

Grünes Wirtschaften im Alpenraum



Praxisanleitung

Effiziente Flächennutzung im Alpenraum



Table of Contents

WARUM? Was hat effiziente Flächennutzung mit den Alpen zu tun?	3
WAS? Problematik des Flächenverbrauchs im Alpenraum	5
Beschränkter Dauersiedlungsraum und Flächenkonkurrenz	5
Verlust von Bodenfunktionen	5
WIE? Wie kann effiziente Flächennutzung praktisch umgesetzt werden?	6
Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft	6
Flächenkontingentierung	7
Finanzielle Anreize und Förderprogramme zur Innenentwicklung	7
Negative fiskalische Anreize reduzieren	7
Übergemeindliche Kooperation	7
Qualifizierte Unterstützung	8
Vorgaben aus der Planung	8
UND NUN? Welche Schritte kann eine Gemeinde zur effizienten Flächennutzung gehen?	9
Entscheidungsgrundlagen schaffen – Potenziale und Bedarf erkennen	9
Kommunale Planungshoheit nutzen – von angebotsorientierter zu bedarfsorientierter Planung	9
Flächen erwerben und Grundeigentümer kontaktieren	10
Vorteile der Innenentwicklung herausstellen	11
Praxisbeispiele sichtbar machen	12
Gemeinsam Innenentwicklung stärken – mit Nachbargemeinden zusammenarbeiten	12
Interesse auf alternative Wohnformen zum Einfamilienhaus lenken	12
WER? Wer und was könnte eine effiziente Flächennutzung fördern?	14
WO? Wo bekomme ich weitere Informationen und Unterstützung?	15

WARUM? Was hat effiziente Flächennutzung mit den Alpen zu tun?

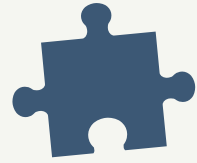
Grünes Wirtschaften bedeutet einen schonenden und nachhaltigen Umgang mit allen natürlichen Ressourcen. Eine besondere Rolle spielen jedoch Ressourcen, die nicht nachwachsend bzw. vermehrbar sind. Hierzu gehört die Landfläche. Es spielt daher eine entscheidende Rolle, wie wir mit dieser natürlichen Ressource umgehen – lokal, regional und auch international. Denn laut Jahresgutachten 2020 des WBGU¹ sind Landressourcen heute weltweit unter größerem Druck denn je. Landfläche ist zentrale Grundlage für die Bewältigung der drei zentralen Zukunftsaufgaben – Ernährungssicherung, Klimaschutz und Erhalt der biologischen Vielfalt. Daher ist ein effizienter und nachhaltiger Umgang mit Fläche erforderlich.

„Unsere Empfehlung an alle Bundesregierungen war und ist, die flächenpolitischen Ziele rechtlich verbindlich zu verankern. Der Handel mit Flächenzertifikaten hat sich in unserem Modellversuch als sehr aussichtsreich erwiesen².“

– Prof. Dr. Dirk Messner, Präsident des Umweltbundesamtes

Inzwischen setzen sich immer mehr Menschen für einen möglichst sparsamen Umgang mit Landfläche ein, um künftige Generationen nicht unverhältnismäßig in ihren Entwicklungschancen zu beeinträchtigen. Diese Aufmerksamkeit für das Thema Flächenverbrauch – oder korrekter Flächenneuanspruchnahme durch Siedlungen, Gewerbe und Verkehrsinfrastrukturen – schlägt sich auch in (Nachhaltigkeits-)Zielen auf den unterschiedlichen politischen Ebenen von den Vereinten Nationen über die Europäische Union bis hin zu nationalen und regionalen Ziel- und Richtwerten nieder, wie folgende Beispiele zeigen.

So fordert das **Nachhaltigkeitsziel 11 der UN „Nachhaltige Städte und Gemeinden“** eine nachhaltige Flächennutzung. Gemeint ist damit auch den Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsflächen zu begrenzen.



Eine weitere internationale Zielsetzung zum Flächenverbrauch ist das sogenannte **Netto-Null-Hektar-Ziel der EU** für das Jahr 2050³, das viele Länder auch bereits in ihre nationalen Zielsetzungen übernommen haben.



Die **Alpenkonvention** fordert in ihren Protokollen den sparsamen Umgang mit den vielfältigen Ressourcen des Alpenraumes. So wird beispielsweise im Protokoll Raumordnung und nachhaltige Entwicklung bereits in Artikel 1 die „c) sparsame und umweltverträgliche Nutzung der Ressourcen und des Raums“ als Ziel festgelegt. In Artikel 9 Abs. 3 Siedlungsraum heißt „a) Angemessene und haushälterische Abgrenzung von Siedlungsgebieten, einschließlich der Maßnahmen zur Gewährleistung deren tatsächlicher Bebauung“ sollen Inhalt der Raumordnungspläne und -programme sein. Auch im Protokoll Bodenschutz wird in Artikel 7 Abs. 1 ein sparsamer Umgang mit Grund und Boden gefordert.



Die Umsetzungspfade des **Alpinen Klimawandel-Zielsystems** greifen das Thema Flächenverbrauch auf. So heißt es im Handlungsfeld Raumplanung „Schaffung von Bewusstsein zur Verbindung zwischen Klimaaktion und Raumplanung, indem die Vorteile betont werden, die eine Vermeidung der Zersiedelung für die Abschwächung der Folgen des Klimawandels bringt.“



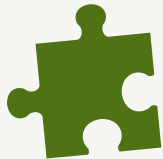
¹ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2020): Landwende im Anthropozän. Von der Konkurrenz zur Integration. Hauptgutachten. Online verfügbar unter https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2020/pdf/WBGU_HG2020.pdf, zuletzt geprüft am 01.02.2022.

² <https://www.asg-goe.de/pdf/LR0121-Interview-Messner.pdf> (letzter Zugriff 02.09.2022)

³ Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa (KOM(2011) 571)

Im Handlungsfeld Boden wird als prioritärer Handlungspfad die „Festlegung alpenweiter Richtlinien für die Reduktion des Bodenverbrauchs und der Bodenversiegelung“ gesehen.

Beispiele für **Ziele auf nationaler und regionaler Ebene** sind das Ziel einer Reduktion der Flächenneuanspruchnahme auf weniger als 30 Hektar / Tag bis 2030 in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie bzw. einer Netto-Null Flächenneuanspruchnahme bis 2050 im Klimaschutzplan sowie die Richtgröße von 5 Hektar / Tag für das Bundesland Bayern, die seit 2021 im Bayerischen Landesplanungsgesetz verankert ist.



Der Fortschrittsbericht zum Grünen Wirtschaften im Alpenraum⁴ empfiehlt einen effizienteren Umgang mit der Ressource Fläche, als eine unmittelbar in kommunaler Verantwortung umsetzbare Maßnahme für ein grünes Wirtschaften. Solche Maßnahmen müssen einerseits auf lokaler Ebene ergriffen werden, können jedoch von übergeordneten Verwaltungsebenen unterstützt und gefördert werden. Der Bericht der Arbeitsgruppe Bodenschutz der Alpenkonvention⁵ (Alpenkonvention 2020b) beschäftigt sich neben dem qualitativen Bodenschutz mit dem Thema Flächenverbrauch (= quantitativer Bodenschutz), und stellt die Flächenverbrauchsdaten den Flächenverbrauchszielen auf regionaler bzw. Länderebene gegenüber.

Trotz aller Zielsetzungen auf übergeordneten politischen Ebenen liegt ein wesentlicher Teil der Umsetzungsverantwortung vor Ort bei den Kommunen, den Landeigentümern und nicht zuletzt auch bei jedem Einzelnen, der Fläche für seine Interessen beansprucht.

Diese Praxisanleitung soll daher den wichtigsten lokalen Akteuren Wege aufzeigen, wie ein nachhaltiger Umgang mit der begrenzten Ressource Fläche umgesetzt werden kann und wo es dazu weiterführende Informationen und Unterstützung gibt.



⁴ Alpenkonvention 2020: Green Economy Progress Report. Green Economy in the Alpine Convention.

⁵ Alpenkonvention 2020b: Economical and prudent use of soil in the Alps.

WAS? Problematik des Flächenverbrauchs im Alpenraum

Beschränkter Dauersiedlungsraum und Flächenkonkurrenz

Im Alpenraum sind aufgrund des Reliefs die für Siedlungsbau geeigneten Flächen – der sogenannte Dauersiedlungsraum⁶ – verhältnismäßig knapp im Vergleich zum Flachland. Weitere Einschränkungen der für Dauersiedlungen geeigneten Flächen entstehen durch Naturgefahren wie Hochwasser, Lawinen, Muren, Rutschungen sowie durch klimatische Einschränkungen in den Höhenlagen. Gleichzeitig befinden sich im Dauersiedlungsraum auch die fruchtbarsten Böden. So kommt es zu vielfältigen Nutzungskonflikten insbesondere durch die Flächenkonkurrenz zwischen Siedlungen und Verkehrsinfrastruktur auf der einen und Landwirtschaft auf der anderen Seite. Hinzu kommen weitere Flächenansprüche: für den Erhalt der Biodiversität und Naturschutz, für touristische und Erholungszwecke, für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen und nicht zuletzt gibt es auch zunehmenden Flächenbedarf, um sich an den Klimawandel anzupassen, z. B. durch die Errichtung von Talsperren, Flutpolder und sonstige Verbauungen.

Zum Teil können jedoch verschiedene Nutzungen auf einer Fläche gemeinsam betrieben werden. Beispiele sind die landwirtschaftliche Nutzung von Flutpolderflächen, Freiflächen-Photovoltaik oder Sportplätze, die im Fall von Starkregen Regenwasser zwischenspeichern. Eine Lösung dieser Flächenkonkurrenz kann sein, verschiedene Nutzungen klug miteinander zu verbinden – was unsere traditionellen Planungssysteme vor neue Herausforderungen stellt. So sieht beispielsweise auch der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung⁷ eine Lösung dieser Flächenkonkurrenzen in einem integrierten Umgang mit Land, der unterschiedliche Ziele zusammendenkt und diese, wo es möglich ist, auf ein und derselben Fläche realisiert.

Verlust von Bodenfunktionen

Darüber hinaus ist die Ressource Landfläche eng verbunden mit der ebenfalls sehr begrenzten und nur über Jahrhunderte bzw. Jahrtausende nachwachsenden Ressource Boden. Alle Flächenansprüche, die zu Degeneration oder gar Verlust von Böden führen, beschneiden die Möglichkeiten kommender Generationen diese Böden zu nutzen. Böden erfüllen eine Vielfalt an Funktionen, wie beispielsweise Nahrungsmittelproduktion, Filter-, Puffer-, CO₂-Senkenfunktionen, Lebensraum- und Archivfunktion. Besonders durch Siedlungs- und Verkehrsflächen, die in der Regel überwiegend auf landwirtschaftlichen Flächen neu errichtet werden kommt es zu gravierenden Verlusten an Bodenqualität und Bodenfunktionen, da ein großer Anteil der Böden entfernt, überformt, versiegelt oder überbaut wird. Auch aus diesem Grund ist die Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme ein wesentliches Nachhaltigkeitsziel.

6 Vgl. Karte „Figure 2.2.2-1 Share of permanent settlement area within the Alpine Convention area per municipal area“ im 6. Alpenzustandsbericht (Alpenkonvention 2017): Greening the Economy in the Alpine Region. Report on the State of the Alps. Alpine Signals - Special Edition 6.

7 www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/landwende (letzter Zugriff am 29.08.2022)

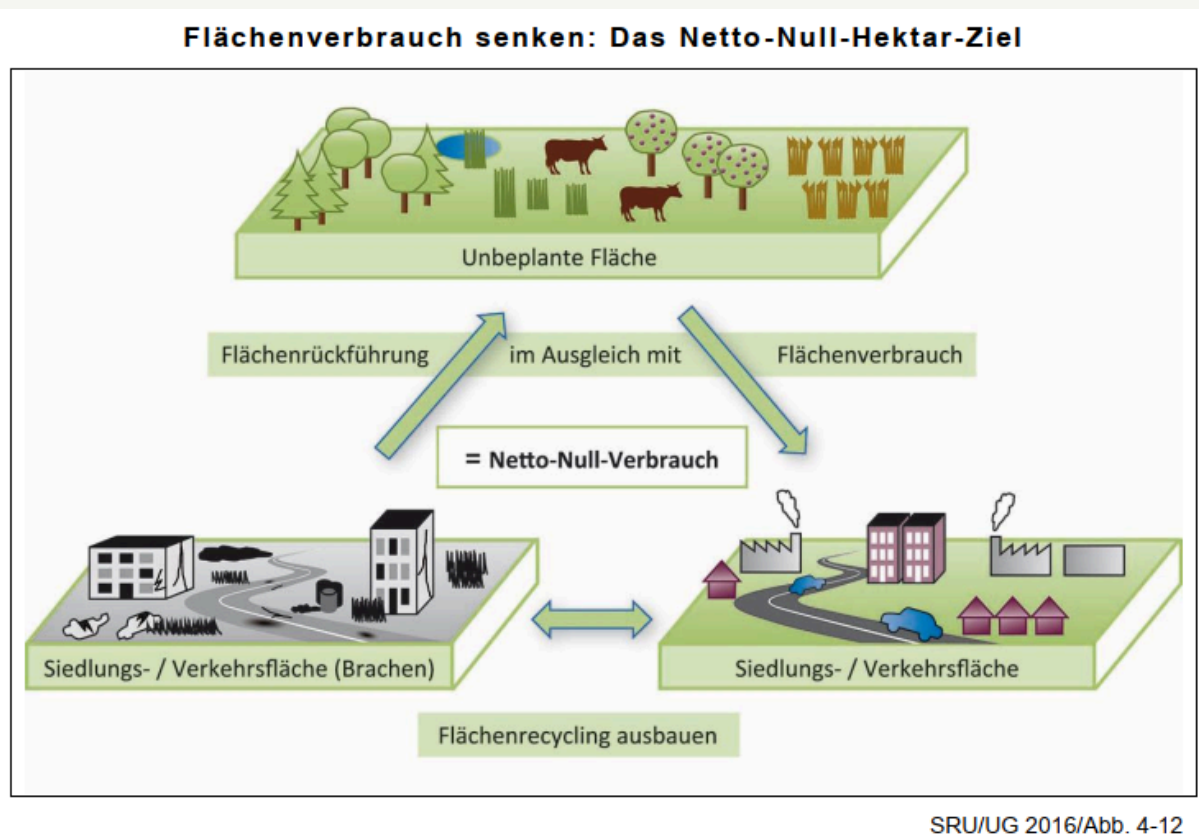
WIE? Wie kann effiziente Flächennutzung praktisch umgesetzt werden?

Auch wenn Kommunen eine große Verantwortung für eine effiziente Flächennutzung haben, reicht es nicht aus, alleine die Kommunen in die Pflicht zu nehmen. Denn diese sind eingebettet in übergeordnete Regel- und Planwerke. Auch auf diesen übergeordneten Ebenen können eine Reihe von Rahmenbedingungen verändert werden, um es den Gemeinden zu erleichtern, ihren Flächenverbrauch zu reduzieren.

Etablierung einer Flächenkreislaufwirtschaft

Das auf übergeordneten Stellen beschlossene Netto-Null-Hektar-Ziel für den Flächenverbrauch bis 2050 zu erreichen, bedeutet, eine Flächenkreislaufwirtschaft zu etablieren: Wenn die Nutzung von Siedlungs- oder Verkehrsflächen an einem Ort entfällt und somit Leerstände bzw.

Brachflächen entstehen, so sollen diese bevorzugt wieder genutzt werden, anstelle bisher nicht überplante Flächen neu für diese Zwecke in Anspruch zu nehmen. Wenn an einem Ort keine Folgenutzung sinnvoll ist (z. B. aufgrund von Bevölkerungsrückgang, Standortauflösung), können Gebäude und Flächen rückgebaut und zumindest ein Teil der Bodenfunktionen durch Entsiegelung und Renaturierungsmaßnahmen wieder hergestellt werden. Diese rückentwickelten Flächen gehen dann als negative Werte in die Flächenbilanz ein und können mit neu in Anspruch genommenen Flächen an anderer Stelle verrechnet werden. Damit wäre das Netto-Null-Hektar-Ziel des Flächenverbrauchs erreichbar. In diesem Fall verbleiben dennoch Beeinträchtigungen für den Boden, da auch ein wiederhergestellter Boden anthropogen überformt ist und unveränderten naturnahen Böden nicht in allen Funktionen gleichkommt.



Netto-Null-Hektar-Ziel; Quelle: (Sachverständigenrat für Umweltfragen⁸ 2016 S.284)

⁸ Sachverständigenrat für Umweltfragen (2016). Umweltgutachten 2016 Umweltgutachten 2016 Impulse für eine integrative Umweltpolitik. Hg. v. Sachverständigenrat für Umweltfragen.

Flächenkontingentierung

Um Kommunen Anreize zu bieten, Flächen rückzubauen und rückzuwidmen, könnte eine Flächenkontingentierung etabliert werden. Voraussetzung ist dafür eine Begrenzung der für Neuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke verfügbaren Fläche. Mit Flächenkontingenten könnte Fläche nur in einem definierten Umfang noch zur Bebauung zur Verfügung gestellt, aber bedarfsorientiert zwischen Gemeinden verschoben werden. Dies ist im Fall von Landfläche auf nationaler oder regionaler Ebene möglich und sinnvoll. Bisher wurde solch ein Kontingentierungsansatz jedoch lediglich in einem Planspiel⁹ erprobt und noch nicht in der Praxis etabliert.

Finanzielle Anreize und Förderprogramme zur Innenentwicklung

Innenentwicklung bedarf eines hohen Engagements der Städte und Gemeinden, das mit einem finanziellen Aufwand verbunden ist, z. B. für die systematische Erhebung der Innenentwicklungspotenziale, die Entwicklung von Leerstandskonzepten, die Beratung von EigentümerInnen zu Umbau und Folgenutzungen etc. Häufig erscheint es daher für Kommunen zumindest auf kurze Sicht billiger, Bauland neu auszuweisen, als bereits bebaute Flächen, Brachen und Leerstände zu aktivieren und/oder neu zu überplanen. Die Planung „auf der grünen Wiese“ ist bisher zudem häufig schneller umsetzbar und erfordert weniger Mühe seitens der Verwaltungen und politischen Gremien als die Überplanung und Neuordnung von Flächen im Bestand. Zudem ist die Nachfrage der Bürger nach Neubauf Flächen meist größer als nach Leerständen, da die Kosten für Eigentümer besser kalkulierbar sind als für Sanierung oder Umbau bestehender Gebäude. Hier können Förderprogramme helfen, um zumindest Kostengleichheit zwischen der Renovierung bzw. Umbau oder dem Rückbau von nicht renovierbarem Altbestand und der Entwicklung von Neubaugebieten auf der grünen Wiese herzustellen. Beispiele für solche Förderprogramme bieten die Städtebauförderung und die Ländliche Entwicklung in Bayern.

Negative fiskalische Anreize reduzieren

Derzeit scheint vielen deutschen Gemeinden die Neuansiedelung von Bürgern und Gewerbebetrieben lukrativ, da sowohl Gewerbesteuern als auch pro-Kopf-Zuweisungen von Steuergeldern eine wesentliche Geldquelle für Gemeinden darstellen. Wenn eine einzelne Gemeinde kein Bauland mehr ausweist, dies die benachbarten Gemeinden jedoch weiterhin tun, so ist die flächensparende Gemeinde im Nachteil gegenüber den Nachbargemeinden, was diese Einnahmequellen betrifft. Änderungen beim Finanzausgleich und bei der Finanzierung der Gemeinden könnten hier gegensteuern.

Übergemeindliche Kooperation

Einzelne Gemeinden, die der Innenentwicklung Vorrang vor der Entwicklung auf der grünen Wiese geben wollen, sorgen sich oft, dass Bauwillige und Gewerbebetriebe in benachbarte Gemeinden abwandern könnten, die weiterhin neue Baugebiete entwickeln. Es ist daher im Sinne einer effizienten Flächennutzung zielführend mit den Nachbargemeinden zu kooperieren, d.h. gemeinsam Innenentwicklung aktiv zu betreiben und gemeinsame Ziele festzulegen. Denn die Anzahl der Bauwilligen und Gewerbebetriebe in einer Region ist zumindest außerhalb der Wachstumspole begrenzt und nicht beliebig vermehrbar. Eine Konkurrenz um die Ansiedlung kann zu unerwünschten Effekten führen: Während die eine Gemeinde durch günstige Baulandausweisungen wächst, müssen Nachbargemeinden u.U. mit Leerstand und Brachen rechnen. Andererseits ist die wachsende Gemeinde mit langfristig höheren Erhaltungskosten für technische und soziale Infrastrukturen konfrontiert, ohne die Gewähr von Neuansiedelungen und Gewerbesteuererträgen. Nicht selten wird baureifes Land lediglich als Geldanlage erworben, bleibt über lange Zeiträume unbebaut und bringt einer Gemeinde damit keine Erträge.

⁹ UBA (2019) (Hrsg.): Modellversuch Flächenzertifikatehandel. Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. Abschlussbericht. UBA Texte 116/2019. Dessau-Roßlau.

Praxisbeispiel: Interkommunale Betriebsansiedelung (INKOBA) in Oberösterreich

Interkommunale Zusammenarbeit ist für die Raumplanung in Oberösterreich ein grundlegendes Prinzip, das auch für die Betriebsansiedelung gilt. Dabei bilden die Kooperierenden Gemeinden einen Verband, der gemeinsam Standorte sucht, entwickelt und Kosten und Erträge nach einem festgelegten Schlüssel teilt.¹⁰ Damit kann eine Ausweisung von Gewerbeflächen interkommunal gesteuert werden. Erfolgt die Neuausweisung der Flächen bedarfsgerecht, so werden zwar Flächen „auf der grünen Wiese“ neu in Anspruch genommen, es wird jedoch verhindert, dass jede Gemeinde eigene Flächen entwickelt, die dann eventuell über Jahrzehnte nicht von Betrieben in Anspruch genommen werden.

Qualifizierte Unterstützung

Innenentwicklung ist komplex und bedarf umfassender Kenntnisse, die auch fortlaufend weiterentwickelt werden müssen, um neuen Anforderungen, wie z. B. der Anpassung an den Klimawandel gewachsen zu sein. Vor allem in kleinen Gemeinden mit knappen personellen Ressourcen können hier übergeordnete Fachstellen wichtige Unterstützung durch spezialisierte Angebote bieten (z. B. thematische Qualifizierung, Leitfäden, aber auch konkrete Dienstleistungen).

Vorgaben aus der Planung

Durch Vorgaben der Planungsgesetze und übergeordneten Entwicklungsprogramme ist der sparsame Umgang mit der Ressource Fläche ebenfalls zu stärken. Hierfür gibt es im Alpenraum bereits vielfältige Beispiele:

In der Schweiz wurde das Raumordnungsgesetz dahingehend geändert, dass alle Gemeinden nur noch so viel gewidmetes Bauland bevorraten dürfen, wie in den nächsten 15 Jahren benötigt wird. Das setzt voraus, dass jede Gemeinde ihren Baulandvorrat dokumentiert und nach einer einheitlichen Vorgabe den voraussichtlichen Bedarf berechnet. Beide Werte werden bilanziert, im Fall eines Baulandüberhanges muss eine Rückwidmung der nicht benötigten Flächen erfolgen.

In Tirol werden die ertragsstärksten Böden als Landwirtschaftsflächen planerisch gesichert, so dass diese Flächen nicht, bzw. nur in bestimmten Ausnahmefällen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen werden dürfen.

¹⁰ <https://standortooe.at/inkoba> (letzter Zugriff 29.08.2022)

UND NUN? Welche Schritte kann eine Gemeinde zur effizienten Flächennutzung gehen?

Die globalen, nationalen und regionalen Ziele müssen letztlich auf lokaler Ebene umgesetzt werden. Hierbei treten dann schnell Zielkonflikte auf, die nicht nur mit den genannten Rahmenbedingungen, sondern auch viel mit über Jahrzehnte gewachsenen Gewohnheiten vor Ort, von dem Verhalten politischer Akteur*innen und Verwaltungen bis hin zu den Flächenansprüchen von Gewerbetreibenden und den Wohnansprüchen der Bevölkerung zu tun haben.

Entscheidungsgrundlagen schaffen – Potenziale und Bedarf erkennen

Der erste und wichtigste Schritt als Entscheidungsgrundlage für eine effiziente Flächennutzung besteht in einer systematischen Erhebung aller Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb der bestehenden Siedlungsflächen und eine realistische Einschätzung des weiteren Bedarfs, der dann diesen Potenzialen gegenübergestellt wird. Während Bürgermeister:innen und Bauämter oft einen guten Überblick über Baulücken und größere Leerstände haben, sind Innenentwicklungspotenzialen wie Nachverdichtungsmöglichkeiten auf geringfügig bebauten Grundstücken, Hofstellen, die nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden, gewerbliche Brachflächen und Teilleerstände weniger offensichtlich. Hier ist es sinnvoll diese Potenziale systematisch zu erfassen und diese Erhebungen regelmäßig fortzuschreiben. In Gemeinden, deren Wohnfläche überwiegend durch Einfamilienhäuser gedeckt wird, ist es sinnvoll, die Altersstruktur der Bewohner zu analysieren, um künftige Leerstandsrisiken frühzeitig zu erkennen.

Eine solche umfassende Kenntnis über Baulücken, (Teil-)Leerstände und Nachverdichtungsmöglichkeiten bietet eine wertvolle Grundlage für den Aufbau einer Innenentwicklungsstrategie.

Praxisbeispiel Flächenmanagement-Datenbank

In Bayern steht allen Kommunen kostenfrei eine Flächenmanagement-Datenbank zur Verfügung, mit der Gemeinden ihre Innenentwicklungspotenziale systematisch erfassen und verwalten können. Sie enthält darüber hinaus die Möglichkeit für gezielte Eigentümerbefragungen, ein Monitoringtool, ein Berechnungstool, das den mittelfristigen Wohnbaulandbedarf ermittelt und weitere Bausteine für die Einrichtung einer Immobilienbörse.

Kommunale Planungshoheit nutzen – von angebotsorientierter zu bedarfsorientierter Planung

Aus der Sorge um Abwanderung vor allem von jungen Menschen und Familien, aber auch von Gewerbebetrieben sehen sich viele Gemeinden verpflichtet, Flächen auf Vorrat auszuweisen und diese häufig auf eigene Kosten zu erschließen. Oft erfolgt diese Baulandentwicklung auf Flächen von Privateigentümern ohne vorherigen umfassenden Flächenerwerb durch die Kommune. Auch nach erfolgter Baulandentwicklung verbleiben häufig Parzellen zu erheblichen Anteilen im Eigentum der ursprünglichen Landeigner. Eine Bebauung solcher voll erschlossenen Flächen im Privateigentum ist in der Vergangenheit oft über Jahrzehnte nicht erfolgt, da seitens der Eigentümer*innen weder ein Bebauungsbedarf, noch eine Verkaufsbereitschaft vorlag. So kommt es zum sogenannten Baulandparadox: Auf der einen Seite gibt es genügend erschlossenes Bauland, das jedoch nicht bebaut, sondern bevorratet wird während zugleich eine Nachfrage besteht, die die Gemeinden bedienen wollen. Das fördert den Druck zur Neuausweisung von Bauland, dem Gemeinden meist nachkommen.

Um solchen Situationen künftig zu begegnen, sollten Neuausweisungen bedarfsorientiert erfolgen und entweder von der Gemeinde direkt – zumindest temporär – erworben oder mit einem

Baugebot belegt werden, durch das innerhalb weniger Jahre tatsächlich die vorgesehene Bebauung erfolgt. Falls keine Bebauung erfolgt, ist der Bedarf zu überprüfen und die Fläche gegebenenfalls rückzuwidmen.

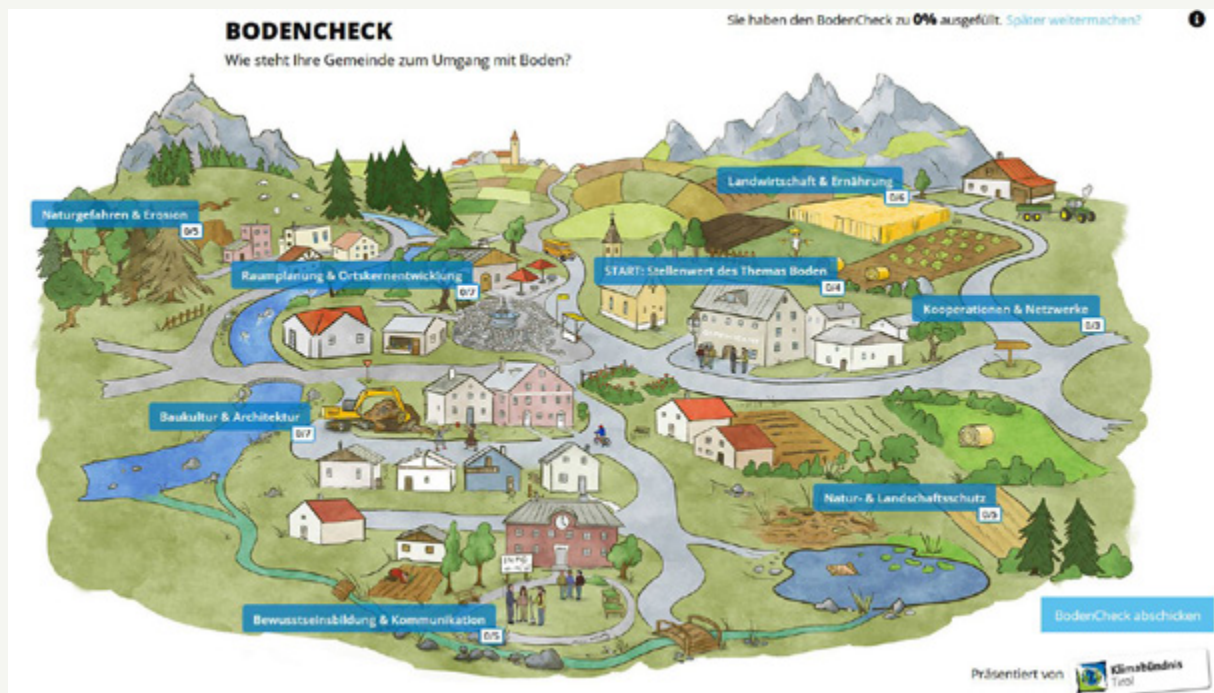
Praxisbeispiel Österreich: online-Tool „Bodencheck“¹¹ und Lehrgang „Lehrgang Kommunale Raumplanungs- und Bodenbeauftragte“

Das Klimabündnis Österreich bietet Kommunen einen online-Bodencheck an, in dem die Teilnehmer*innen mit einfachen Fragen selbst einschätzen können, wo ihre Gemeinde hinsichtlich Flächensparen, Raumplanung und Ortskernbelebung, Baukultur, Bodenschutz und weiterer mit dem Bodenschutz verbundener Themen steht.

Des Weiteren wird jährlich eine viertägige Fortbildung zum Kommunalen Raumplanungs- und Bodenbeauftragten angeboten, in dem die Themen Raumplanung, Ortskernbelebung versus Siedlungserweiterung, Flächenverbrauch und Kostenexplosion in der Gemeinde sowie der Zusammenhang Gesunder Boden – gesundes Klima – gesunder Mensch genauer beleuchtet werden.

Flächen erwerben und Grundeigentümer kontaktieren

Der Handlungsspielraum von Gemeinden wird begrenzt durch das Eigentumsrecht der Landeigner. Wenn eine Gemeinde durch Planung Baurecht schafft, so ist damit in der Regel eine Wertsteigerung der betreffenden Grundstücke verbunden. Bringt die Gemeinde möglichst viel der neu überplanten Flächen in ihr Eigentum, so kann sie die Entwicklung der Flächen und damit die Gemeindeentwicklung besser steuern, als wenn sich diese Flächen im Privateigentum befinden. So ist in der Vergangenheit häufig eine Bebauung von Bauland zum Teil über Jahrzehnte ausgeblieben, da die Eigentümer keinen Bedarf für die Bebauung hatten und diese Flächen als Kapitalanlage betrachten. Eine Aktivierung dieser Flächen ist für die Gemeinden ohne Bereitschaft der Eigentümer sehr schwierig. Daher ist es eine gute Lösung, als Gemeinde Land bereits vor der Planung oder im Zuge der Planung zu erwerben und es dann an Bauwillige weiterzugeben, die sich zu einer Bebauung innerhalb einer festgelegten Frist verpflichten. Weitere Möglichkeiten, Flächen möglichst ressourcensparend zu aktivieren, sind in der Broschüre des Umweltbundesamtes¹² nachzulesen.



¹¹ <https://bodencheck.klimabuendnis.at/de/survey/s/bodencheck> (letzter Zugriff 31.08.2022)

¹² UBA (2021): Stadtplanung und Stadtentwicklung als Hebel für den Ressourcen und Klimaschutz. Kommunale Instrumente, Fallbeispiele und Potenziale zur Reduktion der Ressourceninanspruchnahme. 2. Auflage. Dessau-Rosslau.

Wo der kommunale Flächenerwerb in der Vergangenheit versäumt wurde und unbebautes Bauland vorhanden ist, sollte verstärkt der Kontakt zu den Eigentümern gesucht und gepflegt werden, um diese Flächen möglichst zeitnah ihrer Widmung zuzuführen. Systematische Eigentümerbefragungen sind in diesen Fällen, aber auch im Fall von Leerständen ein sehr gutes Mittel, um die Pläne der Eigentümer in Erfahrung zu bringen und eine Aktivierung voranzutreiben.

Praxisbeispiel Eigentümerbefragung Kempten (Bayern)

Die Stadt Kempten ließ 2020 alle Innenentwicklungspotenziale systematisch erfassen. Um nun herauszufinden, welche Eigentümer von Baulücken und Leerständen dazu bereit sind, ihre Potenziale zu aktivieren, wurden diese Ende 2021 systematisch angeschrieben. Sie erhielten einen kurzen Fragebogen, der unter anderem die die Bereitschaft zum Verkauf bzw. das eigene Investitions- und Bauinteresse der Eigentümer ermitteln soll. Zudem wurde nachgefragt, ob Beratungsbedarf, z. B. zu Baurecht, Vermarktung oder Ideen für eine Bebauung gibt.¹³

Vorteile der Innenentwicklung herausstellen

Flächensparen bedeutet die Entwicklung einer Gemeinde innerhalb der bestehenden Siedlungsgrenzen zu halten, also die Weiterentwicklung der Gemeinde nach innen zu richten. Diese Innenentwicklung hat jedoch nicht nur eine bauliche Bedeutung, sondern fördert eine gesunde Gemeindeentwicklung mit dem Erhalt von Kulturlandschaften, wie z. B. Streuobstwiesen und Weidflächen an den Ortsrändern und vitalen Ortskernen mit Wohn- und Versorgungsangeboten für alle Lebensalter.

Praxisbeispiel: Was kostet mein Baugebiet? Folgekostenschätzer

Die Entwicklung von Baugebieten kostet Geld und das nicht nur, bis die dazugehörige technische Infrastruktur von Abwasser bis Telekommunikation gebaut ist, sondern auch auf lange Sicht. Diese langfristigen Kosten werden bei der Ausweisung von Baugebieten oft zu wenig berücksichtigt. Der FolgekostenSchätzer hilft diese Kosten besser einzuschätzen. Er bietet Anwendungsmöglichkeiten in den drei Themenfeldern Neubau von Wohnungen, Rückbau früherer Nutzungen und Veränderungen im Bestand. Es handelt sich um ein kostenfreies Werkzeug, das beispielsweise vom Land Bayern¹⁴ zur Verfügung gestellt wird.

¹³ www.all-in.de/kempten/c-lokales/innenentwicklung-stadt-kempten-befragt-eigentuemmer-von-bauluecken-und-leerstaenden_a5137157 (letzter Zugriff am 29.08.2022)

¹⁴ www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/folgekostenschaetzer/index.htm (letzter Zugriff am 05.09.2022)

Praxisbeispiele sichtbar machen

Es gibt in nahezu jeder Gemeinde oder zumindest in jeder Region eine Vielzahl an Praxisbeispielen für die Innenentwicklung und die Folgenutzung von Brachflächen und Leerständen. Nicht immer sind diese Beispiele für jeden sichtbar, obwohl sie gut als lokale Vorbilder dienen könnten. Oft ist kein großer Aufwand notwendig, um diese Beispiele in der Öffentlichkeit zu präsentieren. Damit kann mit geringem Aufwand begonnen werden, beispielsweise mit einem kurzen Bericht im Gemeindeblatt oder auf der Internetseite der Gemeinde. Es gibt auch aufwändigere Formate, wie beispielsweise die Organisation von Häuserfahrten zu gelungenen Projekten oder ein Tag der Innenentwicklung, an dem dieses Thema mit vielfältigen Aktivitäten beworben wird.

Praxisbeispiel: densipedia.ch

„densipedia.ch ist die Wissensplattform für Innenentwicklung und Verdichtung in der Schweiz. Sie illustriert gute, von Experten beurteilte Beispiele zur Innenentwicklung. Sie erklärt Fachbegriffe und Werkzeuge der Raumplanung, mit denen wir die Innenentwicklung fördern und die Zersiedelung des Landes eindämmen können.“¹⁵

Auf dieser Internetseite werden Wissen und Werkzeuge zum Thema Innenentwicklung verbreitet und darüber hinaus gute Praxisbeispiele aus der Schweiz dargestellt.



¹⁵ www.densipedia.ch (letzter Zugriff am 29.08.2022)

Gemeinsam Innenentwicklung stärken – mit Nachbargemeinden zusammenarbeiten

Einigkeit benachbarter Gemeinden darüber, sich künftig auf die Innenentwicklung zu konzentrieren, hilft dabei, die Konkurrenz um Gewerbebetriebe und Neubürger zu reduzieren. Zudem sind Innenentwicklung und Flächensparen Daueraufgaben und benötigen daher bleibende Strukturen in der Verwaltung. Bei kleinen Gemeinden bietet es sich an, diese Strukturen gemeinsam mit Nachbargemeinden aufzubauen. Hier können viele Synergien erzeugt werden, wenn beispielsweise Innenentwicklungsmanager überörtlich agieren und das Thema gemeinsam in der Öffentlichkeit vertreten wird.

Interesse auf alternative Wohnformen zum Einfamilienhaus lenken

Auch wenn das Thema Flächenverbrauch inzwischen auch außerhalb von Fachkreisen wahrgenommen wird, so ist die Nachfrage nach Bauplätzen an den Ortsrändern für den Neubau von Einfamilienhäusern vielerorts nach wie vor hoch. Zum Teil stieg die Nachfrage sogar im Zuge der Corona-Pandemie. Alternative Wohnformen zum Einfamilienhaus haben jedoch auch viele Vorteile, die in der Öffentlichkeit oft weniger wahrgenommen werden. Diese reichen von wirtschaftlichen (Kostensparnis) bis zu sozialen (Eingebundenheit) Faktoren.

Praxisbeispiel Deutschland: Anders wohnen in Kirchanschöring

Das Modellvorhaben "Anders Wohnen" in der oberbayerischen Gemeinde Kirchanschöring (ca. 3.600 Einwohner) gibt ein Beispiel für ländliche Gemeinden, in denen aufgrund einer attraktiven Landschaft mit gutem Bahnanschluss nach Salzburg und München, die Nachfrage nach Bauland sehr hoch ist. Um dem wachsenden Entwicklungsdruck zu begegnen und gleichzeitig fortschreitende Zersiedelung zu verhindern, wurden in einem intensiven Beteiligungsprozess mit den Bürger*innen neue Wohnkonzepte und Alternativen zum Einfamilienhaus entwickelt und deren Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhöhen. Als erster Schritt machte der Gemeinderat eine Fachexkursion nach Vorarlberg zu herausragenden Referenzprojekten. Als nächster Schritt erfolgte eine fundierte Untersuchung zur historischen Siedlungsentwicklung, eine Bestandsaufnahme der baulichen und freiräumlichen

Strukturen, der Nutzungen und der wesentlichen statistischen Kennzahlen.

Mit dem Anspruch, die Siedlungsfläche pro Einwohner nicht weiter zu steigern, entstanden Szenarien zur Siedlungsentwicklung und exemplarische Testplanungen für innerörtliche Potenzialflächen. Diese wurden für lokale Baugemeinschaften visualisiert, die Gemeinde meldete für diese Flächen Vorkaufsrechte an. Diese Planungen werden von Bürgerworkshops, intensiven Bauberatungen und mit einer Internetplattform begleitet. Als ein erstes Referenzprojekt entstanden drei Mehrparteienhäuser in der Ortsmitte des Ortsteils Hipflham. Projektentwickler ist hier die Gemeinde im Zwischenerwerb für private Baugemeinschaften. Das Modell der Baugemeinschaften wird hier in den ländlichen Raum Bayerns übertragen.



Bildquelle: Ländliche Entwicklung in Bayern¹⁶ (2020)

¹⁶ Ländliche Entwicklung in Bayern (Hrsg. 2020): Wohnen in Kirchanschöring.

WER? Wer und was könnte eine effiziente Flächennutzung fördern?

Die effiziente Flächennutzung kann auf vielfältige Weise gefördert werden. In Bayern können kleinere Gemeinden von den Ämtern für Ländliche Entwicklung Fördermittel erhalten z. B. für die interkommunale Zusammenarbeit oder auch für die systematische Ersterhebung der Innenentwicklungspotenziale. Städte und größere Gemeinden erhalten vielfältige Förderungen und Unterstützung durch die Städtebauförderung. An den Regionalplanungsstellen in Bayern sind Flächensparmanager*innen beschäftigt, die den Kommunen ihre Unterstützung bei der Innenentwicklung anbieten. Auf den Internetseiten der Flächensparoffensive gibt es ein Fördernavi Flächensparen Bayern¹⁷.

Das Umweltbundesamt bietet ein interaktives kartenbasiertes Informationswerkzeug an, in dem für jede Kommune Auskunft über den Flächenverbrauch in der Vergangenheit gegeben wird und dargestellt wird, welche Flächengröße jede Kommune noch neu in Anspruch kann, um die Flächensparziele der Nachhaltigkeitsstrategie auf verschiedenen Pfaden zu erreichen. Diese Informationen stehen auch für Landkreise, Planungsregionen und Bundesländer zum Abruf bereit.¹⁸

¹⁷ www.flaechensparoffensive.bayern/werkzeuge/foerdernavi/ (letzter Zugriff am 29.08.2022)

¹⁸ Kommunalen Flächenrechner (uba.de)

WO? Wo bekomme ich weitere Informationen und Unterstützung?

Die nachfolgenden weiterführenden Links führen Sie direkt zu entsprechenden Kompetenzzentren, Informationsdiensten und Leitfäden, die Ihnen den Weg erleichtern können.

International

<https://www.alpconv.org>

<https://alpineclimate2050.org/pathways/spatial-planning/pathway-1/>

<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-3>

<https://www.oecd.org/gov/governance-of-land-use.htm>

<https://www.cipra.org/de/news/flaechen-sparen-boden-retten>

CIPRA-Broschüre „Save land, save soils“:
https://www.cipra.org/de/cipra/international/projekte/laufend/flaechen-sparen/ftw-simple-layout-filelistingblock/eureni-en-web.pdf@@download/file/Eureni_en_final.pdf?inline=true

Bodenschutz in den Alpen: <https://alpinesoils.eu/>

Deutschland

<https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten>

<https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaechen-boden-land-oekosysteme/flaechen-siedlungs-verkehrsflaechen#anhaltender-flaechenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke->

<https://www.bmuv.de/themen/nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltigkeit/strategie-und-umsetzung/flaechenverbrauch-worum-geht-es>

<https://www.aktion-flaeche.de/>

www.flachensparoffensive.bayern

<https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/bodenschutz/doc/arbeitsp.pdf>

<https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/index.htm>

Sammlung Praxisbeispiele:
<https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/bestpractice/index.htm>

<https://www.landesentwicklung-bayern.de/flaechenspar-offensive/>

Frankreich

<https://www.cerema.fr/fr/actualites/zero-artificialisation-nette-forts-enjeux-leviers-action>

<https://www.strategie.gouv.fr/publications/objectif-zero-artificialisation-nette-leviers-protoger-sols>

Video: <https://youtu.be/wnBlkHJr4hs>

Italien

<https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita-suolo-e-territorio/il-consumo-di-suolo>

Österreich

<https://www.oerok.gv.at/raum/themen/flaechensparen-flaechenmanagement-und-aktive-bodenpolitik>

https://www.oerok.gv.at/fileadmin/user_upload/Bilder/2.Reiter-Raum_u_Region/1.OEREK/OEREK_2011/PS_Flachsparen/OeROK-Empfehlung_56_Flaechensparen_Internet.pdf

Sammlung Praxisbeispiele <https://www.bodenbuendnis.or.at/leerstaende-good-practice>

Lehrgang „Kommunale Raumplanungs- und Bodenbeauftragte“ <https://www.bodenbuendnis.or.at/lehrgang/lehrgaenge>

<https://www.bodenbuendnis.or.at/bodencheck>

Schweiz

Plattform für Innenentwicklung und Verdichtung
<https://www.densipedia.ch/>

<https://www.wsl.ch/de/landschaft/siedlung-und-raum/siedlungsentwicklung-und-flaechenverbrauch.html>

Impressum

Grünes Wirtschaften im Alpenraum ist seit 2014 ein Thema der Alpenkonvention, das u.a. im 6. Alpenzustandsbericht „Green Economy“ (2016), im Aktionsprogramm Grünes Wirtschaften (2019) und im Fortschrittsbericht Grünes Wirtschaften (2020) behandelt wird. Weitere Informationen sind unter <https://www.alpconv.org/de> verfügbar.

Diese Praxisanleitung wurde im Auftrag des deutschen Umweltbundesamtes im Rahmen des Projektes „Umsetzung des Aktionsprogramms ‚Grünes Wirtschaften im Alpenraum‘“ (Forschungskennzahl 3719 18 102) erstellt und durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz finanziert.

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau

Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285

Autor*innen

Claudia Schwarz, Stefan Marzelli, ifuplan Institut für Umweltplanung und Raumentwicklung GmbH & Co. KG, www.ifuplan.de

Doi: <https://doi.org/10.53197/0001-EF>

**Umwelt
Bundesamt** 