



## **Schriftliche Anfrage**

der Abgeordneten **Annette Karl SPD**  
vom 30.07.2021

### **Flächensparen als Grundsatz im Landesentwicklungsprogramm**

Im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms (LEP) zum 01.01.2020 wurden mit zwei Grundsätzen unter Punkt 3.1 Flächensparen zur Ausweisung von Bauflächen Berücksichtigungen beschrieben, unter denen sowohl ortsspezifische Gegebenheiten wie auch die demografische Entwicklung gewürdigt werden. Bei der Ausweisung von neuen Baugebieten prüfen die Regierungen, ob diese Grundsätze durch die Kommunen beachtet werden.

Ich frage die Staatsregierung:

1. Wurde seit der letzten Fortschreibung des LEP einer Kommune durch die Regierungen die Ausweisung eines neuen Baugebietes oder Gewerbegebietes nicht genehmigt? ..... 2
2. Wurde seit der letzten Fortschreibung des LEP einer Kommune durch die Regierungen die Ausweisung eines neuen Baugebietes oder Gewerbegebietes nur unter Auflagen, z. B. kleinere Fläche, genehmigt? ..... 2
3. a) Wie werden ortsspezifische Gegebenheiten definiert? ..... 3  
b) Anhand welcher Kennzahlen wird dann eine positive oder negative Stellungnahme der Regierungen vorgenommen? ..... 3
4. a) Wie wird die demografische Entwicklung definiert? ..... 3  
b) Ab welcher Über- bzw. Unterschreitung der demografischen Entwicklung zum Landesdurchschnitt werden negative oder positive Stellungnahmen der Regierungen vorgenommen? ..... 3

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

# Antwort

**des Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie**  
vom 13.09.2021

Vorbemerkung:

Im Einleitungstext der Schriftlichen Anfrage werden die im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms (LEP) zum 01.01.2020 aufgenommenen Grundsätze „3.1 Flächensparen“ als Grundlage der Anfrage erwähnt. Die Grundsätze unter Punkt „3.1 Flächensparen“ sind bereits seit dem Jahr 2013 im LEP enthalten. Im Januar 2020 wurde jedoch die Auslegungshilfe „Anforderungen an die Prüfung des Bedarfs neuer Siedlungsflächen für Wohnen und Gewerbe im Rahmen der landesplanerischen Überprüfung“ herausgegeben.

Diese soll sicherstellen, dass die im LEP enthaltenen Festlegungen zum schonenden Umgang mit Fläche und die damit verbundenen Vorgaben für nachfolgende Planungen bayernweit einheitliche Anwendung finden (neben LEP G 3.1, u. a. auch Z 1.2.1 und Z 3.2). Im Folgenden werden die Fragen somit nicht auf die Fortschreibung des LEP, sondern auf die Veröffentlichung der Auslegungshilfe bezogen.

## **1. Wurde seit der letzten Fortschreibung des LEP einer Kommune durch die Regierungen die Ausweisung eines neuen Baugebietes oder Gewerbegebietes nicht genehmigt?**

Sofern Bauleitplanungen genehmigungspflichtig sind, sind für diese in der Regel die Landratsämter zuständig. Die höheren Landesplanungsbehörden sind somit zumeist nur im Rahmen der Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange (§ 4 Baugesetzbuch – BauGB) mit der Bauleitplanung der Gemeinden befasst und geben entsprechende Stellungnahmen ab, die auch die Vereinbarkeit der Planung mit den Grundsätzen und Zielen des LEP prüfen, die auf eine flächeneffiziente Siedlungsentwicklung hinwirken. Für Bauleitpläne gilt das Abwägungsgebot; Gemeinden sind somit dazu verpflichtet, die betroffenen Belange unter Berücksichtigung der eingegangenen Einwendungen und Stellungnahmen abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Grundsätze der Raumordnung begründen eine Berücksichtigungspflicht bei Abwägungsentscheidungen der Gemeinden, sie sind jedoch – anders als Ziele der Raumordnung – durch eine sachgerechte Abwägung überwindbar (§ 4 Raumordnungsgesetz – ROG).

Das Ergebnis der Stellungnahmen wird von den Regierungen zumeist als Planungsstand erfasst, aus der Dokumentation geht jedoch nicht der jeweilige Grund hervor, der zu einer negativen Stellungnahme geführt hat. Aufgrund der Vielzahl an begutachteten Bauleitplanungen im Zeitraum von Januar 2020 bis Juli 2021 ist eine nachträgliche Erhebung der Gründe für negative Stellungnahmen nicht möglich. Somit können an dieser Stelle keine quantitativen Aussagen gemacht werden.

Grundsätzlich erfolgt von den Regierungen in der Regel keine Ablehnung im Verfahren nach § 4 Abs. 1 BauGB. Bei unzureichenden Bedarfsnachweisen wird gegenüber der Kommunen eine Qualifizierung dieser Nachweise eingefordert. Kommunen wird die Möglichkeit zur Nachbesserung gegeben, in den meisten Fällen erfolgt daraufhin eine verbesserte Begründung des Bedarfs, sodass die Planung im Verfahrensschritt nach § 4 Abs. 2 BauGB diesbezüglich landesplanerisch akzeptiert werden kann. Nur in wenigen Fällen stimmen die Bauleitplanentwürfe in diesem Verfahrensschritt nicht mit den einschlägigen Erfordernissen der Raumordnung zum Flächensparen (LEP Z 1.2.1, G 3.1, Z 3.2) überein. Ein unzureichender Bedarfsnachweis ist zudem zumeist nicht allein ursächlich für die Ablehnung, sondern meist die Kombination mit anderen Erfordernissen der Raumordnung.

## **2. Wurde seit der letzten Fortschreibung des LEP einer Kommune durch die Regierungen die Ausweisung eines neuen Baugebietes oder Gewerbegebietes nur unter Auflagen, z. B. kleinere Fläche, genehmigt?**

Der Anteil der Stellungnahmen der Regierungen, die im Verfahrensschritt nach § 4 Abs. 1 BauGB wegen des Bedarfsnachweises kritisch ausfallen und im Verfahrensschritt nach

§ 4 Abs. 2 BauGB positiv beurteilt werden können, ist relativ hoch. Dazu tragen insbesondere direkte Beratungsgespräche mit den Kommunen bei. Meist führen verbesserte Begründungen, also eine Qualifizierung des Bedarfsnachweises, zu einer positiven Beurteilung. In einigen Fällen wird zudem der Flächenumfang der Bauleitplanung reduziert bzw. es werden Baulandreserven an anderer Stelle aus dem Flächennutzungsplan zurückgenommen oder es wird eine abschnittsweise Entwicklung festgelegt.

### **3. a) Wie werden ortsspezifische Gegebenheiten definiert?**

Hier wird auf die Begründung zu LEP G 3.1 „Flächen sparen“ verwiesen: „Flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen bedürfen einer unterschiedlichen Umsetzung in Abhängigkeit von den ortsspezifischen Gegebenheiten, wie u. a. den vorhandenen Siedlungsstrukturen [z. B. den ortsüblichen Bebauungsdichten], dem Ortsbild oder der Topographie.“

### **b) Anhand welcher Kennzahlen wird dann eine positive oder negative Stellungnahme der Regierungen vorgenommen?**

In der Auslegungshilfe werden die notwendigen (Struktur-)Daten zur Beurteilung des Bedarfs an zusätzlicher Siedlungsfläche detailliert aufgeführt (s. Anlage S. 2 ff.).

Neben statistischen Daten zur Einwohner- und Haushaltsentwicklung werden somit u. a. auch raumstrukturelle Belange (Einstufung im Zentrale-Orte-System, Gebietskategorie gem. LEP), die Verkehrsanbindung und die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik berücksichtigt.

Diese Liste ist nicht abschließend, sondern kann durch weitere statistische Indikatoren und nachvollziehbar dargelegte Statistiken der Gemeinde sowie verbal-argumentative Begründungen u. a. zur konkreten Nachfragesituation und zu Zielvorstellungen der Siedlungsentwicklung ergänzt werden.

Um eine dem Einzelfall gerecht werdende Bewertung des Bedarfs vornehmen zu können, müssen neben Angaben zur Struktur der Gemeinde auch bestehenden Flächenpotenziale und der prognostizierte Bedarf nachvollziehbar dargelegt werden.

### **4. a) Wie wird die demografische Entwicklung definiert?**

Hier wird auf die Begründung zu LEP Z. 1.2 „Demografischer Wandel“ verwiesen: „Der demografische Wandel äußert sich in Bayern in einer mittel- bis langfristigen Abnahme der Bevölkerung, einem Anstieg des Durchschnittsalters der Bevölkerung und einer Abnahme der Erwerbspersonenzahl. Langfristig niedrige Geburtenraten sind die Hauptursache des demografischen Wandels. [...] Diese Entwicklung kann auch durch Migrationsbewegungen nicht ausgeglichen, sondern allenfalls abgemildert werden. Die bayerischen Teilräume sind vom demografischen Wandel in unterschiedlicher Weise betroffen. So werden neben einigen wenigen, die auch künftig noch mit einem Bevölkerungszuwachs rechnen können, zahlreiche Teilräume z. T. einen erheblichen Bevölkerungsrückgang zu erwarten haben [...].“

Dieses Nebeneinander von Schrumpfung und Wachstum kann zu einer Verschärfung räumlicher Disparitäten führen, was die Verwirklichung des Leitziels der Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen erschwert.“

### **b) Ab welcher Über- bzw. Unterschreitung der demografischen Entwicklung zum Landesdurchschnitt werden negative oder positive Stellungnahmen der Regierungen vorgenommen?**

Wie in der Antwort zu Frage 3b dargestellt, basieren die Stellungnahmen der Regierungen auf einer Vielzahl unterschiedlicher Indikatoren, die nicht nur auf die demografische Entwicklung abzielen, sondern beispielsweise auch raumstrukturelle Belange, die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik, Informationen zu bestehenden Flächenpotenzialen und siedlungsstrukturelle Entwicklungsleitlinien der Gemeinde berücksichtigen. Grundsätzlich werden keine pauschalen Bewertungen statistischer Kennzahlen zur Bevölkerungs-

entwicklung vorgenommen; es findet jeweils eine in den ortsspezifischen Kontext eingeordnete Einzelfallbetrachtung des Bedarfs an zusätzlicher Siedlungsfläche statt. Der Fokus liegt dabei auf einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, die sich an der Erhaltung und angemessenen Weiterentwicklung der gewachsenen Siedlungsstrukturen orientiert.

**Auslegungshilfe**

**Anforderungen an die Prüfung**

**des Bedarfs neuer Siedlungsflächen für Wohnen und Gewerbe**

**im Rahmen der landesplanerischen Überprüfung**

Stand: 07. Januar 2020

**I. Grundlagen der Überprüfung**

Die Landesplanung setzt als überörtliche, überfachliche Planung mit den Festlegungen des Bayerischen Landesplanungsgesetzes und des Landesentwicklungsprogramms Bayern einen Rahmen für nachfolgende Planungsebenen. Ziele der Raumordnung sind dabei gemäß Art. 3 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG) zu beachten, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen (vgl. auch § 1 Abs. 7 BauGB).

In Umsetzung der in Art. 5 Abs. 2 BayLplG als Leitmaßstab der Landesplanung formulierten nachhaltigen Raumentwicklung trifft die Landesplanung zahlreiche Festlegungen zur Flächenschonung und zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke.

Um diesen Festlegungen gerecht zu werden, bedarf es bei der Planung neuer Siedlungsflächen einer Prüfung, ob für diese ein hinreichender Bedarf besteht, der in Abwägung mit anderen Belangen, die Flächeninanspruchnahme rechtfertigt (vgl. LEP 1.2.1 und 3.1). Insbesondere aber erfordert Ziel LEP 3.2 „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“, dass vor Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungszwecke im bauplanungsrechtlichen Außenbereich zunächst sämtliche Potentiale der Innenentwicklung genutzt wurden.

Die Prüfung der Landesplanungsbehörden, ob Bauleitplanungen den genannten Anforderungen gerecht werden, erfolgt einheitlich anhand dieser Hinweise.

Maßgeblich für die Inanspruchnahme neuer Flächen zu Siedlungszwecken ist eine ausreichende Begründung hierfür durch die Gemeinde.

## **II. Erforderliche Angaben des Plangebers**

Um eine dem Einzelfall der planenden Gemeinde gerecht werdende Bewertung des Bedarfs vornehmen zu können, müssen der prüfenden Landesplanungsbehörde Angaben zur Struktur der Gemeinde, des Landkreises und der Region, zu bestehenden Flächenpotenzialen sowie zum prognostizierten Bedarf vorliegen.

### **1. Strukturdaten**

Anhand insbesondere folgender Strukturdaten kann die Landesplanungsbehörde u. a. beurteilen, inwiefern sich ein zusätzlicher Bedarf an Siedlungsflächen aus den Rahmenbedingungen der Gemeinde, des Landkreises und der Region begründen lässt und den landesplanerischen Zielsetzungen entspricht:

- Einwohnerzahl der Gemeinde
- Einwohnerentwicklung der Gemeinde der letzten zehn Jahre
- Einwohnerzahl gemäß der Bevölkerungsvorausberechnung des LfStat für das Zieljahr der Planung
- Bevölkerungsprognose des Landkreises
- Durchschnittliche Haushaltsgröße
- Einstufung im Zentrale Orte-System
- Gebietskategorie gem. LEP
- Verkehrsanbindung
- Wirtschaftliche Entwicklungsdynamik der Gemeinde, des Landkreises und der Region

Darüber hinaus können weitere Indikatoren u. a. zu Zielvorstellungen der Gemeinde und zur Siedlungsdichte berücksichtigt werden.

## 2. Bestehende Flächenpotenziale in der planenden Gemeinde

Um den Bedarf an zusätzlichen Siedlungsflächen festzustellen, sind zunächst die bestehenden Flächenpotenziale zu ermitteln, die vorrangig gegenüber neuen Flächen zu nutzen sind.

Folgende Flächen sind hierbei gemeindeweit einzubeziehen, sofern dort die beabsichtigte Nutzung zulässig wäre:

- Im Flächennutzungsplan dargestellte Flächen, für die kein Bebauungsplan besteht.
- Unbebaute Flächen, für die Baurecht besteht.
- Baulücken, Brachen und Konversionsflächen im unbeplanten Innenbereich.
- Möglichkeiten der Nutzung leerstehender, un- und untergenutzter Gebäude.
- Möglichkeiten der Nachverdichtung bereits bebauter Flächen.

Die Flächenpotenziale sollen innerhalb einer Gemeinde den einzelnen Gemeindeteilen zuordenbar sein.

Wegen unterschiedlicher Verfügbar- oder Nutzbarkeit stehen diese Flächen zum Planungszeitpunkt gegebenenfalls nicht in vollem Umfang als Bauflächen zur Verfügung. Dies kann in begründeten Fällen von den Landesplanungsbehörden anhand von Angaben zur Verfügbarkeit oder Nutzbarkeit berücksichtigt werden. Um den dargelegten Erfordernissen der Raumordnung gerecht zu werden, kann die fehlende Verfügbarkeit nur berücksichtigt werden, wenn die Gemeinde eine Strategie zur Aktivierung der vorhandenen Potenziale und die Ergebnisse der Umsetzung dieser Strategie dargelegt hat.

Ein geeignetes Instrument zur dauerhaften Erfassung und Aktivierung bestehender Flächenpotenziale ist das Flächen- oder Leerstandsmanagement. Das Landesamt für Umwelt stellt dazu kostenfrei ein Programm zur Verfügung, mit dessen Hilfe das Flächenmanagement deutlich erleichtert wird. Diese Flächenmanagement-Datenbank kann unter folgender Adresse bezogen werden: <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm>. Leerstandserhebungen und Flächenmanagements sind u. a. im Rahmen des Regionalmanagements förderfähig. Ergänzend dazu stellt die Ländliche Entwicklung mit dem Vitalitäts-Check ein Analyseinstrument zur Innenent-

wicklung für Dörfer und Gemeinden zur Verfügung. Die Anwendung selbst sowie umfassende Informationen dazu stehen unter <http://www.stmelf.bayern.de/cms01/landentwicklung/dokumentationen/059178/index.php> bereit.

Weitere Hinweise können außerdem den Planungshilfen für die Bauleitplanung p18/19 des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr entnommen werden, die unter [www.bestellen.bayern.de](http://www.bestellen.bayern.de) zu bestellen sind.

### **3. Angaben zum Bedarf an Siedlungsflächen**

Zur Prüfung der Übereinstimmung der Planung mit den Erfordernissen der Raumordnung hinsichtlich der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kommt der Nachvollziehbarkeit und Begründung des ermittelten Bedarfs neuer Siedlungsflächen ein besonderer Stellenwert zu. Hierbei sind örtliche und regionale Besonderheiten in der Bewertung zu berücksichtigen.

#### **3.1 Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs**

Bedarf an zusätzlichen Wohnbauflächen ergibt sich ganz vorrangig aus Bevölkerungszuwächsen. Die zu erwartenden Bevölkerungszuwächse ergeben sich aus den Bevölkerungsvorausberechnungen des Landesamtes für Statistik. Diese stellen keine Prognose dar und sind daher bei der Beurteilung zusätzlichen Wohnbauflächenbedarfs im Kontext mit den weiteren Strukturdaten der Gemeinde zu sehen. Daneben sollten zur Einordnung der Entwicklung auch die Bevölkerungsprognosen für den jeweiligen Landkreis bzw. ggf. der Region herangezogen werden.

Anhand des ermittelten Einwohnerzuwachses im Planungszeitraum, der durchschnittlichen Haushaltsgröße sowie der Raumansprüche der Wohnbevölkerung ist der Bedarf an Wohnbauflächen unter Heranziehung ortsüblicher Bebauungsdichten und gleichzeitiger Berücksichtigung anzustrebender flächensparender Bauweisen und Erschließungsformen zu ermitteln.

Der Bedarf zusätzlicher Wohnbauflächen ergibt sich aus der Subtraktion der vorhanden Flächenpotenziale von dem ermittelten Wohnbauflächenbedarf. In-



sofern sind auch negative Bedarfe an zusätzlichen Wohnbauflächen regelmäßig möglich. Für jede Gemeinde ist jedoch in geringem Umfang ein Ersatzbedarf für Abbruch, Sanierung oder Umnutzung bestehender Wohnbauflächen anzuerkennen. Entscheidend ist stets die Begründung des Bedarfs im Einzelfall unter Berücksichtigung der Bemühungen zur Innenentwicklung.

### **3.2 Ermittlung des Bedarfs gewerblich genutzter Flächen**

Ein Bedarf an neuen gewerblich genutzten Flächen kann sich entweder durch zusätzlichen Flächenbedarf ortsansässiger Unternehmen oder durch Neuansiedlungen ergeben. Diese Bedarfe sind zu prüfen und vor dem Hintergrund flächensparender Erschließungs- und Bauformen zu bewerten.

Wesentliche Anforderung ist auch bei der Begründung des Bedarfs gewerblich genutzter Flächen die Gegenüberstellung bestehender Potenzialflächen, die vorrangig zu nutzen sind, mit dem ermittelten Bedarf. Als Potenzialflächen kommen grundsätzlich im Flächennutzungsplan dargestellte oder im Bebauungsplan festgesetzte Misch-, Gewerbe- und Industrieflächen bzw. -gebiete sowie freie, unbebaute Flächen, für die Baurecht besteht, in Betracht. Sofern diese aus Gründen der Verfügbarkeit oder Nutzbarkeit nicht als bestehende Potenziale gewertet werden sollen, muss die Gemeinde entsprechende Mobilisierungsstrategien und die Ergebnisse der Umsetzung dieser Strategien darlegen.

Darüber hinaus ist die mögliche Beteiligung an interkommunalen Gewerbegebieten zur Befriedung des ermittelten Bedarfs zusätzlicher Gewerbeflächen zu prüfen.

Bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen für Gewerbe ist die Bedarfsüberprüfung aufgrund des konkreten Vorhabens auf die Prüfung der Möglichkeit einer Realisierung im Innenbereich bzw. beplanten Bereich beschränkt.

### **4. Abschätzung der Folgekosten einer Bauleitplanung**

Flächeninanspruchnahmen erfolgen durchaus auch in der Annahme, dass eine Neuplanung leichter und günstiger als eine Nutzung der bestehenden Potenzi-

ale sei. Die für die Gemeinde entstehenden Folgekosten einer Siedlungsflächenplanung sollten deshalb im Rahmen der Abwägung über diese Planung unbedingt berücksichtigt werden. Zur Ermittlung der zu erwartenden Folgekosten, stellt das Bayerische Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr einen FolgekostenSchätzer zur Verfügung. Nähere Informationen hierzu sind unter folgender Internetadresse zu beziehen: <https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/flaechensparen/folgekostenschaetzer/index.php>.