



FLÄCHEN SPAR OFFENSIVE

Infomail 6
Juni 2021

Flächensparen im Alpenraum

Die Flächensparoffensive der Bayerischen Staatsregierung wurde 2019 als Gesamtstrategie zur deutlichen und dauerhaften Senkung des Flächenverbrauchs ins Leben gerufen. Seitdem werden gemeinsam mit weiteren Ministerien, insbesondere dem Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (StMB), dem Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) und dem Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF), die Maßnahmen der Flächensparoffensive kontinuierlich weiterentwickelt. Auch weitere Akteure, wie beispielsweise kommunale Spitzenverbände, Umwelt-, Wirtschaft- und sonstige Verbände, sind eng in diesen Prozess eingebunden.

Ein schonender Umgang mit Fläche und der Erhalt von Freiräumen ist jedoch nicht nur in Bayern, sondern auch in anderen europäischen Ländern ein wichtiges Thema für eine nachhaltige Raumentwicklung. Insbesondere im Alpenraum wird die zunehmende Flächeninanspruchnahme, u.a. aufgrund der topographischen Beschränkungen und der hohen Vulnerabilität gegenüber den Auswirkungen des Klimawandels, nicht nur von der Planungsebene und der Wissenschaft, sondern auch von Politik und Gesellschaft zunehmend diskutiert.

Im Rahmen der Flächensparoffensive organisiert das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie in Zusammenarbeit mit der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) und dem INTERREG Projekt „OpenSpaceAlps“ eine alpenweite Konferenz zum Thema Flächensparen und Freiraumschutz, die im Oktober in Berchtesgaden stattfinden wird. Ziel ist die Vernetzung und der Austausch von Wissenschaft und Verwaltung zu Instrumenten und „Good Practices“, um gegenseitig von den Erfahrungen anderer lernen zu können und neue Ideen und Ansätze zu entwickeln.

Zur Vorbereitung der Konferenz hat im Mai 2021 bereits ein digitaler Experten-Workshop mit Teilnehmern aus Deutschland, Österreich, der Schweiz, Italien, Frankreich, Slowenien und Liechtenstein stattgefunden. Auf den nächsten Seiten soll ein erster Einblick in die Instrumente und Erfahrungen der anderen Alpenländer gegeben werden.



Strategic online workshop — Alpine Space (alpine-space.eu)

7 Alpenländer – 7 unterschiedliche Raumplanungssysteme

Ein Vergleich von Strategien und Instrumenten im Alpenraum zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und zum Schutz von Freiräumen bietet die Herausforderung, die großen Unterschiede in den jeweiligen Raumplanungssystemen der einzelnen Länder zu berücksichtigen.

Während beispielsweise die Schweiz durch das Eidgenössische Raumplanungsgesetz recht differenzierte Vorgaben auf nationaler Ebene erlässt, gibt es in einigen anderen Ländern keine oder nur allgemeine, rein strategische Planungsdokumente auf nationaler Ebene. Slowenien wiederum ist ein zentralistischer Staat, in den meisten anderen Ländern ist jedoch die regionale Ebene von großer Bedeutung für die Raumplanung. Insgesamt zeigt sich, dass die meisten Alpenländer in der Raumplanung eine hierarchische Struktur aufweisen, bei der die höheren Verwaltungsebenen stärker strategische Dokumente erarbeiten, während die regionale bzw. insbesondere die lokale Ebene spezifische Regelungen zur Landnutzung trifft. Aber auch hier unterscheidet sich der Umfang bzw. die Zuordnung der Zuständigkeiten zwischen den Alpenländern – während in Bayern die Flächennutzungs- bzw. Bauleitplanung im Baugesetzbuch geregelt ist, fällt dies in anderen Ländern in den Wirkungsbereich der Raumplanung.

Eine direkte Übertragbarkeit von Instrumenten anderer Alpenländer ist somit in den meisten Fällen nicht gegeben. Nichtsdestotrotz führt der Austausch zu neuen Ideen und Anregungen für den Umgang mit dem Thema Flächensparen!

► Planungssysteme der Alpenländer

	Austria	France	Germany	Italy	Liechtenstein	Slovenia	Switzerland
National Level	Austrian Spatial Development Concept Sectoral Plans		Concepts and Strategies for Spatial Development Sectoral Plan (Infrastructure)		State Structure Plan	Spatial Development Strategy of Slovenia National Spatial Plans	Territorial Concept Switzerland Sectoral Plans
Regional Level (States, Cantons, Regions, Provinces, Inter-Municipal Associations)	State Development Concepts Regional Development Concepts	Regional Planning, Sustainable Development and Equality Schemes (including sectoral plans) Territorial Coherence Schemes	State Spatial Development Plans (Landscape Programmes) Regional Plans (Landscape Framework Plans)	Regional Territorial Plans, Regional Landscape Plans Provincial Territorial Coordination Plans Metropolitan Area Plans		Regional Spatial Plans	Cantonal Structure Plans
Municipal Level	Local Development Concepts Land Use Plans Regulatory Plans	(Intercommunal) Local Urban Plans	Preparatory Land Use Plans (Local Landscape Plans) Binding Land Use Plans (Green Structures Plans)	Local Development Plans Implementation Plans	Municipal Structure Plans Zoning Plans Binding Land Use Plans	Municipal Spatial Plans Detailed Municipal Spatial Plans	Land Use Plans Special Land Use Plans

■ Primarily policy / strategic guidelines ■ Primarily land-use plans ▨ Partial geographical coverage

Quelle: Land-use Planning Systems in the OECD (2017); OpenSpaceAlps - Catalogue on current planning approaches (2019)

property power of landowners ecological balance competing interests empty flats soil saving
 multilevel approach gi planning and design multitude of interests mobility infrastructure emissi
 mixed use political ambiguity promoting a high quality real estate real estate availability
 oversized building zones ecosystem services mobilisation of buildings mobilisation of land
 eaper not to high quality public space sustainable tourism settlement boundaries balance o
 liberty quality of live shadowing to reduce heat costs competition green and blue spaces
 developers' expectations price level economic pressure reducing digital divide lacking awaren
 etter communication reducing vacancy rate growth coalitions regional cooperation cost of
 ulation wishes land hoarding green mobility property power of landowners ecological bal

Innenentwicklung

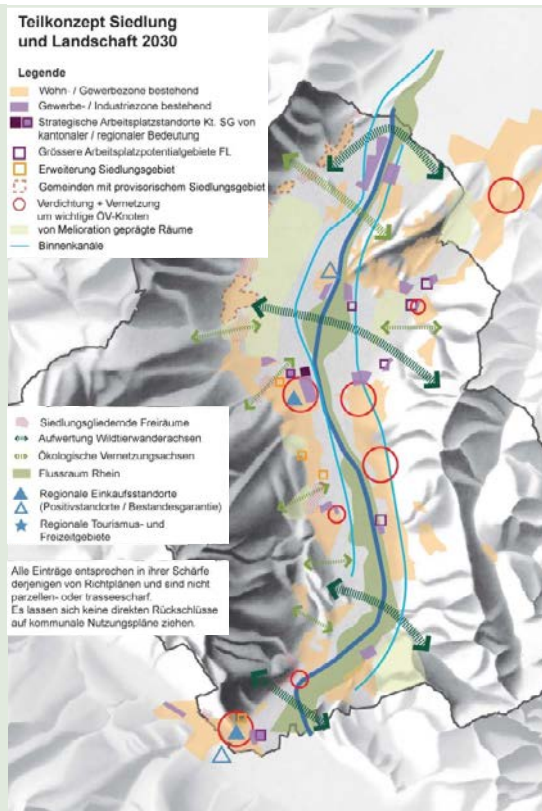
Eine flächeneffiziente Siedlungsentwicklung mit Fokus auf Innenentwicklung stellt die Gemeinden in allen Alpenländern vor entsprechende Herausforderungen: Die Kosten und die Hindernisse bezüglich der Mobilisierung von Bauland sind wichtige Aspekte, zudem muss eine nachhaltige Verdichtung mit dem Erhalt hochwertiger Grünflächen einhergehen und (klein-)klimatische Aspekte berücksichtigt werden. Zentral ist darüber hinaus die Information und Sensibilisierung der Bevölkerung, auch interkommunale bzw. regionale Kooperation ist ein wichtiger Baustein für eine abgestimmte, nachhaltige Siedlungsentwicklung.

Neben den nationalen, regionalen und lokalen Planungsdokumenten, beziehen sich weitere Ansätze in den Alpenländern beispielsweise auf das Monitoring als Grundlage für die Entwicklung von Maßnahmen, auf Förderprogramme u.a. zur Stärkung der Ortszentren, auf Informationsmedien bzw. Wissensplattformen zur Innenentwicklung, aber auch zur Altlastensanierung und auf interkommunale Strategien. Des Weiteren werden Modellprojekte, beispielsweise zur Innenentwicklung, durchgeführt und Bündnisse zwischen verschiedenen Akteure u.a. zur Leerstandserhebung und -bekämpfung geschlossen.

Beispiel Liechtenstein

Das länderübergreifende „Agglomerationsprogramm Werdenberg Liechtenstein (CH-FL)“ dient der nachhaltigen Raumentwicklung, bei der die Planung von Verkehr, Siedlung und Landschaft in funktionalen urbanen Räumen integriert vorangetrieben wird.

Auf Liechtensteiner Seite konzentriert sich die Siedlungsentwicklung und auch entsprechende Verdichtungsmaßnahmen nach dem Landesrichtplan an Haltepunkten des öffentlichen Personennahverkehrs. Dort werden Neuausweisungen an die Bevölkerungsentwicklung gekoppelt und hochwertige Verdichtungsmaßnahmen angestrebt. Zudem stellt das Liechtensteiner Agrargesetz sicher, dass in den Gemeinden 30% der Fläche für die landwirtschaftliche Produktion freigehalten wird.



Quelle: Verein Agglomeration Werdenberg – Liechtenstein, Synthesebericht 3. Generation, 2016.

► Siedlungsqualität heisst



Quelle: densipedia.ch / Espace Suisse

Beispiel Schweiz

Als Reaktion auf die zunehmende Zersiedelung in der Schweiz und die sich in der Bevölkerung bildenden, reichweitenstarken Landschaftsinitiativen wurde das Eidgenössische Raumplanungsgesetz reformiert und erhielt im Rahmen einer Volksabstimmung eine breite Mehrheit von 63% der Stimmen. Die Änderung aus dem Jahr 2014 weist präziser definierte Ziele und Grundsätze auf, zum Beispiel in Bezug auf die Mehrwertabgabe, also die Abschöpfung von planungsbedingten Mehrwerten. Ein Paradigmenwechsel zeichnete sich insbesondere hinsichtlich der Fokussierung auf Innenentwicklung statt Außenentwicklung ab. Überdimensioniert ausgewiesenes Bauland muss in einem gewissen Umfang zurückgenommen werden, gleichzeitig sind die Bedingungen für Neuausweisungen deutlich verschärft worden. Zudem müssen die Kantone Maßnahmen ergreifen, um dem Horten von Bauland entgegenzuwirken. Für eine gelungene Innenentwicklung mit hoher städtebaulicher Qualität sind aus Schweizer Sicht klare Konzepte auf kommunaler Ebene, der Einbezug der Bevölkerung und eine aktive Flächenpolitik notwendig.

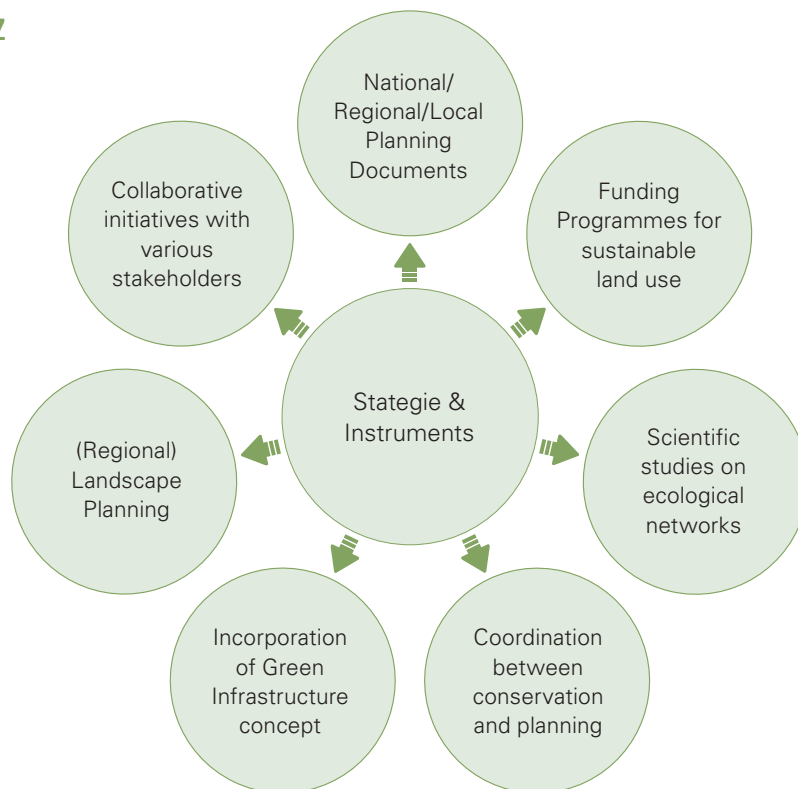


Freiraumschutz

Der Schutz von Freiräumen ist wichtige Voraussetzung für die Sicherung hochwertiger Böden und den Erhalt der Biodiversität. Für letzteres ist insbesondere die Verknüpfung verschiedener Ökosysteme über entsprechende Korridore, auch über Landesgrenzen hinweg, von hoher Bedeutung. Nicht nur im Alpenraum stehen die Freiräume u.a. durch die zunehmende Flächeninanspruchnahme und Zersiedelungstendenzen, unter Druck.

Auch beim Freiraumschutz sind vielfältige Herausforderungen zu beobachten, u.a. politischer Art, hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Tourismus und der Koordination verschiedener Verwaltungsebenen, sowie in Bezug auf finanzielle Faktoren. Diesen Herausforderungen wird in den Alpenländern bisher mit unterschiedlichen Strategien und Instrumenten begegnet.

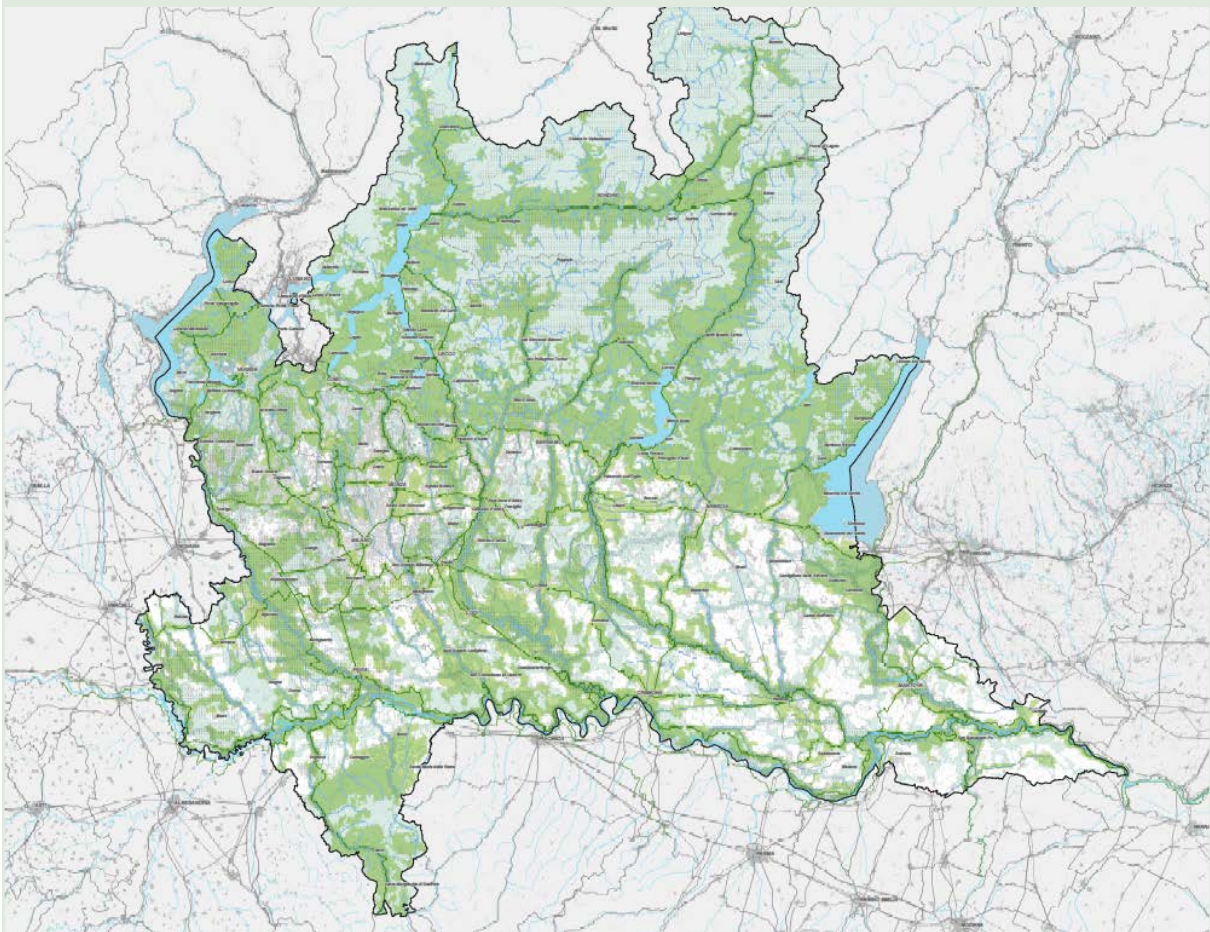
► Strategien und Instrumente zum Freiraumschutz



Quelle: Online-Workshop „Towards sustainable spatial development – transnational lessons on the safeguarding of open spaces and the reduction of land take“, 18.05.2021

Beispiel Italien

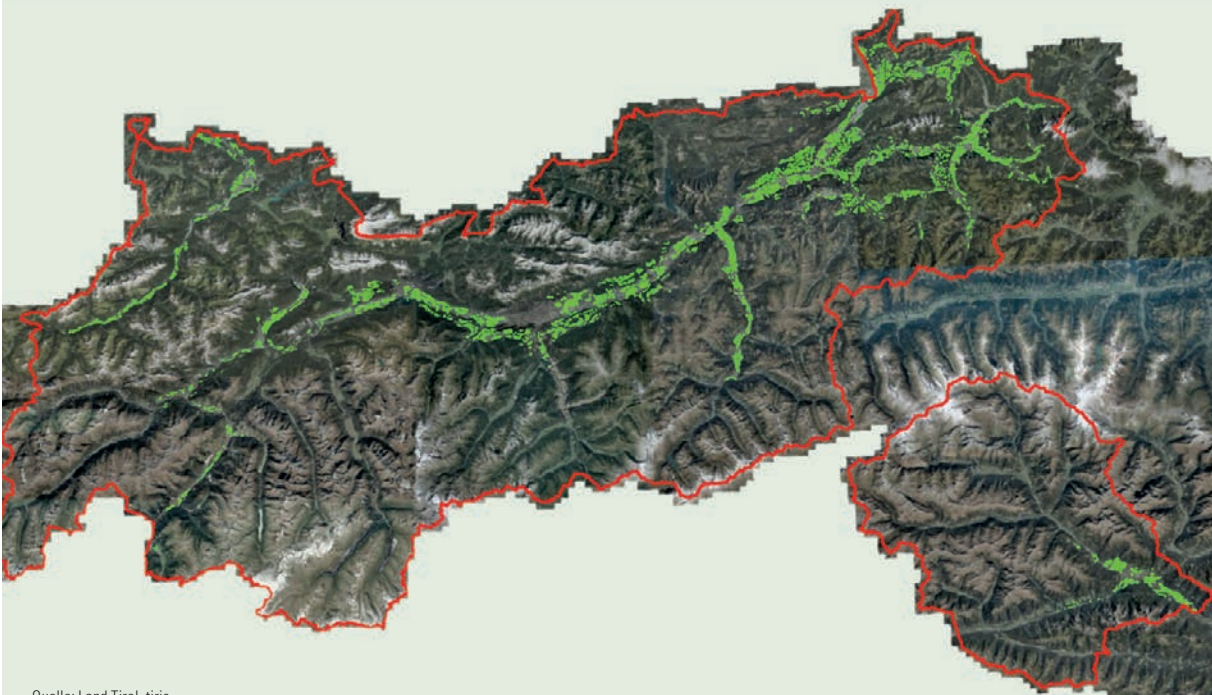
Das sogenannte „Regionale Grüne Netzwerk“ beschäftigt sich in der Lombardei in einer integrativen Herangehensweise mit Kulturlandschaft und Umweltschutz. Es basiert auf dem „Regionalen Ökologischen Netzwerk“, das um Aspekte, wie Landwirtschaft, Kultur, historisch bzw. freizeittechnisch bedeutsame Orte ergänzt wird. Das multifunktionale Regionale Grüne Netzwerk verbindet natürliche und naturnahe Infrastruktur, beeinflusst somit die Lage von Siedlungen und grauen Infrastrukturen und zielt darauf ab, die Fragmentierung von grünen Freiräumen zu vermeiden. Das Instrument ist sowohl auf der regionalen als auf der lokalen Ebene verankert.



Quelle: Regione Lombardia

Beispiel Tirol (Österreich)

Das Instrument der „Landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen“ dient dem Schutz von hochwertigen Agrarflächen vor der Umwandlung in Bauland. Landwirtschaftliche Vorsorgeflächen verhindern sowohl die Ausweisung von Siedlungserweiterungsgebieten in den Örtlichen Raumordnungskonzepten als auch die Baulandwidmung durch die Gemeinden. Der Flächendruck ist in Tirol, auch aufgrund der Topographie und entsprechend geringer Anteile an Dauersiedlungsraum, hoch. Die Landwirtschaftlichen Vorsorgeflächen umfassen einen Anteil von 22% des Tiroler Dauersiedlungsraumes. Die Abgrenzung findet anhand dreier Kriterien statt: Bodenfruchtbarkeit, Flächengröße und Hangneigung.



Quelle: Land Tirol, tiris

Beispiel Frankreich

Im französischen Alpenraum begleiten zwei sich ergänzende Gremien das Thema Flächensparen in den Planungsprozessen. Sowohl das auf Ebene der Départements verankerte Komitee für den Erhalt natürlicher, land- und forstwirtschaftlicher Räume (CDPENAF), als auch das Komitee für Raum und Urbanistik mit Bezug zum Alpenraum erstellen rechtliche Hinweise in den Planungsverfahren. Diese beziehen sich insbesondere auf die Flächeninanspruchnahme und (Frei-)Raumqualitäten. In den Gremien arbeiten Mitarbeiter lokaler Verwaltungen, Umweltschutzorganisationen, Akteure aus der Land- bzw. Forstwirtschaft und zum Teil auch Vertreter weiterer Wirtschaftszweige zusammen.

Flächensparen im Einzelhandel und bei Gewerbe

Die Diskussionen zum Flächensparen fokussieren sich häufig besonders auf Wohnentwicklungen. Aber auch Infrastruktur, Einzelhandel und Gewerbeentwicklungen können flächenintensiv sein. Wie gehen andere Alpenländer damit um? Was für Herausforderungen haben diese zu verzeichnen?

Die im Rahmen des Experten-Workshops diskutierten und hier vorgestellten Instrumente und Ansätze geben einen ersten Einblick in den Umgang der anderen Alpenländer mit den Themen Flächensparen und Freiraumschutz. Wir freuen uns auf weitere Diskussionen zu „Good Practices“ aus den sieben Alpenländern während der Konferenz im Oktober und werden an dieser Stelle gerne wieder darüber berichten.

Beispiel Tirol (Österreich)

Viele Supermärkte in Tirol, aber auch in den anderen Alpenländern, sind durch einstöckige Gebäude und große Parkplatzflächen gekennzeichnet. Um dieser flächenintensiven Bauweise zu begegnen, hat Tirol im letzten Jahr neue Regelungen für Einzelhandelsentwicklungen größer als 300 m² eingeführt, nach denen eine mehrstöckige Bauweise in Kombination mit mindestens einer anderen Nutzung vorzunehmen ist und gleichzeitig ein Großteil der Parkflächen in Tiefgaragen oder Parkdecks verlegt werden muss.

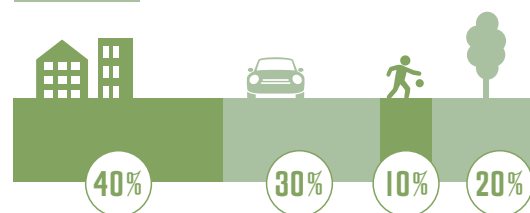
Bodensparende Bebauung



Beispiel Slowenien

In Slowenien wird momentan ein Handbuch zur Begrenzung des Versiegelungsgrades von Bauland erarbeitet. Für unterschiedliche Nutzungsarten wird dabei ein Index für versiegelte bzw. unversiegelte Anteile angegeben. Ziel ist der Erhalt größerer Anteile von Grün- bzw. Freiflächen.

Einzelhandel



Gewerbegebiet



Quelle: Republic of Slovenia, Ministry of the Environment and Spatial Planning

Kommunalbefragung

„Siedlungsentwicklung und Flächenmanagement“

Pilotprojekt Mittelfranken“

Neben Ideen und Inspirationen aus dem Ausland, steht für uns bei der Weiterentwicklung der Flächensparoffensive der Bayerischen Staatsregierung die Zusammenarbeit mit regionalen und lokalen Partnern an erster Stelle.

In diesem Sinne werden die Flächensparmanagerinnen bei der Regierung von Mittelfranken im Rahmen eines Pilotprojektes eine Kommunalbefragung durchführen, um mehr über die kommunalen Bedarfe im Hinblick auf die Themen „Siedlungsentwicklung und Flächenmanagement“ zu erfahren und die regionalen Unterstützungstätigkeiten zielgerichtet danach ausrichten zu können.

Mit den Kommunen Seite an Seite gilt es Natur und landwirtschaftliche Flächen zu erhalten, Ortskerne neu zu beleben und Erschließungs- und Folgekosten zu reduzieren. Gleichzeitig liegt die Herausforderung darin, ausreichend Wohnraum zur Bewältigung des demographischen Wandels zu schaffen und den Bedarf an Gewerbeflächen für eine positive wirtschaftliche Entwicklung zu decken.

Wir möchten Sie dazu ermuntern, die Chance zu nutzen, die künftige Ausrichtung aktiv mitzugestalten und Handlungsdefizite und -bedarfe klar zu benennen.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Herausgeber



Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie
Prinzregentenstraße 28 - 80538 München - Postanschrift 80525 München
Tel. 089 2162-0 - Fax 089 2162-2760
info@stmwi.bayern.de - www.stmwi.bayern.de
Gestaltung: Technisches Büro im StMWi

Inhaltliche Zusammenstellung:
StMWi - Abteilung Landesentwicklung - Referat Raumordnung und Fachplanung
Stand: Juni 2021

Hinweis

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bayerischen Staatsregierung herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern im Zeitraum von fünf Monaten vor einer Wahl zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden.

Dies gilt für Landtags-, Bundestags-, Kommunal- und Europawahlen. Missbräuchlich ist während dieser Zeit insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben von parteipolitischen Informationen oder Werbemitteln. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Staatsregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Den Parteien ist gestattet, die Druckschrift zur Unterrichtung ihrer eigenen Mitglieder zu verwenden.

Die Druckschrift wurde mit großer Sorgfalt zusammengestellt. Gewähr für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhalts kann dessen ungeachtet nicht übernommen werden.