

## Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungsflächen

Von Seiten der Landespolitik wurde bereits seit mehreren Jahren das Thema der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungsflächen aufgegriffen und zu einem Schwerpunktthema gemacht.

### 1. Landespolitische Ziele und Perspektiven

Wie bereits am Anfang angesprochen, bildet die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungsflächen ein Thema der Landespolitik in Baden-Württemberg. Neben dem Umweltplan Baden-Württemberg (2000), dem Flächengutachten des Nachhaltigkeitsbeirats der Landesregierung (2004) und dem Landesentwicklungsbericht 2005 sind bereits in den Landesentwicklungsplan 2002 wesentliche auf dieses Schwerpunktthema bezogene Aussagen für die Regionalplanung eingeflossen und wurden zu großen Teilen bei der Erarbeitung des Regionalplans 2020 berücksichtigt.

Wesentliche Standpunkte und politische Leitaussagen der Landesregierung sind in mehreren hier auszugsweise wiedergegebenen Landtagsdrucksachen bauen darauf auf:: v.a. Drucksachen 13/3755, 14/603 und 14/774 unter: [www.landtag-bw.de/dokumente/index.asp](http://www.landtag-bw.de/dokumente/index.asp)).

Wesentliche Aussagen der Drucksache 13/3755 zum Antrag vom November 2004 (wörtliche Zitate):

- Das Land setzt zur Zielerreichung vor allem auf die Entwicklung tauglicher Instrumente beim Management der Flächenressourcen, den Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung, verdichtete Bauweisen bei Gewerbe- und Wohnbebauung, Flächenrecycling, Minderung der Versiegelung und flächensparende Stadtentwicklung.
- Wesentlicher Ansatz zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme ist der Gedanke des Flächenmanagements, das auf mehreren Ebenen wirken kann (Planungstechnische Ebene: Verfügbarkeit von Basisinformationen über geographische Informationssysteme) (...)/ Administrative Ebene: städtebauliches Projektmanagement und die Organisation von Innenentwicklungskonzepten) (...)/ Kommunikative Ebenen: Kommunikative Planungsinstrumente) (...)
- Ein besonderes Potenzial bieten interkommunale und regionale Kooperationen. Die Umsetzung der Leitvorgaben für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung erfolgt wesentlich im Zusammenspiel von Landes- und Regionalplanung sowie kommunaler Bauleitplanung, wobei den Gemeinden die Schlüsselrolle für die Umsetzung vor Ort zukommt.
- Die Landesplanung setzt bei der Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung daher auf die konsequente und verantwortungsvolle Anwendung der vorhandenen Planungsinstrumente, auf flankierende bewussteinbildende Maßnahmen sowie auf gezielte förderpolitische Impulse für die Innenentwicklung und die Wiedernutzung von Brachflächen.
- Die Partner des Aktionsbündnisses ‚Flächen sparen‘ (u.a. auch Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände und Städte- und Gemeindetag) setzen sich ein für
  - effiziente Flächennutzung,
  - bedarfsbezogene Bereitstellung von Bauland,
  - Vorrang und Förderung der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung,
  - Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität im Innenbereich,
  - Revitalisierung von Ortskernen und der dortigen Infrastruktur,
  - Förderung von familiengerechten Wohnungen und Wohnumfeldern im Innenbereich,
  - Wiedernutzung von Gewerbe- und Industriebrachen sowie von ehemaligen Bahn-, Militär- und Postflächen,
  - Intensivierung der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit.
- Eine wirksame Dämpfung der Flächeninanspruchnahme setzt aktive Flächensparbemühungen und eine verstärkte Innenentwicklung in allen Teilräumen des Landes voraus. Auch in Gemeinden und Ortschaften des ländlichen Raums gilt es, Entwicklungspotenziale im Bestand zu nutzen und Möglichkeiten einer flächensparenden Siedlungsentwicklung aufzugreifen. Dabei sind unterschiedliche Siedlungsformen und Siedlungsdichten in einzelnen Teilräumen sowie konkrete Bedingungen vor Ort angemessen zu be-

rücksichtigen. Dies gilt für die jeweiligen topographischen Gegebenheiten und den gemeindespezifischen Flächenbedarf für Wohnen und Gewerbe ebenso wie für die jeweils nutzbaren und aktivierbaren Innenentwicklungspotenziale.

Anlässlich einer kleinen Anfrage zu einem Gewerbegebiet des Abgeordneten Boris Palmer antwortete das Wirtschaftsministerium in der Drucksache 14/603 grundsätzlich:

- Die Träger der Bauleitplanung haben (...) in jedem Einzelfall im Rahmen der kommunalen Planungshoheit den örtlichen Flächenbedarf zu ermitteln, mit dem öffentlichen Interesse an einem sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden abzuwägen und danach über die Flächenausweisung zu entscheiden. Vor diesem Hintergrund kann weder eine Flächenbevorratung für jeden nur denkbaren Fall noch ein völliger Verzicht auf verfügbare Flächen in Frage kommen.
- Die für die Genehmigung der Flächennutzungspläne zuständigen Regierungspräsidien und Landratsämter sind angehalten, bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen einen strengen Maßstab anzulegen und insbesondere die Flächenbedarfsermittlung der Kommunen sorgfältig zu prüfen. Von Bedeutung sind dabei nicht nur Feststellungen zum Bedarf und zum Potenzial für eine Innenentwicklung, sondern auch kommunale Umsetzungsstrategien. Die Gemeinden haben dies nachvollziehbar darzustellen. (...) Ohne diese Darlegungen kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Thema umfassend im Sinne eines sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden (§ 1 a Abs. 2 BauGB) bearbeitet wurde. Im Übrigen sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen.

Aktuell wird zum Antrag der GRÜNEN-Landtagsfraktion vom Umweltministerium in der Drucksache 14/77 vom Januar 2007 zur „Reduzierung des Flächenverbrauches“ ausführlich Stellung bezogen, u.a.:

- Zu den flächenpolitisch besonders bedeutsamen Leitvorgaben des Landesentwicklungsplans 2002 zählen Ziele zur vorrangigen Ausrichtung der Siedlungsentwicklung am Bestand (Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung), zur Vermeidung einer flächenhaften Zersiedelung durch Konzentration der Siedlungstätigkeit in Zentralen Orten und Entwicklungsachsen und in – von der Regionalplanung festzulegenden – Siedlungsbereichen und Schwerpunkten, zur Sicherung angemessener Baudichten, insbesondere bei neuen Bauflächen im Bereich der Haltestellen des Schienenverkehrs sowie zur Ausrichtung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben auf städtebaulich integrierte Lagen und Zentrale Orte.
- Eine gesetzliche Verpflichtung der Regionalverbände zur gemeindeweisen Festlegung von verbindlichen, konkreten Mengenzielen der Flächenneuinanspruchnahme ist nicht geboten.
- In der Stellungnahme wird bei den gebietsscharfen Festlegungen nach dem Landesplanungsgesetz 2003 auch der neue Regionalplan Heilbronn-Franken genannt: Die erstmalige Anwendung dieser konkreteren Regelungen erfolgte in der Gesamtfortschreibung des Regionalplans Heilbronn-Franken 2020, der Schwerpunkte des Wohnungsbaues und Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen unter Berücksichtigung von überwiegend bereits bauleitplanerisch gesicherten Flächenpotenzialen in einer Größe von ca. 1.700 ha gebietsscharf festlegt.

Im Entwurf der Novelle zum Landesplanungsgesetz vom 14. März 2007 wird die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als Leitvorstellung der räumlichen Planung aufgenommen.

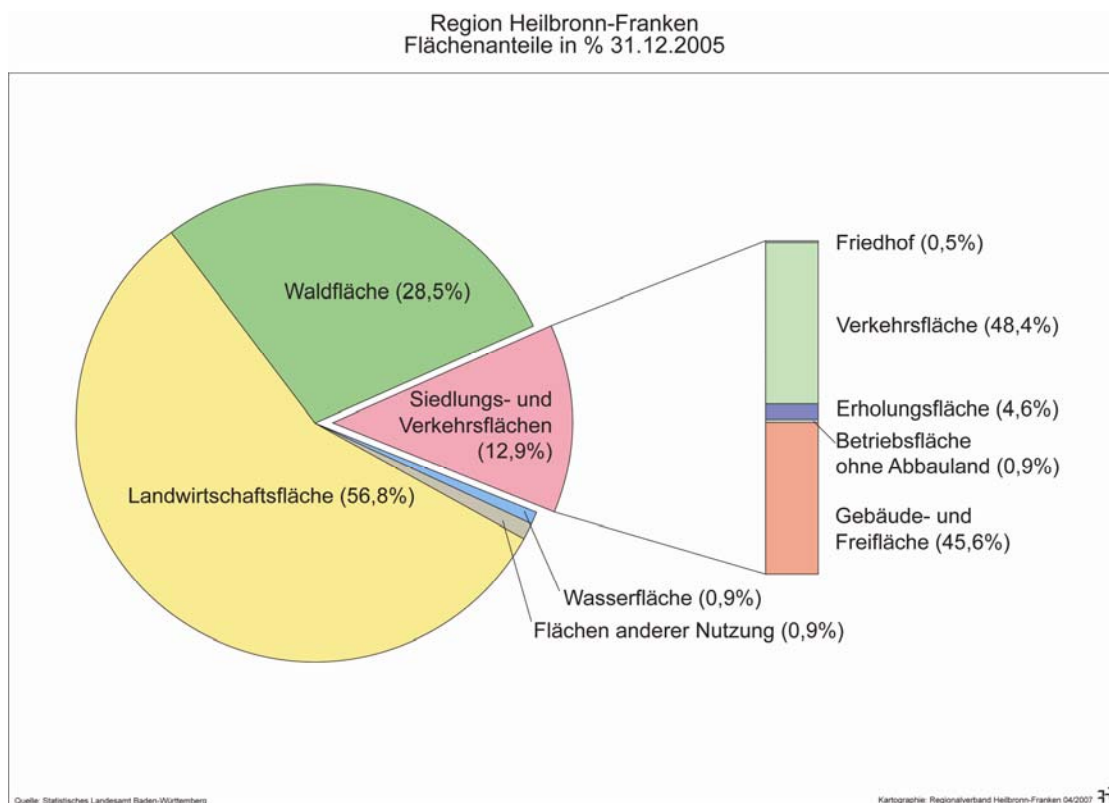
Das Land strebt zur langfristigen Sicherung von Entwicklungsmöglichkeiten an, die Inanspruchnahme bislang un bebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke spürbar zurückzuführen. Damit wird diese Leitvorstellung auch eine gesetzliche Grundlage erhalten.

Ergänzend dazu ist noch auf die Fördermöglichkeiten unterschiedlicher Landesprogramme (Städtebauprogramme, sowie mit MELAP, ELR auch mit Bezug zum Ländlichen Raum) sowie auf Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung (Best-Practice/ Veranstaltungen, Wettbewerbe) zu verweisen.

## 2. Entwicklung der Siedlungsflächen

Der zusammenfassendste und auch in der Diskussion am meisten verwendete Indikator bei der Flächenentwicklung ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche. Sie umfasst alle siedlungsbezogenen Flächenkategorien mit den beiden Hauptkomponenten Siedlungsfläche und Verkehrsfläche. Hierbei werden auch nicht bebaute Grundstücksflächen miteingerechnet, sodass in Bezug auf die tatsächliche Versiegelung und in Abhängigkeit vom Grad der Verdichtung des jeweiligen Teilraums, in dem sich Grundstücke befinden, letzten Endes durchschnittlich zwischen 45 und 60 % der Baugrundstücke als versiegelt angesehen werden können.

In Baden-Württemberg hat der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der gesamten Bodenfläche des Landes kontinuierlich, dabei aber teilträumlich differenziert und mit unterschiedlicher Entwicklungsgeschwindigkeit im Zeitverlauf, von 6,2 % Anfang der 50er Jahre bis auf 13,8 % am Jahresende 2006 zugenommen. Der Bestandwert für die Region Heilbronn-Franken mit 13,0 % (31.12.2006) liegt leicht unter dem Landeswert.



Bei Bezugnahme auf die Dynamik der Teilkomponenten nahm für den Zeitraum von 1996-2006 in Baden-Württemberg die Siedlungs- und Verkehrsfläche um 8,7 %, in der Region um 10,5 % zu.

Bei Bezugnahme auf die Raumkategorien zeigt sich in den letzten Jahren in Baden-Württemberg in den Verdichtungsräumen eine stark unterdurchschnittliche Veränderungsdynamik, dagegen eine überdurchschnittliche Veränderung im Ländlichen Raum.

Im Vergleich zu den Landeswerten liegen die Kennziffern zu den siedlungsbezogenen Flächenanteilen in der Region Heilbronn-Franken entsprechend dem höheren Anteil an Flächen im Ländlichen Raum durchgängig niedriger, während die Kennziffern zu den Veränderungswerten durchgängig über den Landeswerten liegen.

Die Dynamik und räumlicher Ausprägung der Flächeninanspruchnahme ist auf ein Ursachenbündel der Triebkräfte aus sozio-ökonomischen Antriebskräften, Faktoren der siedlungsstrukturellen Entwicklung und politisch-planerischen Einflussfaktoren zurückzuführen, u. a.:

- Wirtschafts- und Wohlstandsentwicklung
- Bevölkerungsanstieg
- demographischer Wandel
- Wohnortpräferenzen im Lebensalterzyklus
- Anstieg der Haushaltszahl und Verkleinerung der Haushalte
- Anstieg der Pro-Kopf-Wohnfläche
- Rückgang der Belegungsdichte
- konkrete Baudichte und Nutzung von Innenentwicklungspotentialen
- Anstieg der Mobilität und des motorisierten Individualverkehrs
- allgemeinere siedlungsstrukturelle Entwicklung
- Flächenbedarfsfaktoren im Bereich Wirtschaft und Gewerbe
- Flächenansprüche für soziale, kulturelle und technische Infrastruktureinrichtungen
- stark angestiegene Flächenansprüche im Bereich Freizeit und Erholung

(vgl. Landesentwicklungsbericht 2005)

Aufgrund der genannten Gründe steigen heute auch bei stagnierender Bevölkerungsentwicklung die Flächenansprüche.

Beim Vergleich von Wirtschaftswachstum und Wachstum der Siedlungsfläche lässt sich ein Zusammenhang bei den Entwicklungstendenzen erkennen. Die Siedlungsflächenzunahme erfolgt parallel zum Wirtschaftswachstum, wenn auch weniger stark.

Unter Verwendung verschiedener Entwicklungsannahmen ergeben sich für Baden-Württemberg für die zu erwartenden Veränderungen der Siedlungs- und Verkehrsfläche Schätzwerte, die als obere bzw. untere Variante eines möglichen Entwicklungskorridors interpretiert werden können: danach könnte die Siedlungs- und Verkehrsfläche in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts täglich voraussichtlich zwischen 6,3 und 10,6 ha, von 2010 bis 2015 täglich zwischen 5,9 und 11,4 ha anwachsen (Landtagsdrucksache 14/774 vom Jan. 2007).

Vor dem Hintergrund dieses prognostizierten Flächenwachstums werden zur Erreichung von Flächensparzielen aller Wahrscheinlichkeit nach zusätzliche Strategien erforderlich.

Die künftige Siedlungsflächenentwicklung ist im starken Maße von der Wohnbau- und Gewerbeentwicklung geprägt. Insbesondere sinkt bei den Wohnungsnachfragen aus demographischen Gründen die Bauherrengeneration (30 – 45 Jahre) dramatisch pro Jahr um 2 – 3 %, das sind in Baden-Württemberg ca. eine halbe Million weniger Menschen in dieser Altersgruppe. Allerdings steigt dagegen die Zahl der reiferen Jahrgänge und Senioren stark an und kompensiert noch nahezu die Rückgänge der Jüngeren.

Die Wohnflächennachfrage kann sich in den nächsten Jahren nur noch auf die inzwischen auch erheblich zurückgegangenen Zuwanderungen und auf die wohlstandsbedingte Wohnflächenzunahme bzw. die Verringerung der Belegungsdichte abstützen. Gleichzeitig zeigen sich seit Beginn dieses Jahrzehnts Reurbanisationstendenzen. Daher kann auch in der Region Heilbronn-Franken nur noch eine vorsichtige Wohnungsbau- und Landpolitik empfohlen werden.

Zur Einschätzung der Entwicklung bei Gewerbeflächen kann z.B. verwiesen werden auf: H. Bulwien: Aktuelle Tendenzen im Gewerbeflächenmarkt (BGWZ 6-07, S. 202 – 205). Danach wird für die Zukunft nicht mehr von einer kontinuierlichen Wertentwicklung auf dem Immobilienmarkt aufgrund fehlendem Nachholbedarf ausgegangen. Vielmehr steht danach eher die qualitative Nachfrage unter Einbeziehung von Umnutzungen bestehender Flächen bei noch bestehenden Potentialen für höherwertige Nutzungen in guten Lagen im Vordergrund. Im Ergebnis legen die Prognosen tendenziell eher eine Begrenzung des Wachstums an zusätzlichen Angebotsflächen für Gewerbe und Industrie nahe. Derzeit bietet die Region

Heilbronn-Franken ein ausreichendes Flächenangebot, dem nur eine zögerliche Nachfrage gegenübersteht.

### **3 Handlungsaspekte auf regionaler Ebene**

Aus den vorherigen Darstellungen wurde deutlich, dass angesichts des komplexen Wirkgefüges intelligente und auch nach Strukturräumen differenzierte Lösungen gefragt sind, die thematisch teilweise über den engeren Siedlungsflächenbezug hinausgehen.

Zu den Pflichtaufgaben gehören hier – in längeren Zeitintervallen fortzuschreibende - Festlegungen in den Regionalplänen mit quantitativer Orientierung zur Lenkung der Siedlungsentwicklung über die Eigenentwicklung hinaus sowie auch die konkreten gebietlichen Festlegungen nach raumordnerischen Kriterien. Auf der Basis eines Regionalplans steht dann die Umsetzung der regionalplanerischen Festlegungen der Bauleitplanung im Vordergrund. Dabei sind die ortsspezifischen Verhältnisse im Rahmen der Bedarfsorientierung von raumbeanspruchenden Planungen sowie die Aspekte der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme einzubeziehen. Dies beinhaltet auch eine stärkere Fokussierung auf die bestehenden Siedlungsflächen.

Vor dem Hintergrund der dargelegten Komplexität der Entwicklung und des Zielrahmens wie auch aufgrund sich abzeichnender Veränderungen bei Einzelfaktoren und Entwicklungsrichtungen gewinnen Analyse und Datenerhebung auf regionaler Ebene stärker an Bedeutung. Nach heutiger Einschätzung ist davon auszugehen, dass es sich bei dem Thema Reduzierung der Flächeninanspruchnahme vordergründig um ein Thema der Verdichtungsräume handelt, während das Thema im Ländlichen Raum stattdessen eher als demographisches Thema eingeschätzt wird.

Hierbei ist gegebenenfalls regional auch noch eine weitere Auseinandersetzung über aktuelle Entwicklungen bei der Bevölkerungsentwicklung auch in der Region Heilbronn-Franken sowie über Inhalte und Folgerungen der neuesten Prognose des Statistischen Landesamtes zu führen (siehe hierzu auch Vorlage PA 7/130). Insbesondere betrifft dies - neben der innerregionalen Nachfrage - die Perspektiven des regionalen Wanderungssaldos und seine Auswirkungen auf die Wohnbauentwicklung in den Gemeinden.

Ein Rückgang bei der Zuwanderung betrifft dabei alle Gemeinden, allenfalls in unterschiedlichem Umfang. Auf gemeindlicher Ebene sind hier geeignete Lösungen auch unter Berücksichtigung einer regional nachhaltigen Entwicklung gefragt.

Auf der Basis der neuen Rahmenbedingungen und der landespolitischen Leitvorstellungen gewinnen innenbereichsorientierte Strategien der Wohnungsbauentwicklung sowie kommunikative und kooperative Strategien der Gewerbeflächenentwicklung neben raumordnerischen Gesichtspunkten an Bedeutung. Dies gilt auch insbesondere angesichts zumindest teilträumlich nachlassender Entwicklungsdynamik bei Gewerbeansiedlungen, stagnierender natürlicher Bevölkerungsentwicklung und rückläufiger Zuwanderung. Für die kommunale Seite empfehlen sich dabei Strategien, die die Innenentwicklung präferieren und im Außenbereich sukzessive in kleinen Schritten vorgehen.

Auch weiterhin sind regionale Anstrengungen erforderlich, um vor dem Hintergrund der Dynamik und der Prägung durch größere Anteile an Ländlichem Raum angemessene Lösungen in Bezug auf eine nachhaltige Siedlungsstruktur.

In der Region Heilbronn-Franken wurden Teilaspekte in Bezug auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme bereits mit Schwerpunkt auf der Analyse thematisiert (u.a. Info-Heft 27 vom November 2002 bzgl. Analyse Wohnungsbau).

Die Strategieentwicklung zum Siedlungskonzept für den Regionalplan 2020 erfolgte bereits im Jahr 2004. Mit dem neuem Regionalplan 2020 wurde die Strategieentwicklung auch in Bezug auf die ‚Reduzierung der Flächeninanspruchnahme‘ schon eingeleitet und befindet sich auf gutem Weg.

Bei der Beurteilung der Bauleitplanung sind vor allem die bedarfsorientierten Inhalte im Regionalplan 2020 über konkretere Festlegungen (Plansätze 2.4.0 – 2.4.3.1 sowie Plansätze zum Freiraumschutz im Kapitel 3) und Darstellungen zu Vorgehensweisen der Bedarfsermittlung (Begründung zum Plansatz 2.4.0) zu berücksichtigen.

Auch über kommunikative Instrumente, z.B. die Beratung und Bewusstseinsbildung über Demographie-Vorträge bei Gemeinden, wurde die Umsetzung flankierend begleitet.

Daraus ergeben sich zukünftig folgende Aufgabenbereiche:

1. Umsetzung der regionalplanerischen Zielsetzungen vor allem mit den Trägern der Bauleitplanung,
2. weitergehende, vertiefende, kleinräumige Analysen und Prognosen der Siedlungsentwicklung,
3. ständige Beobachtung der sich ändernden Rahmenbedingungen, z. B. EU 2011,
4. Überzeugungsarbeit durch Öffentlichkeitsarbeit über Publikation, Tagungen, Vorträge und Presse,
5. Monitoring der Zielerreichung und
6. gegebenenfalls modifizierte Strategien.

Die Verbandsversammlung hat in ihrer Sitzung am 13. Juli 2007 die Ausführungen als Grundlage der weiteren siedlungsflächenbezogenen Tätigkeit der Verwaltung zur Kenntnis genommen und die Verwaltung beauftragt, die angesprochenen Arbeitsbereiche 1.-6. schrittweise weiter zu bearbeiten.