

UmweltWissen

Flächensparen und Flächenmanagement



Mut zur Lücke? Nicht beim kommunalen Flächenmanagement.

In Bayern wird jeden Tag eine Fläche von rund 16 Hektar verbraucht. Das sind mehr als 8.000 Fußballfelder im Jahr. Flächenverbrauch bedeutet, dass vormals unbebaute – meist landwirtschaftlich genutzte Flächen am Ortsrand – für Siedlungen, Gewerbe und Verkehrsanlagen in Anspruch genommen werden. Um Wiesen, Weiden, Wälder und Äcker am Siedlungsrand zu erhalten, müssen benötigte Gebäude im Ortsinneren gebaut werden. Als Flächen kommen dafür beispielsweise Baulücken, leerstehende Wohnhäuser oder aufgegebene Höfe und Gewerbeflächen in Frage.

Ziel des sogenannten kommunalen Flächenmanagements ist, systematisch Flächen zu sparen. Dazu werden gezielt der zukünftige Flächenbedarf einer Kommune festgestellt und geeignete Flächen im Ortskern gesucht. Zum kommunalen Flächenmanagement gehört, dass die kommunale Verwaltung mit den örtlichen Grundstückseigentümern Kontakt aufnimmt und für das Flächensparen wirbt.

1 Warum Flächensparen

Durch Bebauung gehen Flächen und Böden für den Naturhaushalt und für den Anbau von Nahrungspflanzen und nachwachsenden Rohstoffen verloren. Außerdem werden Lebensräume von Tieren und Pflanzen zerstört (► [Biologische Vielfalt – Biodiversität](#)).

Flächensparen unterstützt zudem den natürlichen Wasserkreislauf, weil auf einem natürlichen Untergrund weitaus mehr Wasser verdunsten oder versickern kann als auf einem befestigten. Auf einem befestigten Untergrund muss der Großteil des Regenwassers oberflächlich abfließen. Wenn ablaufendes Regenwasser durch die Kanalisation abgeleitet wird, kann es nicht mehr zur Neubildung von Grundwasser beitragen (► [Naturnaher Umgang mit Regenwasser](#)). Eine zunehmende Versiegelung kann folglich die Hochwassergefahr erhöhen und zu immer größeren Wassermengen in Kanalisation und Kläranlagen mit entsprechend steigenden Kosten führen.

Traditionell ist unsere mitteleuropäische Landschaft von dicht besiedelten, kompakten Ortschaften geprägt. Ein kommunales Flächenmanagement, das das Ausfransen der Siedlungsränder vermindert, trägt damit zum Erhalt traditioneller Siedlungsstrukturen bei.

Kompakte Ortschaften mit kurzen Wegen sind familien- und seniorenfreundlich. Kurze Wege sparen Zeit und verringern Fahrtkosten, Verkehrsaufkommen und Umweltbelastungen. Flächensparen steigert also die Attraktivität einer Ortschaft – nicht nur für Touristen, sondern auch für die Einwohner.

Dicht besiedelte Ortskerne sind pro Einwohner generell kostengünstiger im Unterhalt als weniger dicht besiedelte Neubaugebiete. Oft können die kurzfristigen Gewinne aus der Ausweisung eines Baugebiets die Folgekosten der Erschließung nicht decken, sodass beispielsweise steigende Kosten bei der kommunalen Ver- und Entsorgung auf die Allgemeinheit umgelegt werden müssen.

Da Kommunen bemüht sind, ihre Steuereinnahmen durch die Ansiedlung neuer Gewerbe und Bürger zu erhöhen, stehen vor allem benachbarte Kommunen in gegenseitigem Wettbewerb. Dadurch entstehen oft neue Gewerbe- und Baugebiete auf der grünen Wiese, weil am Ortsrand schnell große Flächen geschaffen werden können. Anstatt eine echte Zuwanderung zu erreichen, kommt es jedoch häufig nur zu einer Umverteilung von Gewerbe und Bevölkerung aus den benachbarten Ortskernen heraus in die Randlagen. Die Steuereinnahmen steigen in so einem Fall unter dem Strich nicht, dafür dünnen Versorgung und Bevölkerungsdichte in den Ortskernen aus. Unter Umständen müssen sogar bestehende soziale Einrichtungen, Kindergärten oder Schulen aufgegeben und andernorts neu errichtet werden. Eine flächensparende Siedlungsentwicklung vermeidet solche unnötigen Folgen des kommunalen Wettbewerbs. Wenn benachbarte Kommunen ihr Flächenmanagement überörtlich abstimmen, kann hingegen die Attraktivität der gesamten Region gesteigert werden.

2 Kommunales Flächenmanagement

► [Kommunales Flächenmanagement](#) ist ein wirkungsvolles Instrument zur Verringerung des Flächenverbrauchs und für den Erhalt und die Entwicklung attraktiver und lebenswerter Ortskerne. Dabei geht man davon aus, dass ausreichend Flächenpotenzial, also ungenutzte Flächen, im Ortsinneren vorhanden sind, um den gegenwärtigen und zukünftigen Flächenbedarf zu decken. Dass man durch Nutzung der innerörtlichen Flächenpotenziale den Flächenverbrauch deutlich verringern kann, belegen zahlreiche ► [Praxisbeispiele](#). Kommunales Flächenmanagement bedeutet, dass Flächenbedarf und innerörtliches Flächenpotenzial systematisch erhoben und gegenübergestellt werden. Es beinhaltet die gezielte Einbindung von Bevölkerung und Grundstückseigentümern in die Siedlungsentwicklung.

1. Schritt: Flächensparen als Vorteil erkennen

Zunächst müssen Bürgermeister, Gemeinderat und die kommunale Verwaltung von den Vorteilen des Flächensparens und der gezielten Entwicklung des Ortskerns überzeugt sein. Um das Bewusstsein für Flächensparen und Bodenschutz zu fördern, wurde 2003 von der bayerischen Staatsregierung und den kommunalen Spitzenverbänden das ► [Bündnis zum Flächensparen in Bayern](#) gegründet. Mit einer Best-Practice-Sammlung informiert das Bündnis die bayerischen Kommunen über gute Beispiele einer flächensparenden Siedlungsentwicklung und die Plattform ► [Inka-online](#) stellt Daten zur Flächennutzung im Internet zur Verfügung.

Zusätzlich wurde mit dem ► [Bayerischen Flächenspar-Forum](#) eine regelmäßig stattfindende Fachveranstaltung etabliert, die Kommunalvertreter, Planer, Verbände und die interessierte Öffentlichkeit über aktuelle Entwicklungen und Forschungsprojekte zum Flächensparen informiert.

2. Schritt: Erfassung geeigneter innerörtlicher Flächen

Für die Erfassung geeigneter Grundstücke, Baulücken, Brachflächen, Leerstände und Nachverdichtungsareale stehen eine detaillierte ► [Arbeitshilfe](#) und eine kostenlose ► [Flächenmanagement-Datenbank](#) zur Verfügung. Auch kleine Kommunen können die Arbeitshilfe und die Datenbank ohne großen Aufwand nutzen. Der künftige Flächenbedarf kann ebenfalls mit Hilfe der Datenbank bestimmt und den erfassten innerörtlichen Flächen gegenübergestellt werden. Die Datenbank hilft auch dabei, Grundstückseigentümer anzusprechen (siehe 4. Schritt) und Steckbriefe für Immobilien und Grundstücke von verkaufsbereiten Eigentümern zu erstellen.

3. Schritt: Kommunalen Grundsatzbeschluss

Spätestens jetzt sollte der Gemeinderat einen Grundsatzbeschluss fällen, wie er die erfassten innerörtlichen Flächen in Zukunft vorrangig nutzen möchte. Dadurch bekennt sich die kommunale Verwaltung öffentlich zum Flächensparen und verschafft ihrem Ansinnen eine erhöhte Aufmerksamkeit.

4. Schritt: Immobilien- und Grundstückseigentümer ansprechen

Prinzipiell geht es nun darum, den örtlichen Immobilien- und Grundstücksmarkt anzukurbeln. Oft befinden sich geeignete innerörtliche Flächen in Privatbesitz und es wird pauschal davon ausgegangen, dass die Eigentümer nicht zum Verkauf bereit sind. Modellprojekte haben jedoch gezeigt, dass bei entsprechender Herangehensweise – auch in kleinen Kommunen – ein unerwartet hoher Anteil der Eigentümer von Baulücken verkaufsbereit ist (► [Kleine Lücken – Große Wirkung. Baulücken, das unterschätzte Potenzial der Innenentwicklung](#)).

Eine schriftliche Befragung der Eigentümer schafft Klarheit über die Verfügbarkeit von Grundstücken und informiert die Eigentümer darüber, dass ihre Grundstücke für die attraktive Entwicklung des Ortes von Bedeutung sind. Oftmals sind aber überhöhte Preisvorstellungen ein Hemmnis für den Verkauf von Baulücken und Leerständen. In solchen Fällen gilt es klarzumachen, dass der Ortskern durch (zunehmende) Leerstände an Attraktivität einbüßt, wodurch vor allem Grundstücke in Orten abseits der Wachstumsräume weiter an Wert verlieren.

Um Wohnungs- und Bauplatzsuchende für das Wohnen im Ortskern zu begeistern und damit die Nachfrage nach innerörtlichen Grundstücken zu erhöhen, kann die Ausstellung ► [Wie wohnen? Wo leben? Flächen sparen – Qualität gewinnen](#) kostenlos vom LfU ausgeliehen werden. Die Ausstellung beschreibt die sozialen und finanziellen Vorteile des Wohnens im Kern eines kompakten Orts und welche Chancen sich aus Investitionen in bestehende Gebäude in zentraler Lage ergeben können.

Darüber hinaus kann eine kommunale Grundstücks- und Immobilienbörse eingeführt und eine kostenlose Beratung für Bauwillige angeboten werden. Ein kommunales Förderprogramm für die Sanierung und Wiedernutzung von Gebäuden und die Überarbeitung veralteter Bebauungspläne stärken den örtlichen Immobilienmarkt ebenfalls.

Wenn dennoch am Ortsrand gebaut werden muss, weil die Flächen im Ortsinneren nicht ausreichen, sollte in einem **5. Schritt** die Bebauung am Ortsrand durch Qualitätskriterien reguliert werden, z. B.:

- Bebauung möglichst nur auf Flächen in kommunalem Besitz
- Verpflichtung der Käufer zur baldigen Bebauung, damit keine weiteren Baulücken entstehen
- möglichst zentrumsnahe Lage der Neubaugebiete mit bedarfsorientierter Größe
- guter Anschluss an den öffentlichen Nahverkehr
- hohe Bebauungsdichte
- Minimierung der Versiegelung und naturnahe Regenwasserbewirtschaftung
- ökologische Aspekte wie die Nutzung regenerativer Energien oder der Passivhausstandard sollten gefördert werden

3 Rechtliche Grundlagen

Die (flächensparende) Siedlungsentwicklung liegt in erster Linie in der Verantwortung der Kommunen:

§ 1a (2) des Bau-Gesetzbuchs: „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 nach § 1 Abs. 7 in der Abwägung zu berücksichtigen.“

Landesentwicklungsprogramm Ziel A I 2.4: „Der Flächen- und Ressourcenverbrauch soll in allen Landesteilen reduziert werden. Die Entwicklung des Landes und seiner Teilräume soll so flächen- und ressourcensparend wie möglich erfolgen.“

Landesentwicklungsprogramm Ziel B VI 1.1: „Zur Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden sollen vorrangig die vorhandenen Potentiale (Baulandreserven, Nachverdichtung, Brachflächen und leerstehende Bausubstanz) in den Siedlungsgebieten genutzt und flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen angewendet werden.“

4 Beispiele aus der Praxis

Stadt Pfaffenhofen an der Ilm

► [Pfaffenhofen an der Ilm](#) (24.000 Einwohner) ist bei Pendlern nach München und Ingolstadt ein beliebter Wohnort. Daher ist die Nachfrage nach Bauland groß. 2002 wurden im Rahmen eines LfU-Modellprojekts 591 Baulücken und 28 Brachflächen mit einer Gesamtfläche von 91,2 Hektar im Ortsgebiet ermittelt. Im Stadtrat wurde ein kommunaler Grundsatzbeschluss zur Innenentwicklung verabschiedet und bis 2008 konnten auf rund einem Drittel der Baulücken und Brachflächen 450 Wohneinheiten für 1.000 bis 1.300 Einwohner geschaffen werden. Die Ausweisung neuer großflächiger Baugebiete am Ortsrand wurde dadurch vermieden.

Interkommunale Allianz Oberes Werntal

Die ► [Interkommunalen Allianz Oberes Werntal](#) ist ein Zusammenschluss von mittlerweile 10 Kommunen mit insgesamt mehr als 50.000 Einwohnern. 2008 wurden im Rahmen des LfU-Modellprojekts ► [Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit](#) etwa 2.600 geeignete innerörtliche Grundstücke mit einer Gesamtgröße von 250 Hektar ermittelt. Bis 2020 beträgt der festgestellte Bedarf an Bauland aber nur 26 Hektar. Eine schriftliche Eigentümerbefragung ergab, dass 235 Baulücken und 40 Leerstände mit zusammen 24 Hektar zum Verkauf stehen würden. Zusätzlich haben die Eigentümer von etwa 15 Hektar innerörtlicher Grundstücksfläche die Absicht, selbst zu bauen. Fazit: derzeit ist keine weitere Ausweisung von Bauland am Ortsrand notwendig. Die Bürgermeister verabschiedeten eine gemeinsame Erklärung zur Innenentwicklung, eine Gebäude- und Immobilienbörse im Internet ist geplant und eine Gemeinde der Allianz bietet eine kostenlose Bauberatung an.

5 Quellen und weiterführende Informationen

BAYERISCHES LANDESAMT FÜR UMWELT:

(2003): [Arbeitshilfe Kommunales Flächenressourcen-Management](#). 72 Seiten, München.

(2007): [1. Bayerisches Flächenspar-Forum, Tagungsband](#). 107 Seiten, München.

(2009): [Flächenmanagement](#). Abgerufen am 30.03.2009.

(2009): [Kommunales Flächenressourcen-Management](#). Abgerufen am 30.03.2009.

(2009): [Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit](#). 2 Seiten, Augsburg.

BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT UND GESUNDHEIT:

(2009): [Bündnis zum Flächensparen in Bayern](#). Abgerufen am 14.08.2009.

(2009): [Daten und Fakten zum Flächenverbrauch](#). Abgerufen am 14.08.2009.

(2009): [Modul Flächeninanspruchnahme, Lehrerhandreichung Lernort Boden](#). Abgerufen am 14.08.2009.

BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (2008): [Stärkung des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme](#). Abgerufen am 14.08.2009.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2008): [BMU-Bildungsmaterialien: Flächenverbrauch und Landschaftszerschneidung](#). Abgerufen am 14.08.2009.

UMWELTBUNDESAMT:

(2008): [Raumbezogene Umweltplanung – Reduzierung der Flächeninanspruchnahme](#).
Stand: 14.08.2009.

(2009): [Umweltschonende Raumplanung: Siedlung – Infrastruktur – Freiraum](#). Stand: 14.08.2009.

(2009): [Publikationen zum Thema Raumbezogene Umweltplanung](#). Stand: 14.08.2009.

6 Weitere Publikationen aus der Reihe UmweltWissen

- ▶ [Naturnaher Umgang mit Regenwasser](#)
- ▶ [Der Ökologische Fußabdruck](#)
- ▶ [Biologische Vielfalt – Biodiversität](#)
- ▶ [Umweltmedium Boden](#)

Haben Sie Interesse an aktuellen Informationen zum Umweltschutz im Alltag? Dann bestellen Sie doch unseren **Newsletter**. Schicken Sie einfach eine E-Mail an: umweltwissen@lfu.bayern.de

7 Ansprechpartner

Für Einzelfallberatungen bei konkreten Anliegen zum Umwelt- und Gesundheitsschutz vor Ort oder in Ihrer Nachbarschaft sind in der Regel Ihr Landratsamt bzw. Ihre Stadt- oder Gemeindeverwaltung zuständig. Bitte fragen Sie dort nach dem passenden Ansprechpartner.

Private Anfragen an das Bayerische Landesamt für Umwelt richten Sie bitte an unser Bürgerbüro:

E-Mail: oeffentlichkeitsarbeit@lfu.bayern.de

Fragen und Anregungen zu Inhalten, Redaktion und Themenwahl der Publikationen von UmweltWissen sowie Anfragen bezüglich Recherche und Erstellung von Materialien für die Umweltbildung und Umweltberatung richten Sie bitte an:

UmweltWissen am Bayerischen Landesamt für Umwelt:

Telefon: (08 21) 90 71-56 71

E-Mail: umweltwissen@lfu.bayern.de

Internet: www.lfu.bayern.de/umweltwissen

Impressum:

Herausgeber:

Bayerisches Landesamt für Umwelt
Bürgermeister-Ulrich-Straße 160
86179 Augsburg

Bearbeitung:

Ref. 12 / UmweltWissen:
Peter Miehle, Birgit Haas
Ref. 15: Claus Hensold

Bildnachweis:

Karl-Heinz Gottschalk / www.pixelio.de: Seite 1

Telefon: (08 21) 90 71-0

Telefax: (08 21) 90 71-55 56

E-Mail: poststelle@lfu.bayern.de

Internet: www.lfu.bayern.de

Stand:

September 2009

Sie haben diese Veröffentlichung auf Papier, wollen aber auf die verlinkten Inhalte zugreifen?

Die jeweils aktuellste Ausgabe finden Sie im Internet unter:

▶ www.lfu.bayern.de/umweltwissen/doc/uw_96_flaechensparen.pdf

oder

▶ www.lfu.bayern.de: UmweltWissen > Boden