

## **Reduzierung des Flächenverbrauchs als nationales Ziel und regionale Herausforderung – eine exponierte Problemlage im Biosphärenreservat Rhön**

Erich Ott

### **Einleitung**

Die Fläche eines Landes ist nicht vermehrbar, sieht man von den unbedeutenden Bodengewinnungen im Küstenbereich einmal ab. Sie ist als Boden neben Luft und Wasser die Grundlage jeder menschlichen Existenz. In einem relativ dicht besiedelten Land wie Deutschland ist sie im volkswirtschaftlichen Sinne ein knappes und begehrtes Gut. Im biologisch-ökologischen Sinne ist Fläche mit ihren natürlichen Bodenfunktionen die Basis menschlichen Lebens, die ökosystemare Grundlage der Vielfalt der Arten in Flora und Fauna auf der Erde und substanzielle Voraussetzung zur Erzeugung dessen, was wir zum Leben benötigen.

Nutzung, Inanspruchnahme oder Verbrauch von Flächen<sup>1</sup> durch den Menschen in unterschiedlichen Formen (Siedlung, Gewerbe, Verkehr, Sport- und Freizeiteinrichtungen, aber auch Altlasten, Depo-nien etc.) bedeuten, dass:

1. ihre natürlichen, landwirtschaftlichen, forstwirtschaftlichen etc. Funktionen und Dimensionen in entsprechendem Umfang reduziert werden;
2. sie durch Bebauung, Versiegelung etc. beispielsweise als Siedlungs-, Gewerbe- und Verkehrsflächen genutzt werden, mit einer bestimmten Dichte in der Bebauung und einem bestimmten Grad an Versiegelung;
3. damit der Verlust von wichtigen Schutzfunktionen, z.B. hinsichtlich der Folgen des Klimawandels, der Hochwasserregulierung etc. verbunden sind;
4. die Zerschneidung von Landschaften, Einschränkungen und Zerstörung von natürlichen oder naturnahen Lebensräumen weiter voranschreitet.

Aus dieser Tendenz der zunehmenden Flächeninanspruchnahme in Deutschland folgt, dass der Anteil der Flächen, die für den natürlichen Erhalt der Ressourcen, die ökologischen Regulierungen unserer Lebensgrundlagen und für die Erzeugung von land- und forstwirtschaftlichen Produkten notwendig sind, sich drastisch verringert. Der Flächenverbrauch im heutigen Ausmaß in Deutschland ist eine unverantwortliche Gefährdung im Hinblick auf eine nachhaltige Zukunftsvorsorge für Mensch und Natur.

---

<sup>1</sup> Die Begriffe Flächenverbrauch und Flächeninanspruchnahme werden in der Literatur sowohl unterschiedlich als auch für den gleichen Sachverhalt mit unterschiedlichen Akzentuierungen hinsichtlich der Nutzungsintensität verwendet.

## Entwicklungen und Probleme in Deutschland

Im Zeitraum von 1992 bis 2007 erhöhte sich die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland von 40.305 km<sup>2</sup> auf 46.789 km<sup>2</sup>. Dies ergibt eine Zunahme um 16,1 %, was im jährlichen Durchschnitt einer *täglichen Zunahme um ca. 120 ha* entspricht.<sup>2</sup>

Aktuell liegt der *Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrsflächen bei etwa 113 ha pro Tag!*<sup>3</sup> Das bedeutet täglich in Deutschland den Verlust einer Fläche, die der Größe von ca. 160 Fußballplätzen (jeweils ca. 0,7 ha) entspricht.

Dass es so nicht weitergehen kann, ist heute offensichtlich und eigentlich auch unbestritten. Seit Jahren wird die Reduzierung des Flächenverbrauchs massiv gefordert, jedoch ohne wirklich durchgreifende Maßnahmen seitens des Gesetzgebers. Derzeit gibt es allerdings im politischen Raum erkennbare ernsthafte Absichten und Bestrebungen dazu.

So hat die Bundesregierung in der „Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“ die Zielsetzung beschlossen, bis zum Jahr 2020 die Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen *auf höchstens 30 ha pro Tag zu reduzieren, d.h., den Flächenverbrauch um etwa 74 % zu senken.*<sup>4</sup> Damit soll ein Beitrag zur Erhaltung und Stabilisierung der natürlichen Artenvielfalt und genetischen Potenziale geleistet werden, die Voraussetzung und Grundlage für die langfristige Sicherung der Lebensgrundlagen und für die Bewältigung der Folgen des Klimawandels auf der Erde sind.

Der Anspruch einer *Reduzierung um 74 %* ist hoch. Wirksame Maßnahmen, um das Ziel zu erreichen, sind in der Diskussion und angekündigt, sie müssen nun aber auch auf allen Ebenen entwickelt und umgesetzt werden. Die Verantwortlichen in Bund, Ländern und natürlich in den Städten, Landkreisen und Gemeinden sind zu wirksamen Anstrengungen aufgefordert.

## Ursachen und Folgen der enormen Flächeninanspruchnahme

Der Flächenverbrauch in der genannten Größenordnung ist z.T. durch spezifische regionale und örtliche Strukturen geprägt (Großstadregionen, Flughäfen, große Verkehrsstrassen etc.), er hat aber auch grundlegende Ähnlichkeiten in fast allen Regionen und Kommunen.

Zwei wesentliche Ursachen des Flächenverbrauchs sind hier zu benennen, die sowohl in städtischen Räumen, jedoch auch ganz besonders im ländlichen Raum herausragende Bedeutung haben<sup>5</sup>:

1. Extensive Gewerbeflächenausdehnung und -ausweisung (Erschließung auf Vorrat), auch forciert durch eine kostengünstige großflächige Flachbauweise von Betrieben und erheblicher Flächenvorrathaltung. Gewerbeflächen auf neu ausgewiesenen, bisher unbebauten Flächen wer-

---

<sup>2</sup> BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (BfN) (Hg.) 2008: Stärkung des Instrumentariums zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Empfehlungen des Bundesamtes für Naturschutz, Bonn Bad Godesberg, S. 4.

<sup>3</sup> Ebd. Darin sind auch die Gewerbeflächen enthalten, wovon etwa die Hälfte direkt bebaut und versiegelt sind.

<sup>4</sup> BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (BMU) (Hg.) 2007: Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, vom Bundeskabinett am 7. November 2007 beschlossen, Berlin, S. 78. Diese „Biodiversitätsstrategie“ ist insbesondere auch gegenüber der 9. Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD), die im Mai 2008 mit 190 Vertragsstaaten in Bonn tagte, die entsprechende Verpflichtung Deutschlands.

<sup>5</sup> Siehe BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ, a.a.O., S. 6.

den gerade im Stadtumland und in ländlichen Regionen sehr preiswert oder gar kostenfrei bzw. zu einem symbolischen Preis angeboten. Nicht mehr genutzte Gewerbe- und Industrieflächen werden dagegen häufig nicht wieder als gewerbliche Nutzflächen reaktiviert und angeboten, u.a. wegen befürchteter hoher Sanierungsrisiken bzw. -erfordernisse, was jedoch häufig eine ungeprüfte Annahme ist.

2. Das Einfamilienhaus mit Garten am Stadtrand oder auf der grünen Wiese am Dorfrand ist nach wie vor eine vielfach bevorzugte Wohnform und steht für Wohn- und Lebensqualität besonderer Art, auch gegenüber dem wirtschaftlich weitaus günstigeren und weniger flächenintensiveren Mehrfamilienhaus oder der Umnutzung innerörtlicher/innerstädtischer Gebäude und den Chancen, neue Wohn- und Lebensformen zu praktizieren. Folgen dieser Entwicklung sind u.a. eine nach wie vor fortschreitende Zersiedlung der Landschaft, der Verlust von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen und eine insgesamt noch immer zunehmende Wohnfläche pro Kopf der Bevölkerung in Deutschland, trotz gegenläufiger demographischer Entwicklungen<sup>6</sup>.

Diese beiden genannten zentralen Ursachen des Flächenverbrauchs haben häufig seitens der bereitstellenden Kommunen eine tragende Motivation in der Hoffnung, mit der Ausweisung von Gewerbeflächen neue Betriebe anzusiedeln und mit Wohnneubaugebieten den Zuzug von neuen Einwohnern zu bewirken. Nicht zuletzt ist damit häufig auch die Absicht verbunden, den realen oder erwarteten demographischen Negativsaldo auszugleichen sowie ein dynamisches Image und den Eindruck von Stabilität der Gemeinde zu dokumentieren. Gerade in den ländlichen Regionen spielen sich diese Arten von Aktivitäten oft in einem Konkurrenzkampf mit den Nachbargemeinden ab, mit der Folge eines insgesamt überdimensionierten Flächenverbrauchs, wie dies auch im Biosphärenreservat Rhön der Fall ist.

### **Regionale Entwicklungen und Flächenverbrauch im Raum des Biosphärenreservats Rhön**

Mit der Vorlage des ersten integrierten länderübergreifenden Umweltberichts für das Biosphärenreservat Rhön<sup>7</sup> wurde deutlich, dass das Thema „Flächenverbrauch“ für die Rhön eine besondere Brisanz besitzt. Im Kapitel „B 6.2 Entwicklung von Wohn- und Gewerbefläche“ wird auf der Basis einer differenziert ermittelten Datenlage (insbesondere aus der Gemeindestatistik) dargelegt, wie sich im Raum des Biosphärenreservats Rhön die Nutzung bzw. Inanspruchnahme der Flächenverhältnisse im Zeitraum von 1996 bis 2004 entwickelt hat.<sup>8</sup>

Zur Wohnflächenentwicklung je Einwohner wird festgestellt: *„1. Die Bevölkerung geht im Biosphärenreservat stärker zurück als im Landesdurchschnitt, die Wohnfläche aber bleibt im bestehenden Umfang erhalten. Dadurch entstehen zwangsläufig Leerstände, bzw. von der vor Ort verbleibenden Bevölkerung wird mehr Wohnraum in Anspruch genommen. ... 2. Es wird unabhängig von der Bevöl-*

---

<sup>6</sup> Wohnflächennutzung: Nach Berechnungen des ifs Städtebauinstituts, Berlin (2007), hat die durchschnittliche Pro-Kopf-Wohnfläche im Jahre 2006 einen neuen Höchststand von 41,6 m<sup>2</sup> erreicht und ist wiederum gegenüber den Vorjahren weiter angestiegen. 2004 betrug sie noch 40,8 m<sup>2</sup>, 2005 schon 41,2 m<sup>2</sup>. Der Anstieg in den letzten Jahren beträgt knapp einen halben Quadratmeter pro Kopf und Jahr.

<sup>7</sup> BAYERISCHES STAATSMINISTERIUM FÜR UMWELT, GESUNDHEIT UND VERBRAUCHERSCHUTZ, HESSISCHES MINISTERIUM FÜR UMWELT, LÄNDLICHEN RAUM UND VERBRAUCHERSCHUTZ, THÜRINGER MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, NATURSCHUTZ UND UMWELT (Hg.): Erster integrierter Umweltbericht für das länderübergreifende UNESCO-Biosphärenreservat Rhön, Langfassung, o.O., 2008.

<sup>8</sup> Vgl. ebd., S. 97 ff.

*kerungsentwicklung in einer Gemeinde neuer Wohnraum geschaffen. Das bedeutet, nicht nur die relative, sondern auch die absolute Wohnfläche nimmt zu“.<sup>9</sup>*

Im Trend – und belegt durch die Zahlen in der nachfolgenden Tabelle – bedeutet dies, dass in den drei Länderteilen bei insgesamt rückläufiger Bevölkerungszahl die Wohnfläche in der Rhön (Zahlen nach Landkreisen differenziert) signifikant stärker steigt als im Vergleich zum Landesdurchschnitt der drei Länder Bayern, Hessen und Thüringen. Gleichzeitig werden vor diesem Hintergrund in den Städten und Gemeinden des Biosphärenreservats Rhön bei wachsendem Leerstand in bedeutendem Ausmaß weiterer neuer Wohnraum geschaffen und die dazu erforderlichen Flächen bereitgestellt, wie die folgenden Daten zeigen.

**Tabelle: Wohnflächenentwicklung im Vergleich**

	Wohnfläche je Einwohner [m <sup>2</sup> ]		Veränderung	
	2001	2004	Wohnfläche je Einwohner [%] (2001-2004)	Einwohner [%] (2001-2004)
<i>BR – bayerischer Teil</i>	42,91	45,18	5,3	-1,2
LK Bad Kissingen	43,22	44,80	3,7	-0,8
LK Rhön-Grabfeld	42,46	44,45	4,7	0,0
Land Bayern	40,87	41,97	2,7	0,9
<i>BR – hessischer Teil</i>	44,17	45,44	2,9	-0,1
LK Fulda	43,16	44,26	2,5	0,9
LK Bad Hersfeld	43,57	45,15	3,6	-1,7
Land Hessen	40,97	41,82	2,1	0,3
LK Wartburgkreis	36,57	38,07	4,1	-2,7
LK Schmalkalden-Meiningen	37,09	38,73	4,4	-2,7
Land Thüringen	36,66	37,96	3,6	-2,3

Quelle: Umweltbericht BR Rhön (2008), S. 98.

Auch hier bestätigt der Vergleich, dass in der Rhön die Wohnbaufläche extrem viel stärker wächst bzw. für Neubauten ausgewiesen wird, als es im Durchschnitt der drei Länder der Fall ist. Dies zeigen die folgenden Zahlen überdeutlich.

<sup>9</sup> Ebd., S. 98.

**Tabelle: Entwicklung der Wohnbaufläche**

	Wohnbaufläche [ha]			Zunahme 1996-2004
	1996	2000	2004	
<b>BR – bayerischer Teil</b>	683	799	854	25,0 %
<b>Land Bayern</b>	152.864	168.945	178.011	16,5 %
<b>BR – hessischer Teil</b>	1.149	1.268	1.349	17,4 %
<b>Land Hessen</b>	73.787	76.441	78.120	5,9 %

Quelle: Umweltbericht BR Rhön (2008), S. 99.

Im Umweltbericht wird dies wie folgt kommentiert: „Das deutet darauf hin, dass für die Schaffung von neuer Wohnbaufläche überwiegend neue Flächen in Anspruch genommen werden. Nicht mehr genutzte innerörtliche Flächen werden offenbar nicht in ausreichendem Maß um- oder wiedervernutzt. Die Siedlungsentwicklung für Wohnbauzwecke vollzieht sich vor allem nach außen hin“.<sup>10</sup>

Dies ist nach Gemeinden unterschiedlich stark ausgeprägt, bleibt aber insgesamt für das Biosphärenreservat Rhön und seine kommunalen Gebietskörperschaften eine unvertretbare Größenordnung, die die Region mit ihrem besonderen Anspruch erheblich diskreditiert und schnellstens ernsthafte Bemühungen aller Beteiligten zur Regulierung erfordert.

Im Hinblick auf Flächenverbrauch bzw. Flächeninanspruchnahme für gewerbliche Zwecke ist die Dramatik nicht geringer, sondern von noch größerer Brisanz, wie die folgende Tabelle für Bayern und Hessen zeigt.

**Tabelle: Entwicklung der Gewerbefläche**

	Gewerbefläche [ha]			Zunahme 1996-2004
	1996	2000	2004	
<b>BR – bayerischer Teil</b>	113	139	165	45,7 %
<b>Land Bayern</b>	32.582	35.581	37.424	14,9 %
<b>BR – hessischer Teil</b>	215	248	263	22,3 %
<b>Land Hessen</b>	15.279	15.765	15.983	4,6 %

Quelle: Umweltbericht BR Rhön (2008), S. 100.

Im Umweltbericht wird dies wie folgt beschrieben: „Die Gewerbefläche hat hier (im bayerischen Teil des BR, d. Verf.) um annähernd 50 % zugenommen. Weniger deutlich fällt der Trend im hessi-

<sup>10</sup> Ebd., S. 99.

*schen Teil des Biosphärenreservats aus (22,3 %). Die Zunahme liegt in beiden Ländern jeweils erheblich über dem landesweiten Durchschnitt. In den Gemeinden lagen die Zuwächse zwischen 1996 und 2004 bei über 60 % (Poppenhausen, Bad Brückenau, Motten, Oberleichtersbach, Wildflecken und Stockheim). In der Gemeinde Rasdorf verdoppelte sich die Fläche für Gewerbe und Industrie.“<sup>11</sup>*

Dies ist vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Rhön sich nun wirklich nicht auf dem Weg der Industrialisierung oder deutlichen Zunahme von Gewerbe und Arbeitsplätzen befindet, in höchstem Maße besorgniserregend. Hoffnungen auf neue Gewerbeansiedlungen, die oft wenig real begründet waren, haben in der Vergangenheit häufiger die Grundlage kommunaler Entscheidungen zur Ausweisung von Gewerbeflächen bestimmt als der konkrete Bedarf. Hinzu kommt: „*Neue Gewerbenutzungen siedeln sich wegen des großen und preiswerten Gewerbeflächenangebots bevorzugt auf der ‚grünen Wiese‘ an. Dieser Trend ist im bayerischen Teil des Biosphärenreservats besonders ausgeprägt.*“<sup>12</sup>

Diese Entwicklungen haben in den letzten Jahren in vielen Kommunen dazu geführt, die extensive Entwicklung sowohl der Siedlungs- als auch der Gewerbeflächen neu zu bewerten und mit einer entsprechenden Bauleitplanung und anderen Instrumenten umzusteuern. Aber mehr als Anfänge sind auch in der Rhön noch nicht erkennbar. Informationen über Alternativen im kommunalen Flächenmanagement sowie Anregungen für neue Wege und deren Vermittlung in die zuständigen Gremien sind dringend nötig. Die Verantwortung für einen an den Grundsätzen, Zielen und Aufgaben des Biosphärenreservats orientierten nachhaltigen Umgang mit Fläche und Boden bedarf noch einer erheblichen Stärkung und Ausprägung im Bewusstsein und Verhalten der Verantwortlichen.

### **Ansätze nachhaltigen Umgangs mit Flächeninanspruchnahme**

Interessante Vorschläge und Überlegungen zur wirksamen Verminderung der Flächeninanspruchnahme gibt es seit vielen Jahren in Deutschland. Es findet inzwischen eine intensive Diskussion über die breite Palette möglicher und notwendiger Maßnahmen statt, die auch die politisch Verantwortlichen erreicht hat.

Die Debatten und Konzepte zielen darauf ab, den mengenmäßigen Flächenverbrauch in der Folge von Neuausweisungen insbesondere für Gewerbe- und Siedlungsnutzung sowohl durch ökonomische Anreize und vermehrte Förderung für die Kommunen als auch durch restriktivere Vorgaben und Auflagen der Planung und Erschließung zu vermindern. Das Leitprinzip lautet – sowohl hinsichtlich der Siedlungs- als auch der Gewerbeflächen – „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“.

Dieses Prinzip bedeutet hinsichtlich der Wohn- und Siedlungsflächen, dass damit eine Steigerung der Attraktivität einer inneren Nutzung und Verdichtung der bestehenden Siedlungsgebiete in Städten und Gemeinden mit gleichzeitigen hohen ökologischen Standards und neuer Wohn- und Lebensqualität einhergehen müssen („doppelte Innenentwicklung“), um die Realisierungschancen vor Ort zu erhöhen.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Ebd.

<sup>12</sup> Ebd.

<sup>13</sup> Vgl. BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ, a.a.O., S. 8 ff. und S. 15 f.

Hinsichtlich der Gewerbeflächen werden als wirksame Maßnahmen einerseits die bessere Koordination und Abstimmung an Stelle von konkurrierender Einzelplanung zwischen den Gebietskörperschaften zur Absenkung des Überangebots an bereitgehaltenen Flächen genannt sowie eine verstärkte Nutzung und Reaktivierung bereits vorhandener ungenutzter Gewerbeflächen als auch eine wirksame Nachverdichtung der Ansiedlungspraxis in bestehenden Gewerbegebieten.<sup>14</sup>

Durch verschiedene einschlägige Studien wurde inzwischen auch bezüglich der Kostenseite ermittelt, „*dass sich neue Wohn- oder Gewerbegebiete fiskalisch für die Kommune lohnen, wenn man auf der Kostenseite lediglich die innere Erschließung betrachtet. Bezieht man zusätzlich die zu erwartenden Kosten für äußere Erschließung und soziale Infrastruktur ein, ergibt sich ein negativer Saldo*“<sup>15</sup>, woran die Anregung geknüpft wird, dass solche Kostenrechnungen bei der Baulandausweisung obligatorisch sein sollten.

Relevante Ansätze der positiven Steuerung könnten ferner durch die Setzung spezifischer Anreize im kommunalen Finanzausgleich und der Begünstigung innerörtlicher Planungen und Erschließungen erreicht werden. Diese wären um stärkere planerische und naturschutzrechtliche Instrumente in der Landschafts-, Raum- und Bauleitplanung im Sinne einer solchen Entwicklung zu ergänzen.<sup>16</sup>

Der außerordentlich exponierte Flächenverbrauch im BR Rhön wird inzwischen auch in der Region kritisch bewertet. Im „Regionalen Entwicklungskonzept Lebensraum Rhön 2007-2013 (REK)“ wird in zahlreichen Punkten an die erwähnte überregionale Debatte und deren Vorschläge zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und der „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ angeknüpft und der Forderungskatalog auf die Situation in der Rhön präzisiert. Im Kapitel „Dorferneuerung und -entwicklung“ wird dazu formuliert: „*Durch konsequente Anwendung der Programmvorgaben (Verzicht auf Neubau-Gebiete, Primat der Innenentwicklung) muss in der Gebietskulisse dem überdurchschnittlichen Wachstum der Siedlungsflächen entgegengewirkt werden. Trotz ausreichenden innerörtlichen Flächen- und Umnutzungspotenzials kommt es noch immer zur Ausweisung teilweise unmaßstäblicher Neubau-Gebiete im Außenbereich. Diese Entwicklung leistet der Tendenz zur Verödung von Dorfkernen Vorschub*“.<sup>17</sup> Dies wird dort im Weiteren präzisiert und mit Bezug zu einzelnen Gemeinden konkretisiert, ein hoffnungsvoller Ansatz.

---

<sup>14</sup> Vgl. ebd., S. 6 ff.; ferner: BUND, BROT FÜR DIE WELT EED (Hg.) 2008: Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt. Ein Anstoß zur gesellschaftlichen Debatte. Eine Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie, Frankfurt/Main, S. 411 ff.

<sup>15</sup> BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ, a.a.O., S.12. Hierbei wird auf Studien des Deutschen Instituts für Urbanistik (DifU) und weitere Untersuchungen verwiesen. Vgl. auch: UMWELTBUNDESAMT 2002: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Die Zukunft dauerhaft umweltgerecht gestalten, Berlin, S. 378 ff., insbesondere S. 389.

<sup>16</sup> Vgl. BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ, a.a.O., S. 12 ff. mit detaillierteren Beispielen und Erläuterungen. Diese Ansätze sind auch bereits im Rahmenkonzept für das Biosphärenreservat Rhön enthalten. Vgl. GREBE, Reinhard / Guido BAUERNSCHMITT (Bearbeiter) 1995: Biosphärenreservat Rhön, Rahmenkonzept für Schutz, Pflege und Entwicklung, Radebeul, S. 372 f.

<sup>17</sup> VEREIN NATUR- UND LEBENSRAUM RHÖN E.V.