektiven, sich vor Ort auch räumlich weiterentwickeln zu können.

All diese Einrichtungen benötigen Platz. Nicht nur die bayerischen Metropolen benötigen Fläche.

Auch die Städte und Zentren der ländlichen Räume und die Gemeinden in den ländlichen Regionen Bayerns haben ein Recht, sich zu entwickeln – und im Einzelfall auch nach außen.

*Fläche wird nicht „verbraucht“, sie wird einer **gemeindlichen** Nutzung zugeführt.*

Bedarf an Flächen wächst.

Kehrseite dieser Erfolgsgeschichte Bayerns ist eine konstant hohe Flächenneuanspruchnahme und eine teils dramatische Zunahme der Nutzungskonkurrenz um die Fläche. Dies geht zu Lasten der Natur, der Tier- und Pflanzenwelt und des Landschaftsbildes des Freistaats.

Gleichzeitig wächst das Erfordernis flächensparender Nutzungen!

Und dennoch: Siedlungsentwicklung und Flächensparen dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Es muss das Zusammenspiel dieser Gegensätze betrachtet werden.

Es geht um eine zukunftsfähige Siedlungsentwicklung, die die Bedarfe der Wohnungssuchenden, der Arbeitssuchenden, der Erholungssuchenden in den Städten oder der Pendelnden mit der Natur, der Pflanzen- und der Tierwelt gerecht zum Ausgleich bringt.

Was ist eigentlich Flächenverbrauch?

Statistisch ist eine Fläche dann „verbraucht“, wenn sie als Siedlungs- oder Verkehrsfläche tatsächlich genutzt wird.

Dabei beinhaltet eine Siedlungsfläche bebaute und unbebaute Flächen, die durch die Ansiedlung von Menschen geprägt sind oder zur Ansiedlung beitragen.

Dies sind Wohnbauflächen einschließlich deren Vorgärten, Industrie- und Gewerbeflächen, Sport-, Freizeit- und Erholungsflächen sowie Grünanlagen wie Parks, Gärten oder Spielplätze. Auch der Englische Garten in München ist laut Statistik Flächenverbrauch.

Zu den Verkehrsflächen gehören Straßen, Wege und Plätze.

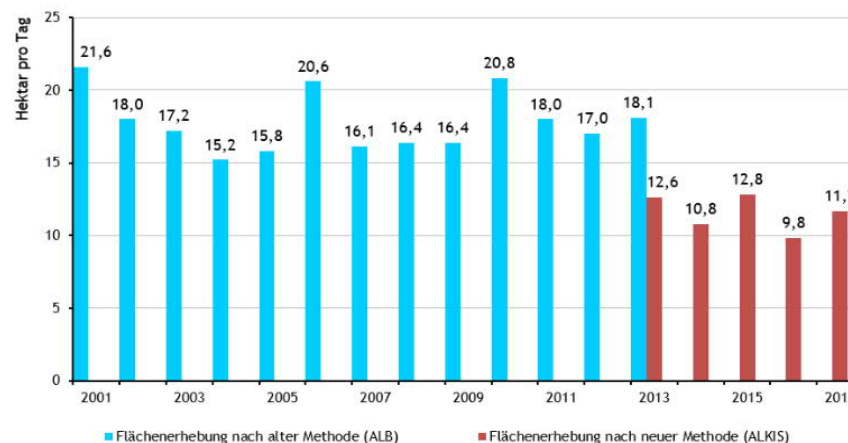
Flächenverbrauch darf folgerichtig nicht mit Flächenversiegelung gleichgesetzt werden.

Eine Untersuchung des Landesamtes für Umwelt für das Jahr 2015 ergab einen Versiegelungsgrad der Siedlungs- und Verkehrsflächen von 50,9 Prozent.

Wie entwickelt sich der Flächenverbrauch in Bayern und im Vergleich zu anderen Bundesländern?

Der Flächenverbrauch in Bayern ist auf einem konstant hohen Niveau. Der scheinbar starke Rückgang des Flächenverbrauchs im Jahr 2013 beruht im Wesentlichen auf der Zugrundelegung einer neuen Erhebungsmethode.

Entwicklung des Flächenverbrauchs in Bayern



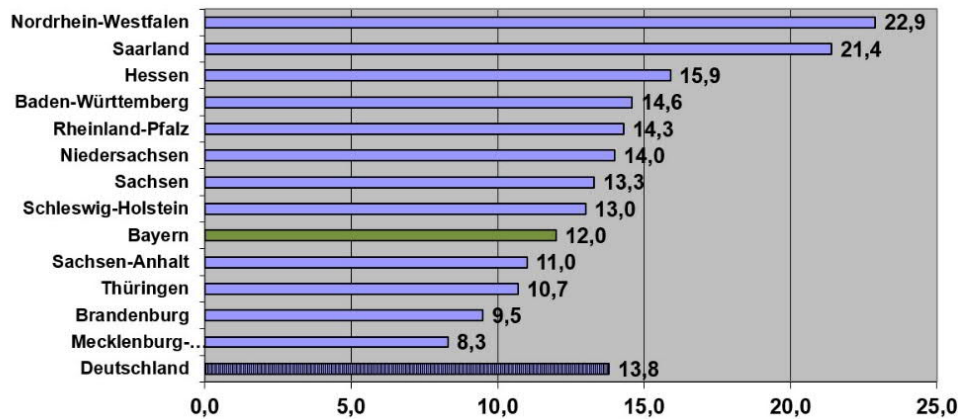
Datenquelle: Bayerisches Landesamt für Statistik
Darstellung: Bayerisches Landesamt für Umwelt

Im Jahr 2018 wurden in Bayern täglich 10 Hektar Freiflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewandelt. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Flächenneuanspruchnahme leicht um 1,7 Prozent zurückgegangen.

Beim Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Gesamtfläche liegt Bayern mit zwölf Prozent 2017 leicht unterhalb des Bundesdurchschnitts von 13,8 Prozent.

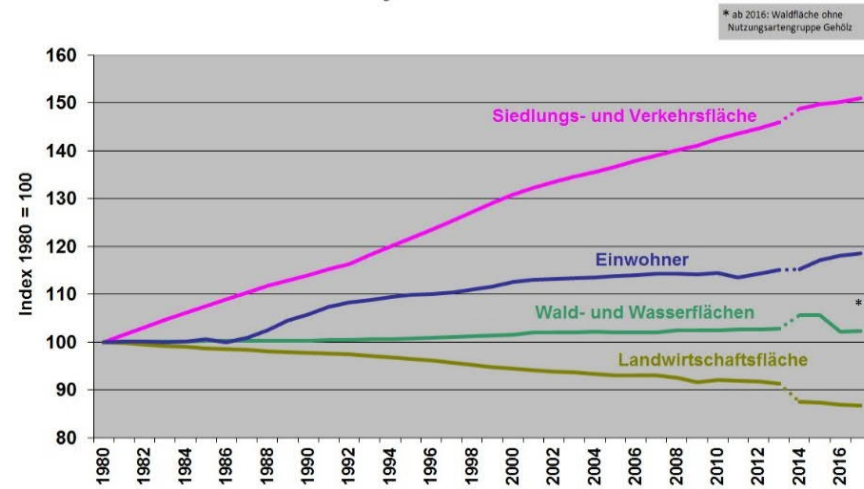
Die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Bayern ist in den letzten 35 Jahren in einem höheren Maße gestiegen als die Zahl der Einwohner Bayerns.

Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche 2017



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik

Flächennutzungs- und Einwohnerentwicklung in Bayern 1980-2017



Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik

Wer bestimmt, dass der Flächenverbrauch zu hoch ist?

In der Bayerischen Nachhaltigkeitsstrategie 2013 hat sich die Bayerische Staatsregierung das Ziel gesetzt, den Flächenverbrauch langfristig deutlich zu reduzieren. Ziel ist eine Flächenkreislaufwirtschaft ohne weiteren Flächenverbrauch.

Die Bundesregierung hat in der „Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“ festgelegt, den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu verringern. Im Klimaschutzplan vom November 2016 strebt die Bundesregierung bis 2050 das Flächenverbrauchsziel Netto-Null an, womit sie eine Zielsetzung der Europäischen Kommission aufgegriffen hat.

Das 30-Hektar-Ziel der Bundesregierung ist auf den sog. Faktor 4 des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie aus den 1990er-Jahren zurückzuführen, wonach der Ressourcenverbrauch auf ein Viertel des damaligen Umfangs gesenkt werden sollte. Einen unmittelbaren wissenschaftlichen Hintergrund hat das 30-Hektar-Ziel nicht.

Die aktuell diskutierte 5-Hektar-Grenze entspricht dem bayerischen Anteil an dem 30-Hektar-Ziel.

Löst eine Verbrauchsgrenze für Flächen das Problem?

Die Einführung einer Flächenverbrauchsobergrenze bringt die Bedarfe von Menschen und Natur nicht gerecht zum Ausgleich. **Sie hält selbst keine Lösung dafür bereit, Flächen effizienter und sparsamer zu nutzen.** Stattdessen schneidet sie notwendige Flächenentwicklungen ab, ohne den Städten und Gemeinden Instrumente zur Entwicklung bereits versiegelter oder beplanter und damit „verbrauchter“ Flächen an die Hand zu geben.

Statt der Einführung von Verbrauchsgrenzen müssen **qualitative Fragen der Flächenbeanspruchung** und die hierfür **notwendigen Instrumente** diskutiert und entwickelt werden.

Kann dann alles weitergehen wie bisher?

Nein.

Es bedarf eines konsequenten Vorrangs der Innenentwicklung und flächensparender Nutzungen in der Landesplanung, in Fachplanungen, kommunalen Planungen sowie im Förderwesen. Dafür müssen die notwendigen Instrumente geschaffen werden.

Wir fordern ein Maßnahmenpaket ein, das zusätzliche Raumnutzungsbedarfe mit dem Ziel des Flächensparens gerecht zum Ausgleich bringt.

Dafür wurde bereits eine Fülle von Vorschlägen in die Diskussion gebracht, die zu einer deutlich effizienteren Flächennutzung beitragen würden.

Ist die Verbandsposition des Bayerischen Städtetags widersprüchlich?

Der Bayerische Städtetag hat sich seit jeher für die Innenentwicklung, für kompakte Siedlungsstrukturen und gegen eine übermäßige Flächenneubeanspruchung ausgesprochen. **Die Zielvorgabe, den Flächenverbrauch zu verringern und schnellstmöglich zu halbieren, unterstützt der Bayerische Städtetag uneingeschränkt.**

Viele der Mitglieder des Bayerischen Städtetags haben dieses Ziel ausgehend von einer Verteilung der Kontingente am Maßstab der Einwohnerzahl längst erreicht oder sind auf dem besten Weg dorthin. **Besonders in den bayerischen Städten ist das Verhältnis zwischen Einwohnerzahl und Einwohnerentwicklung zur beanspruchten Fläche sehr positiv zu bewerten**, da auf jeden Menschen in der Stadt eine vergleichsweise geringe Flächenbeanspruchung entfällt.

Und dennoch: Eine auf mathematischen Formeln beruhende Flächenzuweisung wird den vielschichtigen Bedarfen der über 2000 bayerischen Kommunen, der bayerischen Wirtschaft und vor allem der Bürgerinnen

und Bürger Bayerns nicht gerecht. Die überörtliche und örtliche Planung ist vom Prinzip der Abwägung unterschiedlicher Belange getragen, um im Einzelfall eine bedarfsgerechte Lösung zu finden.

Es konnte bislang **kein gerechter Verteilungsmaßstab** gefunden werden, der die örtlichen Besonderheiten aller oder wenigstens des überwiegenden Teils der bayerischen Städte und Gemeinden angemessen berücksichtigt. Diskussionen über Instrumente für eine effizientere und sozialgerechte Bodennutzung laufen bislang schleppe und versprechen gute Ansätze, aber keine bedarfsadäquate Lösung. Die Handlungsempfehlungen der Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ enthalten wichtige Verbesserungen, greifen aber noch in vielen Punkten zu kurz.

Die Diskussion muss dringend umgedreht werden: Erst müssen Instrumente für eine effiziente und sozialgerechte Bodennutzung geschaffen werden. Die Flächenneuinanspruchnahme wird bereits dann spürbar sinken. In einem weiteren Schritt muss diskutiert werden, wie die Flächenentwicklung in Bayern und die Flächenbeanspruchung durch den Freistaat und seiner

planenden Stellen sowie durch die Kommunen evaluiert und gegebenenfalls nachjustiert werden kann.

Aktuelle Bestrebungen, den zweiten Schritt zuerst zu gehen, sind mit den Prinzipien einer bedarfsorientierten und qualitativen Planung und mit der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Planungshoheit nicht vereinbar.

Was muss passieren?

Als Trägerinnen der Planungshoheit haben **Städte und Gemeinden** einen großen Einfluss auf die Flächenentwicklung. Sie legen durch Flächennutzungsplan und Bebauungsplan Art und Maß der baulichen Nutzung fest und entscheiden über die räumliche Entwicklung der Kommune.

- Können ausgewiesene, aber nicht realisierte Baugebiete wieder zurückgenommen werden?
- Kann der Handel wieder in die Innenstadt zurückgeholt werden?
- Außenentwicklung kritisch und bedarfsorientiert hinterfragen? Macht die demografische oder wirtschaftliche Entwicklung der Stadt eine Entwicklung nach außen erforderlich?
- Grundsatzbeschlüsse zugunsten der Innenentwicklung fassen.
- Höhe statt Breite in der Bauleitplanung?
- Kann der Wohnbedarf auch durch Geschosswohnungsbau gedeckt werden?

- Können Parkplätze in die Höhe/in die Tiefe statt in die Breite realisiert werden?
- Verhandlungen mit Investoren führen, Projekte integriert zu entwickeln.
- Eigentümer von Baulücken oder leerstehender Gebäude von einer Nutzung überzeugen.
- Fördermaßnahmen zur Innenentwicklung aufgreifen.
- § 13b BauGB nicht für Einfamilienwohngebiete, sondern für die Schaffung kompakter Siedlungsstrukturen einsetzen.

Aber die Städte und Gemeinden **stoßen** bei dem Bemühen nach flächeneffizienter Planung **an Grenzen**:

- Zugriffsmöglichkeiten auf Baulücken und Brachflächen: Vorkaufsrechte sind viel zu eng gefasst, Baugebote funktionieren rechtlich und tatsächlich nicht.
- Verkaufsbereitschaft und Nutzungsbereitschaft/-vermögen der Eigentümer zentral gelegener und ungenutzter Flächen (derzeit oft nicht vorhanden).

- Schwierige Verhandlungsposition gegenüber Raumnutzungsansprüchen des Handels und interkommunale Konkurrenz (Kommt man den Wünschen des Handels nicht nach, zieht der Handel weiter?)
- Finanzielle und personelle Mittel (fehlen bisweilen).
- Akzeptanz gegenüber Nachverdichtung und Geschosswohnungsbau (ist vielerorts nicht vorhanden).

Um diese Grenzen zu überwinden, benötigen Städte und Gemeinden **Unterstützung durch Bund und Land**:

1. Konsequenter Vorrang der Innenentwicklung bei bestehenden Vorschriften
2. Schaffung der notwendigen Instrumente für die Innenentwicklung
3. Anreize zur Innenentwicklung schaffen und Bewusstsein bilden
4. Flächensparende Nutzungen einfördern und fördern

Ein konsequenter Vorrang der Innenentwicklung bedeutet:

- das **Anbindegebot** im Landesentwicklungsprogramm zu stärken, insbesondere an den Autobahnanschlussstellen,
- die **Regionalen Planungsverbände** personell zu stärken, damit überörtliche Ziele der Siedlungsentwicklung formuliert werden können, beispielsweise durch Vorgaben zur Siedlungsdichte an bestimmten Knotenstellen,
- die striktere Prüfung und Begründung der städtebaulichen Erforderlichkeit, wie es das Baugesetzbuch vorsieht,
- die Konzentration des Anwendungsbereichs des **§ 13b BauGB** auf flächensparende Bauweisen.

Schaffung der notwendigen Instrumente für die Innenentwicklung beinhaltet,

- die **Ertüchtigung der Vorkaufsrechte** der Gemeinde, um Lücken im Innenbereich zu schließen und einer gemeinwohlorientierten Nutzung zuzuführen,

- die Ermächtigung von Gemeinden zum Erlass einer **Baugebotssatzung** zur Bauverpflichtung von Grundstückseigentümer mit der Option eines preislimitierten Ankaufsrechts (im Falle der Nichterfüllung).
- die Schaffung **steuerlicher Anreize**, beispielsweise die Schaffung eines Freibetrags, wenn Landwirte nicht mehr benötigte Grundstücke, besonders alte Hofstellen in städtischen Lagen, an Kommunen veräußern,
- die Veräußerung von **staatlichen Flächen** nicht zum Höchstpreis, sondern nach der sozial- und strukturpolitischen Bedeutung für die kommunale Aufgabenerfüllung.

Anreize zur Innenentwicklung schaffen und Bewusstsein bilden bedeutet

- aufzuzeigen, dass im Geschosswohnungsbau nicht nur soziale Härtefälle wohnen,
- sich klar politisch zur Innenentwicklung zu bekennen. Und dazu kann in man-

chen Fällen auch die Durchführung einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (SEM) dienen.

Flächensparende Nutzungen einfordern und fördern.

Die vielseitigen Nutzungsansprüche auf Grund und Boden lassen sich allein durch Innenentwicklung nicht bedienen. Notwendige Beanspruchungen bislang unberührter Flächen müssen auf das notwendige Maß beschränkt werden, indem flächeneffiziente Nutzungen eingefordert und gefördert werden. Dies gilt für Wohnbaumaßnahmen sowie für gewerbliche Nutzungen. Beispielsweise müssen flächenschonende, aber teurere Parklösungen von den Kommunen eingefordert und vom Freistaat in Programmen gefördert werden.

Für einen konsequenten Vorrang der Innenentwicklung und flächensparender Nutzungen!

Für die Selbstbestimmtheit der örtlichen Gemeinschaft!

Für eine Heimat in Bayern, nicht nur für Gutverdiener!

Gewichtige Gründe sprechen aktuell gegen eine Flächenverbrauchsobergrenze. **Diese betreffen alle Bürgerinnen und Bürger!**

Die Kampagne für eine Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme – Eine Kampagne mit vielen Missverständnissen?

Die Diskussion über die Einführung von Flächenverbrauchsobergrenzen wird in der öffentlichen Debatte sehr undifferenziert geführt. Die Diskussion auf sehr hoher Abstraktionsebene führt auf Seiten der Befürworter sowie der Gegner zu Missverständnissen.

Befürworter müssen sich mit folgenden Fragen ernsthafter auseinandersetzen:

Wie wirkt sich eine Verknappung von Boden auf den Bodenpreis aus?

„Bayern verliert sein Gesicht“ (Zitat aus dem gescheiterten Volksbegehren „Betonflut eindämmen – Damit Bayern Heimat bleibt“) – **die bayerischen Städte verlieren ihre Gesichter. Denn viele Menschen können sich Wohnen in den Ballungsräumen nicht mehr leisten.** Enorm gestiegene Bodenpreise erschweren bereits heute die Schaffung bezahlbarer Wohnungen. Während die Kernstädte nach eigenen Berechnungen keine weiteren Bodenpreissteigerungen infolge einer Flächenverbrauchsobergrenze befürchten, sind preistreibende Effekte einer künstlichen Verknappung von Fläche in den umliegenden Kommunen nicht von der Hand zu weisen.

In den Kernstädten und vielen zentralen Orten ist die Grundstücksverfügbarkeit bereits heute der Flaschenhals für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Familien, Alleinerziehende und Rentner sind seit langem Leidtragende der Preisentwicklung in den bayerischen Städten. Eine Verlagerung der preistreibenden Flächenknappheit ins Umland riskiert eine Verschärfung der Entwicklung auch in umliegenden Kommunen.

Kindergarten oder Arbeitsplatz – Wollen Sie entscheiden?

Eine Flächenverbrauchsobergrenze löst Flächenkonkurrenzen nicht auf, sondern verschärft diese. Sie drängt sämtliche Planungsebenen, sich zwischen konkurrierenden Nutzungen zu entscheiden. Dieser Konflikt kann positive Effekte hervorrufen, indem die planenden Stellen ermuntert werden, sich intensiver mit flächensparender Siedlungspolitik auseinanderzusetzen.

Dieser Prozess, der unabhängig von der Diskussion einer Verbrauchsobergrenze in Gang gesetzt werden muss, kann aber auch dazu führen, dass bestimmte Bedarfe nicht mehr bedient werden können, wenn das Kontingent überschritten ist. So treten die Schaffung neuer Wohnungen in Kon-

kurrenz zur Errichtung neuer Schulen, der Bau von Kindergärten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Schaffung neuer Wohnsiedlungen – Soll diese Entscheidung in der örtlichen Gemeinschaft oder in einem Ministerium getroffen werden?

Die wichtigsten Fragen des Zusammenlebens in einer Gemeinde werden bislang vor Ort in der örtlichen Gemeinschaft entschieden. Den Städten und Gemeinden garantieren das Grundgesetz und die Bayerische Verfassung die *kommunale Selbstverwaltung*. Wesentliches Element der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie ist die kommunale Planungshoheit.

Eine Flächenverbrauchsobergrenze ohne ernsthafte Auseinandersetzung mit einem gerechten Verteilungsmaßstab und mit den zur Einhaltung des Kontingents notwendigen Werkzeugen verletzt die kommunale Planungshoheit und erschwert die Erfüllung der Aufgaben der Städte und Gemeinden, indem kommunale Entwicklungen abgeschnitten würden. Zentrale Bereiche der örtlichen Aufgabenerfüllung würden aufgrund einer mathematischen Flächenzutei-

lung zentral in einem Ministerium entschieden und nicht mehr auf Grund eines Entscheidungsprozesses vor Ort.

Bevölkerungsrückgang? Wachstum ausgeschlossen!

Eine Flächenverbrauchsobergrenze führt nicht automatisch zu einer Umkehr der Bevölkerungsbewegungen hin zu ländlichen Regionen. Besonders betroffen von einer Flächenverbrauchsobergrenze sind strukturschwache Kommunen mit Bevölkerungsrückgang. Alle bislang vorgeschlagenen Verteilungsmechanismen knüpfen an die Bevölkerungsentwicklung an. Durch die Verteilung der Flächenkontingente am Maßstab der bestehenden Bevölkerung, der prognostizierten Bevölkerung, der Bewertung als Wachstums- bzw. Schrumpungsregion oder der regionalen Wirtschaftskraft würden demografische Bevölkerungsentwicklungen zementiert, ohne diesen Städten und Gemeinden Perspektiven zu geben.

„36 Grad und es wird noch heißer“

Das Zusammenspiel einer Flächenverbrauchsbeschränkung und der dadurch for-

cierten Innenentwicklung muss untersucht werden. Eine übermäßige Innenverdichtung könnte sich negativ auf notwendige Freiflächen, die den Städten als Frischluftschneisen zur Klimaregulierung dienen, auswirken. Zwar zeigen unsere Städte bereits jetzt, wie mit intelligenter Stadtplanung einem übermäßigen Erhitzen der Innenstädte entgegengewirkt werden kann. Dennoch erwärmen sich Innenstädte schneller und kühlen langsamer aus. Im Sommer 2019 wurden unter dem Einfluss von Hoch Ulla in einigen Innenstädten noch um Mitternacht Temperaturen knapp über 30 Grad gemessen.

Herausgeber:

Bayerischer Städtetag Prannerstraße 7
80333 München Telefon: 089 290087-0
post@bay-staedtetag.de www.bay-staedtetag.de

Verantwortlich für den Inhalt:

Bernd Buckenhofer

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Autor: Florian Gleich

München © 2019