



Bayerisches Staatsministerium des Innern
Staatsminister Dr. Günther Beckstein

An die
Oberbürgermeisterinnen,
Oberbürgermeister,
Bürgermeisterinnen und
Bürgermeister
der Städte, Märkte und Gemeinden
in Bayern

München, 28.10.2002
Gz. 1185-4621.0-004/02

Verringerung des Flächenverbrauchs in der Bauleitplanung

Sehr geehrte Frau Oberbürgermeisterin,
sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,
sehr geehrte Frau Bürgermeisterin,
sehr geehrter Herr Bürgermeister,

der Flächenverbrauch in Bayern beträgt nach statistischen Erhebungen derzeit etwa 28 ha pro Tag. Auch wenn der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche mit 10,3 % der Gesamtfläche in Bayern immer noch deutlich unter dem Bundesdurchschnitt von 11,8 % liegt, so stimmt der derzeitige Flächenverbrauch vor dem Hintergrund des Ziels einer nachhaltigen Entwicklung bedenklich. Es ist nach meiner Auffassung Aufgabe der Politik – sei es auf kommunaler, sei es auf staatlicher Ebene –, die gebotenen Anstrengungen zu unternehmen, um die Zunahme des Flächenverbrauchs zu begrenzen.

...

Einen wesentlichen Beitrag zum Flächenverbrauch leistet die kommunale Bauleitplanung durch die Ausweisung von Bauflächen und Baugebieten. Bei dieser Feststellung verkenne ich nicht, dass die Zunahme des Flächenverbrauchs eine Reihe gesellschaftlicher Ursachen hat, die auch von den Gemeinden kaum beeinflusst werden können. Der Wandel der traditionellen Familien- und Haushaltsstrukturen mit einer wachsenden Zahl von Ein-Personen-Haushalten – diese sind im Zeitraum zwischen 1970 und 1998 um 110 % angestiegen – ist eine dieser Ursachen. Eine andere liegt in der Zunahme der durchschnittlichen Wohnfläche pro Person, die zwischen 1960 und 1999 von ca. 22 m² auf ca. 41 m² zunahm. Diese Entwicklungen werden sicher auch mittelfristig anhalten. Umso mehr ist es jedoch Aufgabe einer verantwortungsvollen Bauleitplanung, den Belangen des Bodenschutzes und eines sparsamen Umgangs mit der vorhandenen Fläche Rechnung zu tragen.

Daher geht mein Appell an die Städte und Gemeinden, in Ausübung ihrer Planungshoheit einem sparsamen Umgang mit der vorhandenen Fläche das notwendige Gewicht beizumessen.

Mit diesem Appell greife ich allerdings auch eine ohnehin bestehende rechtliche Verpflichtung auf. Zahlreiche in der Bauleitplanung zu beachtende gesetzliche Bestimmungen des Planungsrechts unterstreichen die Bedeutung einer ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung.

So sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 1 Abs. 4 des Baugesetzbuchs -BauGB). Bereits das geltende Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) von 1994 enthält eine Reihe von Zielen zur Verringerung des Flächenverbrauchs (Ziel B 11 1.6). So soll auf die Nutzung bereits ausgewiesener Bauflächen hingewirkt und die Innenentwicklung verstärkt werden; die Möglichkeiten der angemessenen Verdichtung bestehender Siedlungsgebiete sollen genutzt werden.

In der laufenden Gesamtfortschreibung des LEP wird der Zielsetzung einer Reduzierung des Flächenverbrauchs ein noch höheres Gewicht beigemessen. Der Ministerrat hat den Entwurf der Gesamtfortschreibung nach einem umfassenden Beteiligungsverfahren im Juni diesen Jahres beschlossen; der Entwurf enthält damit in Aufstellung befindliche Zie-

le, die die Gemeinden im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigen haben (vgl. § 4 Abs. 2 Raumordnungsgesetz – ROG).

Der Entwurf enthält als grundlegende Ziele, dass der Flächenverbrauch in allen Landesteilen reduziert werden und die Entwicklung des Landes und seiner Teilräume so flächensparend wie möglich erfolgen soll. Dabei soll der rationellen Nutzung vorhandener Siedlungsflächen sowie der Wiedernutzung von Siedlungsbrachen in der Regel der Vorzug gegenüber Neuausweisungen eingeräumt werden.

Im Einzelnen sind die das Siedlungswesen betreffenden neuen Ziele darauf gerichtet, dass zur Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden vorrangig auf die angemessene Nutzung leer stehender oder leer fallender Bausubstanz - insbesondere in den Stadt- und Dorfkernen -hingewirkt und die Innenentwicklung einschließlich der Umnutzung brachliegender ehemals baulich genutzter Flächen, insbesondere ehemals von Militär, Bahn, Post und Gewerbe genutzter Flächen im Siedlungsbereich verstärkt werden soll. Baulandreserven sollen mobilisiert werden, die Möglichkeiten der angemessenen Verdichtung bestehender Siedlungsgebiete genutzt, auf die Nutzung bereits ausgewiesener Bauflächen hingewirkt, die Erfordernisse flächen sparender Siedlungs- und Erschließungsformen berücksichtigt und die Versiegelung von Freiflächen möglichst gering gehalten werden. Neubauf Flächen sollen möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten ausgewiesen werden.

Unabhängig von den Zielen der Raumordnung sollen die Bauleitpläne nach § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten und dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln. Dabei sind neben einer Reihe anderer umweltbezogener Belange insbesondere auch die Belange des Bodens zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB). Besonders deutlich wird das städtebauliche Ziel der Reduzierung des Flächenverbrauchs in der Bodenschutzklausel des § 1 a Abs. 1 BauGB. Danach soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden; Bodenversiegelungen sind dabei auf das notwendige Maß zu begrenzen.

Das Ziel eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden im Sinn der Bodenschutzklausel kann auf unterschiedlichen – durch die Umstände des Einzelfalls und der örtli-

chen Situation bestimmten – Wegen erreicht werden. Auch insoweit ist vorrangig eine verstärkte innerörtliche Entwicklung – zum Beispiel im Sinn einer Nachverdichtung oder einer Umnutzung leer stehender baulicher Anlagen – anstelle der Neuausweisung von Bauflächen in bisher baulich nicht genutzten Bereichen in den Blick zu nehmen. Möglichkeiten zur Schaffung zusätzlichen Wohnraums durch Nachverdichtung bieten etwa der Dachgeschossausbau oder die Schließung bestehender Baulücken. Bei der Inanspruchnahme von bisher unbebauten Flächen ist zunächst über die Grundsatzfrage des "Ob" der Inanspruchnahme unter Berücksichtigung der konkret berührten Belange von Naturschutz und Landschaftspflege zu entscheiden. Erweist sich die Neuausweisung von Baugebieten als erforderlich, kann auch eine durch entsprechende Festsetzungen des Bebauungsplans vorgegebene flächensparende Bauweise einen sparsamen Umgang mit Grund' und Boden darstellen.

Auch die Bodenschutzklausel ist selbstverständlich Gegenstand der bauleitplanerischen Abwägung. Sie beinhaltet weder ein generelles Versiegelungsverbot noch hindert sie im Grundsatz die bauliche Entwicklung der Gemeinde. Allerdings ist dem Abwägungsbelang des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden und der Begrenzung der Versiegelung auf das notwendige Maß das ihm zukommende hohe Gewicht beizumessen. Eine Zurückstellung dieses Belangs in der Abwägung .ist daher grundsätzlich nur bei anderen Belangen von erheblichem Gewicht möglich. Das bedeutet auch, dass sowohl die Notwendigkeit einer zusätzlichen Inanspruchnahme von Grund und Boden nachvollziehbar zu begründen ist als auch die planerischen Mittel, durch die die zusätzliche Bodenversiegelung auf das notwendige Maß begrenzt wird, darzulegen sind.

Das geltende Bauplanungsrecht stellt den Gemeinden eine Reihe von Instrumenten zur Umsetzung einer flächen sparenden Bauleitplanung zur Verfügung. Dem Ziel einer Verminderung des Flächenverbrauchs kann insbesondere über Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB, §§ 16 ff. Baunutzungsverordnung – BauNVO), zur Bauweise (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB, § 22 BauNVO) oder auch zu Höchstmaßen für die Fläche von Wohnbaugrundstücken aus Gründen des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden (§ 9 Abs. 1 Nr.3 BauGB) Rechnung getragen werden. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB ermöglicht die Festsetzung von Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft; für den Flächennutzungsplan findet sich eine entsprechende Darstellungsmöglichkeit in § 5 Abs. 2

Nr. 10 BauGB. Auch im Zusammenhang mit der in der bauleitplanerischen Abwägung zu berücksichtigenden naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung kann sich eine flächensparende Bauleitplanung aus gemeindlicher Sicht als vorteilhaft erweisen. Vereinfachend lässt sich sagen: Je geringer die durch den Bebauungsplan vorgesehene überplante Fläche ist, desto weniger an Ausgleichsmaßnahmen oder -flächen ist erforderlich.

Die Wiedernutzung leer stehender Bausubstanz und die Neuordnung von Brachflächen sind auch ein Schwerpunkt der Städtebauförderpolitik in Bayern. Um die Flächenpotentiale innerhalb des bebauten Siedlungsbereichs zu nutzen, stehen den Gemeinden mit der städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahme dabei bewährte Vorbereitungs- und Durchführungsinstrumente zur Verfügung. Mit großem Engagement haben bereits viele Städte und Gemeinden von diesen Instrumenten Gebrauch gemacht und damit einen wichtigen Beitrag zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung geleistet. Da die Brachflächenkonversion die kommunale Finanzkraft häufig übersteigt, hat es sich die Städtebauförderung zur Aufgabe gemacht, insbesondere durch die Förderung der Planung und Vorbereitung wichtige Anstöße für eine städtebaulich qualitätvolle und zugleich wirtschaftlich eigenständige Entwicklung eines Gebiets zu geben. Für die Innenentwicklung auch private Partner zu finden, sehe ich in diesem Zusammenhang als eine der wichtigsten Aufgaben an.

Die Oberste Baubehörde hat in den letzten Monaten den Gemeinden eine Reihe von Arbeitshilfen an die Hand gegeben, die Instrumente und Beispiele einer flächensparenden Bauleitplanung aufzeigen. Zu nennen sind dabei insbesondere die im Rahmen der Planungshilfen für die Bauleitplanung erschienenen Arbeitsblätter "Flächensparende Wohngebiete" und "Kosten- und flächensparende Wohngebiete", in denen an hand zahlreicher Beispiele dargestellt wird, dass flächensparende Siedlungsformen ohne Einbußen an ein qualitätvolles Wohnen nicht nur den Anforderungen der Umwelt besser Rechnung tragen als flächenaufwändige Baugebiete, sondern auch zur Kostenentlastung für Gemeinden und Bauherren beitragen. Für die Entwicklung von Gewerbeflächen wurden in der Broschüre "Gewerbeflächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit" Beispiele für gemeindegebietsübergreifende Lösungen vorgestellt. Die Leitfäden wurden den Städten und Gemeinden bereits zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der Reihe "Städtebauförderung in Bayern" erscheint in Kürze eine Broschüre zur Konversion innerstädtischer Brachflächen.

Hinweisen möchte ich in diesem Zusammenhang auch auf das im Auftrag des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen gemeinsam mit der Obersten Baubehörde und unter Beteiligung des Bayerischen Gemeindetages und des Bayerischen Städtetages vom Landesamt für Umweltschutz durchgeführte Pilotprojekt "Flächenressourcen-Management". Dieses hat zum Ziel, die Potenziale der Innenentwicklung kontinuierlich zu erfassen und sie im Rahmen der Verwirklichung der städtebaulichen Planungsziele der Gemeinde vorrangig umzusetzen. Hierfür wurde den Gemeinden bereits eine Arbeitshilfe an die Hand gegeben, die Strategien und Vorgehensweisen für einen Vorrang der Innenentwicklung bei der Siedlungsentwicklung vermittelt. Deren Inhalte werden derzeit in vier Pilotgemeinden beispielhaft umgesetzt. Die Ergebnisse dieser Umsetzung werden in einen ausführlichen Leitfaden mit vertieften Handlungsanleitungen eingehen, der wiederum den Gemeinden zur Verfügung gestellt werden wird.

Im Übrigen können in Einzelfällen modellhafte Planungen von Städten und Gemeinden zur flächensparenden Entwicklung – wie zum Beispiel Konzeptionen zur interkommunalen Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Gewerbegebieten oder Stadtentwicklungsplanungen im Rahmen eines kommunalen Flächenressourcenmanagements – auch mit Planungszuschüssen des Freistaats gefördert werden.

Es ist - und damit komme auf meinen Eingangsanspruch zurück – gerade auch Aufgabe der gewählten kommunalen Mandatsträger, die genannten rechtlichen Grundlagen und bauleitplanerischen Instrumente mit Leben zu füllen. Der Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen, dem auch ein sparsamer Flächenverbrauch dient, ist unsere gemeinsame Aufgabe. Die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten, gebietet die Verantwortung für die jetzige und künftige Generationen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Kann ein Kurswechsel beim Flächenverbrauch erreicht werden wäre dies ein Erfolg auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung.

Mit freundlichen Grüßen



Gitta Beckstein