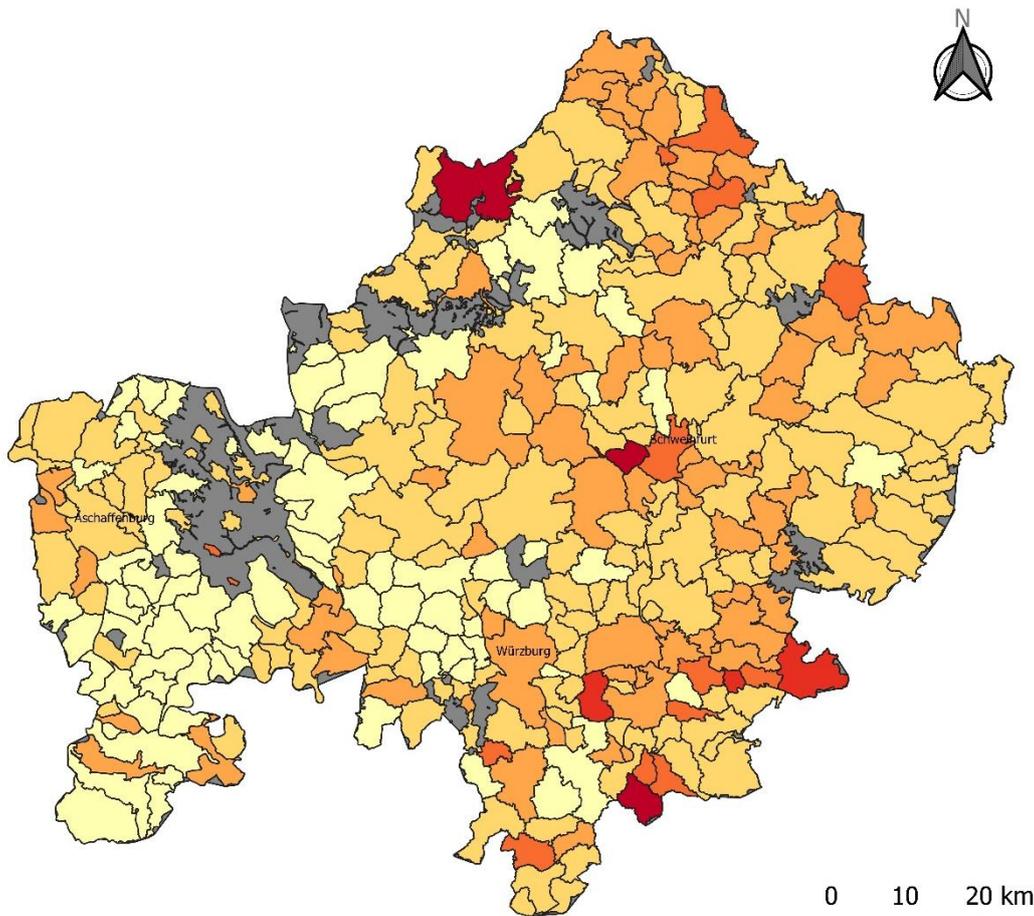


## Zentrale Ergebnisse der Master-Thesis

# „Flächenmanagement in städtischen und ländlichen Räumen Unterfrankens – Herausforderungen, Konzepte und Maßnahmen“

Cara Gutberlet

Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) pro Einwohner im Jahr 2021 in Unterfranken



### Legende

SuV pro Einwohner [m<sup>2</sup>]

<100

>100 - 150

>150 - 200

>200 - 250

>250 - 300

>300

Keine Angabe

Entwurf und Kartographie: Cara Gutberlet

Kartengrundlage: Bundesamt für Kartographie und Geodäsie

Datengrundlage: Bayerisches Landesamt für Statistik

Institut für Geographie und Geologie,

Universität Würzburg

## Einführung in die Thematik

Die Thematik des Flächensparens und des effizienten Flächenmanagements erlangt immer mehr an Bedeutung. Der Flächenverbrauch, also die stetige Umnutzung von freien und landwirtschaftlichen Flächen zu Siedlungs- und Verkehrsflächen, ist insbesondere in den unterfränkischen Landgemeinden hoch. Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche ist in Städten allerdings höher. Je nach gewähltem Indikator ergeben sich unterschiedliche Erkenntnisse. Die Karte des Deckblatts zeigt, dass die Einwohnerzahl und der Umfang der Siedlungs- und Verkehrsfläche nur bedingt miteinander zusammenhängen. Infrastrukturen für Straßen, Autobahnen, die Energiewende oder das Militär zählen ebenfalls zum Flächenverbrauch hinzu und unterliegen nicht nur kommunalen Entscheidungen. Gleichsam ist erkennbar, dass in Ballungsräumen, wo der Platz für eine steigende Bevölkerungszahl knapper wird, prinzipiell sparsamer mit der Ressource Fläche gewirtschaftet wird. Der Flächenverbrauch selbst ist eine dynamische Größe. Aufgrund verschiedener statistischer Anpassungen in der jüngeren Vergangenheit ist dessen korrekte Darstellung auf Gemeindeebene jedoch erschwert. Ziel des Flächensparens ist es, weniger Fläche zu Siedlungs- und Verkehrszwecken neu zu beanspruchen. Eine Maßnahme ist hierbei der 5-ha-Richtwert der Bayerischen Staatsregierung, der den aktuellen Flächenverbrauch bis zum Jahr 2030 auf 5 ha halbieren soll. Um dies zu gestalten, sind sowohl die Gemeinden als auch die Behörden wichtig. Daher widmet sich die Masterarbeit der aktuellen Ausgestaltung des Flächensparens und damit einhergehenden Hemmnissen für Unterfranken.

Insbesondere wurde untersucht, warum Flächensparen in Zukunft in Städten und Landgemeinden an Bedeutung gewinnt und welche Konsequenzen folgen, wenn keine Flächen gespart werden. Zudem werden die verschiedenen Herausforderungen und Rahmenbedingungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung analysiert. Welche Einstellung haben die Gemeinden zu einem effizienten Flächenmanagement und wie flächenintensiv wird in den Gebieten geplant? Inwiefern unterscheiden sich die verschiedenen flächenschonenden Maßnahmen?

Um dies zu beantworten, wurden sowohl qualitativ als auch quantitativ Daten erhoben. Hierzu wurden zum einen eine Kommunalbefragung für Unterfranken durchgeführt und zum anderen verschiedene Experten befragt.

An der Kommunalbefragung haben insgesamt 182 Städte und Gemeinden teilgenommen, was mehr als der Hälfte der unterfränkischen Kommunen entspricht. Vielen Dank an dieser Stelle sowohl an alle teilnehmenden Gemeinden als auch an alle Experten und insbesondere an Frau Weiß, Flächensparmanagerin an der Regierung von Unterfranken, für diese Unterstützung!

Die Kommunalbefragung wurde mit Hilfe der Internetapplikation „SoSci Survey“ vom 16.11.2022 bis zum 23.12.2022 durchgeführt. Von insgesamt 305 unterfränkischen Gemeinden haben 106 den Fragebogen vollständig und 76 nur teilweise ausgefüllt. Hieraus ergibt sich eine Rücklaufquote von ca. 60%. Weil einige Gemeinden den Fragebogen nur teilweise ausgefüllt haben, variiert je nach Diagramm die Gesamtzahl. Aufgrund dessen beziehen sich die angegebenen Prozentwerte immer auf die Gesamtzahl der ausgefüllten Fragebögen je nach Diagramm.

Stadt/Gemeindetyp	Tatsächliche Anzahl	Teilnehmer	Prozentualer Anteil
Großstadt	1	1	100%
Mittelstadt	5	3	60%
Kleinstadt	86	37	43%
Landgemeinde	267	94	35%

Die Experteninterviews wurden im Zeitraum vom 03.01.2023 bis 01.02.2023 über die Internetapplikation Zoom oder in Präsenz durchgeführt. Zur Thematik des Flächensparens in Unterfranken sowie zu verschiedenen flächensparenden Maßnahmen, die in der Anwendung in Unterfranken sehr gute Beispiele darstellen, wurden verschiedene Experten aus Behörden interviewt. Die Auswertung erfolgte mithilfe einer Inhaltsanalyse.

## Auswertung der Kommunalbefragung

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Kommunalbefragung kurz vorgestellt.

**Unterfranken ist ein beliebter Standort:** Insgesamt geben 93% der Kommunen nach eigener Einschätzung an, dass die Wohnraumnachfrage in den letzten 10 Jahren „deutlich zugenommen“ oder „zugenommen“ hat. Auch bei der Gewerbeflächennachfrage wählen 58% der Gemeinden aus, dass diese in den letzten 10 Jahren „deutlich zugenommen“ oder „zugenommen“ hat. Im Vergleich zu der Wohnraumnachfrage ist allerdings der Anteil an Stagnation höher, da Betriebe auf vorteilhafte Standortfaktoren wie beispielsweise der verkehrlichen Erschließung oder die Nähe zu anderen Firmen achten.

**Eingeschränkte Flächenverfügbarkeit begrenzt Abdeckung der Nachfrage:** Insbesondere die Verfügbarkeit von Bauland schränkt die Gemeinden hinsichtlich der Abdeckung der Nachfrage nach Wohnraum (78%) und Gewerbeflächen (64%) ein.

**Eine flächensparende Siedlungsentwicklung ist bedeutsam:** 83% der Gemeinden empfinden eine flächensparende Siedlungsentwicklung für den Erhalt von Natur und Landschaft als sehr wichtig. Die Kommunen sind sich außerdem der negativen Konsequenzen bewusst, wenn keine Fläche gespart wird. Ebenso hat diese Thematik auf kommunaler Ebene eine hohe Relevanz (92%).

**Befürwortung einer Steuerung über die kommunale Planungshoheit:** 90% der Kommunen stimmen einer Steuerung des Flächenverbrauchs über die kommunale Planungshoheit zu. Zentrale Regelungen von der Bundes- und Landespolitik lehnen 69% der Gemeinden ab.

**Erreichung des 5-ha-Ziels ist unrealistisch:** 71% der Gemeinden betrachten die Erreichung des 5-ha-Ziels (= Richtwert im Bayerischen Landesplanungsgesetz) als nicht realistisch.

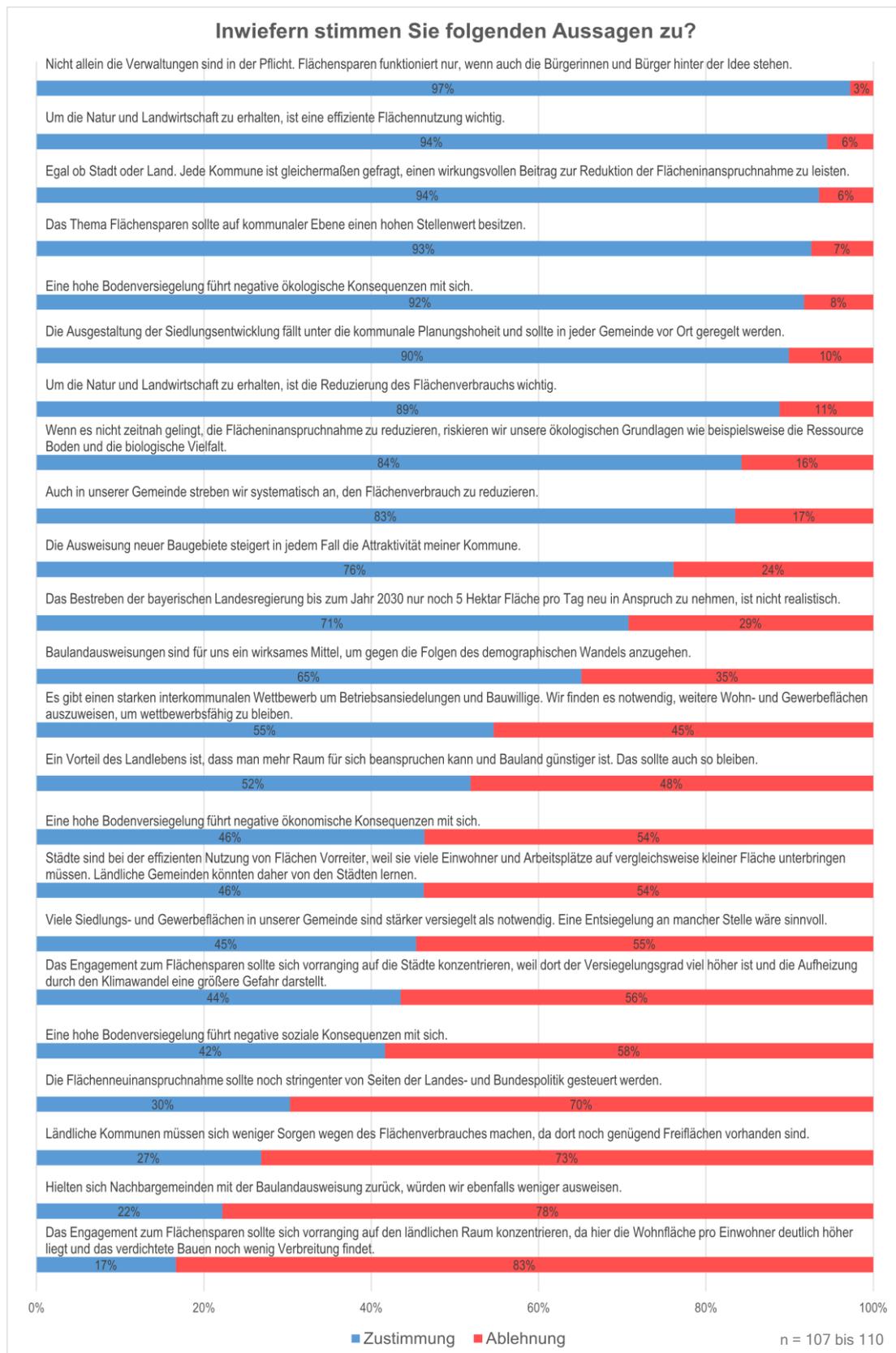
**Jeder soll einen Beitrag zum Flächensparen leisten:** Flächensparen wird nicht nur von den Behörden und Gemeinden gestaltet, sondern auch die Bürger sind eine wichtige Akteursgruppe zur Förderung. 93% der Gemeinden sind sich einig, dass die Lage hierbei kein Faktor ist, da sowohl die Städte als auch die Landgemeinden einen Beitrag zum Flächensparen leisten.

**Flächeneffizienz bei der Ausweisung von Neubaugebieten nimmt zu:** 76% der Gemeinden sehen Baulandausweisungen als Methode die Attraktivität zu steigern. Hierbei orientieren sich die Landgemeinden nach eigener Aussage insbesondere an dem Bedarf (84%). 73% der Kommunen empfinden eine höhere Bebauungsdichte als wichtig. Eine flächeneffiziente Ausweisung von Baugebieten gewinnt daher an Relevanz.

**Übertragung städtischer Maßnahmen in Landgemeinden haben Potenzial:** Die Landgemeinden erachten die Nachverdichtung durch die Nachnutzung von Dachflächen (80%) und durch die Aufteilung großer Grundstücke (74%) als wichtig. Auch stärkere Vorgaben durch die Bauleitplanung wie beispielsweise die Vorschrift von wasserdurchlässigen Bodenbelägen oder Ausnutzung von Grundstücken sind für 78% der Landgemeinden relevant.

**Fehlende Verkaufsbereitschaft ist eine elementare Herausforderung:** 97% der Gemeinden sehen in der Bau- und Verkaufsbereitschaft ein zentrales Hemmnis für die Innenentwicklung. Ohne den Verkauf von privaten Grundstücken und Leerständen ist für die Gemeinden keine Innenentwicklung realisierbar. Auch die Anforderungen des Denkmal-, Natur- und Artenschutzes (76%) und komplizierte Eigentumsverhältnisse (68%) sind hindernd.

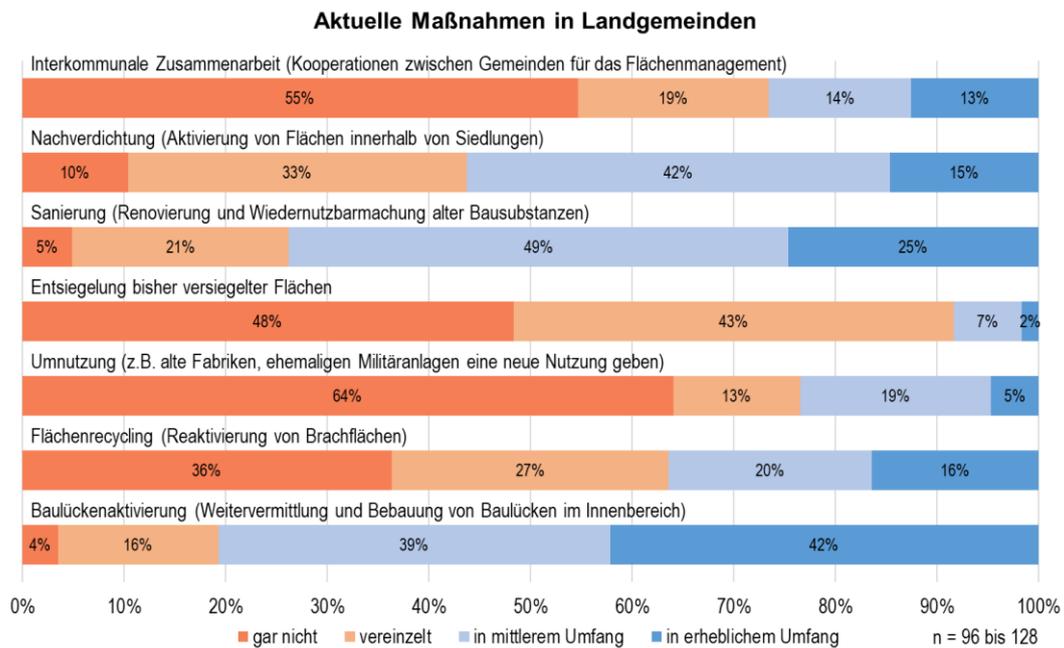
In der Kommunalbefragung wurde über das Meinungsbild zu verschiedenen Aussagen abgestimmt. Die Aussagen sowie deren Auswertung werden in der folgenden Grafik dargestellt.



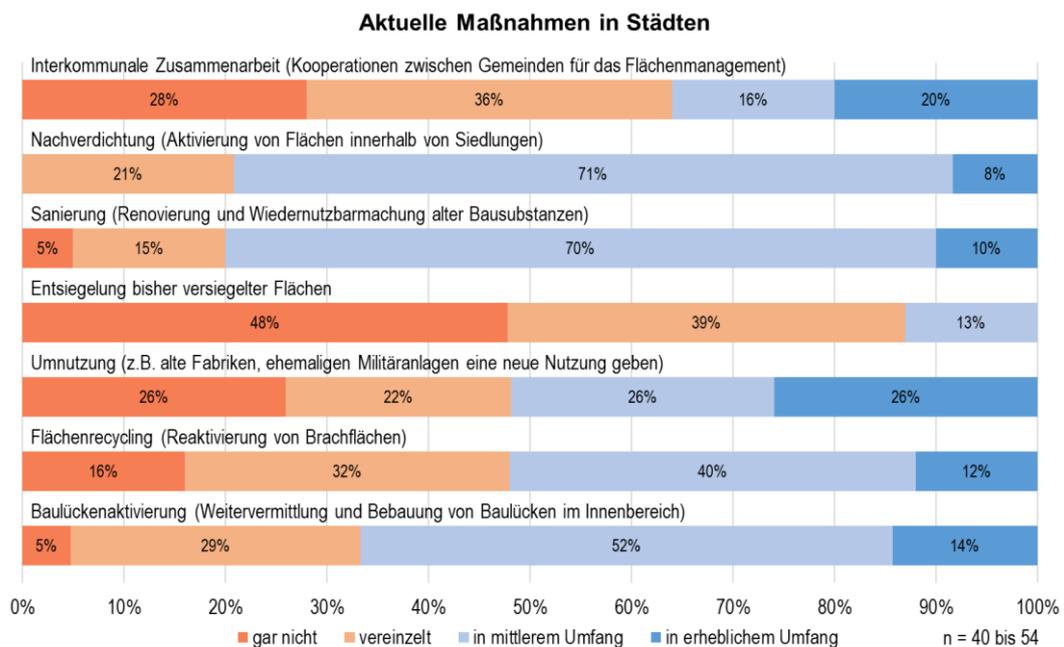
Insgesamt zeigt sich, dass sich die Gemeinden in einem Spannungsfeld zwischen der Steigerung ihrer Attraktivität durch das Ausweisen von Neubaugebieten und ihrem Bewusstsein für das Flächensparen befinden.

## Aktuelle Maßnahmen

Wie die Gemeinden die verschiedenen flächensparenden Maßnahmen nach eigener Angabe aktuell bereits umsetzen, wird getrennt nach Städten und Landgemeinden betrachtet.



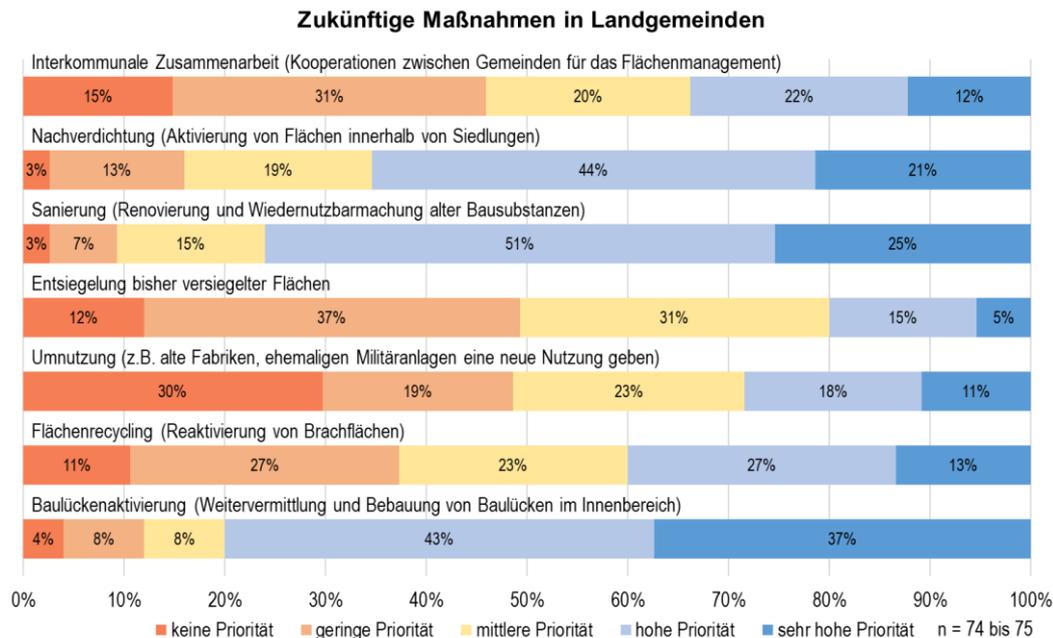
81% der Landgemeinden betreiben die Baulückenaktivierung, 74% die Sanierung und 57% die Nachverdichtung. Interkommunale Zusammenarbeit und die Entsiegelung werden von Landgemeinden nicht oft realisiert. Ebenso werden die Maßnahmen des Flächenrecyclings und der Umnutzung nicht oft genutzt.



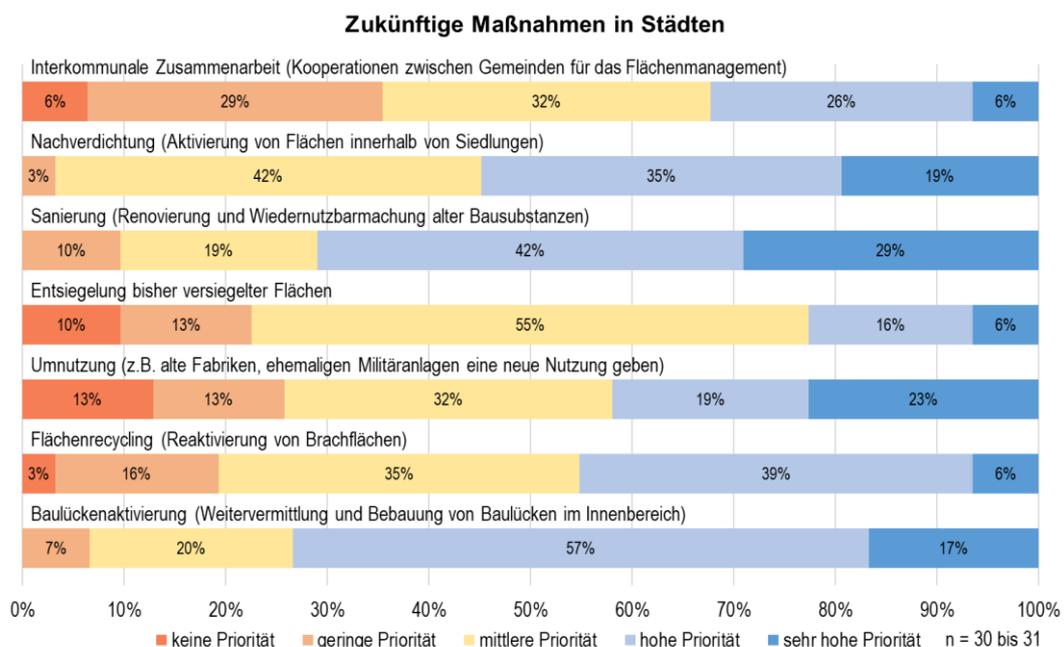
Bei den Städten haben die Nachverdichtung (79%) und die Sanierung einen hohen Stellenwert (80%). Im Vergleich zu den Landgemeinden ist die Baulückenaktivierung eine etwas weniger angewendete Methode bei den Städten, wobei die Grundgesamtheit der Baulücken unbekannt blieb. Von den Maßnahmen des Flächenrecyclings, der Umnutzung und der Entsiegelung wird in Städten öfter Gebrauch gemacht.

# Zukünftige Maßnahmen

Die zukünftige Priorisierung der Maßnahmen zeigen die folgenden Grafiken.



Insgesamt werden alle Maßnahmen in Zukunft bei den Städten und Landgemeinden höher priorisiert als bislang, aber die Verteilung bleibt ähnlich. Die Landgemeinden haben zukünftig Maßnahmen zum Flächensparen etwas geringer priorisiert als die Städte. Das kann daran liegen, dass Städte aufgrund ihres hohen Versiegelungsgrades stärker von den Auswirkungen des Klimawandels, wie der Überhitzung und Trockenheit betroffen sein werden und auch insgesamt weniger Freifläche für neue Ausweisungen zur Verfügung haben. Daher ist der Gebrauch dieser Maßnahmen für sie vorteilhaft, etwa um den benötigten Wohnraum zu schaffen.



Die Städte gewichten die Maßnahme der Baulückenaktivierung und Nachverdichtung weniger als die Landgemeinden. Ebenso die Entsiegelung, Umnutzung und Sanierung hat bei den Städten eine höhere Bedeutung als bei den Landgemeinden.

## Auswertung der Experteninterviews

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse der Experteninterviews präsentiert.

**Flächensparen hat viele Vorteile:** Nicht nur der Erhalt der Natur und Landschaft für Flora und Fauna, sondern auch der Erhalt von Freiflächen, in denen Wasser versickern und sich Kaltluft bilden kann, sind gut für das Klima und die Lebensqualität. Hierdurch wird die Überschwemmungs- und Überhitzungsgefahr reduziert. Ebenso profitiert die Bevölkerung von einer verdichteten Bebauung, da diese zu kürzeren Wegen führt (Interview I: 2).

**Innenentwicklung gewinnt gegenüber Neubaugebietsausweisungen:** Obwohl Neubaugebiete einfacher zu planen sind, weil hierbei keine bestehenden Häuser zu berücksichtigen sind, ist die Innenentwicklung nachhaltiger und für Kommunen kostengünstiger. Bestehende Infrastruktur wie Straßen, Kanäle und Leitungen werden genutzt und es wird insgesamt langfristiger sparsamer mit der Fläche umgegangen (Interview II: 10, Interview III: 6ff.).

**Wohlstandsgedanke und verdeckter Leerstand als besondere Herausforderungen:** Die Wohnfläche pro Person ist seit 1980 von 36,7m<sup>2</sup> auf 50,1m<sup>2</sup> in 2021 gestiegen. 800m<sup>2</sup> große Grundstücke mit Einfamilienhäusern sind die Idealvorstellung der Bevölkerung und sind tief verankert. Hier ein Umdenken zu bewegen, wird herausfordernd (Interview II: 7, Interview I: 8). Auch das daraus vorhandene, doch oft ungünstig verteilte Innenentwicklungspotenzial stellt eine Herausforderung dar. Beispielsweise leben viele ältere Ehepaare allein in einem Einfamilienhaus und nutzen nicht mehr alle Räume (Stichwort: verdeckter Leerstand). Dem gegenüber wohnen viele Familien in kleinen Wohnungen und bräuchten mehr Platz. Dies verschärft die Wohnungsnotdebatte (Interview I: 9).

**Neue Konzepte bringen Innovation:** Flexiblere Wohnformen wie beispielsweise der Umbau von Einfamilienhäusern zu mehreren Wohnungen sind innovativ, weil somit der Wohnraum an den aktuellen Bedarf angepasst werden kann und ein Teil des Hauses vermietbar ist. Allerdings ist nicht jede Umbaumaßnahme für jede Wohnform geeignet (Interview I: 9). Bei Neubaugebieten können vielfältige Wohnformen auch abseits des freistehenden Einfamilienhauses miteinander kombiniert werden, um den Bedürfnissen verschiedener Bevölkerungsgruppen gerecht zu werden. Gleichzeitig wird durch Dichte Fläche gespart.

**Gesetzliche Regelungen zur Steuerung:** Auch die Experten bewerten die Erreichung des 5-ha-Richtwerts als unrealistisch, weil keine Reduktion der Inanspruchnahme von Flächen erkennbar ist. Der Flächenverbrauch ist daher kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem (Interview II: 5). Striktere gesetzliche Regelungen stellen eine Möglichkeit dar, das Flächensparen zu gestalten. Die bislang in Bayern nicht umgesetzte Grundsteuer C beispielsweise erhöht die Steuer auf unbebaute Grundstücke, um Anreize für Privateigentümer zu schaffen, diese zu verkaufen. Dies wirkt der Herausforderung der fehlenden Verkaufsbereitschaft entgegen (Interview I: 15).

## Ergebnisse der Kommunalbefragung und der Experteninterviews

Als Schlussbetrachtung werden die quantitativen mit den qualitativen Ergebnissen verglichen. Hierbei sind zwei Erkenntnisse besonders festzuhalten.

**Flächensparen ist polarisierend:** Sowohl die Gemeinden als auch die Experten in Unterfranken sind sich einig, dass die Erreichung des 5-ha-Richtwerts bis 2030 unrealistisch ist. Um Flächensparen zu gestalten, befürworten die Experten übergeordnete gesetzliche Regelungen, wohingegen der Großteil der Gemeinden diese ablehnen und sich für die kommunale Planungshoheit aussprechen.

**Flächensparende Konzepte sind grundlegend:** Alle Konzepte sind für das Flächensparen elementar, allerdings ist nicht jede Maßnahme für jedes Projekt bzw. Gemeindegebiet oder jede Potenzialfläche gleich gut geeignet. Beispielsweise benötigt das Konzept der Umnutzung eine brachliegende Fläche, die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten überhaupt neugestaltet werden kann. Prämisse für die Baulückenaktivierung sind beispielsweise kooperationsbereite Eigentümer und bezahlbare Grundstückspreise. Die Entsiegelung ist kostenintensiv, ohne dass kurzfristig monetäre Gewinne durch sie zu erzielen sind (z.B. keine Gewerbesteuer, Grundsteuer, Mieteinnahmen). Ihr langfristiger Nutzen für die Gesundheit und Lebensqualität der umliegenden Bewohner wird oft nicht priorisiert.

Jede Kommune bietet andere Voraussetzungen, vor denen die Möglichkeiten des Flächensparens betrachtet werden müssen. Insgesamt lohnt es sich für Kommunen im Sinne eines Flächenmanagements die eigenen Potenziale für das Flächensparen systematisch im Blick zu behalten und sie gezielt nach den vorliegenden Bedarfen umzusetzen.

Würzburg, den 09.11.2023