

Beirat für Raumentwicklung

beim

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
(BMI)

Empfehlung des Beirats für Raumentwicklung

Siedlungsentwicklung - Flächen sparen

- beschlossen am 15.01.2019 -

19. Legislaturperiode

Diese Empfehlung wurde bei der Sitzung des Beirates für Raumentwicklung in der 19. Legislaturperiode vom 15.01.2019 beschlossen. Sie wurde von den Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Siedlungsentwicklung - Flächen sparen“ vorbereitet:

Dr. Frank Fellenberg

Tine Fuchs

Manuela Hahn

Christoph Heinrich

Dr. Sandra Hook

Claudia Kaspar

Dr. Maria Lezzi

Norbert Portz (Leitung)

Prof. Dr. Catrin Schmidt

Prof. Dr. Willy Spannowsky

Berlin, März 2019

Der Beirat für Raumentwicklung berät auf der Grundlage von § 23 des Raumordnungsgesetzes das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in Grundsatzfragen der räumlichen Entwicklung. Die Mitglieder des Beirates setzen sich aus Vertretern gesellschaftlich relevanter Gruppen und der Wissenschaft zusammen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist auf die Person bezogen.

Kontakt:

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI)

Geschäftsstelle des Beirates für Raumentwicklung - Referat Grundsatz; Raumordnung (HIII1)

Alt-Moabit 140, 10557 Berlin

E-Mail: HIII1@bmi.bund.de

Weitere Informationen zum Beirat sowie dessen Empfehlungen und Stellungnahmen finden Sie auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI) [Hyperlink](https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm)

<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/beirat/beirat-fuer-raumentwicklung.htm>

Flächen sparen: Eine ökologische, ökonomische und soziale Notwendigkeit

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangssituation und Problemdarstellung	2
1.1 Freiraum: Ein nicht vermehrbares Gut	2
1.2 Gründe für Flächeninanspruchnahmen.....	2
1.3 Ziele der Bundesregierung und Unterstützung durch den Beirat für Raumentwicklung.....	3
2. Begrifflichkeiten.....	4
2.1 Definition der Flächeninanspruchnahme präzisieren.....	4
2.2 Differenzierte Datengrundlage erforderlich.....	5
3. Flächenpolitische Maßnahmen aus Sicht des Beirats für Raumentwicklung.....	5
3.1 Stärkere Verantwortung von Raumordnung und Landesplanung nötig.....	5
3.2 Verbesserung kommunaler Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.....	6
4. Innenentwicklung in Städten und Gemeinden forcieren	8
4.1 Baulandmobilisierende Komponente bei Grundsteuer einführen	8
4.2 Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechts im Siedlungsbereich.....	8
4.3 Baugebote etc. praxisgerecht ausgestalten	9
4.4 Nachhaltige Entwicklung im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) stärken	9
4.5 Verbesserte Baulandmobilisierung im Innenbereich ermöglichen.....	10
5. Weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.....	10
5.1 Weiterer Umgang mit § 13 b BauGB.....	10
5.2 Einzelkäufer und Kommunen im Innenbereich von Grunderwerbsteuer befreien..	12
5.3 Städtebauförderungsprogramme zielgerichteter ausgestalten	13
5.4 Beteiligung von Investoren an den Planungs- und Folgekosten.....	13
5.5 Flächenreserven und Stadt-Umland-Kooperationen aktivieren.....	14
5.6 Dezentralisierung von Behördenstandorten forcieren.....	15
5.7 Flächenhandel und Flächenkontingente – Ökonomische Anreize schaffen	16
6. Weitere Verdichtung hinterfragen – Dezentralisierung und Digitalisierung als Chance nutzen	17
7. Empfehlungen	18
7.1 Empfehlungen an den Bund:	18
7.2 Empfehlungen an Bund, Länder und Kommunen:	19

Flächen sparen: Eine ökologische, ökonomische und soziale Notwendigkeit

1. Ausgangssituation und Problemdarstellung

1.1 Freiraum: Ein nicht vermehrbares Gut

Freiraum ist ein zentrales und vor allem nicht vermehrbares Gut. Eine wirksame Begrenzung weiterer Flächenneuanspruchnahme ist daher im allgemeinen Interesse. Dies gilt nicht nur, weil der Boden eine endliche Ressource darstellt, sondern weil auch Flächenneuanspruchnahme oft eine Beeinträchtigung des Artenschutzes und der Biodiversität mit sich bringt. Um Flächenneuanspruchnahme zu begrenzen müssen sowohl die bestehenden Instrumente der Raumordnung und der Landesplanung als auch des Städtebaurechts genutzt und ausgebaut werden. Die jeweiligen Planungsträger stehen in der Verantwortung, die ihnen zur Verfügung stehenden Instrumente zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme wirksam einzusetzen. Das gilt gerade heute, wo angesichts eines nachweislichen Wohnraum- und Infrastrukturbedarfs, insbesondere in wachsenden Regionen, Lösungen gefunden werden müssen, die eine Neuanspruchnahme von Flächen wirksam begrenzen.

1.2 Gründe für Flächeninanspruchnahmen

Jeden Tag wurden im Jahr 2017 nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes in Deutschland rund 62 Hektar als Siedlungs- und Verkehrsfläche neu ausgewiesen. Positiv festzustellen ist zwar, dass sich damit der tägliche Hektarverbrauch seit den späten 1990er Jahren in Deutschland halbiert hat. So lag der Vierjahresdurchschnitt der Jahre 1996 bis 1999 noch bei rund 120 Hektar pro Tag. Dennoch entspricht die tägliche Inanspruchnahme als Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland etwa 88 Fußballfeldern¹.

Flächeninanspruchnahme hat regelmäßig gesamtgesellschaftliche Ursachen: Steigende Mobilitätsanforderungen der Menschen bedeuten mehr Straßen, Bahnlinien, Flugplätze, aber auch Parkraum oder Radwege. Das berechtigte Bedürfnis der Bevölkerung nach bezahlbarem Wohnraum erfordert ebenfalls eine entsprechende Bereitstellung von Flächen zum Wohnen. Und Gewerbe und Industrie benötigen auch ihren Platz. Zudem verlangen der Energiebedarf der Menschen sowie die Kreislaufwirtschaft nach Abbauflächen, Flächen für die Energieerzeugung sowie auch Flächen für Abfall- und Abwasserbehandlungsanlagen.

¹ <https://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/> (15.03.2019)

Auch benötigen die Menschen in ihrem Lebenszyklus Kindergärten, Schulen, Sportplätze, Schwimmbäder, Bibliotheken, Universitäten, Museen, Freizeit- und Kultureinrichtungen sowie Altersheime und Krankenhäuser etc.

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme steht zudem oft im Spannungsverhältnis mit der Schaffung bezahlbaren Wohnraums. In dieser Legislaturperiode will die Koalition mit dem Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, circa 1,5 Millionen neue Wohnungen errichten lassen. Dabei ist der Wohnungsmarkt in Deutschland von starken Disparitäten bestimmt: Wachsenden Wohnungsmärkten, speziell in attraktiven und stark nachgefragten Städten, stehen Schrumpfung und Leerstände von insgesamt circa zwei Millionen Wohnungen, vor allem in strukturschwachen Gebieten, gegenüber. Insbesondere diesen Leerstand sowie die Brachen gilt es, durch gezielte (Städtebau-)Förderprogramme und Unterstützungen zu aktivieren. Hierdurch kann am besten das Ziel einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme umgesetzt werden.

Dennoch bleibt in Deutschland angesichts der hohen Nachfrage der Bau insbesondere bezahlbarer Wohnungen erforderlich. Dies bedingt auch eine weitere Flächeninanspruchnahme. Denn es besteht in Deutschland ein Bedarf von mindestens 350.000 bis 400.000 jährlich neu zu bauender Wohnungen, insbesondere im bezahlbaren Segment. Dem wird nach wie vor nicht genügt. So wurden im Jahr 2017 in Deutschland zwar 384.100 Wohnungen und von Januar bis August des Jahres 2018 der Bau von insgesamt 234.4000 Wohnungen genehmigt. Entscheidend ist aber: Genehmigt ist noch lange nicht gebaut. So wurden im Jahr 2017 nur 284.000 Wohnungen gebaut und damit ca. 100.000 Wohnungen weniger als erforderlich. Vor dem Hintergrund des unabdingbaren Neubaus von bezahlbaren Wohnungen sind die Ziele der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme umso wichtiger.

1.3 Ziele der Bundesregierung und Unterstützung durch den Beirat für Raumentwicklung

Die Bundesregierung wollte ursprünglich im Rahmen ihrer Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahre 2002 den Flächenverbrauch bis zum Jahr 2020 auf täglich 30 Hektar reduzieren.² Die Neuauflage der Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2016 enthält eine „verschärfte Festlegung“ von „unter 30 Hektar“ pro Tag bis zum Jahr 2030.³ Diese Zielfestlegung wird vom Beirat für Raumentwicklung ausdrücklich unterstützt. Das integrierte Umweltprogramm des Bundesumweltministeriums aus dem Jahre 2016 enthält ein demgegenüber noch verschärftes Ziel für die Flächeninanspruchnahme von 20 Hektar pro Tag.

² Ziele und Indikatoren: www.umweltbundesamt.de/ziele-indikatoren (15.03.2019)

³ Nachhaltige Entwicklung: Flächenverbrauch – Worum geht es?

www.bmub.bund.de/themen/nachhaltigkeit/internationales/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs (15.03.2019)

2. Begrifflichkeiten

2.1 Definition der Flächeninanspruchnahme präzisieren

Das Flächensparziel der Bundesregierung (weniger als 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2030) beruht sich auf die Zuwächse der Siedlungs- und Verkehrsfläche von einem Jahr zum nächsten. Dies geschieht meist zulasten landwirtschaftlicher Böden sowie damit auch der gewachsenen Kulturlandschaft, mithin der Heimat der Menschen. Die Flächeninanspruchnahme wird häufig verkürzt und missverständlich als „Flächenverbrauch“ bezeichnet. Tatsächlich lässt sich „*Fläche*“ im engeren Wortsinne nicht „verbrauchen“. Die Fläche ist – wie auch der Boden – eine endliche Ressource, mit der der Mensch schon zum Erhalt seiner natürlichen Lebensgrundlagen sparsam umgehen muss. Verbraucht werden kann lediglich die verbleibende Freiraumflächen-Ressource. Deshalb stellt § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG zutreffend auf die Verringerung der erstmaligen „*Inanspruchnahme*“ von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ab. Gleichwohl bleibt hinsichtlich der Datengrundlagen die Frage, welche Flächen statistisch als Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in diesem Sinne erfasst werden und daher dem Reduzierungsziel des § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG unterworfen sein sollen.

Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes⁴ ergibt sich die Flächeninanspruchnahme aus dem Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche, welche die Gebäude- und Freiflächen, die Betriebsflächen (ohne Abbauland), die Verkehrsflächen sowie die Erholungs- und Friedhofsflächen umfasst. Davon zu unterscheiden sind die tatsächlich bebauten, mithin also die versiegelten Flächen. Grundsätzlich erfasst werden sowohl die unversiegelten, nicht bebauten Flächen, als auch die tatsächlichen Flächen für Gebäude oder Straßen. Tatsächlich versiegelte Flächen beeinträchtigen die Umwelt besonders. Sie machen Böden undurchlässig für Niederschläge und schränken die natürlichen Bodenfunktionen ein. Die Flächeninanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen umfasst demgegenüber auch unbebaute sowie nicht versiegelte Böden, wie etwa „Erholungs- und Ausgleichsflächen“ und damit etwa auch Stadtparks, Stadtsportplätze, Ausgleichsmaßnahmen nach der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und vieles mehr. Nicht erfasst werden aber etwa Konzentrationszonen für Windkraftanlagen, unabhängig davon, ob diese auf der Basis eines Flächennutzungsplans im Außenbereich gemäß § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB dargestellt oder auf Basis eines Bebauungsplans als Sondergebiete festgesetzt werden.

⁴ Statistisches Bundesamt:
www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/FAQ/Methodik/Siedlungsflaeche.html (15.03.2019)

2.2 Differenzierte Datengrundlage erforderlich

Um zielgerichtet Maßnahmen im Bereich des Flächensparens zu ergreifen, ist aber eine differenziertere Datengrundlage erforderlich. Die Angaben des Statistischen Bundesamtes und andere Datenerhebungen sollten daher zukünftig zwischen der reinen „Umnutzung“ von Landschaft ohne ökologische Einbußen einerseits und der tatsächlichen und die Umwelt stark belastenden Versiegelung (Beispiel: Versiegelungsgrad) von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke andererseits differenzieren.

Weiterhin sollte bezüglich der Siedlungsflächen noch eine genauere Konkretisierung auf Wohnflächen sowie Gewerbeflächen einerseits und Verkehrsflächen andererseits erfolgen. Zudem sollte klargestellt werden, ob und inwieweit auch Flächen für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen in die Statistik der Flächenneuanspruchnahme eingehen.

3. Flächenpolitische Maßnahmen aus Sicht des Beirats für Raumentwicklung

3.1 Stärkere Verantwortung von Raumordnung und Landesplanung nötig

Ein sorgsamer Umgang mit der Fläche und eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme folgt schon aus Art. 20a GG. Danach *„schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“*

Aus dieser Vorgabe ergibt sich auch ein verantwortliches Handeln der Raumordnung und der Landesplanung. So gehören nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 1 ROG zu den Grundsätzen der Raumordnung insbesondere ausgeglichene ökologische Verhältnisse sowie der nachhaltige Schutz der Ressourcen. Nach § 1 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG ist die *„erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern, insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potentiale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen“*.

Daher müssen eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme und ein sparsamer Umgang mit Grund und Boden Kernanliegen einer nachhaltigen Raumentwicklung und Landesplanung sein. Die Instrumente der Raumordnung und Landesplanung müssen dazu auch aus-

geschöpft werden. Dies betrifft insbesondere die Anwendung und Umsetzung von integrierten Umweltprüfungen auf der Grundlage der UVP-Änderungsrichtlinie der EU aus dem Jahre 2014. Dort wurde unter anderem die „Fläche“ als weiteres und in der Umweltprüfung für Vorhaben zu untersuchendes Schutzgut definiert. Damit sind bei der Aufstellung und Änderung von Raumordnungs- und Bauleitplänen im Rahmen von integrierten Umweltprüfungen die positiven und negativen Auswirkungen unter anderem auch auf die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu untersuchen. Auch sind Alternativen zu prüfen und es ist herauszuarbeiten, mit welchen planerischen Lösungen das Flächensparziel in welchem Umfang eingelöst werden kann. Die Umweltprüfungen mit ihren Kontroll- und Optimierungsfunktionen stellen damit eine wirksame Möglichkeit zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme dar.

Raumordnung und Landesplanung stehen jedenfalls mehr denn je in der Pflicht, ihrer Verantwortung zur Erreichung der Flächensparziele nachzukommen. Dies muss auch durch eine konsequente Ausweisung von (überregionalen) Grünstreifen und (Natur- sowie Landschafts-) Schutzgebieten sowie von Reservaten etc. erfolgen. Auch dadurch kann für eine sparsame und schonende Flächenneuanspruchnahme Sorge getragen werden. Zusätzlich hat die Raumordnung die Aufgabe, die Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden aus übergeordneten Gesichtspunkten, die die Planungshoheit der Städte und Gemeinden beachten, zu steuern. Die Vorgabe aus § 1 Abs. 4 BauGB, wonach „die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind“, ist danach durch die Verantwortungsträger in den Raumordnungs- und Landesplanungsbehörden wahrzunehmen und i. S. einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme wirksam zu gestalten.

3.2 Verbesserung kommunaler Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

Nach der Bodenschutzklausel des § 1 Abs. 2 S. 1 BauGB „soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden.“

Mit diesen Vorgaben der „Bodenschutzklausel“ sowie auch mit dem umfassenden Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB („gerechte Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander“) ist es unvereinbar, wenn einseitig bestimmte Umweltbelange, wie landwirtschaftlich oder als Wald genutzte Flächen, etwa zum Zwecke des

erforderlichen Wohnungsbaus „weggewogen“ werden. Insbesondere auf der kommunalen Ebene lassen sich im Übrigen zur Umsetzung einer wirksamen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme viele städtebaurechtliche Instrumente finden. Aktuell untersucht die von der Bundesregierung eingerichtete Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ zusätzliche Möglichkeiten für die Schaffung besserer Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf kommunaler Ebene. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt den Städten und Gemeinden, die ihnen zur Verfügung stehenden Gestaltungsmöglichkeiten, insbesondere auf der Ebene des Städtebaurechts, intensiv zu nutzen und auszuschöpfen. Dies muss vor dem Hintergrund erfolgen, dass eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme und ein sparsamer Umgang mit Grund und Boden sowohl Kernanliegen der Stadtentwicklung (siehe §§ 1 Abs. 5 S. 2, 1 Abs. 6 Nr. 7 sowie 1a Abs. 2 BauGB) als auch des Boden- und Umweltschutzes sind.

Das Primat der „Innen- vor Außenentwicklung“ muss daher verstärkt, gerade auf der Ebene des Städtebaurechts, mit Leben erfüllt werden. Das bedeutet, die Flächenneuanspruchnahme so weit wie möglich zu reduzieren. Dies wiederum bedingt in der Praxis, dass bestehende Siedlungs- und Verkehrsflächen besser genutzt und Brachen reaktiviert werden. Der Vorrang der Innenentwicklung muss insbesondere an der (Re-)Aktivierung von Brachflächen sowie von Baulücken und Leerständen ausgerichtet werden. Insoweit ist das Potential an vorhandenen Brachflächen, die grundsätzlich aktivierbar sind, in Deutschland mit ca. 150.000 ha sehr groß.

Die Regierungskommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ steht insoweit vor zentralen Weichenstellungen für eine nachhaltige und flächensparende sowie sozial gerechte Raum- und Stadtentwicklung. Um diese zu verwirklichen und in die Praxis umzusetzen, sollte nach Auffassung des Beirats für Raumentwicklung das Gemeinwohl auch vor dem Hintergrund des Programmsatzes aus Art. 14 Abs. 2 GG: „Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen“ stärker als bisher berücksichtigt werden. Der sehr unterschiedlich ausgelegte Passus im Koalitionsvertrag, wonach *„weitere Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte durch Gestaltung auf Bundesebene nicht verfolgt werden“*, bedarf insoweit vorab dringend einer Klärung.

Um eine Innenentwicklung im Sinne der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zu verwirklichen, sollte auf einige der in den Arbeitsergebnissen aus dem „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ in der letzten Legislaturperiode vorgeschlagenen Maßnahmen sowie auf die Ergebnisse des Wohngipfels vom 21.09.2018 zurückgegriffen werden. Darüber hinaus bedarf es weiterer Aktivitäten. Hierzu gehören nach Auffassung des Beirats insbesondere folgende Maßnahmen:

4. Innentwicklung in Städten und Gemeinden forcieren

4.1 Baulandmobilisierende Komponente bei Grundsteuer einführen

Aktuell besteht oft die Praxis, brachliegende Privatgrundstücke auch aus Spekulationszwecken zurück- bzw. für später Bauwillige (bspw. Kinder) vorzuhalten. Das Zurückhalten dieser Grundstücke erzeugt eine dauerhafte Nichtbebauung insbesondere im Innenbereich. Ein Druck auf die Eigentümer zur Bebauung ist aktuell gerade seitens der Städte und Gemeinden kaum vorhanden.

Sachgerecht wäre daher die Einführung einer baulandmobilisierenden Komponente im Rahmen der anstehenden Reform der Grundsteuer. Dadurch könnten Anreize zur notwendigen Baulandmobilisierung erzeugt werden. Ziel muss es sein, städtebaurechtlich bebaubare und damit baureife, aber tatsächlich nicht bebaute Grundstücke im Siedlungsbereich (Innenbereich) stärker für die Bebauung zu aktivieren.

4.2 Stärkung des gemeindlichen Vorkaufsrechts im Siedlungsbereich

Für die Ausübung der BauGB-Vorkaufsrechte nach den §§ 24, 25 BauGB durch Städte und Gemeinden bedarf es regelmäßig der Angabe eines Gemeinwohlgrundes (s. § 24 Abs. 3 S. 1 BauGB: „Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt“). Ein solcher Gemeinwohlgrund sollte über die bisherigen Voraussetzungen hinaus auch dann gegeben sein, wenn Kommunen eine unbebaute, aber zum Beispiel aus Spekulationszwecken vorgehaltene Baulücke, der Bebauung, insbesondere zur Errichtung von Wohngebäuden, zuführen wollen. Nicht nur die Ausübung des Vorkaufsrechts für ein dringend benötigtes und alternativlos-gemeinnütziges Projekt (Beispiel: Kindergarten, Schule, sozialer Wohnungsbau) würde die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts rechtfertigen, sondern auch der „städtebauliche Missstand“ einer „bisher gehorteten Baulücke“. In der Vergangenheit scheiterte die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts neben oft fehlenden Finanzmitteln auch an dem „Eingriff in private Rechte Dritter“.

Dabei wäre ein derartiger Eingriff auch bei einer Erweiterung kommunaler Vorkaufsrechte nicht oder kaum vorhanden. Denn der Eigentümer hat sich als Verkäufer seiner Immobilie ja eigenständig entschlossen, sein Grundstück zu veräußern. In der Folge wird bei Ausübung eines kommunalen Vorkaufsrechts „nur“ die Wahl seines Käufers eingeschränkt. Dies kann aber nicht als maßgeblicher Eingriff in das Eigentum Privater angesehen werden. Ergänzend empfiehlt es sich zur Stärkung kommunaler Vorkaufsrechte, deren Ausübung als Inhalt eines städtebaulichen Vertrages in § 11 BauGB aufzunehmen.

4.3 Baugebote etc. praxisgerecht ausgestalten

Die in §§ 176, 177 und 179 BauGB erwähnten Bau-, Instandsetzungs- sowie Entsiegelungsgebote spielen in der kommunalen Praxis insbesondere wegen der hohen Hürden, die mit einem derartigen „Eigentumseingriff in private Rechte“ verbunden sind, keine Rolle. Aus diesem Grund wird angeregt, die §§ 176, 177 und 179 BauGB im Lichte des Gemeinwohls des Eigentums (Art. 14 Abs. 2 GG) und der Flächenschonung sowie der Innenentwicklung (§ 1a Abs. 2 BauGB) praxisgerecht fortzuentwickeln.

Auf Basis einer gemeindlichen Satzung sollte daher speziell die für § 176 BauGB (Baugebot) notwendige städtebauliche Erforderlichkeit nicht nur für den Einzelfall, sondern für alle in dem Satzungsgebiet liegenden Grundstücke festgestellt werden können. Dadurch kann das Begründungserfordernis in einem Verfahren zusammengeführt und der kommunale Aufwand erheblich reduziert werden. Folge wäre, dass die wirtschaftliche Zumutbarkeit einer Bebauung für den jeweiligen Eigentümer nicht schon beim Satzungsbeschluss für jedes Grundstück im Einzelfall vorab von der Gemeinde geprüft werden muss.

Die Gemeinde würde daher entlastet, wenn durch den Satzungsbeschluss die Bauverpflichtung nur unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit begründet würde. Den Grundstückseigentümern würde dann auf Basis ihrer Darlegungslast die Möglichkeit eingeräumt, sich auf die Unwirtschaftlichkeit des Bauvorhabens zu berufen. Wird dies plausibel dargelegt, würde die Bauverpflichtung nicht zum Tragen kommen. Ergänzend und klarstellend empfiehlt es sich, die Ausübung von Baugeboten etc. als Gegenstand eines städtebaulichen Vertrages in § 11 BauGB aufzunehmen.

4.4 Nachhaltige Entwicklung im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) stärken

Etwa 50 Prozent der Bautätigkeit erfolgt in Deutschland auf der Grundlage von § 34 BauGB, also im unbeplanten Innenbereich außerhalb von Bauleitplanverfahren. In diesen regelmäßig aus Gründen des Flächensparens vorzugswürdigen Gebieten stützt sich der Rechtsanspruch des Eigentümers auf die Erteilung einer Baugenehmigung bisher ausschließlich auf städtebauliche Rahmenkriterien. Maßgeblich ist insbesondere das Einfügen in die nähere Umgebung nach Art und Maß der baulichen Nutzung. Demgegenüber bleiben - anders als bei der Aufstellung von Bauleitplänen (siehe insbesondere § 1 Abs. 5, 6 und 7 BauGB) - Gemeinwohlbelange, wie etwa die Belange des Ressourcen- und Klimaschutzes, die Schaffung preiswerten Wohnraums und die Vermeidung von Infrastrukturkosten, unberücksichtigt.

Zur Schaffung eines Gleichklangs zwischen den beplanten und den unbeplanten Gebieten sollte daher das Gemeinwohl, wie etwa die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum mit Mit-

teilen der sozialen Wohnraumförderung oder „sozialen Vorgaben“, auch bei der Gewährung von Baurechten nach § 34 BauGB berücksichtigt werden können. Dies kann durch einen sogenannten sektoralen und einfachen Bebauungsplan erfolgen, der sich auf ein einziges städtebauliches Ziel konzentriert (Schaffung bezahlbaren Wohnraums, insbesondere mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung oder unter Vorgabe von sozialen Zielen, wie etwa einer 30 %-Vorgabe für preisgebundenen Wohnungsbau). Ein derartiger Bebauungsplan muss nicht sämtliche Konflikte in den Blick nehmen, sondern er kann sich auf ein einziges Ziel konzentrieren. Die Verfahren könnte daher viel schneller durchgeführt werden.

4.5 Verbesserte Baulandmobilisierung im Innenbereich ermöglichen

Um insbesondere im Innenbereich und auf Brachen eine Aktivierung vorhandenen Baulandes zu schaffen, sollten weitere Maßnahmen geprüft werden. Dazu gehören etwa die Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme (IEM), mit der schneller und erleichtert Bauland im Innenbereich mobilisiert werden kann, sowie eine Flexibilisierung des § 17 BauNVO (Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung), mit der ggf. auf die Quartiersdichte als Beurteilungsmaßstab abgestellt wird. Auch muss eine Harmonisierung der bauplanungs- mit den immissionsrechtlichen Vorschriften erfolgen. Hierzu gehört insbesondere eine Erweiterung passiver Schallschutzmaßnahmen, um eine Vereinbarkeit von Wohnen und gewerblichen Nutzungen in mit Lärm vorbelasteten Gebieten zu ermöglichen.

5. Weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme

5.1 Weiterer Umgang mit § 13 b BauGB

Die Regelung des § 13 b BauGB wurde zur Erleichterung des Wohnungsbaus und Bekämpfung des Wohnraummangels geschaffen, der insbesondere durch die starke Zuwanderung entstanden ist. § 13 b BauGB bestimmt:

„Bis zum 31. Dezember 2019 gilt § 13 a entsprechend für Bebauungspläne mit einer Grundfläche im Sinne des § 13 a Absatz 1 Satz 2 von weniger als 10.000 Quadratmetern, durch die die Zulassung von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans nach Satz 1 kann nur bis zum 31. Dezember 2019 förmlich eingeleitet werden; der Satzungsbeschluss nach § 10 Absatz 1 ist bis zum 31. Dezember 2021 zu fassen.“

Die Norm steht zwar im Zielkonflikt mit dem Gebot der vorrangigen Innenentwicklung (§ 1 Absatz 5 Satz 3 BauGB) und der Bodenschutzklausel (§ 1a Absatz 2 Satz 1 BauGB). Ande-

rerseits bietet § 13 b BauGB eine gute Möglichkeit, in einem einfachen Verfahren schnell Bauland zu aktivieren. So legt auch der Europäische Gerichtshof in einer Entscheidung vom 21. Dezember 2016 ⁵ dar, dass ein Mitgliedsstaat in Umsetzung von Art. 3 Abs. 3 i. V. m. dem 10. Erwägungsgrund der Richtlinie 2001/42 für „*kleine Gebiete auf lokaler Ebene*“ festlegen kann, dass von einer Umweltprüfung abgesehen werden kann,

- *„wenn der Plan oder das Programm von einer lokalen Behörde im Gegensatz zu einer regionalen oder nationalen Behörde ausgearbeitet und/ oder erlassen worden ist, und*
- *das fragliche Gebiet innerhalb des räumlichen Zuständigkeitsgebiets der lokalen Behörde im Verhältnis für diesen Zuständigkeitsbereich nur eine geringere Größe aufweist“.*

Damit erkennt der EuGH jedenfalls an, dass größere Maßnahmen stärkere Umweltauswirkungen als vergleichbare kleinere Pläne haben. Im Normalfall dürfte § 13b BauGB nur in den Städten und Gemeinden anwendbar sein, in denen ein dringender Wohnbedarf besteht, der mit den Maßnahmen der Innenentwicklung nicht gedeckt werden kann. Andererseits hat der EuGH klargestellt, dass es sich um einen relativen Größenfaktor handelt, weshalb es nach dieser Rechtsprechung ausgeschlossen sein dürfte, dass kleine Gemeinden ohne großen Siedlungsdruck gestützt auf § 13b BauGB mehrfach im Jahr eine Bruttofläche von ca. 2-3 ha ohne Umweltprüfung ausweisen dürfen. Denn der EuGH hat betont, dass das Kriterium der Nutzung „kleiner Gebiete“, das zusätzlich zu dem des Erlasses auf lokaler Ebene erfüllt sein muss, „im Verhältnis zu diesem räumlichen Zuständigkeitsgebiet eine geringe Größe“ aufweisen muss (so ausdrücklich EuGH, Urt. v. 21.12.2016, C-444/15, ABl. EU 2017, Nr. C 53,15 = juris Rn. 73).

Darüber hinaus ist zu beachten, dass auch bei § 13 b BauGB die Ziele der Raumordnung sowie der Landes- und Regionalplanung (s. § 1 Abs. 4 BauGB) zu berücksichtigen sind. Auch hat eine gerechte Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander stattzufinden (s. § 1 Abs. 7 BauGB). Eine nachhaltige räumliche Entwicklung sollte mit der nötigen räumlichen Differenzierung durch eine raumordnungsplanerische Steuerung sichergestellt werden.

Tatsächlich wird die Regelung des § 13 b BauGB vor allem, aber nicht nur in wachsenden Ballungsräumen genutzt, um in einem erleichterten Verfahren schnell Wohnungen insbesondere im „Speckgürtel“ der Städte zu mobilisieren.

Die Regelung kann insoweit dazu beitragen, den Bedarf an bezahlbaren Wohnungen zu decken. Der Beirat für Raumentwicklung empfiehlt aber insbesondere aus Gründen der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Falle einer vom Gesetzgeber angestrebten möglichen Verlängerung des § 13 b BauGB über Ende 2019 hinaus bzw. einer Entfristung der

⁵ EuGH, 21.12.2016 – C-444/15

Regelung inhaltlich eine Einengung und Präzisierung der Norm vorzunehmen. Dies kann insbesondere durch die Aufnahme des Tatbestandsmerkmals „dringender Wohnraumbedarf“ erfolgen. Dabei muss das Tatbestandsmerkmal des dringenden Wohnraumbedarfs zusätzlich konkretisiert werden. Denn es werden auch viele Gemeinden in ländlichen Räumen, die mit Leerständen zu kämpfen haben und über Flächenreserven verfügen, gestützt auf ihren Eigenentwicklungsbedarf auf die Dringlichkeit des Wohnraumbedarfs verweisen.

Vermeidbar und kontrollierbar ist ein kommunaler Wettlauf um zusätzliche Flächenangebote im Freiraum, der im Widerspruch zu dem bundesgesetzlichen Grundsatz zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme gem. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG sowie des Gebots des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden nach § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB stehen würde, nur, wenn dieses Tatbestandsmerkmal

- a) konkretisiert wird, indem Kriterien zur Bestimmung der Dringlichkeit, etwa anhand einer aktualisierten regionalen Bevölkerungs- und Zuwanderungsprognose festgelegt werden und
- b) auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung eine räumliche Differenzierung vorgenommen wird, indem bestimmte Städte oder Ballungsräume, für die anhand der genannten Kriterien ein dringlicher Wohnbedarf festzustellen ist, als landes- oder regionalplanerische Entwicklungsschwerpunkte festgelegt werden, in denen zur nachhaltigen Förderung der Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung bestimmte Maßnahmen der Raumentwicklung angewandt werden.

5.2 Einzelkäufer und Kommunen im Innenbereich von Grunderwerbsteuer befreien

Zur Belebung der Ortskerne und Innenstädte und zur Reaktivierung von Brachen sollte es den Ländern auf gesetzlicher Grundlage ermöglicht werden, in diesen Bereichen speziell Familien als Käufer von Wohnungen oder private Einzelkäufer von Grundstücken zum Zwecke des Wohnungsbaus von der Grunderwerbsteuer freizustellen oder zumindest einen – hohen – Freibetrag zu gewähren. Denn die Grunderwerbssteuer, die in den einzelnen Bundesländern von 3,5 % bis 6,5 % der Bemessungsgrundlage beträgt, stellt beim Wohnungserwerb eine maßgebliche Belastung für Kaufinteressenten und damit auch für eine schon aus Gründen der Alterssicherung und der Vermögensbildung zu unterstützende Wohneigentumsbildung dar.

Zur Unterstützung der Innenentwicklung sollte daher hier der Eigentumserwerb von Einzelkäufern (nicht Immobilieninvestoren) von der Grunderwerbsteuer befreit werden bzw. mit einem niedrigeren Betrag angesetzt werden können. Weiter sollte mit dem Ziel einer forcierter Innenentwicklung eine gesetzliche Regelung geschaffen werden, um speziell die Städte

und Gemeinden von der Grunderwerbssteuer dann zu befreien, wenn diese innerörtliche Brachflächen zur Reaktivierung erwerben.

5.3 Städtebauförderungsprogramme zielgerichteter ausgestalten und ausbauen

Daneben bedarf es angesichts der großen Herausforderungen in den Kommunen sowohl zur Reaktivierung der vielen Brachflächen als auch zur Qualifizierung des Freiraums im Rahmen der sogenannten „doppelten Innenentwicklung“ einer Stärkung der Städtebauförderung sowie auch einer Erhöhung der Bundesmittel von gegenwärtig 790 Millionen Euro auf mindestens eine Milliarde Euro. Damit kann eine Innenentwicklung und die damit verbundene Reduzierung der (Außen-)Flächeninanspruchnahme noch mehr unterstützt werden. Insbesondere sollten die Programme „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ und „Kleine Städte und Gemeinden“, die zum Teil von den Kommunen stark überzeichnet sind, besser finanziell dotiert werden. Für ein wirksames Flächensparen bedarf es zudem einer besseren Verzahnung von Städtebauförderung und Wohnungsbauförderung.

Neben einem alters- und familiengerechten Stadtumbau müssen insbesondere in den Innenstädten und Ortskernen die aktuell nicht als Wohnungen genutzten Bestandsbauten nutzbar gemacht werden. Die Förderung des Ankaufs und der Sanierung leerstehender Immobilien in Stadt- und Ortskernen einschließlich des Baukindergeldes müssen so angelegt werden, dass insbesondere Familien mit Kindern spürbare wirtschaftliche Vorteile dann haben, wenn sie in den Bestand und nicht in den Neubau investieren. Das Konzept „Jung kauft Alt“, mit dem auch zum Zweck der Flächeneinsparung leerstehende Bauten im Innenbereich mit Fördermitteln zu Wohnzwecken umgenutzt werden, müssen auch Bund und Länder unterstützen und im Rahmen von Förderprogrammen stärken.

5.4 Beteiligung von Investoren an den Planungs- und Folgekosten

Eine Beteiligung von Investoren an den kommunalen Planungs- und Folgekosten bei und infolge der Ausweisung von Bauland erfolgt bisher in der Regel auf Basis einer vorsorgenden kommunalen Bodenvorratspolitik sowie von kooperativen kommunalen Baulandmodellen.

Diese Baulandmodelle verlangen, dass die Vorhabenträger sich in einer näher festgelegten Höhe an den Planungs- und Folgekosten eines kommunalen Bebauungsplans und dessen Umsetzung beteiligen. Dadurch belasten die Aufwendungen für die Aufstellung und Umsetzung einer Bauleitplanung nicht einseitig die im Allgemeininteresse handelnde Kommune. Vielmehr müssen sich auch die Investoren an den Kosten der ihnen zugutekommenden Baulandentwicklung beteiligen und müssen die Kommunen am hierdurch ausgelösten Mehrwert

ihrer Grundstücke teilhaben lassen. Diese Refinanzierungsmöglichkeit besteht rein theoretisch zwar auch in Rückgangsregionen, darauf werden sich dort jedoch mangels ausreichender Baulandnachfrage Investoren, Vorhabenträger oder Grundstückseigentümer in der Regel nicht einlassen.

Deshalb stellt sich die Frage, wie die Refinanzierung der Kommunen in ländlich geprägten „Rückzugsregionen“ organisiert werden kann. Um eine nachhaltige, finanziell tragfähige Stadtentwicklung in Rückgangsregionen gewährleisten zu können, kann es rechtspolitisch wünschenswert sein, eine generelle gesetzliche Regelung der Planwertabschöpfung zum Zweck der Förderung einer nachhaltigen Stadtentwicklung zu schaffen.

Allerdings wären hierfür einige rechtliche Folgefragen zu lösen; angefangen von der Kompetenzfrage bis hin zu deren Ausgestaltung. Am ehesten rechtlich realisierbar dürfte die Ausgestaltung als Beitrag für die stadtplanerische Herbeiführung eines Gebrauchsvorteils durch die grundstücksbezogene Schaffung eines planungsrechtlichen Nutzungsrechts aufgrund eines Planungsverfahrens sein. Denn damit erfolgt eine Anlehnung an die gesetzlich geregelten Ausgleichsansprüche im Rahmen des Umlegungs- und Sanierungsverfahrens. Der Ausgleichsbeitrag für die Schaffung von Baurecht könnte davon abhängig gemacht werden, dass dafür ein Stadtumbau- oder Sanierungsgebiet ausgewiesen werden muss. Bei diesem Ausgleichsbeitrag würde es sich um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums handeln. Es würde insofern nur ein Äquivalent dafür eingefordert, dass das Eigentum an einem Grundstück wertmäßig durch Herbeiführung von Baurechten im Wege der Durchführung eines aufwändigen öffentlichen Planungsverfahrens aufgewertet wird. Dies könnte vom Vorliegen schwieriger städtebaulicher Problemlagen, z. B. der Baulandmobilisierung trotz Altlasten, bei langjährigen Brachflächen, Leerständen und Mindernutzungen, oder von „Schrottimmobilien“ etc. abhängig gemacht werden. Dies würde jedoch eine Korrektur im Besonderen Städtebaurecht erforderlich machen.

Eine Beteiligung der Investoren an den Planungs- und Folgekosten könnte auch als Bodenzuwachssteuer oder Sonderabgabe ausgestaltet werden. Dem stehen die kompetenzrechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken gegenüber. Gegenwärtig sollten Gemeinden in Rückgangsregionen mit Finanzproblemen neben einem strategisch auf die Innenentwicklung ausgerichteten Flächenmanagement auch Möglichkeiten der Refinanzierung, etwa über städtebauliche Verträge sowie die Instrumente der Planverwirklichung, wie Rückbaugesamt gem. § 179 Abs. 4 BauGB.

5.5 Flächenreserven und Stadt-Umland-Kooperationen aktivieren

In wachsenden Ballungsräumen um Großstädte mit erheblichem Nachfragedruck befinden sich in der Nachbarschaft häufig Städte und Gemeinden, die bereits Stagnation oder

Schrumpfung ausgesetzt sind. Dies hat sich durch die jüngste Zuwanderung nicht geändert. Denn auch die Zuwanderung läuft tendenziell in Richtung der größeren Städte. Ohne räumliche Steuerung sind aber auch die Gemeinden in Stagnations- und Schrumpfungsräumen bestrebt, geeignete Flächen für Zuwanderer anzubieten. Jedoch sind die bestehenden Flächenreserven oft nicht mobilisierbar.

Es besteht insoweit ein Spannungsverhältnis zwischen zwei bundesgesetzlichen Grundsätzen. Zum einen soll gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 5 ROG „auf einen Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen hingewirkt werden“ und zum anderen soll die Siedlungstätigkeit gem. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 und 4 ROG „räumlich konzentriert und vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte ausgerichtet werden“.

Empfehlenswert ist es nach Auffassung des Beirats, dem Postulat zum Ausgleich räumlicher und struktureller Ungleichgewichte zwischen den Regionen Vorrang einzuräumen, um insbesondere auch eine bessere Verteilung und damit Integration von Zuwanderern zu ermöglichen und Parallelgesellschaften soweit wie möglich zu verhindern.

Außerdem regt der Beirat für Raumentwicklung an, durch Unterstützungsmaßnahmen, wie durch die Förderung von Stadt-Umland-Kooperationen und durch die Bildung von gemeinsamen Poollösungen für soziale und technische Infrastrukturen, aber auch durch Flächenpools, einen interkommunalen Ausgleich zu schaffen. Gerade interkommunale sowie Stadt – Umland – Kooperationen müssen daher speziell in der Gründungsphase stärker durch Bund und Länder gefördert und unterstützt werden. Bei der Schaffung bezahlbarer Wohnungen besteht noch erhebliches Potential für interkommunale Kooperationen zwischen den Kernstädten und den Nachbargemeinden. Dieses Potential muss auf allen Ebenen, auch durch sachgerechte interkommunale Finanzierungs- und Einkommensmodelle, gehoben werden.

5.6 Dezentralisierung von Behördenstandorten forcieren

Damit speziell wirtschaftsschwache ländliche Räume nicht weiter abgehängt werden die Leerstände nicht weiter zunehmen und die Unterauslastung der Infrastruktur mit damit verbundenen Finanzierungsproblemen eingedämmt wird werden eine raum- und strukturpolitische Umsteuerung erfolgen. Sinnvoll ist auch eine stärkere Dezentralität von Behördenstandorten insbesondere dann, wenn eine Neuansiedlung oder eine Verlagerung auch verkehrsmäßig zu kürzeren Wegen führt. Zentrale staatliche Einrichtungen sowie Behörden und Forschungseinrichtungen könnten und sollten ebenso wie zentrale Bildungseinrichtungen, wie (Fach)Hochschulen, daher nach diesen Maßgaben noch mehr in ländliche Räume verlegt werden. Dies entlastet bei niedrigeren Kosten, etwa für das Wohnen, die Ballungsräume.

5.7 Flächenhandel und Flächenkontingente – Ökonomische Anreize schaffen

Eine weitere Möglichkeit, die Flächeninanspruchnahme zu senken und Flächen zu sparen ist ein Flächenhandel. Dieser funktioniert ähnlich wie ein Emissionshandel: Kommunen erhalten Flächenausweisungsrechte. Diese Rechte sind in Form von Zertifikaten handelbar. Eine Kommune darf sodann in ihrem Außenbereich nicht mehr Baufläche ausweisen, als sie selbst Zertifikate hat. Will sie mehr Außenfläche zur Bebauung vorsehen, so muss sie Zertifikate von anderen Kommunen zukaufen, die dann entsprechend weniger Fläche zur Verfügung haben, dafür aber zusätzliche Einnahmen erzielen. So erhalten Kommunen einen Anreiz, Baumaßnahmen eher in ihrem Innenbereich zu planen und sparsam mit Flächen umzugehen. In der Folge wird durch eine begrenzte Menge von Flächenzertifikaten die Flächeninanspruchnahme limitiert. Von 2013 bis 2017 fand in einem Modellversuch in Form eines Planspiels⁶ im Auftrag des Umweltbundesamtes ein Flächenhandel mit einer schrittweise aufgestockten Zahl von bis zu 100 Kommunen statt. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat 2017 in einem Offenen Brief – anders als die dem Flächenhandel nicht zuletzt aufgrund der Begrenzung der Planungshoheit kritisch bis ablehnend gegenüberstehenden kommunalen Spitzenverbände – die Einführung eines Flächenhandels befürwortet.⁷

Der Beirat für Raumentwicklung sieht einen umfassenden Flächenhandel zwar kritisch, weil der Beirat eher die Gefahr der Verschärfung von regionalen Disparitäten als deren Ausgleich befürchtet. Ökonomische Lösungen und Ansätze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sollten aber nach Auffassung des Beirats weiter untersucht werden. Auch in einem kommunalen Kompensationsflächenpool für Ausgleichsmaßnahmen sieht der Beirat eine zu prüfende Möglichkeit. Als nachhaltiges Instrument hat sich im Übrigen die Bildung von regionalen Flächenbedarfskonten (z. B. im Münsterland und in Düsseldorf) erwiesen. So führt die Zertifikate-Zuteilung nach Bevölkerung zu einer unterproportionalen Zertifikate-Zuteilung insbesondere in industriestarken Regionen des ländlichen Raums mit seinem tendenziell höheren Pro-Kopf-Flächenbedarf. Hier könnte eine Differenzierung nach Raumkategorien hilfreich sein.

⁶ Modellprojekt zum Flächenhandel: www.flaechenhandel.de (15.03.2019)

⁷ Empfehlungen des SRU zur Regierungsbildung:

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2016_2020/2017_10_Offener_Brief_Regierungsbildung.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (15.03.2019)

6. Weitere Verdichtung hinterfragen – Dezentralisierung und Digitalisierung als Chance nutzen

Weitere Verdichtungen und Neuausweisungen in Ballungsräumen führen nicht nur zu neuer Flächeninanspruchnahme. Auch andere Problemfelder sind betroffen. Dies gilt etwa für das durch eine zunehmende Verdichtung immer schwerer werdende Vorhalten von „Klimaschneisen“ oder die Luftreinhaltung mit der Folge vermehrt drohender Fahrverbote in „wachsenden“ Städten, aber auch für eine wachsende Lärmbelastung dort. Daher kann es unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten geboten sein, Entwicklungen zur Entlastung der „wachsenden“ Städte in ländliche oder periphere Räume zu verlagern. Dadurch kann auch die Zunahme täglicher Pendlerströme von und zur Arbeit verringert werden.

Denn ökologisch, ökonomisch und auch aus sozialen Erwägungen macht es keinen Sinn, wenn insbesondere geringer Verdienende jeden Tag z. T. große Strecken in die Kernstädte ein- und auch wieder auspendeln und dabei neben viel Zeitaufwand in der Regel in ihrem PKW eine zusätzliche Belastung mit Stickoxid, Feinstaub und Lärm in die Ballungkerne importieren. Stattdessen liegt in einer verstärkten Dezentralisierung und der Schaffung von öffentlichen sowie privaten Arbeitsplätzen vermehrt in ländlichen Räumen eine Chance auch zum besseren Ausgleich zwischen wachsenden Großstädten und einer zurückgehenden Bevölkerung im – strukturschwachen - ländlichen Raum. Dies kann auch zur Reaktivierung von Brachen in Innenbereichen beitragen. Dabei kann und muss die Digitalisierung mit ihrer Möglichkeit, verstärkt von den Lagen in den Großstädten und den dortigen Firmenzentralen ortsunabhängige Arbeitsplätze zu schaffen, als Chance genutzt werden.

Die verstärkte Dezentralisierung und Digitalisierung muss der Bund im Rahmen seiner Raumordnung sowie der Strukturförderung unterstützen. Eine Verlagerung von Behördenstandorten und Arbeitsplätzen des Bundes und der Länder sollte insbesondere in Regionen mit starkem demografischem Handlungsbedarf jedenfalls dann erfolgen, wenn dadurch keine zusätzlichen Verkehre ausgelöst werden. Eine stärkere Dezentralisierung kann auch für private Unternehmen sinnvoll sein. Hierzu kann die Schaffung eines „Runden Tisches Unternehmensgespräche Gleichwertigkeit“ durch die Bundesregierung beitragen.

Durch derartige Maßnahmen können die Lebens- und Arbeitsbedingungen insbesondere in bisher strukturschwachen ländlichen Räumen verbessert und es kann verstärkt für „gleichwertige Lebensverhältnisse“ in ganz Deutschland Sorge getragen werden. Hierzu bedarf es aber als Voraussetzung auch attraktiver Lebens- und Arbeitsbedingungen in diesen Regionen, insbesondere für junge Fachkräfte und für Familien mit Kindern. Dies erfordert insbesondere gute und schnelle ÖPNV- und Schnellbahnverbindungen, ein ausreichendes Kindergarten-, Bildungs- sowie in gutes Kultur-, Sport und Freizeitangebot. Ebenso nötig sind ein schneller und umfassender Glasfaser-Breitbandausbau sowie ein flächendeckendes 5G-

Netz. Den Ausbau insbesondere einer digitalen Infrastruktur müssen Bund und Länder schnell sowie umfassend und damit flächendeckend fördern und unterstützen.

7. Empfehlungen

Auf der Grundlage der erfolgten Überlegungen und Darstellungen sowie basierend auf der Arbeit der Arbeitsgruppe „Siedlungsentwicklung – Flächen sparten“ gibt der Beirat für Raumentwicklung folgende zusammengefassten Empfehlungen ab:

7.1 Empfehlungen an den Bund:

- Um zielgerichtete Maßnahmen beim Flächensparen zu ergreifen, ist eine differenzierte und bundesweit auf einheitlicher Basis geschaffene Datengrundlage nötig. Die Angaben des Statistischen Bundesamtes und andere Datenerhebungen sollten daher künftig zwischen der reinen „Umnutzung“ von Landschaft ohne ökologische Einbußen einerseits und der tatsächlichen und die Umwelt belastenden Versiegelung (Beispiel: Versiegelungsgrad) von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke andererseits differenzieren. Auch sollte eine genauere Differenzierung zwischen Wohn- und Gewerbeflächen einerseits und Verkehrsflächen andererseits erfolgen. Zudem sollte klargestellt werden, inwieweit Flächen für die Nutzung erneuerbarer Energiequellen in die Statistik der Flächenneuanspruchnahme eingehen.
- Die anstehende Reform der Grundsteuer sollte eine baulandmobilisierende Komponente beinhalten. Hierdurch werden Anreize zur notwendigen Baulandmobilisierung erzeugt. Ziel muss es sein, städtebaurechtlich bebaubare und damit baureife, aber tatsächlich nicht bebaute Grundstücke im Innenbereich stärker für die Bebauung zu aktivieren.
- Die allgemeinen und besonderen Vorkaufsrechte der Städte und Gemeinden nach §§ 24, 25 BauGB sollten behutsam erweitert werden. Ein ausreichender Gemeinwohlgrund sollte über die bisherigen Voraussetzungen hinaus auch dann gegeben sein, wenn Kommunen eine unbebaute, aber zum Beispiel aus Spekulationszwecken vorgehaltene Baulücke, der Bebauung, insbesondere zur Errichtung von Wohngebäuden, zuführen wollen. Nicht nur die Ausübung des Vorkaufsrechts für ein dringend benötigtes und alternativlos-gemeinnütziges Projekt (Beispiel: Kindergarten, Schule, sozialer Wohnungsbau) würde hiernach die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts rechtfertigen, sondern auch der „städtebauliche Missstand“ einer „bisher gehorteten Baulücke“.

- Die in den §§ 176, 177 und 179 BauGB geregelten, in der Praxis wenig bedeutsamen Bau-, Instandsetzungs- sowie Entsiegelungsgebote, sollten praxisgerecht fortentwickelt werden. Auf Basis einer gemeindlichen Satzung sollte speziell die für ein Baugesuch nach § 176 BauGB notwendige städtebauliche Erforderlichkeit nicht nur für den Einzelfall, sondern übergreifend für alle in dem Satzungsgebiet liegenden Grundstücke festgestellt werden können. Der kommunale Aufwand reduziert sich hierdurch erheblich. Im Gegenzug müsste den Grundstückseigentümern auf Basis ihrer Darlegungslast die Möglichkeit eingeräumt werden, sich auf die Unwirtschaftlichkeit des Bauvorhabens zu berufen.
- Geprüft werden sollte ferner eine über die Regelung des § 17 Abs. 2 BauNVO hinausgehende Flexibilisierung der Obergrenzen für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung nach § 17 BauNVO.
- Sollte die Regelung des § 13b BauGB (Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren) über den 31.12.2019 hinaus verlängert oder vollständig entfristet werden, empfiehlt es sich, die Norm inhaltlich einzuengen und zu präzisieren. Ergänzt werden sollte das Erfordernis, dass der Bebauungsplan der Deckung eines dringenden Wohnraumbedarfs dienen soll. Dieses Tatbestandsmerkmal sollte dadurch konkretisiert werden, dass Kriterien zur Bestimmung der Dringlichkeit, etwa anhand einer aktualisierten regionalen Bevölkerungs- und Zuwanderungsprognose, festgelegt werden.

7.2 Empfehlungen an Bund, Länder und Kommunen:

- Bestehende Instrumente der Raumordnung und der Landesplanung sowie des Städtebaurechts sollten genutzt werden, um Flächenneuanspruhen zu reduzieren. Die Zielsetzung der Bundesregierung aus der Nachhaltigkeitsstrategie, den Flächenverbrauch auf unter 30 Hektar pro Tag bis zum Jahr 2030 zu reduzieren, wird nachdrücklich unterstützt. Umgekehrt brauchen die Städte und Gemeinden aber auch ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland, um bezahlbaren Wohnraum sowie auch Flächen für die Einrichtungen des sozialen Lebens, für die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe sowie die Energieerzeugung schaffen zu können. Gerade vor dem Hintergrund des unabdingbaren und auf hohem Niveau erforderlichen Neubaus von bezahlbaren Wohnungen wird eine Reduzierung *vermeidbarer* Flächeninanspruchnahmen und eine Reaktivierung von Brachflächen und Baulücken im Innenbereich umso wichtiger.

- Raumordnung und Landesplanung sollten verstärkt von der Möglichkeit einer Ausweisung von (überregionalen) Schutzgebieten und von Reservaten etc. Gebrauch machen.
- Zur Belebung der Ortskerne und zur Reaktivierung von Brachen sollte es den Ländern auf gesetzlicher Grundlage erlaubt werden, in diesen Bereichen speziell Familien oder private Einzelkäufer (nicht Immobilieninvestoren) zum Zwecke des Wohnungsbaus von der Grunderwerbsteuer freizustellen oder zumindest einen – hohen – Freibetrag zu gewähren.
- Der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung muss beim Städtebaurecht und den Förderinstrumenten (Beispiel: Programm „Jung kauft alt“) gestärkt werden. Bestehende Siedlungsflächen sollten genutzt und Brachen sollten reaktiviert werden. Das hohe Potential an potentiell aktivierbaren Brachflächen von ca. 150.000 ha sollte vorrangig mobilisiert werden.
- Der Beirat sieht einen umfassenden Flächenhandel zwar kritisch, weil er eher die Gefahr der Verschärfung von regionalen Disparitäten als deren Ausgleich befürchtet. Eine Verstärkung ökonomischer Ansätze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sollte aber nach Auffassung des Beirats weiter untersucht werden. Auch in einem kommunalen Kompensationsflächenpool für Ausgleichsmaßnahmen sieht der Beirat eine zu prüfende Möglichkeit.
- Dem raumordnungsrechtlichen Grundsatz eines Ausgleichs räumlicher und struktureller Ungleichheiten zwischen den Regionen (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 5 ROG) sollte in der Vollzugspraxis im Verhältnis zu dem weiteren bundesrechtlichen Grundsatz der räumlichen Konzentration auf vorhandene Siedlungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 und 4 ROG) mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte tendenziell stärkeres Gewicht beigemessen werden. Damit kann eine stärkere Dezentralisation erreicht werden, die im Sinne der Grundsätze der Raumordnung einem Mehr an Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Rechnung trägt.
- Staatliche Einrichtungen von Bund und Ländern (Fachhochschulen etc.) sowie Behörden und Forschungseinrichtungen sollten ebenso wie Bildungseinrichtungen in Kombination mitsamt dazu „passender Unternehmen“ (Schaffung eines Runden Tisches „Unternehmergespräche“) verstärkt in ländliche Räume verlegt werden, insbesondere in Regionen mit starkem demografischem Handlungsbedarf. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass durch die Schaffung attraktiver und lebenswerter Rahmenbedingungen in diesen Regionen die Neuansiedlung oder Verlagerung nicht zu mehr Verkehrsbelastungen führt.
- Zur Steigerung der Attraktivität bisher strukturschwacher ländlicher Räume, insbesondere für junge Fachkräfte und für Familien mit Kindern, ist die Schaffung guter

und schneller ÖPNV- und Schnellbahnverbindungen, ein ausreichendes Kindergarten-, Bildungs-, Gesundheits- sowie auch ein gutes Kultur-, Sport und Freizeitangebot erforderlich. Wesentlich ist auch der schnelle und flächendeckende Ausbau einer digitalen Infrastruktur, der von Bund und Ländern nachhaltig gefördert und unterstützt werden sollte.

- Die Städtebauförderung stärkt Innenstädte und Ortskerne. Sie sollte ausgebaut werden. Die hierfür zur Verfügung gestellten Bundesmittel von gegenwärtig 790 Millionen Euro sollten auf mindestens eine Milliarde Euro erhöht werden. Damit könnte eine Innenentwicklung und die damit verbundene Reduzierung der (Außen-) Flächeninanspruchnahme effektiver unterstützt werden.
- Trotz Neubaus und einer weiteren Nachverdichtung in wachsenden Groß- und Universitätsstädten und trotz weiterer Reformmaßnahmen im Wohnungs- und Städtebaurecht sind die Herausforderungen der Schaffung bezahlbarer Wohnungen allein in den Boom-Städten nicht lösbar. Hinzu kommt, dass es aus ökologischen, ökonomischen und sozialen Erwägungen keinen Sinn macht, wenn Pendler täglich und oft mit ihrem PKW große Strecken in die Kernstädte ein- und auspendeln und dabei zusätzliche Belastungen mit Stickoxid, Feinstaub und Lärm verursachen. Stattdessen liegt in einer verstärkten Dezentralisierung und der Schaffung von öffentlichen sowie privaten Arbeitsplätzen in ländlichen und vom Wohnen her auch bezahlbaren Räumen eine Chance zum Ausgleich zwischen wachsenden Großstädten und den oft noch vorhandenen Wohnungsbeständen, auch auf Brachflächen und Baulücken, im Innenbereich ländlicher Räume. Damit verbunden wäre eine Win-Win-Situation für alle Regionen. Dafür müssen die ländlichen Räume von ihrer gesamten Infrastruktur her Regionen mit hoher Lebensqualität werden oder bleiben. Hierzu gehört neben einem Ausbau von Bahn- und ÖPNV-Verbindungen insbesondere die Digitalisierung (Breitband-Glasfaser, 5 G-Mobilfunknetz). Hieraus ergibt sich die Chance, verstärkt von den Großstädten und den dortigen Firmenzentralen ortsunabhängige Arbeitsplätze zu schaffen.