



Rede der Leiterin der Abteilung Recht, Planung und Bautechnik  
in der Obersten Baubehörde  
im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Ministerialdirigentin  
Ingrid Simet

anlässlich des 4. Bayerischen Flächenspar-Forums

am 10. Oktober 2013 in Sonthofen

Thema:

**Strategien der Siedlungsentwicklung**

**Es gilt das gesprochene Wort!**

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Einleitende  
Worte

ich begrüße Sie auch im Namen von  
Herrn Poxleitner sehr herzlich zum  
zweiten Tag des **4. Bayerischen  
Flächenspar-Forums** hier in der Stadt  
Sonthofen. Ich hoffe, Sie haben  
Verständnis, dass er aufgrund der  
aktuellen Ereignisse den Gesprächen  
in München nicht fernbleiben konnte.  
Er hat mich als zuständige  
Abteilungsleiterin gebeten, ihn heute  
zu vertreten.

Gäste aus der  
Schweiz und  
Österreich

Ich freue mich besonders auch über  
unsere **Teilnehmer und Referenten aus  
der Schweiz und Österreich**. Es zeigt,  
dass das Thema Flächensparen  
grenzübergreifende Bedeutung hat und es  
wichtig ist, über den eigenen Tellerrand  
hinaus zu blicken.

Es ist schön, dass das Thema  
Flächensparen wieder so viele

Interessierte angezogen hat, auch wenn ich mir bewusst bin, dass – wie so oft – diejenigen, die heute hier sind, bereits in einem Maße problembewusst und kenntnisreich sind, wie wir es uns für viele Vertreter von Kommunen, Behörden und Planern wünschen würden.

Das Thema ist für uns als Oberste Baubehörde ein Dauerbrenner, da wir durch unsere Baumaßnahmen z.B. im **Straßenbau** einer der „**Flächenverbraucher**“ sind. Allerdings sehen der in Aufstellung befindliche Verkehrswegeplan für die Bundesfernstraßen sowie der Ausbau des Staatsstraßennetzes in Bayern die Priorisierung von Erhalt und Erneuerung des Straßennetzes vor der Realisierung notwendiger Lückenschlüsse und Netzergänzungen. Aber auch hier ist das Thema Landschaftsschutz Tagesgeschäft. Wir haben dieser Entwicklung auch damit

sichtbar Rechnung getragen, als in der Obersten Baubehörde ein eigenes Sachgebiet Landschaftsschutz geschaffen wurde.

Ein anderer „**Flächenverbraucher**“ sind die **bayerischen Städte und Gemeinden**, die über ihre Bauflächenausweisungen zu einer Flächeninanspruchnahme beitragen. In Zahlen ausgedrückt heißt das: Die Siedlungs- und Verkehrsfläche in Bayern macht zum 31.12.2012 11,5 % der Gesamtfläche aus. Wobei die Verkehrsfläche an der Gesamtfläche Bayerns einen Anteil von 4,8 % hat und die Gebäude- und Freiflächen von knapp 6% .

Lassen Sie mich, bevor ich auf einzelne Aspekte des Flächensparens, auf aktuelle Entwicklungen und konkrete Einzelbeispiele eingehe, in aller Kürze die **Rahmenbedingungen** aufzeigen:

Flächeninanspruchnahme  
2012:

17 ha / Tag

Der **Flächenverbrauch** hat sich über einen Zeitraum von 10 Jahren **kaum zahlenmäßig verändert**.

Die **Flächeninanspruchnahme** durch Siedlung und Verkehr betrug in Bayern im Jahr 2012 durchschnittlich **17 Hektar pro Tag**. 2002 lag sie bei 18 ha. Lediglich 2004 sank die Zahl auf 15,2 ha.

Die Ursachen hierfür sind vielfältig, insbesondere die **konjunkturelle Situation** ist von Bedeutung, was auch beim Einbruch 2004 deutlich wird.

Bewusstsein  
der Bürger

Aber zugleich nehmen wir wahr, dass sich das **Bewusstsein der Bürger** in diesem Zeitraum, was den Umgang mit der Fläche als Ressource angeht, **verändert**. Großprojekte werden von den Bürgern heute in vielen Fällen **kritisch hinterfragt**, sie wollen über die gesetzlich geregelten Beteiligungsrechte **Planungen mitgestalten** und wirken dahingehend insbesondere auch auf die

Kommunalparlamente ein. So werden die bereits vorhandenen Beteiligungsformen nach dem Baugesetzbuch bereits jetzt intensiv genutzt und auch bzgl. der Ausgestaltung von den Kommunen fortentwickelt. Darüber hinaus äußern sich die Bürger in Bürgerentscheiden zu Planungen der Kommunen, wie z.B. bei einem **Bürgerentscheid** im Landkreis München, bei dem sich die Bürger klar gegen die weitere Ansiedlung eines Möbelherstellers entschieden haben.

30-ha-Ziel der Bundesregierung	Bis zum Jahr <b>2020</b> will die <b>Bundesregierung</b> den <b>Flächenverbrauch</b> auf <b>maximal 30 Hektar pro Tag</b> verringern. Dieses sog. 30-ha-Ziel hat sie in ihrer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie von 2002 festgelegt. Gemessen an diesem hochgesteckten Ziel – der aktuelle tägliche bundesweite Flächenverbrauch beträgt fast 81 ha –
--------------------------------	---

ist auch der **Flächenverbrauch in Bayern** nach wie vor **zu hoch**.

Anteil Versiegelung

Ohne die genannten Zahlen relativieren zu wollen, will ich aber nicht unerwähnt lassen, dass die Flächeninanspruchnahme nicht mit der Flächenversiegelung gleichgesetzt werden darf. **Ca. 47 %** einer Baufläche werden **tatsächlich versiegelt**. Dieser Umstand ist der Statistik geschuldet, die beispielsweise auch Hausgärten, Parks, und Friedhöfe in die Siedlungs- und Verkehrsfläche mit einrechnet.

Wenn wir den hohen Flächenverbrauch bemängeln – und hier finden wir in den allgemeinen Sonntagsreden bei allen Zustimmung – so muss uns doch auch bewusst sein, dass auch jeder von uns zu diesem Flächenverbrauch beiträgt:

m<sup>2</sup>-Verbrauch  
Wohnfläche /  
Einwohner  
(bundesweite  
Statistik)

Die Statistik sagt uns, dass der durchschnittliche **m<sup>2</sup>-Verbrauch an Wohnfläche je Einwohner** von

ungefähr **15 m<sup>2</sup> 1950** auf **45 m<sup>2</sup> 2013** angestiegen ist. Die Analyse zeigt auch, dass die Wohnfläche pro Kopf mit **zunehmendem Alter** kontinuierlich **ansteigt** [Junge Erwachsene: rd. 30m<sup>2</sup>, 65-Jährige: rd.55 m<sup>2</sup>]. Dieser Anstieg ist zum einen Ausdruck eines gestiegenen Komforts und unseres Wohlstands. Aber auch mit der fortschreitenden Alterung unserer Gesellschaft wird sich dieser Trend dadurch fortsetzen, dass immer mehr ältere Menschen allein in für sie an sich zu großen Wohnungen bleiben. [Hochbetagte Frauen haben deshalb mit fast 70m<sup>2</sup> die größte Wohnfläche zur Verfügung.]

**Hauptansatzpunkt ist die Innenentwicklung stärken** durch bessere Nutzung der vorhandenen Potentiale in den Kommunen bebaut oder unbebaut.



Modellprojekt: Um die Ursachen und Wirkungen besser  
Revitalisierung zu verstehen, haben **StMUG, StMI,**  
von Einfamili- **STMASFF und STELF gemeinsam das**  
enhausgebie- **Modellprojekt „Revitalisierung von EFH-**  
ten **gebieten“** gestartet, das Ihnen gestern  
bereits vorgestellt wurde. Denn wir stehen  
vor der Aufgabe, die in die Jahre  
gekommenen Wohngebiete, und hierbei  
gerade auch die Ein- und  
Zweifamilienhausgebiete aus den 50-er bis  
70-er Jahren, funktional, baulich und  
energetisch den **geänderten Ansprüchen**  
**und Anforderungen anzupassen.**  
Vielfach werden diese Häuser nur noch  
von 1 oder 2 Personen bewohnt, geplant  
aber waren sie für Familien in der  
„Nestbauphase“. Und für nicht wenige  
dieser heute älteren Menschen stellt ihr  
Haus zunehmend eine Belastung dar;  
andererseits gibt man das eigene Haus  
nicht so leicht auf, da zumeist eine  
emotionale Verbindung und persönliche  
Erinnerungen damit verbunden sind.

Die Wünsche der älteren Menschen sind höchst vielfältig: Und daher gilt es, auch höchst unterschiedliche Szenarien zu entwickeln und Angebote zu machen.

Planungszuschüsse / Modellprojekte

Wie Sie sehen, stellen wir also nicht nur strategische Überlegungen zur **Reduzierung des Flächenverbrauchs** an, sondern versuchen auch sie **umzusetzen**, indem wir **Modellprojekte fördern**. Hierzu dienen die **Planungszuschüsse des Landes**, die für modellhafte Planungen zur Verfügung stehen. Hiermit sind städtebauliche Planungen von Kommunen gemeint, die sich mit aktuellen Herausforderungen befassen wie z.B. der demographischen Entwicklung und seinen Folgen sowie der Reduktion des Flächenverbrauchs. Auf unserer Agenda stehen auch die Themenbereiche Klimawandel, Energiewende, innovative Formen der Bürgerbeteiligung und interkommunale Zusammenarbeit. Wir fördern eine Vielzahl verschiedenster städtebaulicher Projekte – in der Großstadt

aber auch und vor allem im Ländlichen Raum – und stets auch mit der Zielsetzung, einen Beitrag zum Flächensparen und zu zukunftsorientierter Siedlungsentwicklung zu leisten.

Modellprojekt „Entwicklungsstrategien für Bobingen-Siedlung“	Herr Landbrecht wird Ihnen später das ebenfalls von uns mit Planungszuschüssen geförderte <b>Modellprojekt Bobingen-Siedlung</b> aus dem schwäbischen Raum vorstellen. Auch dieses Modellvorhaben setzt sich intensiv mit dem Thema <b>Innenentwicklung</b> auseinander und hat seinen Schwerpunkt vor allem im <b>demographischen Ansatz</b> . Alle weiteren Ausführungen zu diesem Projekt möchte ich jedoch Herrn Landbrecht überlassen.
--	---

Auf die Zusammenhänge hinzuweisen, ist uns ein großes Anliegen:

Wenn es Gemeinden gelingt, eine Spirale in ihrem Wohnungsmarkt in Gang zu setzen, bei dem **ältere Wohngebiete „verjüngt“** werden und auch wieder

attraktiv sind für junge Familien, so können hierdurch **freie Flächen am Ortsrand unbebaut** bleiben. Und dies wäre eine konkrete Umsetzung des etwas abstrakten Schlagwortes der **Innen- vor Außenentwicklung**.

Innenentwicklung  
lung

Gerade das gestrige und heutige Schwerpunkt-Thema „**Innenentwicklung**“ liegt meinem Haus, der **Obersten Baubehörde**, sehr am Herzen - und ist zugleich ein **ureigenes Thema der bayerischen Kommunen**. Uns ist wichtig, dass wir dieses Thema intensiv diskutieren und uns über die besten Lösungsmöglichkeiten untereinander und auch mit unseren Schweizer und österreichischen Nachbarn austauschen.

Strategien und  
Instrumente

Bei diesem Forum wollen wir heute deshalb insbesondere **Strategien und Instrumente** der Städte und Gemeinden zum Flächensparen diskutieren und fördern, da ihnen als **Trägerinnen der**

Planungshoheit **Planungshoheit** bei der künftigen  
und Verantwor- **Flächennutzung eine zentrale Rolle**  
tung der Kom- zukommt.  
munen

Flächenma- Aus ökologischen und ökonomischen  
nagement Gründen müssen wir mit der Fläche  
haushalten. Dieses „Haushalten“ bedeutet:  
Erfassen, bewerten, bilanzieren und  
schließlich handeln. Man spricht bei dieser  
Vorgehensweise auch vom  
**„Flächenmanagement“**.  
Flächenmanagement ist Baustein einer  
**zukunftsorientierten Bodenpolitik**, die  
wiederum zu jeder nachhaltigen  
gemeindlichen Planung gehört.

Denn nur wenn vorhandene **innerörtliche  
Flächenpotentiale** wie z.B. Bauland-  
reserven, Nachverdichtungsmöglichkeiten,  
Brachflächen und leerstehende  
Bausubstanz dem **aktuellen  
Flächenbedarf gegenübergestellt**  
werden, kann die Gemeinde die richtigen  
planerischen Entscheidungen treffen.

Modellprojekt KFRM in Fürs- tenfeldbruck	Eine vergleichbare Vorgehensweise haben wir bereits im Jahr 2004 als <b>Modellprojekt</b> erfolgreich mit Planungszuschüssen des Landes gefördert. Es handelte sich hierbei um das Projekt „ <b>Kommunales Flächenressourcen-Management</b> “ in der <b>Stadt Fürstenfeldbruck</b> .
Innen vor Außen	Flächenmanagement führt im besten Fall dazu, dass <b>Flächen im Innenbereich genutzt</b> und <b>Leerstände vermieden</b> werden. Es ist Voraussetzung für unser Ziel, die Städte und Gemeinden mit ihren unverwechselbaren Ortsbildern zu erhalten, aber auch weiterzuentwickeln.
Auslastung vorhandener Infrastruktur und Versor- gungseinrich- tungen	Der Innenentwicklung sollte Vorrang eingeräumt werden. Denn kompakte Siedlungsstrukturen führen dazu, dass die <b>vorhandenen technischen Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen wirtschaftlich ausgelastet</b> sind.

Neue Baugebiete in Ortsrandlage bringen dagegen hohe Erschließungs- und Folgekosten mit sich, die langfristig den **Haushalt der Gemeinde belasten.**

Modellprojekt  
Folgekosten-  
rechner

Gemeinsam mit dem Landesamt für Umwelt haben wir 2011 ein Modellprojekt begonnen, in dem untersucht wird, wie hoch die **Folgekosten** bei der Realisierung von **neuen Wohnbaugebieten** tatsächlich sind. Hierbei werden insbesondere auch die **langfristig anfallenden Folgekosten** für die technische Infrastruktur und für Grünflächen berücksichtigt. Als Beispiele wurden Städte und Gemeinden ausgesucht, die gerade ergebnisoffen einen oder mehrere Standorte für neue Wohnbaugebiete prüften. Alle weiteren Ausführungen zu diesem Projekt möchte ich gerne Herrn Dr. Molder überlassen, der im Anschluss zu dem Projekt referieren wird.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Eingriff und  
Ausgleich –  
Bayer.  
KompVO

das Thema Flächensparen bzw. Flächenverbrauch ist immer auch eng mit dem Thema **Eingriff in Natur und Landschaft** und dessen **ökologischem Ausgleich** verbunden. Gerade mit dieser Thematik hat sich der bayerische Ministerrat in diesem Jahr intensiv befasst. So hat er im August [am 07.08.2013] die **Bayerische Kompensationsverordnung** beschlossen.

In ihr wird geregelt, wie die durch Infrastruktur- und Investitionsmaßnahmen ausgelösten Beeinträchtigungen durch naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kompensiert werden. Entsprechende Vollzugshinweise, nach denen der jeweilige Eingriff mit Punkten erfasst und bewertet und der entsprechende Ausgleich hierzu ermittelt werden kann, treten 2014 in Kraft.



Eingriffsregelung in der Bauleitplanung      Analog zur Bayerischen Kompensationsverordnung hat sich der Ministerrat auch mit der **Eingriffsregelung in der Bauleitplanung** befasst. Zu dieser Thematik gibt es den **Leitfaden** „Eingriffsregelung in der Bauleitplanung“, der sich seit über 10 Jahren **in der Praxis** bei den Kommunen **sehr gut bewährt** hat und diese auch im Hinblick auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs unterstützt. Das StMI wurde beauftragt, den Leitfaden zu **aktualisieren** und an die aktuelle Gesetzeslage sowie an die Bayerische Kompensationsverordnung anzupassen.

Die Fortschreibung dieses Leitfadens wird im Einvernehmen mit dem Umwelt- und dem Landwirtschaftsministerium sowie unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände erfolgen.

Ein wichtiger Eckpunkt bei der Aktualisierung des Leitfadens wird z.B. die Vernetzung von naturschutzfachlich bedeutenden Lebensräumen und

Biotopverbundsysteme sein. Dadurch soll auch die Inanspruchnahme von wertvollen landwirtschaftlichen Flächen reduziert werden.

BauGB-Novelle 2013 Das Thema **Flächensparen** wird aber nicht nur auf Landesebene, sondern auch auf **Bundesebene** intensiv diskutiert. Dies macht auch die kürzlich in Kraft getretene **BauGB-Novelle 2013** deutlich: Sie dient u.a. der weiteren **Stärkung der Innenentwicklung** in den Städten und Gemeinden mit dem Ziel, die Flächenneuinanspruchnahme zu reduzieren. Neu ist hierbei z.B., dass die Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen zu begründen ist. Dabei spielen Potentiale der Innenentwicklung, wie z.B. Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten eine große Rolle.

LEP 2013 Neben den Regelungen auf Bundesebene hat 2013 auch Bayern die Notwendigkeit

einer **nachhaltigen Siedlungsstruktur** betont.

Jüngstes Beispiel ist das **neue Landesentwicklungsprogramm** vom 01.09.2013: Die Erarbeitung dieses neuen LEP's war inhaltlich und methodisch nicht unumstritten.

In den Verbandsanhörungen zeigten sich zum Teil völlig **konträre**

**Interessenslagen**, die von einer erheblichen **Verschärfung der**

**Anforderungen** bis hin zur völligen **Streichung des Kapitels**

**Siedlungsstruktur** reichten.

Am Ende bestand jedoch aufgrund der weitreichenden Bedeutung der

Siedlungsentwicklung für die Zukunft

Bayerns Konsens, die **überörtlichen raumbedeutsamen Kerninhalte** –

Flächensparen, Innenentwicklung vor

Außenentwicklung und Vermeidung von

Zersiedelung – auch in das neue LEP 2013 aufzunehmen.

Demographi-  
scher Wandel

In vielen Regionen Bayerns wird der demographische Wandel die zukünftige

Siedlungsentwicklung in einem stärkeren Maße als bisher beeinflussen.

Die Siedlungsentwicklung muss deshalb in engem Zusammenhang mit der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung stehen. Im Rahmen der Landtagsbehandlung wurde der Beachtung des demographischen Wandels bei räumlichen Planungsentscheidungen parteiübergreifend – einstimmig – entsprechend Rechnung getragen und als Ziel festgelegt.

Anbindungsziel Für eine **nachhaltige, flächensparende Entwicklung** ist insbesondere die **Beibehaltung des sog. Anbindungsziels** von großer Bedeutung. Siedlungserweiterungen müssen auch weiterhin in angebundener Lage erfolgen.

Ausnahmen vom Anbindungsziel Die **neuen Ausnahmen** tragen der unterschiedlichen Entwicklung in den Regionen seit der letzten Novelle des LEP 2006 Rechnung. Sie beziehen sich im Wesentlichen auf **Gewerbebetriebe**, die auf Grund ihrer Größe, Anforderungen an

die Verkehrserschließung oder auf Grund von Emissionsbelastungen für Wohngebiete nicht angebunden werden können. Darüber hinaus wurde für Gemeinden, für die der Tourismus wichtiges wirtschaftliches Standbein ist, der **Ausnahmetatbestand für Beherbergungsbetriebe** ergänzt.

Es ist nun unsere **gemeinsame** Aufgabe, die Regelungen des LEP konsequent umzusetzen, mit dem Ziel, vitale Ortschaften und intakte Landschaftsräume in Bayern zu erhalten. Entsprechende Vollzugshinweise werden derzeit vom federführenden StMWIVT und der OBB erarbeitet.

Gesetzliche Regelungen	In der Diskussion sind bundesweit aber auch gesetzliche Regelungen, die über ein Fachprogramm wie das LEP hinausgehen.
------------------------	--

Grundsteuer	Beispielhaft nennen will ich die <b>Grundsteuer</b> , bei der diskutiert wird, sie
-------------	--

dahingehend zu ändern, dass in der Besteuerung zwischen bebauten und unbebauten innerörtlichen Grundstücken unterschieden wird. Hier besteht allerdings mehrheitlich die Haltung, dass **steuerfremde Gesichtspunkte** in einem ohnehin nicht einfachen Steuersystem nichts zu suchen haben.

Handelbare Flächenzertifi- kate	Ein weiteres Beispiel ist das Thema <b>handelbare Flächenzertifikate</b> . Hierzu ist im September 2013 ein Modellversuch auf Bundesebene angelaufen – allerdings ohne bayerische Kommunen und angestoßen von umweltfachlicher Seite. Das Ergebnis bleibt abzuwarten. Ich mache aber keinen Hehl daraus, dass wir diesem <b>Instrument ablehnend</b> gegenüberstehen. Wir sehen beim Handel mit Flächenausweisungsrechten insbesondere das im BauGB verankerte Gebot der <b>städtebaulichen Erforderlichkeit</b> und die <b>Planungshoheit der Gemeinden verletzt</b> . Auch eine <b>Benachteiligung finanzschwacher Kommunen</b> , die damit keine
---------------------------------------	---

Möglichkeit haben, Flächenhandelszertifikate zu erwerben, ist nicht von der Hand zu weisen.

Unsere Absicht ist vielmehr, die Kommunen über gute Beispiele zum flächensparenden Planen und Bauen anzuregen und auch die Bewusstseinsbildung zu stärken – wie z.B. mit diesem Flächensparforum.

Broschüre Planungshilfen für die Bauleit- planung	Aktuell haben wir aber wieder die „ <b>Planungshilfen für die Bauleitplanung</b> “ überarbeitet. Sie liegen hier druckfrisch für Sie aus und werden allen bayerischen Kommunen zugesandt. Bereits bei der letzten Überarbeitung der Planungshilfen haben wir die Hinweise für die Bedarfsberechnung bei der Ausweisung neuen Baulands durch die Kommunen konkretisiert und umfassend dargestellt.
--	---

Zusammenfassend:

An Anregungen und guten Beispielen fehlt es nicht.

Wichtig ist jedoch, dass die Gemeinden die Chancen einer flächensparenden Entwicklung ihrer Siedlungen erkennen und aktiv werden. Denn wirkungsvoller als Festlegungen „von oben“ ist die eigene Bereitschaft, bewährte und neue Ideen, Methoden und Instrumente aufzugreifen und anzuwenden.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, zum Kennenlernen und zur Diskussion solcher Strategien dient unter anderem die heutige Veranstaltung.

Schlussworte      Für den weiteren Verlauf dieser Tagung wünsche ich Ihnen noch viele interessanten Anregungen und Erkenntnisse sowie gute Gespräche.