

Überlegungen zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen der Innenentwicklung

Diskussionspapier im Rahmen des Forschungsvorhabens „Unterstützung des Dialogprozesses Flächensparen/ Innenentwicklung“ (FKZ 3719 75 1010)

1 Anlass, Ziel und Rahmen der Untersuchung

Im Rahmen des UBA-Forschungsvorhabens „Unterstützung des Dialogprozesses Flächensparen/ Innenentwicklung“ (FKZ 3719 75 1010), das den „Bund-/ Länder-Dialog zum Flächensparen“ des Umweltbundesamtes fachlich-inhaltlich unterstützt, wird in Arbeitspaket 3 „Bau- und Planungsrecht: Vom Aufbaugesetzbuch der Nachkriegszeit - zum Rück- und Umbaugesetzbuch des 21. Jahrhunderts“ der Frage nachgegangen, wie Aspekte der Innenentwicklung und damit des Siedlungsumbaus und einer an Flächensparzielen ausgerichteten Siedlungsentwicklung konsequenter als bisher in der Baugesetzgebung verankert werden sollten. Hierzu wurde das Baugesetzbuch mit seinen Regelungen unter bestimmten Gesichtspunkten untersucht, u.a.:

- ▶ inwieweit ggf. widersprüchliche Regelungen des Bau- und Planungsrecht im Hinblick auf Siedlungserweiterungen einen größeren Ermessensspielraum als gewünscht einräumt und
- ▶ ob die baupolitischen und städtebaulichen Grundsätze und Regelungen des Baugesetzbuches noch den Maßstäben an ökologisch und städtebaulich gebotene Erfordernisse der flächensparenden Siedlungsentwicklung und der vorrangigen Innenentwicklung genügen.

Die Ergebnisse der Analyse des BauGB und die hieraus abzuleitenden Veränderungs- bzw. Reformvorschläge wurden mit einer Reihe von Rechtsexpert*innen in zwei Veranstaltungen rückgekoppelt. Die Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen der städtebaulichen Innenentwicklung und die diesen zugrundeliegenden Analyseergebnisse sind in dem hier vorgelegten Diskussionspapier gebündelt dargestellt.

Das Diskussionspapier skizziert Ansatzpunkte für zukünftige Novellen des Baurechtes, die den künftigen Herausforderungen der Stadtentwicklung, nämlich der vorrangigen Innenentwicklung, gerecht werden und Fehlentwicklungen, die zu einem weiteren Siedlungswachstum in die Landschaft führen, verhindern bzw. effektiv entgegenwirken.

Es stellt damit das zentrale Ergebnis des Bausteins 3 in o.g. UBA-Forschungsvorhaben dar.

2 Vorbemerkung zur Untersuchung

Umfang, Tempo und räumliche Verteilung der Umwidmung von Außenbereichsflächen zu Siedlungsflächen deuten darauf hin, dass den Erfordernissen des sparsamen Umgangs mit der Fläche und allgemein mit natürlichen Ressourcen und dem sich daraus ergebenden Erfordernis der vorrangigen Innenentwicklung der Städte im bestehenden Bauplanungsrecht (BauGB und BauNVO) nach wie vor nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird. Zweck dieses Papiers ist es, diese These zu hinterfragen und Ideen im Sinne von Diskussionsanstößen für eine erfolversprechendere Kodifizierung der vorrangigen Innenentwicklung im Städtebau als Voraussetzung einer effizienten Flächensparpolitik zu skizzieren. Grundlage bilden hierfür die umfangreichen Forschungsergebnisse zu den Instrumenten der Flächensparpolitik, die insbesondere im Aktionsplan Flächensparen von 2018 zusammengeführt wurden. Zudem wurde der aktuelle Diskussionsstand zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts reflektiert, wobei insbesondere die Empfehlungen der Baulandkommission, die Debatte um die so genannte Düsseldorfer Erklärung sowie die Neuerungen im Baulandmobilisierungsgesetz berücksichtigt wurden. Zudem wurden in einem digitalen Werkstattgespräch am 7. Juni 2021 ausgewählte Nachwuchswissenschaftler*innen eingebunden, um deren Kreativität und Innovationskraft zu nutzen und um auf diese Weise auf neue, noch nicht publizierte Ideen zu stoßen. Den Teilnehmenden gebührt Dank für die facettenreiche Debatte sowie in der Regel bestätigende und punktuell erweiternde Ideen. Darauf aufbauend wurden die herausgearbeiteten Überlegungen in einem argumentativ hinterlegten Thesenpapier zusammengeführt und mit einem interdisziplinär zusammengesetzten Kreis von Expert*innen in einem Workshop am 23. Mai 2022 diskutiert. Anregungen aus diesem Kreis wurden in diesem Diskussionspapier reflektiert und haben wesentlich zu dessen Qualifizierung beigetragen. Auch den Teilnehmenden dieser Veranstaltung gebührt Dank für die gewinnbringenden Beiträge.

Das Diskussionspapier ist als Impuls für eine Debatte zur Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen der Innenentwicklung gedacht. Es knüpft dabei an den im Aktionsplan Flächensparen entwickelten Zielkanon an (Adrian et al. 2018, 47 f.), beschränkt sich aber bewusst auf die Frage, wie die Innenentwicklung möglichst gut im Sinne der Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Entwicklung der Städte und Gemeinden innerhalb des vorhandenen Siedlungsgebietes gelingen kann. Vorschläge zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme wie die Einführung handelbarer Flächenausweisungszertifikate oder die Fixierung von Kontingenten für die Flächenausweisung im Rahmen der Raumordnungsplanung sind für eine erfolgreiche Flächensparpolitik ebenfalls essentiell, werden hier aber nicht behandelt. Genauso wird auf die Erörterung der außerhalb des Städtebaurechts liegenden Rahmenbedingungen der Flächeninanspruchnahme z.B. im Bereich der Besteuerung oder im kommunalen Finanzausgleich verzichtet. Der Fokus ist eng auf das Städtebaurecht gerichtet. Beleuchtet werden Instrumente und Handlungsoptionen für eine effektivere Innenentwicklung im Städtebau. Es geht darum, in diesem Bereich bestehende Defizite zu benennen und gesetzgeberische Gestaltungsoptionen aufzuzeigen und zur Diskussion zu stellen.

Mit dieser Fokussierung auf die Entwicklung des Siedlungsbestandes kann das Papier auch einen Beitrag in der aktuellen Debatte um geeignete Strategien und Instrumente für eine soziale und ökologische Transformation des Siedlungsbestandes leisten. Die großen Herausforderungen des Klimawandels betreffen in großen Teilen den Siedlungsbestand. Der Siedlungsbestand steht im Fokus, wenn es um den Umbau der Wärmeversorgung und um die Bewältigung der häufiger und intensiver auftretenden Starkregenereignisse, Hitzetage, Dürrephasen etc. geht. Der Siedlungsbestand wird daher für die Stadtentwicklung auch in dieser Hinsicht massiv an Bedeutung gewinnen. Sich daraus ergebende Synergien müssen erkannt und genutzt werden. Wie sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. März 2021 zum Klimaschutzgesetz ergibt, hat dies auch eine verfassungsrechtliche Dimension. Denn es geht um die Sicherung der Freiheitsrechte künftiger Generationen.

3 Empfehlungen zu einer Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen der städtebaulichen Innenentwicklung

3.1 Die Empfehlungen auf einen Blick

(1) Übergreifende Zielvorgabe für eine vorrangige Innenentwicklung und eine sozialökologische Transformation des Siedlungsbestandes:

Die vorrangige Innenentwicklung sollte als Baustein einer nachhaltigen, ressourcensparenden städtebaulichen Entwicklung der Städte und Gemeinden nicht nur für die Bauleitplanung, sondern für das Städtebaurecht ganz generell und übergreifend als Zielvorgabe formuliert werden. Angeregt wird ein vor die Klammer gestelltes Kapitel mit den für den Städtebau generell geltenden übergreifenden Zielen der Stadtentwicklung, welches sich auf alle Teile des Baugesetzbuchs bezieht.

(2) Ein der vorrangigen Innenentwicklung gerecht werdender vorbereitender Bauleitplan muss die Innenentwicklung in den Fokus nehmen und den Rahmen für die Aktivierung und Transformation des Siedlungsbestandes setzen. Die gesetzlichen Bestimmungen zur Funktion (Zweck) und zum Inhalt des Flächennutzungsplans (FNP) sollten entsprechend nachgeschärft werden. Für die Konkretisierung des durch den FNP zu setzenden Rahmens kann das in § 176a BauGB seit 2021 kodifizierte Innenentwicklungskonzept genutzt werden. Die gesetzliche Regelung sollte allerdings aus dem engen Regelungskontext der städtebaulichen Gebote in einen übergreifenden Regelungskontext der konzeptionellen Ordnung und Entwicklung transferiert werden.

(3) Zur Erfassung der Innenentwicklungspotenziale ist die Implementierung von verpflichtenden Mindeststandards erforderlich.

(4) Die Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung erfordert effektivere und effizientere hoheitliche Handlungsoptionen wie die Innenentwicklungsmaßnahme oder ein flächenhaftes Baugebot.

(5) Wie im Schweizer Recht sollte die Schaffung von Baurecht grundsätzlich mit einer sich aus dem Gesetz ergebenden Verpflichtung zur Umsetzung der Bebauungsmöglichkeit innerhalb einer bestimmten Frist verbunden sein. Für den Fall der Nichtumsetzung innerhalb der Frist sollte ein Ankaufsrecht der Kommune greifen.

(6) Weitere Ausweitungen beim gemeindlichen Vorkaufsrecht nach § 24 Absatz 6 BauGB sind sinnvoll, um die Aktivierung von zum Verkauf stehenden bebaubaren Grundstücken im Siedlungsbestand sicherzustellen.

(7) Der Anwendungsbereich von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sollte auf kleinere Brachflächen im Siedlungsbestand ausgedehnt werden, soweit dies zu deren Umnutzung und Aktivierung erforderlich ist.

(8) Regulieren aber auch Anreize geben: Die Kommunen müssen durch Regulierung, Unterstützungs- und Förderangebote Anreize erhalten, die ihnen verfassungsmäßig zugewiesene Aufgabe zur Regelung der örtlichen Angelegenheiten im Sinne einer ressourcenschonenden, flächensparenden und nachhaltigen Entwicklung zu nutzen. Diese sollten den zusätzlichen finanziellen und personellen (Mehr-)Aufwand der Innenentwicklung kompensieren und auch im kommunalpolitischen Wettbewerb um die Gunst der Wahlberechtigten Erfolg versprechen.

(9) Die im BauGB den Gemeinden eingeräumten Gestaltungsoptionen können nur genutzt werden, wenn hierfür ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Um auf Ressourcenengpässen basierende Hemmnisse zu überwinden, sind neben Förderprogrammen adäquate Unterstützungsstrukturen zu entwickeln. Zudem sollten im städtebaulichen Instrumentarium die Anforderungen möglichst unkompliziert ausgestaltet und das Instrumentarium dahingehend überprüft werden.

(10) Rahmensetzende Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Unterstützung der Innenentwicklung müssen auch die spezifischen Herausforderungen von Städten und Gemeinden mit negativer Wachstumsdynamik in den Blick nehmen. Um die Handelnden vor Ort mitzunehmen, sind insbesondere für schrumpfende Räume neue, tragfähige und positiv konnotierte Perspektiven jenseits allfälliger „Wachstumshoffnungen“, die primär auf einem Zuzug neuer Bevölkerung basieren, zu entwickeln.

3.2 Die Empfehlungen mit Erläuterungen

(1) Übergreifende Zielvorgabe für eine vorrangige Innenentwicklung und eine sozialökologische Transformation des Siedlungsbestandes:

Die vorrangige Innenentwicklung sollte als Baustein einer nachhaltigen, ressourcensparenden städtebaulichen Entwicklung der Städte und Gemeinden nicht nur für die Bauleitplanung, sondern für das Städtebaurecht ganz generell und übergreifend als Zielvorgabe formuliert werden. Angeregt wird ein vor die Klammer gestelltes Kapitel mit den für den Städtebau generell geltenden übergreifenden Zielen der Stadtentwicklung, welches sich auf alle Teile des Baugesetzbuchs bezieht.

Die Analyse der Städtebaugesetzgebung hat ergeben, dass diese im Widerspruch zueinander stehende Ziele verfolgt. Einerseits findet sich eine starke Akzentuierung umweltpolitischer Ziele, zu denen ausdrücklich und herausgestellt die sparsame Siedlungsflächenentwicklung und der Vorrang der Innenentwicklung gehören. Andererseits werden bis heute immer wieder Regelungen geschaffen, die - wie z.B. § 13b BauGB - auf eine Erleichterung der Neuausweisung von Bauland zielen. Von großer Bedeutung ist dabei die Rezeption dieser Gesetzgebung bei den Akteuren in der kommunalen Praxis, welche mit der Erwartungshaltung konfrontiert werden, vermeintliche oder tatsächliche Bedarfe an Bebaubauungsmöglichkeiten zu befriedigen.

Zudem beziehen sich die in § 1 Abs. 5 und in § 1a BauGB ausformulierten „Leitziele“ ausdrücklich nur auf die Bauleitplanung. Die Bauleitplanung ist zwar ein wichtiges, aber bei weitem nicht das einzige den Kommunen zur Verfügung stehende Instrument zur Ordnung und Gestaltung der städtebaulichen Entwicklung. Gerade für die Mobilisierung bereits vorhandener Baurechte im Siedlungsbestand kommt es häufig nicht auf die Aufstellung oder Änderung von Bauleitplänen an. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Stadtumbaumaßnahmen, städtebauliche Gebote oder auch die Umlegung innerhalb von im Zusammenhang bebauten

Ortsteilen setzen nicht unbedingt einen Bebauungsplan voraus. Vor allem informelle Pläne und Konzepte haben für die Vorbereitung solcher Maßnahmen in vielen Städten eine herausragende Bedeutung. Für die nachhaltige Stadt- und Gemeindeentwicklung fehlt im geltenden Recht anders als in vielen anderen Aufgabenfeldern der öffentlichen Hand eine generelle gesetzliche Ziel- bzw. Zweckbestimmung, welche auch diese Handlungsfelder umfasst. Diese könnte übergeordnet handlungsleitend für das Handeln auf kommunaler Ebene sein. Auch wenn sich hieraus keine strikten Bindungen ableiten, so könnten solche Zielvorgaben als argumentativer Orientierungsrahmen für das kommunale Handeln maßgeblich sein. Eine solche Zielvorgabe müsste den Vorrang der Innenentwicklung enthalten, müsste daneben aber die übergreifenden gesellschaftspolitischen Herausforderungen aufgreifen, soweit diese die städtebauliche Entwicklung betreffen. Insbesondere könnte der aktuell für die Bauleitplanung kodifizierte Zielkanon um die Herausforderungen der sozial-ökologischen Transformation (Energie- und Wärmewende, Mobilitätswende, Klimaanpassung) erweitert werden.

Zielvorschriften in anderen Gesetzen (z.B. Bundesnaturschutzgesetz, Bundesimmissionsschutzgesetz, Wasserhaushaltsgesetz, Bundes-Bodenschutzgesetz, Kreislaufwirtschaftsgesetz) begründen weder gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern noch gegenüber den Behörden und öffentlichen Akteuren unmittelbaren Verpflichtungen. Ihre Hauptbedeutung besteht darin, dass sie als Auslegungshilfe für die nachfolgenden Bestimmungen der jeweiligen Fachgesetze dienen. Zudem sind die im Zuge konkreter Planungen und Maßnahmen vorzunehmenden Ermessens- und Abwägungsentscheidungen auch im Licht der Zielbestimmungen der jeweiligen Gesetze vorzunehmen (Lütkes 2018, § 1 Rn. 1 f.; Jarass 2020, § 1 Rn. 1 f.). Die Wirkung entspricht daher im Wesentlichen derjenigen, die sich für die Bauleitplanung aus § 1 Abs. 5 und § 1a BauGB ergibt. Die Herauslösung aus dem Kontext der Bauleitplanung hätte eine Signalwirkung für das Handeln der Städte und Gemeinden im Städtebau ganz generell. Dies scheint angesichts der durch den Klimawandel begründeten akuten und Handlungserfordernisse gerechtfertigt, zumal diese Handlungserfordernisse nach dem Urteil des BVerfG zur Klimaschutzgesetzgebung des Bundes auch verfassungsrechtlich belegt sind.

(2) Ein der vorrangigen Innenentwicklung gerecht werdender vorbereitender Bauleitplan muss die Innenentwicklung in den Fokus nehmen und den Rahmen für die Aktivierung und Transformation des Siedlungsbestandes setzen. Die gesetzlichen Bestimmungen zur Funktion (Zweck) und zum Inhalt des Flächennutzungsplans sollten entsprechend nachgeschärft werden. Für die Konkretisierung des durch den FNP zu setzenden Rahmens kann das in § 176a BauGB seit 2021 kodifizierte Innenentwicklungskonzept genutzt werden. Die gesetzliche Regelung sollte allerdings aus dem engen Regelungskontext der städtebaulichen Gebote in einen übergreifenden Regelungskontext der konzeptionellen Ordnung und Entwicklung transferiert werden.

Das Städtebaurecht kennt bis dato keine auf die Aufgaben der Innenentwicklung zugeschnittene Leitplanung. Der Flächennutzungsplan in seiner derzeitigen rechtlichen Ausgestaltung und praktischen Handhabung erfasst zwar auch den Siedlungsbestand, zeichnet diesen aber in der Regel lediglich nach. Seine Funktion liegt vorrangig in der Festlegung des Rahmens für die Erweiterung des Siedlungsgebietes in quantitativer und räumlicher Hinsicht. Unter der Prämisse der vorrangigen Innenentwicklung ist der Flächennutzungsplan – wie er derzeit kodifiziert ist und praktiziert wird - daher unzureichend und weiterzuentwickeln.

Um die vorrangige Innenentwicklung effektiv umsetzen zu können, bedarf es einer grundlegenden auf diese Aufgabe fokussierten Leitplanung, welche den Rahmen für die Aktivierung von Flächen im Siedlungsbestand sowie für dessen Transformation setzt. Diese muss die Grundsätze, Prinzipien und räumlichen wie inhaltlichen Schwerpunkte der Innenentwicklung (Nachverdichtung, Umbau, Rückbau etc.) zum Gegenstand haben. Auf diese

Weise könnte eine solche Leitplanung auch ein an den Erfordernissen und Möglichkeiten der Gemeinde ausgerichtetes Umsetzungsprogramm definieren. Grundlegend ist dabei eine systematische Erfassung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale. Darauf aufsetzend können nach den städtebaulichen Erfordernissen unter Berücksichtigung des Aufwandes, der Umsetzungshemmnisse und der quantitativen Effekte Schwerpunkte definiert und Prioritäten gebildet werden.

Der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan kann und muss diese Aufgabe übernehmen. Hierzu ist der Fokus des Flächennutzungsplans allerdings von der Entwicklung neuer Baugebiete und Infrastrukturen im Außenbereich zu verlagern auf den Innenbereich und die dort anstehenden Aktivierungs- und Transformationsaufgaben. Wenn die Siedlungsentwicklung vorrangig im Siedlungsbestand stattfinden soll, muss die Stadt- und Gemeindeentwicklung der Zukunft grundsätzlich immer auf der Basis einer solchen auf die Erfordernisse der Innenentwicklung ausgerichteten vorbereitenden Bauleitplanung erfolgen. Die aktuelle Fassung von § 5 BauGB versperrt eine solche Neuausrichtung des Flächennutzungsplans zwar nicht. Das bisherige, auf die Außenentwicklung konzentrierte Verständnis der Funktion des Flächennutzungsplans dürfte in der Praxis allerdings verfestigt sein, so dass eine Veränderung dieser Praxis eine Klarstellung und Herausstellung der veränderten Aufgabenstellung erforderlich macht.

Zu prüfen wäre, ob sich unmittelbar aus dem insoweit weiterentwickelten Flächennutzungsplan eine legitimierende Rechtswirkung i.S. einer Grundlage für die rechtssichere Nutzung hoheitlicher Instrumente wie das Baugebot oder das Vorkaufsrecht ableiten ließen. Mindestens genauso wichtig ist aber, dass eine solche Leitplanung den Gemeinden ein systematisches, Routine ausbildendes und damit effektiveres und effizienteres Vorgehen ermöglichen würde.

Um eine solche die Erfordernisse der Innenentwicklung in den Blick nehmende vorbereitende Bauleitplanung zu forcieren, könnte die entsprechende Neuaufstellung auch zur Voraussetzung für die Neuausweisung von Bauland im Außenbereich gemacht werden. Durch eine Übergangsregelung müsste sichergestellt werden, dass die Kommunen in einer Übergangsfrist weiter handlungsfähig bleiben. Zudem müssten auch hier Unterstützungsangebote für weniger leistungsfähige Kommunen geschaffen werden, da diese aufgrund unzureichender personeller und finanzieller Ausstattung überfordert sein können, diese neue Anforderung zu erfüllen.

Der Flächennutzungsplan verfolgt einen eher groben, das gesamte Gemeindegebiet erfassenden Planungsansatz. Die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung soll und kann hier nur in den Grundzügen dargestellt werden. Für die Baulandentwicklung setzt das BauGB deshalb die Aufstellung von aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungsplänen voraus. Auch die unterschiedlichen, den Siedlungsbestand betreffenden städtebaulichen Erfordernisse lassen sich auf der Maßstabebene des Flächennutzungsplans i.d.R. nur in den Grundzügen erfassen, in dem generelle Handlungsoptionen und Ziele aufgezeigt und räumliche Schwerpunkte gesetzt werden.

Während im Flächennutzungsplan als Leitplanung für die vorrangige Innenentwicklung die übergeordneten Grundlagen, Ziele und Prinzipien sowie räumliche und inhaltliche Schwerpunkte entwickelt werden können, könnte eine teilräumliche Konkretisierung dann – soweit erforderlich – durch Innenentwicklungskonzepte i.S.v. § 176a BauGB erfolgen. Auch könnten Gebiete identifiziert werden, in denen die Aufstellung von Bebauungsplänen als Voraussetzung für die Innenentwicklung städtebaulich erforderlich ist. Zudem ließen sich auf dieser Grundlage Schwerpunkte für die Anwendung der Maßnahmenggebiete des besonderen Städtebaurechts bestimmen, insbesondere für Sanierungsgebiete und Stadtumbaugebiete. Die systematische Einordnung der gesetzlichen Bestimmung zum Innenentwicklungskonzept in den Regelungskontext der städtebaulichen Gebote erscheint allerdings verfehlt. Sie wird der

strategischen Bedeutung, welche einem Innenentwicklungskonzept für die Entwicklung des Siedlungsbestandes haben kann, nicht gerecht. Es geht vielmehr um die städtebauliche Ordnung und Entwicklung des Siedlungsbestandes. Um diese zu verdeutlichen, müsste das Innenentwicklungskonzept in den Kontext der Vorschriften zur Bauleitplanung gestellt werden. Die Aufstellung von Innenentwicklungskonzepten kann durch den Bund allerdings nicht verpflichtend gemacht werden. Einer solchen Verpflichtung würde das Aufgabenübertragungsverbot aus Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG entgegenstehen. Umso wichtiger ist es, dass Bund und Länder die Kommunen bei der Anwendung dieses neuen Instrumentes unterstützen und begleiten, um so bei knappen Ressourcen die Bereitschaft zur Anwendung zu wecken. Zudem gibt es bislang kaum praktische Erfahrung mit Innenentwicklungskonzepten, so dass hier grundlegendes Know how für die Praxis noch geschaffen werden muss.

(3) Zur Erfassung der Innenentwicklungspotenziale ist die Implementierung von verpflichtenden Mindeststandards erforderlich.

Die in § 1a Abs. 2 BauGB geforderte Begründung von Neuausweisungen unter Zugrundelegung von Bestandserhebungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung wird in der Praxis vielfach unzureichend umgesetzt, indem lediglich auf das verwiesen wird, was an Kenntnissen hierzu vorhanden ist, obwohl keine belastbaren Kenntnisse zu den Innenentwicklungspotenzialen vorliegen. Auch wenn damit den rechtlichen Erfordernissen genüge getan sein mag, bleiben viele Innenentwicklungspotenziale dabei unberücksichtigt. Die sich aus § 1a Abs. 2 BauGB ableitende Begründungspflicht entfaltet im Übrigen auch deshalb nur unzureichende Wirkung, weil eine unvollständige Begründung sich nicht auf die Wirksamkeit des Bauleitplans auswirkt (§ 214 Abs. 1 Nr. 3 BauGB). Die Erfassung der Innenentwicklungspotenziale ist nicht nur erforderlich, um einen etwaigen Bedarf an neuen Bauflächen zu ermitteln. Sie ist zugleich notwendige Grundlage für zielgerichteten Maßnahmen einer Kommune, welche auf eine Mobilisierung von Baulücken und Brachflächen oder andere Formen der Nachverdichtung gerichtet sind. Sie könnte z.B. aufgehen in einem Innenentwicklungskonzept oder auch Bestandteil der Neuaufstellung eines vorrangig auf die Innenentwicklung ausgerichteten Flächennutzungsplans sein.

Ein einheitlicher Standard für die Bestandserfassung ist bislang nicht vorgeschrieben und auch nicht implementiert. Er wäre aber für eine effektive und faktenbasierte Umsetzung der vorrangigen Innenentwicklung wichtig. Ein solcher Mindeststandard kann die Kommunen im Sinne einer Handlungsanleitung unterstützen und so dazu beitragen, dass Kommunen diese notwendige Schaffung von Planungsgrundlagen mit geringerem Aufwand erledigen können. Mit Blick auf die unterschiedliche Leistungsfähigkeit muss ein solcher Standard einfach gestaltet sein, so dass auch Gemeinden mit einer kleinen Verwaltung die Anwendung unschwer bewältigen können. Die viele Gemeinden damit treffenden zusätzlichen Belastungen sollten durch geeignete Unterstützungsangebote kompensiert werden, um die Akzeptanz und Umsetzungsbereitschaft bei den vor Ort Handelnden zu erreichen. Auch muss über einen Kontrollmechanismus (Genehmigungsvorbehalt, Zertifizierung etc.) für die Einhaltung der zu schaffenden Standards nachgedacht werden.

(4) Die Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung erfordert effektivere und effizientere hoheitliche Handlungsoptionen wie die Innenentwicklungsmaßnahme oder ein flächenhaftes Baugebot.

Die Aktivierung von Baulücken, welche nicht im Eigentum der Gemeinde stehen, ist personell und finanziell aufwändig und unter Rückgriff auf das Instrument „Baugebot“ nur einzelfallbezogen und mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden durchsetzbar. Aufwand und Ertrag stehen für die Städte und Gemeinden dabei häufig in einem schlechten Verhältnis, so dass

vielfach eine systematische Erschließung der Innenentwicklungspotenziale unterbleibt. Das im Jahr 2021 in § 176a BauGB geregelte Innenentwicklungskonzept verweist zumindest auf die Möglichkeit, ein systematisches Vorgehen auf Basis eines informellen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zur Innenentwicklung anzugehen. Zumindest die Erhebung der erforderlichen Informationen und die Schwerpunktsetzung kann so sicher erleichtert werden. Das Vorgehen bleibt am Ende aber auf Einzelfälle bezogen. Ein Anreiz zur Aktivierung durch die jeweiligen Grundstückseigentümer wird hierdurch noch nicht gesetzt.

Das hoheitliche Instrumentarium sollte aus diesem Grund praktikabler gestaltet werden. Vorgeschlagen werden summarische Prüfungen der Voraussetzungen des Baugebotes auf der Basis eines neuen Instrumentes „Innenentwicklungsmaßnahme“ oder eines flächenhaft ausgestalteten Baugebotes. Ein solches hoheitlich ausgestaltetes Instrument würde allein schon durch den Umstand Wirkung entfalten, dass eine Kommune es anwenden kann und auf diese Möglichkeit verweist. Die Handlungsoptionen der Kommunen zur Aktivierung auch schwer mobilisierbarer Baulücken würden schon hierdurch verbessert. Auf die tatsächliche Anwendung wird es deshalb gar nicht ankommen. Die Interessen der betroffenen Grundstückseigentümer*innen könnten durch Unterstützungsangebote und die Möglichkeit der Übernahme der Gemeinde zum Verkehrswert angesichts der Bedeutung der Innenentwicklung für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung adäquat berücksichtigt werden. Die bereits diskutierten Vorschläge sollten deshalb weiterverfolgt werden.

(5) Wie im Schweizer Recht sollte die Schaffung von Baurecht grundsätzlich mit einer sich aus dem Gesetz ergebenden Verpflichtung zur Umsetzung der Bebauungsmöglichkeit innerhalb einer bestimmten Frist verbunden sein. Für den Fall der Nichtumsetzung innerhalb der Frist sollte ein Ankaufsrecht der Kommune greifen.

Soweit neues Baurecht im Siedlungsbestand oder ausnahmsweise im bisherigen Außenbereich geschaffen wird, sollte dieses grundsätzlich mit einer Bauverpflichtung verbunden sein, um zu verhindern, dass Baurechte ungenutzt über viele Jahre liegen bleiben. Eine solche Umsetzungspflicht ist gesetzlich bislang lediglich beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB vorgesehen. Bei anderen Bebauungsplänen kann eine Umsetzungspflicht im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags vereinbart werden. Dies setzt aber eine Einigung mit allen Grundstückseigentümer*innen im Plangebiet voraus. Vor diesem Hintergrund erscheint eine gesetzliche Umsetzungspflicht eine notwendige Ergänzung, um das hinzukommende Baurecht vollständig umzusetzen und so die Ausweisung von neuem Baurecht auf das notwendige Maß zu beschränken. Die Einhaltung der Bauverpflichtung müsste adäquat sanktioniert werden. Zu denken wäre an ein Ankaufsrecht der Gemeinde für den Fall, dass der Bauverpflichtung nicht binnen einer Frist von z.B. fünf oder sieben Jahren nachgekommen wird.

Ein Entfallen des Baurechts nach Ablauf einer bestimmten Frist wäre demgegenüber wegen der bereits getätigten Infrastrukturaufwendung und der bereits durchgeführten Bebauung auf einem Teil der geschaffenen Baugrundstücke kontraproduktiv.

(6) Weitere Ausweitungen beim gemeindlichen Vorkaufsrecht nach § 24 Absatz 6 BauGB sind sinnvoll, um die Aktivierung von zum Verkauf stehenden bebaubaren Grundstücken im Siedlungsbestand sicherzustellen.

Bei der Veräußerung von unbebauten Baugrundstücken besteht unter den in § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB genannten Voraussetzungen ein Vorkaufsrecht der Gemeinde. Dieses Vorkaufsrecht zielt auf die Ausnutzung bereits vorhandener Baurechte zur Realisierung von Wohnungsbauvorhaben und dient damit auch der Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung. Die Gemeinde erwirbt bei Ausübung des Vorkaufsrechts die Grundstücke anstelle des ursprünglichen Käufers. Sie kann das Vorkaufsrecht auch gemäß § 27a BauGB

zugunsten eines Dritten (z.B. einer kommunalen Wohnungsbaugesellschaft) ausüben. Die Gemeinde muss dabei sicherstellen, dass das Grundstück dann zeitnah einer Bebauung zugeführt wird. Soweit der ursprüngliche Käufer bereit und in der Lage ist, das Grundstück selbst zeitnah zu bebauen und sich hierzu verpflichtet, kann er die Ausübung des Vorkaufsrechts gemäß § 27 BauGB abwenden. Das Vorkaufsrecht ist in diesem Fall der Hebel, den Käufer zu einer entsprechend Bauverpflichtung zu bewegen. Andernfalls tritt die Gemeinde ein und übt das Vorkaufsrecht aus.

Der Anwendungsbereich dieses Vorkaufsrechts ist allerdings unnötig eingeschränkt. Nicht erfasst werden nach geltendem Recht.

- ▶ Grundstücke in Gebieten, die nicht vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, also insbesondere auch keine Grundstücke in Mischgebieten (§ 6 BauNVO) und in urbanen Gebieten (§ 6a BauNVO) und
- ▶ Grundstücke in 34er-Gebieten mit Gemengelagen, die nach der Eigenart der näheren Umgebung keiner der Gebietstypen der BauNVO entsprechen und damit nicht nach § 34 Abs. 2 BauGB beurteilt werden.

Zur Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung wäre es daher sinnvoll, den Anwendungsbereich auf alle unbebauten aber bebaubaren Grundstücke auszudehnen. Mindestens sollte es aber auf alle Grundstücke ausgedehnt werden, auf denen eine Bebauung mit einem Wohngebäude planungsrechtlich zulässig ist, wie in Mischgebieten, urbanen Gebieten sowie in 34er-Gebieten ohne eindeutige Prägung im Sinne eines der Baugebiete der BauNVO.

(7) Der Anwendungsbereich von städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sollte auf kleinere Brachflächen im Siedlungsbestand ausgedehnt werden, soweit dies zu deren Umnutzung und Aktivierung erforderlich ist.

Die Mobilisierung gewerblicher oder anderer Brachflächen im Siedlungsbestand ist angesichts des Vorrangs der Innenentwicklung und des gebotenen Flächen- und Ressourcenschutzes von gesteigertem öffentlichem Interesse. Sie scheitert jedoch häufig an der fehlenden Verfügungsbefugnis, da die Flächen häufig in fremdem Eigentum stehen. Auch sind nicht selten umfangreiche Sanierungs- und Infrastrukturmaßnahmen erforderlich. Bei fehlendem Mitwirkungs- bzw. Entwicklungsinteresse der Flächeneigentümer*innen scheitert die Aktivierung heute. Es fehlt ein wirksamer Hebel, in solchen Fällen die Mobilisierung durchzusetzen, obwohl es sich um wichtige Potenziale für die städtebauliche Innenentwicklung handelt. Hier könnte die Anwendung des städtebaulichen Entwicklungsrechts (§§ 165 bis 171 BauGB) helfen. Dieses ist jedoch de lege lata beschränkt auf die Entwicklung oder Neuordnung von Ortsteilen und anderen Teilen des Gemeindegebiets mit besonderer Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde. Erfasst werden damit nur größere Areale, die sich von ihrer räumlichen Ausdehnung oder ihrer herausragenden städtebaulichen Funktion von anderen, „normalen“ Entwicklungen abheben. Die Anwendung des städtebaulichen Entwicklungsrechts bei der Wiedernutzung von Brachflächen scheitert häufig an dieser Voraussetzung. Eine ausdrückliche Einbeziehung dieser Fälle in den Anwendungsbereich des Entwicklungsrechtes könnte hier Abhilfe bringen. So könnte für städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, welche der Neuordnung dienen, ergänzend gelten, dass diese auch gerechtfertigt sind, wenn sie für die städtebauliche Innenentwicklung einen nicht nur unerheblichen Beitrag leisten. Eine derzeit bestehende Lücke in der Instrumentierung könnte so geschlossen werden.

Dieses Instrument dient vor allem als ergänzendes Angebot, wenn andere Wege der Entwicklung im konkreten Fall scheitern. Schon im geltenden Recht ist dem Verhältnismäßigkeitsgebot entsprechend angelegt, dass städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen nur dann zulässig sind, wenn „die mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme angestrebten Ziele und Zwecke durch städtebauliche Verträge nicht erreicht werden können“ oder wenn die „Eigentümer der von der Maßnahme betroffenen Grundstücke“ ... nicht bereit sind, „... ihre Grundstücke an die Gemeinde oder den von ihr beauftragten Entwicklungsträger ...“ zum entwicklungsunbeeinflussten Wert zu veräußern. Es schafft damit nicht nur eine zusätzliche Handlungsoption, wenn die Neuordnung und Mobilisierung auf andere Weise nicht erreicht werden können, sondern verbessert auch die Verhandlungsposition der Kommunen mit den Eigentümer*innen der Grundstücke und schafft damit günstigere Voraussetzungen für kooperative Umsetzungswege.

(8) Regulieren aber auch Anreize geben: Die Kommunen müssen durch Regulierung, Unterstützungs- und Förderangebote Anreize erhalten, die ihnen verfassungsmäßig zugewiesene Aufgabe zur Regelung der örtlichen Angelegenheiten im Sinne einer ressourcenschonenden, flächensparenden und nachhaltigen Entwicklung zu nutzen. Diese sollten den zusätzlichen finanziellen und personellen (Mehr-)Aufwand der Innenentwicklung kompensieren und auch im kommunalpolitischen Wettbewerb um die Gunst der Wahlberechtigten Erfolg versprechen.

Anwendung und Umsetzung städtebaurechtlicher Instrumente liegen in der Zuständigkeit der Gemeinden. Die vorliegenden Forschungen zeigen, dass es nach den vor Ort in den Kommunen bestehenden Handlungslogiken häufig Präferenzen für andere Ziele als die Flächensparziele und den Vorrang der Innenentwicklung gibt und hierin eine wesentliche Ursache für die unzureichende Umsetzung dieser Ziele zu sehen ist. Insbesondere zur konsequenten Verfolgung einer vorrangigen Innenentwicklung fehlt es zum Teil wegen anderer kommunalpolitischer Präferenzen an der Bereitschaft, zum Teil aber auch an der Kompetenz und den erforderlichen personellen und finanziellen Ressourcen. Der damit verfassungsrechtlich zur kommunalen Selbstverwaltung eingeräumte Gestaltungsspielraum kann nur unter Beachtung enger sich aus dem Verhältnismäßigkeitsgebot ergebender Grenzen eingeschränkt werden. Strikte Vorgaben ergeben sich aus den förmlichen Zielen der Raumordnung. Zu denken ist etwa an die räumliche und quantitative Beschränkung der Möglichkeiten zur Ausweisung neuer Baugebiete. Solche Rahmensetzungen sind wichtig. Sie begründen einen Anreiz, verstärkt die Möglichkeiten der Innenentwicklung zu nutzen.

Die Mobilisierung der „Potenziale der Innenentwicklung“ setzt aber ein aktives Tun der Gemeinden und konkrete, durch die Gemeinde zu veranlassende Umsetzungsmaßnahmen voraus. Um eine flächensparende, die Potenziale der Innenentwicklung ausschöpfende Siedlungsentwicklung besser als derzeit zu implementieren, müssen die politisch und administrativ in den Kommunen Verantwortlichen deshalb mitgenommen werden. Es muss also darum gehen, die vor Ort Handelnden und in der Kommunalpolitik Entscheidenden zu einer positiveren Bewertung der Flächensparziele und der damit einhergehenden Anforderungen zu bewegen, sowie – dort wo dies erforderlich ist – die Anforderungen und die Gestaltungsoptionen weiter zu schärfen bzw. das operative Handling der für die Flächensparziele relevanten Instrumente zu erleichtern. Eine Gesetzgebung zur Förderung der Innenentwicklung sollte deshalb beide Komponenten, das „Fordern“ und ebenso das „Fördern“ zum Gegenstand haben und miteinander verzahnen.

(9) Die im BauGB den Gemeinden eingeräumten Gestaltungsoptionen können nur genutzt werden, wenn hierfür ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Um auf Ressourcenengpässen basierende Hemmnisse zu überwinden, sind neben Förderprogrammen adäquate Unterstützungsstrukturen zu entwickeln. Zudem sollten im städtebaulichen Instrumentarium die Anforderungen möglichst unkompliziert ausgestaltet und das Instrumentarium dahingehend überprüft werden.

Potenziale der Innenentwicklung (Brachflächenrevitalisierung, Baulückenaktivierung oder Nachverdichtung) lassen sich bei fehlendem Interesse der Eigentümer*innen häufig nur mit vergleichsweise großem Aufwand (Personal, Finanzen, Zeit) heben. Ein hierauf gerichtetes proaktives Handeln der Kommunen bindet typischerweise mehr Personal und finanzielle Ressourcen als die Planung neuer Baugebiete. Häufig findet Innenentwicklung nur dann statt, wenn konkrete Investitionsinteressen bestehen und die Gemeinde lediglich reagieren muss. Es handelt sich um Vorhaben, bei denen Investor*innen selbst Motoren der Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen sind. Will man die Kommunen zu einem darüber hinaus gehenden aktiven Handeln in der Innenentwicklung bewegen, müssen Anreize und Unterstützung angeboten werden, welche den zusätzlichen Aufwand kompensieren.

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob und in welcher Weise bestehende Förderprogramme weiterentwickelt oder neue Förderprogramme aufgesetzt werden müssen, um die mit einer konsequenteren und effektiveren Umsetzung des Vorrangs der Innenentwicklung (Grundlagenermittlungen, Innenentwicklungskonzepte etc.) verbundenen Mehraufwendungen für die Kommunen finanzierbar zu machen. Dies gilt auch für die Programme der Dorferneuerung und ländlichen Entwicklung, die in stärkerem Maße den Um- und Rückbau, den Erhalt von Dorfzentren und die Wiedernutzung von Flächenpotenzialen im Bestand in den Blick nehmen müssen. Auch der kommunale Finanzausgleich ist in den Blick zu nehmen und sollte Aktivitäten zur Mobilisierung von Flächen im Siedlungsbestand honorieren.

Angesichts begrenzter personeller und finanzieller Möglichkeiten vieler Kommunen wird es aber nicht ausreichen, finanzielle Anreize im Rahmen von Förderprogrammen anzubieten, weil bereits deren Inanspruchnahme Ressourcen binden würde, die häufig nicht vorhanden sind. Um die sich aus den Flächensparzielen ergebenden Anforderungen an die Planung, wie die differenzierte Erfassung und Bewertung der Innenentwicklungsoptionen sowie die Kosten-Nutzen-Betrachtung bei Neuausweisungen zu bewältigen, sollten daher als Angebot an die Kommunen (personell und institutionell) Unterstützungsstrukturen bereitgestellt werden (so auch Henger et al. 2019), welche durch die Übernahme bestimmter Aufgaben die Kommunen entlasten können. Solche Unterstützungsangebote sollten nicht nur bei der Erfassung der Ausgangssituation und bei der Entwicklung von Konzepten bestehen. Genauso wichtig ist es, den weniger leistungsfähigen Kommunen für operative Maßnahmen der Innenentwicklung Ressourcen zur Unterstützung anzubieten. Je spezieller das erforderliche Know how und je kleiner die Gemeindeverwaltung, desto mehr ist sie auf solche temporären Unterstützungen angewiesen.

Administrative Unterstützung kann z.B. durch die Schaffung und adäquate Ausstattung von Organisationseinheiten/Institutionen erfolgen, welche Aufgaben für die weniger leistungsfähigen Kommunen übernehmen. Ansätze in diese Richtung gab es z.B. in NRW mit der landeseigenen Gesellschaft NRW Urban, die kostenlose Standortanalysen von Brachflächen, leer stehenden Gebäuden, größeren Baulücken oder sonstigen Flächen im Innenbereich durchführte, mit denen die Voraussetzungen einer Mobilisierung dieser Flächen abgeklärt werden (Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 2017). Bei komplexeren Vorhaben der Innenentwicklung kann auch die Bildung einer projektbezogenen Entwicklungsgesellschaft unter Beteiligung der Gemeinde und des Landes

bzw. einer vom Land eingerichteten Institution sein. Für Großstädte wird zudem die Gründung einer stadteigenen und inhouse-fähigen Stadtentwicklungsgesellschaft ein Ansatz sein, Kompetenz für die Durchführung komplexer Aufgaben der Innenentwicklung vorzuhalten.

Unterstützung kann auch durch die Bereitstellung von Informationen erfolgen. Die Erfassung von Innenentwicklungspotenzialen kann z.B. zentral durch eine Landesbehörde oder auf der Basis eines vom Land zur Verfügung gestellten Tools erfolgen, welche die Informationen zum Abruf durch die Gemeinden bereithält. Beispielgebend ist hierfür z.B. die Flächenmanagement-Datenbank in Bayern (Bayerisches Landesamt für Umwelt 2019).

(10) Rahmensetzende Maßnahmen des Bundes und der Länder zur Unterstützung der Innenentwicklung müssen auch die spezifischen Herausforderungen von Städten und Gemeinden mit negativer Wachstumsdynamik in den Blick nehmen. Um die Handelnden vor Ort mitzunehmen, sind insbesondere für schrumpfende Räume neue, tragfähige und positiv konnotierte Perspektiven jenseits allfälliger „Wachstumshoffnungen“, die primär auf einem Zuzug neuer Bevölkerung basieren, zu entwickeln.

Städte und Gemeinden mit rückläufiger Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft haben fundamental andere Vorzeichen für ihre Entwicklung als wachsende Kommunen. Häufig wird hier als Folge der sich verringernden Einwohnerzahl die Versorgungsstruktur (Bildung, Gesundheit, Handel, Dienstleistungen etc.) ausgedünnt. Dies geht sukzessive mit einem tatsächlichen oder zumindest so empfundenen Verlust an Wohlstand und Lebensqualität einher. In Ermangelung alternativer Leitbilder wird in vielen Kommunen an dem tradierten Paradigma festgehalten, dass Wachstum der Weg zu mehr Wohlstand ist. Diese Städte setzen - allerdings häufig ohne Erfolg - darauf, neue Einwohner*innen und neue Betriebe durch Schaffung neuer Baugebiete anzuziehen (sog. Einwohnerkannibalismus). Dies führt dazu, dass die Baulandausweisung nicht an dem tatsächlichen, endogenen Bedarf ausgerichtet wird. Gleichwohl befassen sich auch diese Städte und Gemeinden mit einer Stabilisierung und Aufwertung des Siedlungsbestandes. Die Kommunen stoßen hierbei auf grundlegende Probleme wie

- ▶ die fehlende Verfügungsbefugnis und nicht mitwirkungsbereite Eigentümer*innen,
- ▶ die Notwendigkeit der Anpassung bilanzieller Buchwerte an die realen Marktverhältnisse (Wertberichtigung von Immobilien),
- ▶ die fehlende Verwaltungskraft in auch personell ausgedünnten Kommunalverwaltungen.

Den nicht wachsenden Städten muss durch gezielte Investitionsprogramme sowie Unterstützungsangebote zur Umsetzung von Projekten eine erlebbare Aufwertung (mehr Siedlungs- und Versorgungsqualität statt quantitatives Siedlungswachstum) ermöglicht werden. Dabei sollten auch die Potenziale genutzt werden, die sich aus einer Kooperation dieser Städte und Gemeinden erschließen lassen. Dies betrifft z.B. Aktivitäten zur Gewährleistung der Daseinsversorgung, aber auch die gemeinsame Nutzung von Potenzialen im Bereich Tourismus, Natur- und Landschaftsschutz etc. Der Raumordnungsplanung kann eine wichtige Bedeutung bei der Anbahnung von Kooperationen zukommen. Auch sollte in den Blick genommen werden, in welcher Weise diese Regionen zur Entlastung der wachsenden Räume beitragen können. Die „Enträumlichung“ bestimmten Nutzungen durch die fortschreitende Digitalisierung der Arbeitswelt eröffnet hier neue Perspektiven auch für periphere Standorte. Vorhandene Gebäudesubstanz könnte so neue Nutzungen finden und damit sowohl stärkende Impulse für schrumpfenden Regionen setzen, als auch den Flächenbedarf in den wachsenden Regionen reduzieren. Die Flächennachfrage muss allerdings konsequent in den Gebäudebestand und damit in die Innenentwicklung gelenkt werden.

Auch die Städtebauförderung gibt hierfür wichtige Impulse und ist unverzichtbar, da diese Städte aus eigener Kraft in der Regel nicht in der Lage sind, die notwendigen Maßnahmen wirtschaftlich und personell zu stemmen.

4 Zugrundeliegende Analysen

Die Geschichte der Gesetzgebung im Städtebaurecht ist gut dokumentiert. Hierauf aufbauend wurde untersucht, ob und in welchem Maße der Umbau des Städtebaurechts in Richtung Bestandsorientierung stattgefunden hat (vgl. unten 4.2). Dabei wurden insbesondere auch Widersprüche in der Gesetzgebung sowie deren Rezeption in der Praxis der Normadressat*innen in den Blick genommen. Neben den geltenden rechtlichen Regelungen wurden gesondert auch die auf der Basis der Empfehlungen der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) mit dem Baulandmobilisierungsgesetz aufgenommenen Neuregelungen ausgewertet (vgl. 4.4). Auch die in den vergangenen Jahren vorgelegten Untersuchungen zur Wirksamkeit des bestehenden städtebaurechtlichen Instrumentariums in Bezug auf die Flächensparziele und zu den möglichen Ergänzungen und Änderungen dieser Instrumentarien werden berücksichtigt (vgl. 4.3). Schließlich werden die aktuell in der Diskussion befindliche Vorschläge zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts reflektiert, insbesondere die „Düsseldorfer Erklärung zum Städtebaurecht“ vom Mai 2019 sowie die Kritik daran (vgl. 4.4.2).

Das Städtebaurecht setzt in der Regel auf mehrstufige Wirksamkeitspfade. Da die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zu wahren ist, werden den Gemeinden vielfältige Planungs- und Eingriffsoptionen eingeräumt. Daneben gibt es aber auch Regelungen, welche unmittelbar und ohne Weiteres die Grundstücksnutzenden adressieren und binden. Gleichzeitig mehren sich die Klagen, dass das Städtebaurecht immer komplizierter werde und die kommunale Praxis überfordere. Die Weiterentwicklung der gesetzlichen Grundlagen für die Innenentwicklung muss daher auch die von der Gesetzgebung Adressierten und deren spezifischen Interessenlagen in den Blick nehmen (hierzu 4.1).

Die Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen ist - wie bereits angesprochen - kontextabhängig. Sie hängt von einer Vielzahl variabler Faktoren ab, u.a. von der grundsätzlichen Dynamik der Siedlungsentwicklung, der Konfiguration des Siedlungskörpers und des umliegenden Naturraums. Um die Analyse praktikabel und nachvollziehbar zu gestalten, wurde eine stark vereinfachende Grundtypologie von zwei Fallkonstellationen gebildet, die als grundlegende Rahmenbedingungen zwischen Wachstum und Schrumpfung unterscheidet:

- ▶ Wirtschaftlich prosperierende Städte und Gemeinden mit wirtschaftlich stabiler Basis, aktuell deutlichen Wanderungsgewinnen und steigender Einwohnerzahl und einem Nachfrageüberhang nach Bauland und Wohnungen sowie Gewerbeflächen.
- ▶ Städte und Gemeinden mit anhaltend rückläufiger Einwohnerzahl, Wanderungsverlusten und geringer wirtschaftlicher Prosperität (geringe Investitionsbereitschaft und Ansiedlungsinteresse) und stetiger Zunahme an Brachflächen und Leerständen.

4.1 Städte und Gemeinden als Schlüsselakteure mit sehr unterschiedlichen Rahmenbedingungen

Städte und Gemeinden sind Schlüsselakteure. Sie haben den verfassungsrechtlichen Auftrag zur Selbstverwaltung der örtlichen Angelegenheiten. Hierzu gehört insbesondere, die Nutzung von Grund und Boden im Gemeindegebiet zu ordnen und zu entwickeln. Der Selbstverwaltungsauftrag geht einher mit Gestaltungsfreiheit (Selbstverwaltungsgarantie).

Diese darf nicht willkürlich und nur unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots (Geeignetheit, Erforderlichkeit, Angemessenheit) beschränkt werden. Auch gesellschaftspolitisch kommt der kommunalen Selbstverwaltung eine wichtige Funktion zu, welche bei einer Regulierung stets beachtet werden sollte. Die politische Willensbildung auf örtlicher Ebene zu Fragen der örtlichen Entwicklung ist gelebte Demokratie und trägt zum sozialen Zusammenhalt bei. Direktive Vorgaben werden deshalb häufig als „Bevormundung“ und Beschränkung demokratischer Willensbildungsprozesse wahrgenommen. Die Debatte um gleichwertige Lebensverhältnisse macht deutlich, welche Gefahr in einer stärkeren „Bevormundung“ lokaler Willensbildung steckt. Dies gilt es bei der Schärfung des städtebaurechtlichen Rechtsrahmens für die Stadt- und Gemeindeentwicklung zu berücksichtigen. Deshalb ist auch über die Frage nachzudenken, in welcher Weise die Kommunen bei der Beschaffung der erforderlichen Planungsgrundlagen unterstützt werden können, ohne ihnen zugleich die Entscheidungskompetenz zu nehmen.

Den Kommunen wird unter dem Vorzeichen der Selbstverwaltungsaufgabe in vielen Regelungsbereichen das mit der Umsetzung des vorhandenen Baurechts bestehende Konfliktpotenzial überantwortet. Dieses ist im kommunalpolitischen Kontext auszuhandeln. Die Durchsetzungschancen hängen damit von den wenig volatilen kommunalpolitischen Konstellationen ab und nehmen angesichts der zunehmenden Pluralisierung der Parteienlandschaft tendenziell weiter ab. Die Gesetzgebung muss das geringer werdende Konfliktlösungspotenzial der Kommunen zur Kenntnis nehmen. Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen,

- ▶ an welchen Stellen Kommunen durch gesetzliche Vorgaben entlastet werden können, indem unmittelbare Umsetzungspflichten sich bereits aus dem Gesetz ergeben. Zu denken ist hier z.B. an eine Bau- und Nutzungsverpflichtung, welche sicherlich Ausnahmen in Härtefällen erlauben müsste.

Für prosperierende und durch Einwohnerzuwachs geprägte Städte ergibt sich die Notwendigkeit zur vorrangigen Innenentwicklung zwangsläufig vor dem Hintergrund des Nachfragedrucks und der Knappheit an verfügbaren Flächen. Die Städte sehen sich hier insbesondere drei Herausforderungen gegenüber:

- ▶ die fehlende Verfügungsbefugnis über die Innenentwicklungspotenziale und mangelnde Mobilisierungsbereitschaft der verfügbungsbefugten Grundstückseigentümer*innen,
- ▶ die fehlende Akzeptanz der durch die Nachverdichtung betroffenen Nachbarschaft und der sich daraus formierende Widerstand in der öffentlichen Meinung,
- ▶ die häufig stark steigenden Immobilienpreise, welche eine Nutzung der Grundstücke auch für weniger renditeträchtige Nutzungen (sozialer Wohnungsbau, Kleingewerbe, Handwerker, soziale Einrichtungen) unmöglich machen.

Hohe Immobilienpreise führen zu einem effektiveren Umgang mit der Fläche. Dies führt einerseits dazu, dass der Flächenverbrauch pro Kopf in Städten mit stark steigenden Immobilienpreisen deutlich niedriger ist als im Bundesdurchschnitt und dieser Unterschied weiter zunimmt (BBSR 2014). Andererseits führt diese Entwicklung zu einer zunehmenden Verdrängung der weniger einkommensstarken Bevölkerungsgruppen aus den Kernstädten in die Peripherie (Siedentop et al. 2020). Diese Verdrängung betrifft zunehmend auch andere wenig renditestarke Nutzungen, die auf günstige Grundstückskosten bzw. Gewerbemieten angewiesen sind, welche in den Kernstädten nicht mehr anzutreffen sind. Die Ausweitung der Verflechtungsräume und die damit einhergehenden zusätzlichen Mobilitätsanforderungen

steigern den Flächenverbrauch an anderer Stelle und erhöhen die mobilitätsbedingten Umweltbelastungen (Luftschadstoffe, Lärm, verkehrsbedingter Flächenverbrauch). Nicht nur gesellschaftspolitisch (sozialer Zusammenhalt), sondern auch umweltpolitisch stellt die Immobilienpreisentwicklung daher ein Problem dar.

Die vorliegenden Zahlen zur räumlichen Verteilung der Neuausweisung von Baugebieten zeigen, dass gerade die wachsenden Großstädte trotz der punktuellen Außenentwicklung den Vorrang der Innenentwicklung häufig sehr viel konsequenter verfolgen als Städte in der Peripherie, und dass sie häufig die auf ihre Gemeinde heruntergerechneten Flächensparziele einhalten können (Siedentop et al. 2020). Zahlreiche wirtschaftsstarke Regionen (z.B. Bonn, Frankfurt a.M., Karlsruhe oder Stuttgart) können die rechnerisch abgeleiteten Flächensparziele erreichen, während dies bei einigen strukturschwächeren Regionen (z.B. Chemnitz, Magdeburg oder Kiel) nicht der Fall ist (Siedentop et al. 2020). Der Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke findet größtenteils im Umland und nicht in den Kernstädten statt. Innenentwicklung wird in großen Städten deutlich erfolgreicher praktiziert als im Umland der Städte (Siedentop et al. 2020). Das Problem liegt mithin nicht in den wachsenden Großstadtreionen, sondern vorrangig in den anderen, stagnierenden oder schrumpfenden Regionen. Das ILS weist in seiner Analyse allerdings darauf hin, dass die demografische und wirtschaftliche Dynamik einer Region das Maß der regionalen Zielerreichung nicht allein erklären kann. Erklärungsansätze werden in der unterschiedlichen raumstrukturellen Einbettung z.B. ostdeutscher Großstädte und vergleichsweise geringen Bodenpreisen im Verhältnis zu westdeutschen Großstadtreionen gesehen. Auch wird ein Zusammenhang mit der Regelungsintensität der Raumordnungsplanung in den Ländern vermutet (Siedentop et al. 2020). Schließlich wird konstatiert, dass regionale Siedlungs- und Planungskulturen, regionale Praktiken der Raumordnung sowie die „Ländlichkeit“ des Umlandes und damit der Grad des Bodenpreisgefälles zwischen Kernstädten und Umland mögliche Erklärungsansätze für die unterschiedliche Implementation der Flächensparziele und des Vorrangs der Innenentwicklung darstellen können (Siedentop et al. 2020).

Städte und Gemeinden mit rückläufiger Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft haben fundamental andere Vorzeichen für ihre Entwicklung als wachsende Kommunen. Häufig wird hier als Folge der sich verringernden Einwohnerzahl die Versorgungsstruktur (Bildung, Gesundheit, Handel, Dienstleistungen etc.) ausgedünnt. Dies geht sukzessive mit einem tatsächlichen oder zumindest so empfundenen Verlust an Wohlstand und Lebensqualität einher. In Ermangelung alternativer Leitbilder wird in vielen Kommunen an dem tradierten Paradigma festgehalten, dass Wachstum der Weg zu mehr Wohlstand ist. Diese Städte setzen häufig darauf, neue Einwohner*innen und neue Betriebe durch Schaffung neuer Baugebiete anzuziehen. Dies führt dazu, dass die Baulandausweisung nicht an einem tatsächlichen, endogenen Bedarf ausgerichtet ist. Da die Flächennachfrage hinter den Erwartungen zurückbleibt, werden die Erwartungen hinsichtlich einer nachhaltigen Trendwende der Entwicklung von Kommunen außerhalb der Verflechtungsbereiche der prosperierenden Stadtreionen regelmäßig enttäuscht.

Gleichwohl befassen sich auch die nicht wachsenden Städte und Gemeinden im Rahmen Ihrer Möglichkeiten und häufig unterstützt durch die einschlägigen Förderprogramm mit einer Stabilisierung und Aufwertung des Siedlungsbestandes. Sie stoßen dabei aber mangels Wachstumsdynamik auf z.T. spezifische Herausforderungen wie z.B.

- ▶ die fehlende Verfügungsbefugnis und nicht mitwirkungsbereite Eigentümer*innen,
- ▶ die Notwendigkeit der Anpassung bilanzieller Buchwerte an die realen Marktverhältnisse (Wertberichtigung von Immobilien),
- ▶ die fehlende Verwaltungskraft in auch personell ausgedünnten Kommunalverwaltungen.

Hieraus leiten sich folgende Ziele für eine verbesserte Instrumentierung und eine verbesserte Steuerung der Stadtentwicklung im Sinne eines Vorrangs der Innenentwicklung ab:

- ▶ Den Städten ist ein erleichterter Zugriff auf brachliegende, fehl- und mindergenutzte Grundstücke zu ermöglichen.
- ▶ Städte mit überhitzten Immobilienmärkten müssen in die Lage versetzt werden, dämpfend und stabilisierend auf die Entwicklung der Bodenpreise Einfluss zu nehmen. Zu denken ist insbesondere an eine effektive Bodenpreisprüfung und -bindung.
- ▶ Den nicht wachsenden Städten muss durch gezielte Investitionsprogramme sowie Unterstützungsangebote zur Umsetzung von Projekten eine erlebbare Aufwertung ermöglicht werden. Dieses muss verbunden sein mit der Gewährleistung von Wohlstand und Versorgung. Ein wichtiger Baustein ist dabei der leistungsstarke Anschluss an die digitale Welt.

4.2 Rechtslage vor Inkrafttreten des Baulandmobilisierungsgesetzes: Innenentwicklung als Gegenstand von Baugesetzbuch und Baunutzungsverordnung

Ausgangspunkt der Überlegungen war, ob und in welcher Weise das geltende Städtebaurecht weiterentwickelt werden sollte, um dem Vorrang der Innenentwicklung effektiver Geltung zu verschaffen. Dabei sind im Kern folgende Fragen in den Blick zu nehmen:

- ▶ Enthält das bestehende Regelwerk Regelungsbefehle, die das Erreichen der vorrangigen Entwicklung der Gemeinde nach innen bezwecken?
- ▶ Gibt es Regelungen, die diesem Ziel widersprechen?

Bei diesem Analyseschritt wird die Perspektive des Gesetzgebers eingenommen und nach den erkennbaren Regelungszwecken gefragt. Soweit bei dieser rechtswissenschaftlichen, teleologischen Betrachtung Faktoren erkennbar werden, die Einfluss auf die Wirksamkeit der Regelungen in Bezug auf eine vorrangige Innenentwicklung der Gemeinden haben, sollen auch diese benannt werden.

4.2.1 Präambel bzw. Regelung zu den Zielen des Gesetzes

Bislang enthalten weder BauGB noch BauNVO eine übergreifende Vorgabe von gesetzlichen Zielen, welche gewissermaßen als generelle Präambel in alle Regelungsbereiche hineinwirkt und eine vorgeschaltete Signalwirkung für die Normadressaten entfalten könnte. Zielformulierungen finden sich lediglich für einzelne Regelungsbereiche, wie insbesondere die Bauleitplanung als zentrales Steuerungsinstrument (hierzu 4.2.2) oder die einzelnen Instrumente des besonderen Städtebaurechts, wie städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbaumaßnahmen, Erhaltungssatzungsgebiete etc..

Eine übergreifende Zielvorgabe im Sinne einer Präambel könnte das Flächensparziel und den Vorrang der Innenentwicklung herausstellen und so für die Auslegung der einzelnen Regelungskomplexe eine übergreifende Orientierung vorgeben. Dort, wo Planungsermessen und Abwägungen bezogen auf den konkreten Einzelfall erforderlich werden, lassen sich durch solche Vorgaben allerdings nur eingeschränkt final konditionieren. Dennoch können von übergreifenden Zielvorgaben wichtige Impulse für die Normadressaten, d.h. insbesondere für die kommunale Planungspraxis und die kommunalpolitischen Aushandlungsprozesse ausgehen.

Auch könnte von einer solchen Präambel eine Orientierung gebende Wirkung für künftige Aktivitäten des Gesetzgebers ausgehen. Der Gesetzgeber wäre zwar frei, bei späteren Änderungen die Zielvorgaben des Gesetzes zu ändern. Die argumentative Hürde, dies politisch zu begründen, wäre dann allerdings sicher höher.

4.2.2 Bauleitplanung

Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Ihnen wird dabei ein aus der Selbstverwaltungsgarantie und der Planungshoheit abgeleitetes planerisches Ermessen eingeräumt. Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB vorzubereiten und zu leiten. Der verbindliche Bauleitplan (Bebauungsplan) regelt in rahmensetzender Weise unmittelbar die eigentumsrechtliche Befugnis zur Nutzung der Grundstücke. Dieser Regelungsauftrag ist offen auf das ganze Gemeindegebiet, also sowohl auf unbebaute als auch auf bebaute Grundstücke bezogen. Er umfasst den Siedlungsbestand genauso wie die land- und forstwirtschaftlichen Flächen und den gesamten Außenbereich.

Bauleitpläne sind deshalb auch dazu da, nicht bauliche Nutzungen zu sichern, soweit dies erforderlich ist. Auch werden Bebauungspläne aufgestellt, um Fehlentwicklungen im Siedlungsbestand entgegenzuwirken und – soweit ein Planerfordernis besteht – um Veränderungsprozesse im Siedlungsbestand zu ermöglichen. Gleichwohl ist der Regelfall der Bauleitplanung auf die Schaffung neuer oder die Gestaltung (auch Einschränkung) bestehender Baurechte gerichtet, da sich aufgrund des generell aus § 35 BauGB ergebenden Schutzes des Außenbereichs Planerfordernisse vor allem dann ergeben, wenn neue Baurechte im Außenbereich geschaffen werden sollen oder, wenn der im Siedlungsbestand (innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) bestehende Zulässigkeitsrahmen für die angestrebte bauliche (oder sonstige) Nutzung nicht passt.

Das BauGB enthält in § 1 Abs. 5 und § 1a BauGB allgemeine Leitlinien, die in der Abwägung der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind. Nach § 1 Abs. 5 BauGB sollen Bauleitpläne dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen. § 1a Abs. 2 BauGB gibt hierzu differenzierte Vorgaben: „Mit Grund und Boden soll 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. Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 zu berücksichtigen. Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.“

In § 1 Abs. 6 BauGB werden wichtige öffentliche Belange herausgestellt, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen insbesondere zu berücksichtigen sind. Einige der dort aufgeführten Belange beziehen sich auf Sachverhalte, die entweder vorwiegend oder zumindest auch Planungen im Siedlungsbestand betreffen:

- ▶ die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung,
- ▶ die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern,
- ▶ die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen,
- ▶ die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung,
- ▶ die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile sowie die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche,
- ▶ die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes,
- ▶ die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung,
- ▶ die Belange der zivilen Anschlussnutzung von Militärliegenschaften.

Eine strikte Bindung im Sinne einer „Wenn-Dann-Konditionierung“ ergibt sich aus diesen Leitlinien nicht. Der generelle Abwägungsvorbehalt wird vielmehr als erforderlich angesehen, um den spezifischen Anforderungen jedes einzelnen Bebauungsplans gerecht werden zu können und zugleich den Gemeinden bei der Wahrnehmung des sich aus Art. 28 Abs. 2 GG ergebenden Selbstverwaltungsauftrags ausreichend Gestaltungsspielraum zu belassen.

Die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB und nach der BauNVO eignen sich sowohl für Bebauungspläne im Siedlungsbestand als auch für solche im bisherigen Außenbereich. Es finden sich allerdings auch Festsetzungen, die ausschließlich auf die Anwendung innerhalb von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen beschränkt sind:

- ▶ Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) kann zur Erhaltung oder Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche, auch im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung und der Innenentwicklung der Gemeinden, in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB zulässigen baulichen Nutzungen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können; die Festsetzungen können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden.
- ▶ Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§ 34 BauGB) kann in einem Bebauungsplan, auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans, festgesetzt werden, dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, u.a. um eine Beeinträchtigung von Wohnnutzungen oder anderen schutzbedürftigen Anlagen wie Kirchen, Schulen und Kindertagesstätten oder eine Beeinträchtigung der sich aus der

vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets, insbesondere durch eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten, zu verhindern.

- ▶ Für im Zusammenhang bebaute Ortsteile nach § 34 BauGB und für Gebiete nach § 30 BauGB in der Nachbarschaft von Betriebsbereichen nach § 3 Absatz 5a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes kann zur Vermeidung oder Verringerung der Folgen von Störfällen für bestimmte Nutzungen, Arten von Nutzungen oder für nach Art, Maß oder Nutzungsintensität zu bestimmende Gebäude oder sonstige bauliche Anlagen in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass diese zulässig, nicht zulässig oder nur ausnahmsweise zulässig sind; die Festsetzungen können für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans unterschiedlich getroffen werden.
- ▶ § 4a BauNVO: Überwiegend bebaute Gebiete können als Besondere Wohngebiete festgesetzt werden, soweit die Gebiete aufgrund ausgeübter Wohnnutzung und vorhandener sonstiger in Absatz 2 genannter Anlagen eine besondere Eigenart aufweisen und unter Berücksichtigung dieser Eigenart die Wohnnutzung erhalten und fortentwickelt werden soll.
- ▶ § 5a BauNVO: Nicht beschränkt auf den Siedlungsbestand, aber im Schwerpunkt in innerstädtischen Großgemengelage einsetzbar ist seit 2017 die Festsetzung des Urbanen Gebietes mit der Möglichkeit urbaner Dichte und Abstrichen beim Lärmschutz.
- ▶ § 1 Abs. 10 BauNVO: Im Bebauungsplan kann in überwiegend bebauten Gebieten und als Abweichung von den sonst geltenden Zulassungsbestimmungen der Baugebiete festgesetzt werden, dass Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen dieser Anlagen allgemein zulässig sind oder ausnahmsweise zugelassen werden können.

Eine verfahrensmäßige Privilegierung der Innenentwicklung ergibt sich aus der 2007 eingeführten Regelung zum Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB). Danach kann ein Bebauungsplan für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung (Bebauungsplan der Innenentwicklung) unter bestimmten Voraussetzungen im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden. U.a. wird hier auf die Durchführung einer förmlichen Umweltprüfung mit Umweltbericht sowie auf den Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft verzichtet.

Die in § 13b BauGB vorgenommene befristete Ausweitung des beschleunigten Verfahrens auf sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließende Flächen setzt demgegenüber, bezogen auf das Flächensparziel und den Vorrang der Innenentwicklung, Fehlanreize. Sie folgt der Forderung nach einer Erleichterung und Beschleunigung des Wohnungsbaus, mit welcher dem in den wachsenden Stadtregionen seit Beginn der 2010er Jahre erkennbaren Nachholbedarf im Wohnungsbau begegnet werden soll. Soweit empirische Untersuchungen zur Anwendung von § 13b BauGB vorliegen, belegen diese, dass die Vorschrift nicht nur in den Stadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten zur Anwendung gekommen ist. Ganz im Gegenteil findet die Regelung überproportional häufig in Regionen mit stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungsentwicklung Anwendung, also dort, wo tendenziell kein Bedarf an Neuausweisung von Baugebieten für das Wohnen im Außenbereich besteht (Bovet 2020; Grotefels 2018). So wird § 13b BauGB als Beleg für eine fortschreitende Erosion des Schutzes des Außenbereichs angeführt (Arndt/Mitschang 2017: 749).

§ 13b BauGB wirkt damit als Katalysator für eine beschleunigte Ausweisung von neuen Bauflächen an Standorten, bei denen die Siedlungsentwicklung auch im Rahmen der

Innenentwicklung stattfinden könnte. Die von der Baulandkommission vorgeschlagene zunächst bis Ende 2021 befristete Regelung wurde mit dem Baulandmobilisierungsgesetz bis Ende 2024 verlängert. Dies steht in offensichtlichem Widerspruch zum Ziel einer flächensparenden, vorrangig den Siedlungsbestand in den Blick nehmenden Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung (Bovet 2020). Wenn überhaupt wäre eine Beschränkung des Anwendungsbereichs auf Stadtregionen mit angespannten Wohnungsmärkten zu rechtfertigen. Dabei zeigt sich, dass zumindest die Kernstädte der wachsenden Stadtregionen nicht selten den Rückgriff auf § 13b BauGB für wenig sinnvoll halten, weil es sich in der Regel nur um kleine und wenig verdichtete Wohngebiete handelt, welche nur sehr eingeschränkt einen quantitativ spürbaren Beitrag zur Entlastung auf dem Wohnungsmarkt leisten können. Die Städte konzentrieren ihre Planungen daher eher auf größere Entwicklungen auf Brachflächen und Umnutzungsarealen im Siedlungsbestand, aber auch auf Flächen im Außenbereich. Die neue Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag darauf verständigt, die Regelung in § 13b BauGB auslaufen zu lassen.

Bereits Anfang der 1990er Jahre reagierte der Gesetzgeber auf den sich seinerzeit nach dem Ende der 1980er Jahre durchgeführten Zensus abzeichnenden Wohnungsbaubedarf (Krautzberger 1990: 3). Mit dem Gesetz zur Erleichterung des Wohnungsbaus im Planungs- und Baurecht sowie zur Änderung mietrechtlicher Vorschriften (Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz) vom 17.5.1990 (BGBl. I, S. 926) sowie dem Gesetz zur Erleichterung von Investitionen und der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland (Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz) vom 22.4.1993 (BGBl. I, S. 466) sollten die Verfahren zur Schaffung von Bauland erleichtert und beschleunigt werden. Das „Maßnahmengesetz zum Baugesetzbuch (BauGBMaßnahmenG)“ als Artikel 2 des Wohnungsbau-Erleichterungsgesetz schaffte u.a. die Möglichkeit, bei dringendem Wohnbedarf Bebauungspläne vorlaufend zur notwendigen Änderung des Flächennutzungsplans aufzustellen. Zudem wurden Erleichterungen im Beteiligungsverfahren geschaffen (Krautzberger in EZBK, Einleitung Rn. 162 f.). Das Gesetz wurde auf 5 Jahre befristet und ging im Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz von 2013, ebenfalls befristet bis zum 31.12.1997, auf. Ziel auch dieses Gesetzes war die Verbesserung der Ausweisung und Bereitstellung von Wohnbauland einerseits, die Erleichterung von Investitionen andererseits. (Krautzberger/Runkel 1993: 453). Das Gesetz enthielt ebenfalls eine Reihe von Änderungen zum Verfahren der Bauleitplanung. So wurden die nach § 2 Abs. 2 und 3 BauGB-MaßnahmenG bestehenden Möglichkeiten der Straffung des Verfahrens auf die neuen Länder erweitert. Die Präklusionsvorschrift (§ 2 Abs. 4 und 5) wurde fortentwickelt ((EZBK et al. 2020, Krautzberger). Bebauungspläne, die der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung dienen und die aus einem Flächennutzungsplan entwickelt wurden, wurden in den alten Ländern von der bisherigen Anzeigepflicht freigestellt. Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, die durch §§ 6 und 7 BauGB-MaßnahmenG 1990 wieder in das Städtebaurecht eingeführt wurde, wurde – im Wesentlichen unverändert – in das Dauerrecht übernommen: §§ 165 bis 171 BauGB 1993. Der städtebauliche Vertrag und der vorhabenbezogene Bebauungsplan wurden als kooperative Planungsinstrumente an prominenter Stelle im Gesetz kodifiziert. In § 8a BNatSchG 1993 wurde im Wesentlichen bestimmt, dass die Erfordernisse der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung innerhalb der Bauleitplanung „abzuarbeiten“ sind (sog. „Baurechtskompromiss“).

Es zeigt sich damit, dass die Zielrichtung der Städtebaugesetzgebung keinesfalls ausschließlich auf das Ziel des Flächensparens und des Vorrangs der Innenentwicklung ausgerichtet war. Vielmehr reagierte die Städtebaugesetzgebung reflexartig bei sich abzeichnenden Wohnungsbaubedarfen mit Änderung, welche auf eine Erleichterung und Beschleunigung der Ausweisung von Bauland (nicht zwingend von solchem im Außenbereich) zielen. Während einerseits die umweltpolitischen Vorgaben sukzessive als Leitbild akzentuiert wurden, wurden andererseits immer wieder Gesetzesänderungen vorgenommen, welche diesem Ziel als Reflex

auf gesellschaftspolitische Erfordernisse nicht entsprachen, sondern vielmehr auf eine Ausweitung der Bautätigkeit zielten.

4.2.3 Abschnitt Sicherung der Bauleitplanung

Auch im Abschnitt Sicherung der Bauleitplanung beziehen sich einige Vorschriften ausschließlich oder zumindest vorrangig auf Entwicklungen im Siedlungsbestand. Dies gilt für die Regelung zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion. Die Funktionsfähigkeit dieser Gebiete wird insbesondere durch die Dominanz kaum genutzter Nebenwohnungen (Zweitwohnsitze) gefährdet. Die Regelungen zum Vorkaufsrecht in § 24 Abs. 1 BauGB beziehen sich in den Nummern 3, 4 und 6 auf Fallkonstellationen im Siedlungsbestand. Bei Nummer 3 geht es um Grundstücke in Sanierungsgebieten, bei Nummer 4 um solche in Stadtumbaugebieten oder in Erhaltungssatzungsgebieten und in Nummer 6 um unbebaute, aber vorrangig für Wohnbebauung nutzbare Grundstücke. Vor allem Nummer 6 dient der Mobilisierung von Baulücken zur vorrangigen Innenentwicklung. Auch die Vorkaufsrechtssatzung nach § 25 BauGB kann sich auf Flächen im Siedlungsbestand beziehen, soweit die Gemeinde hier städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht.

4.2.4 Zulässigkeit von Bauvorhaben im Innenbereich und im Außenbereich

Im Außenbereich ist die Zulässigkeit baulicher Vorhaben durch § 35 BauGB weitgehend eingeschränkt. Zusätzliche Bebauungsmöglichkeiten können grundsätzlich nur geschaffen werden, wenn vorlaufend ein Bebauungsplan auf der Basis einer entsprechenden Darstellung als Baufläche im Flächennutzungsplan und im Einklang mit den Vorgaben der Raumordnungsplanung und den strikten Vorgaben, insbesondere des Naturschutz- und des Wasserrechts, aufgestellt wird. Allerdings ist zu konstatieren, dass in mehreren Novellen häufig im Rahmen politischer Kompromisse die in § 35 Abs. 4 BauGB geregelten Möglichkeiten zur Nutzungsänderung, zur Erweiterung und zum Ersatz bestehender Gebäude erweitert wurden. Dies kann zwar einerseits im Sinne einer nachhaltigen Verwendung vorhandener Bausubstanz interpretiert werden. Andererseits bewirken diese Änderungen unterm Strich eine sukzessive Erleichterung der Verfestigung von Splittersiedlungen und der Zersiedlung in den Außenbereich, auch wenn diese quantitativ für die Flächenneuanspruchnahme kaum ins Gewicht fallen dürften. Sie sind jedenfalls Ausdruck der Ambivalenz der Städtebaupolitik in Bezug auf die Verfolgung des Flächensparziels und des Vorrangs der Innenentwicklung.

Der angesprochene, im Außenbereich bestehende grundsätzliche Planungsvorbehalt macht die umfassende Berücksichtigung der öffentlichen und privaten Belange und deren planerische Abwägung zur Voraussetzung der Ausweisung neuer Bebauungsmöglichkeiten. Im Verhältnis zu Entwicklungen im Innenbereich (im Zusammenhang bebauten Ortsteile) führt dies zu erheblichem zeitlichen Mehraufwand gegenüber solchen Vorhaben, bei denen sich die Zulässigkeit bereits aus der Eigenart der näheren Umgebung ergibt und ein Bebauungsplanverfahren nicht erforderlich ist. Anders als etwa in der Schweiz hat der deutsche Gesetzgeber darauf verzichtet, die Gemeinden zur Aufstellung von Bebauungsplänen im Siedlungsbestand zu zwingen und anstelle dessen § 34 Abs. 1 und 2 BauGB als Planersatzvorschrift ausgestaltet. Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile sind danach generell zulässig, soweit sie sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen und die Erschließung gesichert ist (§ 34 Abs. 1 BauGB). Bauvorhaben im Siedlungsbestand lassen sich deshalb in der Regel sehr viel schneller realisieren als Vorhaben im Außenbereich, bei denen vorlaufend ein Bebauungsplan aufgestellt werden muss. Faktisch wirkt sich § 34 BauGB bei Innenbereichsvorhaben im Verhältnis zu Vorhaben im Außenbereich damit privilegierend aus. Neben der angesprochenen Beschleunigung werden mit Verzicht auf ein

Bebauungsplanverfahren auch Verfahrenskosten einschließlich der Kosten für eine Umweltprüfung sowie für Ausgleichsmaßnahmen nach dem Naturschutzgesetz erspart.

Vor diesem Hintergrund geht das gemeinsame Interesse vieler Gemeinden und Vorhabenträger*innen dahin, den Anwendungsbereich des § 34 BauGB möglichst weit zu fassen. Zum Teil werden auch Bindungen für das Vorhaben vertraglich vereinbart, auf deren Basis ein ansonsten bestehendes Planerfordernis ausgeräumt werden kann.

4.2.5 Abschnitt Bodenordnung

Durch Umlegung können bebaute und unbebaute Grundstücke in der Weise neu geordnet werden, dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen und die notwendige Erschließung ermöglicht wird. Die Umlegung ist nicht nur für die Entwicklung neuer Baugebiete relevant. Ausdrücklich erwähnt § 45 Nr. 2 BauGB als Anwendungsfall auch die Grundstücksneuordnung im Siedlungsbestand. Die Umlegung kann innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils im Sinne des § 34 BauGB durchgeführt werden, wenn sich aus der Eigenart der näheren Umgebung oder einem einfachen Bebauungsplan im Sinne des § 30 Abs. 3 BauGB hinreichende Kriterien für die Neuordnung der Grundstücke ergeben. Wichtig wird dieses Instrument z.B. bei der Neuordnung von Blockinnenbereichen im Rahmen von Sanierungs- oder Stadtumbaumaßnahmen. Die Neuordnung kann aber auch erforderlich sein, um eine Nachverdichtung über eine neu zu schaffende hintere Erschließung zu ermöglichen.

Auch die Enteignungstatbestände erfassen Aufgabenstellungen der Innenentwicklung. Nach § 85 BauGB kann enteignet werden, um

- ▶ unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke, die nicht im Bereich eines Bebauungsplans, aber innerhalb im Zusammenhang bebauter Ortsteile liegen, insbesondere zur Schließung von Baulücken, entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen (Nr. 2),
- ▶ Grundstücke einer baulichen Nutzung zuzuführen, wenn ein Eigentümer einem Baugebot nach § 176 Abs. 1 oder 2 BauGB nicht nachkommt (Nr. 5),
- ▶ im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung eine bauliche Anlage aus den in § 172 Abs. 3 bis 5 BauGB bezeichneten Gründen zu erhalten oder
- ▶ im Geltungsbereich einer Satzung zur Sicherung von Durchführungsmaßnahmen des Stadtumbaus eine bauliche Anlage aus den in § 171d Abs. 3 BauGB bezeichneten Gründen zu erhalten oder zu beseitigen.

4.2.6 Besonderes Städtebaurecht

Das besondere Städtebaurecht bezieht sich ganz überwiegend auf Aufgabenstellungen im Siedlungsbestand. Dies gilt für folgende Regelungskomplexe:

- ▶ Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen,
- ▶ Stadtumbaugebiete,
- ▶ Gebiete der Sozialen Stadt,
- ▶ Erhaltungssatzungsgebiete,

- ▶ Baugebote,
- ▶ Instandsetzungs- und Modernisierungsgebote,
- ▶ Pflanzgebote,
- ▶ Baulückenkataster.

Lediglich die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme findet Anwendung auch auf große Außenentwicklungen. Ausdrücklich in den Anwendungsbereich städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen einbezogen wurden aber auch Entwicklungen, die einer städtebaulichen Neuordnung dienen (§ 165 Abs. 2 BauGB). Dementsprechend wird als möglicher Grund für die Durchführung auch die Wiedernutzung brachliegender Flächen genannt (§ 165 Abs. 3 Nr. 2 BauGB). Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen sind mithin ein wichtiges Instrument zur Neuordnung großer Brachflächen von gesamtstädtischer Bedeutung.

Besonderes praktisches Gewicht gewinnt das besondere Städtebaurecht durch die Verzahnung mit der Städtebauförderung, die im Wesentlichen auf Entwicklungen in der Gebietskulisse des besonderen Städtebaurechts bezogen ist.

4.2.7 Zwischenfazit

Das BauGB formuliert für die Bauleitplanung ausdrücklich einen Vorrang der Innenentwicklung. Die Regelungen zur Bauleitplanung und zu deren Sicherung und Umsetzung erfassen gleichberechtigt Fallkonstellationen der Innen- und der Außenentwicklung. Einige Vorschriften wurden ausschließlich für Aufgabenstellungen der städtebaulichen Entwicklung im Siedlungsbestand geschaffen. Dies gilt insgesamt für die Instrumente des besonderen Städtebaurechts.

Gleichzeitig verfolgt die Städtebaugesetzgebung bis heute immer wieder auch das Ziel, das Bauen und insbesondere den Wohnungsbau zu beschleunigen (z.B. Wohnungsbauerleichterungsgesetz von 1990). Sukzessive wurden Verfahrensvereinfachungen eingeführt und Kontrollmechanismen (Genehmigungs- und Anzeigepflichten) zurückgefahren, die Letztverantwortung für ein rechtskonformes städtebauliches Handeln den Kommunen überlassen. Dabei geht es auch um die Mobilisierung von neuem Bauland. Der Gesetzgeber reagierte damit immer wieder auf tatsächliche oder vermeintliche Handlungsbedarfe, wie z.B. auf die sich in einer Reihe von wachsenden Ballungsräumen seit Beginn der 2010er Jahre zuspitzende Situation der sozialen Wohnraumversorgung, zuletzt auch in der 19. Legislaturperiode (BMI und Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2018; CDU/CSU/SPD 2018). Die Ausweitung des „Beschleunigten Verfahrens“ auf an den Siedlungsbestand angrenzende Flächen in § 13b BauGB ist eklatantes Beispiel für die Bedeutung, welche diesem Ziel von der Bundesregierung und der Mehrheit im Deutschen Bundestag beigemessen wurde. Dieses mit der Städtebaugesetzgebung eben auch verfolgte Ziel steht in einem eklatanten Widerspruch zu den flächenpolitischen Zielen. Auch die Handlungsempfehlungen der „Baulandkommission“ bringen diesen Widerspruch noch einmal exemplarisch zum Ausdruck, wenn einerseits als Postulat vor der Klammer ein Bekenntnis zum Vorrang der Innenentwicklung erfolgt, andererseits aber zugleich eine Verlängerung von § 13b BauGB und eine Ausweitung Tatbestände für Umnutzungen, Erweiterungen und Ersatzbauten im Außenbereich in § 35 Abs. 4 BauGB empfohlen wird (Baulandkommission 2019).

Die skizzierte Widersprüchlichkeit dürfte sich auch im politischen Handeln auf lokaler Ebene niederschlagen bzw. niedergeschlagen haben. Konfrontiert mit der politischen Forderung und Erwartung, neues Bauland für Wohnen und Gewerbe zu schaffen, werden vor allem dort, wo die

Flächenverfügbarkeit mangels Nachfragedruck eher kein Problem darstellt, tendenziell Flächen über den tatsächlichen Bedarf hinaus ausgewiesen.

Angesichts der Ambivalenz und Widersprüchlichkeit der Ziele der Städtebaurechtsgesetzgebung wäre eine übergreifende Zielstellung im Sinne einer Präambel hilfreich, um den städtebaulichen Aktivitäten in der kommunalen Praxis eine noch klarere und widerspruchsfreie Orientierung zu geben. Auch künftige Gesetzgeber müssten sich daran messen lassen.

4.3 Forschungsstand zur Weiterentwicklung der Instrumente der Flächensparpolitik

Der Forschungsstand zur notwendigen Weiterentwicklung der dem Flächensparen und dem Vorrang der Innenentwicklung dienenden Instrumente wurde mit dem Aktionsplan Flächensparen aufgearbeitet (Adrian et al. 2018). Ergänzend kann auf die differenzierten Ergebnisse des „Modellversuchs Planspiel Flächenhandel“ (Henger et al. 2019) sowie auf die Studie „Implementierung von Flächensparzielen“ (Adrian et al. 2020) verwiesen werden. Die genannten Studien zusammengefasst bilden den vorliegenden Forschungsstand im Wesentlichen ab.

4.3.1 Aktionsplan Flächensparen und Planspiel zum Handel von Flächenzertifikaten

Der Aktionsplan Flächensparen des UBA stellt fest, dass, wenn man die Rahmenbedingungen und die Handlungslogiken der Kommunen betrachtet, der Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung der flächenpolitischen Ziele eine strikte Kontingentierung der Flächenausweisungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene ist (Adrian et al. 2018). Dies hängt mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie und der Verfasstheit der Kommunen zusammen. Denn die flächenpolitischen Ziele stehen häufig in tatsächlicher oder vor Ort so vermuteter Konkurrenz mit anderen kommunalen Zielen, wie z.B. der Profilierung als Wohnstandort oder der Ansiedlung von Unternehmen, der Befriedigung von Wünschen aus der Bürgerschaft, der politischen Erwartung der Gleichbehandlung der Ortsteile und vielem mehr. „Solange diese Zielkonflikte bestehen und beispielsweise in schrumpfenden Kommunen der Zuwachs an neu entwickelten Flächen für Wohnen und Gewerbe als Investitionen in die Zukunft begriffen werden, rückt die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme vor Ort als Ziel in den Hintergrund. Instrumente mit Potenzial zum Flächensparen werden folgerichtig nicht entlang von Zielen zum Flächensparen eingesetzt“ (Adrian et al. 2018).

Die im Rahmen der Raumordnungsplanung bereits bestehenden Möglichkeiten, Mengenbegrenzungen in den regionalen Raumordnungsplänen festzulegen, werden bislang unzureichend genutzt. Die Vorgaben der Landesplanung (landesweite Raumordnungspläne), möglicherweise auch die landesgesetzlichen Grundlagen, müssten hierfür geändert werden. Ein Umsetzungsproblem dabei liegt auch in der Verfasstheit der regionalen Raumordnungsplanung, welche den von der Planung betroffenen Gemeinden nicht nur ein Mitsprache-, sondern auch ein Mitentscheidungsrecht über den Raumordnungsplan einräumt. Strikte, die Gestaltungsoptionen der Kommunen beschränkende Festlegungen in Raumordnungsplänen, sind deshalb praktisch kaum durchsetzungsfähig. Verfasstheit, Verfahren und Inhalte der Raumordnungsplanung sollten deshalb weiterentwickelt werden.

Auch der Handel mit Flächenzertifikaten basiert auf einer solchen Kontingentierung. Kontingentierung meint die verbindliche Umsetzung eines Flächensparziels des Bundes über Länder bis in Richtung Kommunen. Die Einführung bedürfte allerdings weitergehender Änderungen der gesetzlichen Grundlagen. Flächensparziele ließen sich dann im Verbund aus Planung und flexibler Mengensteuerung ebenso effizient erreichen, wie bei einer fixen Mengenbegrenzung (Henger et al. 2019). Der Zukauf und Verkauf von Zertifikaten versetzen

Kommunen aber in die Lage, flexibel auf ggf. höhere oder geringere Nachfragen zu reagieren. Auch hätten schrumpfende Kommunen durch die Möglichkeit des Verkaufs von Flächenzertifikaten einen Anreiz zum Flächensparen. Der Vorteil der handelbaren Flächenzertifikate liegt also in der zusätzlichen Flexibilität und damit in einem Mehr an verbleibenden Gestaltungsoptionen in den Städten und Gemeinden. Der Modellversuch zeigte daneben auch, dass Großstädte i.d.R. bei einer vollständig kostenlosen Zuteilung ihren Bedarfen entsprechende Zertifikate zugeteilt bekommen. Ein Zukauf von Zertifikaten ist i.d.R. dort nicht erforderlich und zwar unabhängig davon, ob die Kommunen wachsen oder schrumpfen (Henger et al. 2019).

Beide Regelungsansätze wären mit dem bestehenden Bauplanungsrecht (BauGB und BauNVO) kompatibel. Die eigentliche Herausforderung für die Umsetzung der Kontingentierung liegt in der Raumordnung und damit an der kompetenzrechtlichen Schnittstelle von Bund und Ländern. Das Recht der Raumordnung unterliegt zwar der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Artikel 72 Abs. 3 räumt den Ländern allerdings eine Abweichungskompetenz ein, so dass die Letztentscheidung faktisch in den Ländern liegt. Bei der in den meisten Ländern kommunal verfassten regionalen Raumordnungsplanung müsste die Zuteilung von Kontingenten zudem den faktischen Aushandlungsprozessen der beteiligten Kommunen bei der Aufstellung von regionalen Raumordnungsplänen entzogen werden. Z.B. könnte das Gesamtkontingent für den Geltungsbereich des Raumordnungsplans durch die Zuteilung im Rahmen der landesweiten Raumordnungsplanung gedeckelt werden.

Die rechtliche und praktische Ausgestaltung der Kontingentierung soll allerdings nicht Gegenstand dieses Papiers sein. An dieser Stelle geht es um eine adäquate Instrumentierung der vorrangigen Innenentwicklung. Denn eine effiziente Nutzung der vorhandenen Siedlungsfläche ist nur möglich, wenn die vorhandenen Potenziale der Innenentwicklung praktisch auch von weniger leistungsfähigen Kommunen mobilisiert werden können. Beide angesprochene Studien verweisen deshalb auf die Notwendigkeit, flankierend weitere Reformen zur Stärkung der Innenentwicklung vorzunehmen.

Im Aktionsplan Flächensparen wird darauf verwiesen, dass vor allem ökonomisch wirksame Anreize und Förderkulissen neu zu justieren sind. Angesprochen ist dabei die im Bund zwischenzeitlich abgeschlossene Reform der Grundsteuer, welche die bestehenden Fehlanreize mit Blick auf das Flächensparziel nicht ausgeräumt hat. Eine Reihe von Bundesländern ist dabei, hiervon abweichende Regeln zur Grundsteuer zu erlassen bzw. hat entsprechende landesrechtliche Regelungen bereits geschaffen. Die Modelle der Länder weichen wiederum voneinander ab. So strebt Bayern ein reines Flächenmodell an, Baden-Württemberg hat ein modifiziertes Bodenwertmodell eingeführt und in Hamburg ist eine Privilegierung von Wohnanlagen geplant. Die Wirkungen auf das Flächensparziel dürften daher ähnlich disparat sein wie die Gesetzeslage in den Ländern.

Durch das Gesetz zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken vom 30. November 2019 (BGBl. I 2019, 1875) wurde zudem die so genannte Grundsteuer C eingeführt und damit einem im Aktionsplan Flächensparen hilfsweise zur Einführung einer bodenwertbezogenen Grundsteuer vorgelegten Vorschlag entsprochen. Mit der sogenannten Grundsteuer C erhalten die Gemeinden ab dem Jahr 2025 die Möglichkeit, baureife Grundstücke zu bestimmen und dafür einen gesonderten Hebesatz bei der Grundsteuer festzusetzen. Auf diese Weise kann ein Anreiz zur Mobilisierung unbebauter Baugrundstücke geschaffen werden. Administrativ gestalten und politisch entscheiden über die Einführung einer solchen Steuer muss die Gemeinde. Die Nutzung dieser neu geschaffenen Gestaltungsoption zur Erhöhung der Anreize, bestehende Potenziale der Innenentwicklung zu nutzen und auf diese Weise den Druck Richtung Außenentwicklung zu vermindern, hängen mithin von der durch Personal und Finanzmittel aber auch durch gewachsene Kulturen geprägten Leistungsfähigkeit

sowie von dem politisch motivierten Umsetzungswillen ab. Mit Blick auf den Umsetzungswillen ist auch von Bedeutung, dass in vielen Kommunen eine „Zersplitterung“ der politischen Landschaft festzustellen ist. Diese erschwert eine verlässliche zielorientierte Stadtentwicklungspolitik. Ob es daher hilfreich ist, die Entscheidung über die Einführung eines steuerlichen Anreizes für die Aktivierung unbebauter Baugrundstücke den Gemeinden zu überlassen, muss zumindest hinterfragt werden.

Auch eine Weiterentwicklung des städtebaulichen Entwicklungsrechts wurde vorgeschlagen, um es den Kommunen zu erleichtern, auch bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümer*innen baureife unbebaute Grundstücke in Streulagen zu mobilisieren. Dieser von vielen Verbänden (u.a. von den kommunalen Spitzenverbänden) unterstützte Vorschlag fand in der Baulandkommission jedoch keine Zustimmung. Vielmehr verfolgt das zwischenzeitliche Baulandmobilisierungsgesetz von 2021 einen „weichen“ Ansatz, der auf ein so genanntes Innenentwicklungskonzept setzt (hierzu unten 4.4.1).

Im Aktionsplan Flächensparen wird zudem der Vorschlag aufgegriffen, eine turnusmäßige Überprüfungspflicht von Flächennutzungsplänen und regionalen Raumordnungsplänen einzuführen. In einigen Bundesländern gilt eine solche Überprüfungspflicht bereits für den regionalen Raumordnungsplan. Für den Flächennutzungsplan wurde die erst 2004 eingeführte Überprüfungspflicht bereits mit der nächsten Änderung des BauGB wieder abgeschafft, auch dies ein Gesetzgebungsakt, welcher gegenüber dem Flächensparziel kontraproduktiv wirkte. Die Überprüfungspflicht knüpft an die Notwendigkeit an, die Bauflächenkulissen regelmäßig auf der Grundlage aktueller Daten zu Entwicklungsdynamiken, Innenentwicklungspotenzialen etc. anzupassen (Adrian et al. 2018). Soweit weniger leistungsstarke Kommunen damit überfordert sind, sollte an Unterstützungsangebote für diese Aufgabe z.B. durch von den Ländern eingesetzte Flächensparagenturen gedacht werden.

Eine wichtige Erkenntnis aus dem Aktionsplan Flächensparen betrifft den Umstand, dass die Gestaltungsoptionen der Städte und Gemeinden an finanzielle und personelle Ressourcen gebunden sind und deshalb für viele Kommunen, vor allem für solche mit Haushaltsproblemen, nur eingeschränkt praktikabel und anwendbar sind. Aus diesem Grund sollten Unterstützungsangebote entwickelt werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn mit einer effektiven Umsetzung des Flächensparziels zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden ist, wie mit der Erfassung der Innenentwicklungspotenziale oder mit einer Kosten-Nutzen-Analyse (Henger et al. 2019). Auch bei der aktiven, für die Innenentwicklung eingesetzten kommunalen Liegenschaftspolitik benötigen viele Städte und Gemeinden Unterstützung. Dies könnte z.B. durch die Bereitstellung von Anschubfinanzierungen für die Einrichtung kommunaler Liegenschaftsfonds oder übergreifender Liegenschaftsfonds, aber auch durch direkte Förderung des Grunderwerbs im Zusammenhang mit Maßnahmen des Stadtumbaus geschehen (Adrian et al. 2018: 98; Adrian et al. 2021). In Ländern, in denen solche Unterstützungsangebote bereits bestehen (z.B. Flächenpool NRW oder Grundstücksfond des Landes Baden-Württemberg) sollten diese überprüft und ggf. weiterentwickelt werden.

Auch die bestehenden Förderprogramme (Städtebauförderung und EFRE-Mittel etc.) sollten stärker als bisher an Flächensparziele gekoppelt werden. Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte sollten als verpflichtende Grundlage der Städtebauförderung auch Aussagen zur Umsetzung der Flächensparziele enthalten. Zudem sollte geprüft werden, ob mit den zur Verfügung stehenden Programmen der Dorferneuerung und ländlichen Entwicklung der Um- und Rückbau und der Erhalt von Dorfzentren inklusive einer gesteuerten Wiedernutzung von Flächenpotenzialen im Bestand in der Fläche gelingen können. Für schrumpfende Räume sind neue, tragfähige und positiv konnotierte Perspektiven jenseits der „Wachstumshoffnungen“ zu generieren und mit (auch ressortübergreifenden) Förderkulissen zu unterlegen (Adrian et al. 2018: 98).

Schließlich weist der Aktionsplan Flächensparen darauf hin, dass die Implementierung einer effektiven Flächensparpolitik in der Fläche vor allem auch eine große kommunikative Herausforderung darstellt. Denn es geht auch darum, gewachsene Lebensstile und Haltungen, die etwa in dem Wunsch nach einem freistehenden Einfamilienhaus zum Ausdruck kommen, an die Erfordernisse des Flächensparens anzupassen und hierfür einen Bewusstseinswandel einzuleiten.

4.3.2 Erkenntnisse aus dem Projekt „Implementierung von Flächensparinstrumenten“

In dem UBA-Projekt „Implementierung von Flächensparinstrumenten“ wurden in drei Städten ausgewählte Instrumente im Rahmen von Planspielen dahingehend überprüft, welchen Beitrag zur Umsetzung der Flächensparziele und insbesondere des Vorrangs der Innenentwicklung diese Instrumente leisten können. Dabei wurden auch Anwendungshemmnisse und -voraussetzungen erfasst. Festgestellt wurde, dass das umfangreiche kommunale Instrumentarium, das eine hohe Wirksamkeit entfalten könnte, oftmals stumpf bleibt. Zwei Gründe sind hierfür verantwortlich. Einerseits erfolgt die Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen vor allem in Regionen mit einem vergleichsweise niedrigen Bodenpreisniveau häufig nicht unter der Prämisse der Flächeneffizienz, und Innenentwicklungsvorhaben sind mit Widerständen aus den Nachbarschaften konfrontiert und haben in der Folge mit nicht selten wegbrechendem kommunalpolitischem Rückhalt zu tun. Andererseits greifen „ökonomische“ Wirkmechanismen: günstiges Bauland in stagnierenden und schrumpfenden Regionen, Bodenspekulation in wachsenden Regionen, das kommunale Einnahmensystem etc. (Adrian et al. 2020: 63). Weiter wird in der Studie konstatiert, dass es „in der Regel nicht an den Instrumenten [liegt], sondern an den sich aus den regionalen und lokalen Gegebenheiten ableitenden politischen Präferenzen, ob und, wenn ja, in welcher Weise das Ziel einer flächensparenden Raumentwicklung verfolgt wird. Sozioökonomische Rahmenbedingungen wirken sich dabei genauso aus wie lokale Traditionen und Prägungen“ (Adrian et al. 2020: 109).

In den Planspielen konnten aber auch Ansatzpunkte für die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens der Innenentwicklung identifiziert werden. Insbesondere von der Weiterentwicklung des städtebaulichen Entwicklungsrechts erhoffen sich die Kommunen eine Unterstützung bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Dabei ging es im Kern um eine effizientere Ausgestaltung des Baugebotes, indem mit einem Verfahren alle in einem Gebiet befindlichen Baulücken mit einem Baugebot belegt werden können (Adrian et al. 2020: 59).

Kein einheitliches Bild ergab sich hinsichtlich der in den Planspielen angesprochenen Erleichterungen für Entwicklungen von Wohngebieten an gewerbliche Lärmquellen heran, bei denen die meisten passiven Schallschutzmaßnahmen an den Wohngebieten rechtlich unbedeutsam sind, weil die TA Lärm auf einen Messpunkt vor dem der maßgeblichen Quelle am nächsten zugewandten und zu öffnenden Fenster abstellt. Einerseits wurde auf Fallkonstellationen verwiesen, in denen sich gewerbliche Lärmvorbelastungen als Entwicklungshemmnis erwiesen. Andererseits wurde auf das Erfordernis gesunder Wohnverhältnisse auch im Kontext der Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit hingewiesen (Adrian et al. 2020: 54 f.). Diese Thematik wurde auch in der Baulandkommission aufgegriffen und führte zur Bildung einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der Bauministerkonferenz und der Konferenz der Umweltminister der Länder, welche ihre Ergebnisse zwischenzeitlich vorgelegt hat (siehe 4.4.2).

Der Vorschlag, eine turnusmäßige Regelüberprüfung der Bauflächenkulisse des Flächennutzungsplans (wieder-)einzuführen, wurde ambivalent bewertet. Für die städtebauliche Entwicklung wird der Flächennutzungsplan häufig eher als nachvollziehendes, dokumentierendes Instrument genutzt, auch um Baulandmodelle effektiv umsetzen zu können

und mit spekulativen Erwartungen verbundene Steigerungen der Grundstückspreise zu verhindern. Die nach § 1a Abs. 2 Satz 2 BauGB erforderlichen Begründungen von Neuausweisungen wird nicht aus dem Flächennutzungsplan, sondern aus den von den drei Planspielstädten erfassten Potenzialflächen abgeleitet (Adrian et al. 2020: 52).

4.3.3 Zwischenfazit

Der Schlüssel für eine effektive Umsetzung der Flächensparziele liegt in einer strikten oder handelbaren Kontingentierung des Siedlungsflächenzuwachses. Daneben sind hoheitliche Instrumente zur Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale erforderlich, um auch bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft seitens der Grundstückseigentümer*innen (Bauen oder Verkaufen) handlungsfähig zu sein. Auch kooperatives Handeln braucht diese Option, um für die Grundstückseigentümer*innen Anreize zu setzen, mit der Kommune zu kooperieren. Das Instrumentarium (Baugebote, Ausübung oder Abwendung von Vorkaufsrechten, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen) wird in der Praxis allerdings zu selten genutzt. Dies liegt an dem vergleichsweise hohen Aufwand, der fehlenden Verwaltungsroutine, der Beschränkung jedes Vorgangs auf einzelne Fälle, sowie in den zum Teil schwierigen rechtlichen Abgrenzungsfragen. Wichtig ist es daher, die Praktikabilität und Effektivität des Instrumentariums in den Blick zu nehmen. Nach den Ergebnissen der Studien ist vor allem die Idee einer Innenentwicklungsmaßnahme weiter zu verfolgen, mit der für eine Vielzahl von Baulücken in einem einheitlichen Verfahren eine Bauverpflichtung begründet werden könnte. Aber auch weitere Möglichkeiten zur erleichterten Anwendung des vorhandenen Instrumentariums sind in den Blick zu nehmen. Hierzu gehören u.a. auch die maßgeblichen Lärmschutzanforderungen beim Heranplanen von Wohngebieten an vorhandenes lärmemittierendes Gewerbe und die turnusmäßige Überprüfung des Flächennutzungsplans.

4.4 Vorschläge der Baulandkommission, das Baulandmobilisierungsgesetz sowie weitere Vorschläge zur nachhaltigen Bauland- und Bodenpolitik

An dieser Stelle sollen die Vorschläge der Baulandkommission vom Juli 2019, die im Wesentlichen im Baulandmobilisierungsgesetz (BGBl. I, 2021, 1802; BT-Drs. 19/24838) aufgegriffen wurden, sowie weitere aktuell diskutierte Vorschläge zur Weiterentwicklung des Städtebaurechts (u.a. die Vorschläge der so genannten Düsseldorfer Erklärung) diskutiert werden.

4.4.1 Empfehlungen der Baulandkommission und Baulandmobilisierungsgesetz

Die Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission) befasste sich auch mit der Frage, welche Anpassungen des Baugesetzbuches, der Baunutzungsverordnung und des Immissionsschutzrechts erforderlich sind, „um Kommunen noch besser bei der Mobilisierung zusätzlichen Baulands oder der Ausnutzung bestehenden Baulands für Wohnzwecke zu unterstützen“ (Baulandkommission 2019: 2). Die Aufgabenstellung der Kommission umfasste damit nicht nur die Förderung der Innenentwicklung, sondern auch die Ausweisung „zusätzlichen Baulandes“. In den am 2. Juli 2019 vorgelegten Empfehlungen der Kommission findet sich unter dem Titel „Verbesserung der Anwendung und Wirksamkeit der Instrumente zur Baulandmobilisierung und für eine nachhaltige und gemeinwohlorientierte Bodenpolitik“ ein Abschnitt, welcher entsprechende Vorschläge zur Weiterentwicklung bzw. Änderung von BauGB und BauNVO enthält. Dieser Abschnitt wird eingeleitet mit einem Bekenntnis zum Vorrang der Innenentwicklung. Die Vorschläge beziehen sich gleichwohl daneben auch auf das Ziel der erleichterten Ausweisung neuen Baulandes. Dies kommt insbesondere (aber nicht ausschließlich) in der Empfehlung zum Ausdruck, die Geltung des § 13 b BauGB bis zum 31.12.2022 zu verlängern. Auch die Ausweitung

der erleichtert zulassungsfähigen Vorhaben im Außenbereich (Umnutzung, Erweiterungen, Ersatzbauten) in § 35 Abs. 4 BauGB dient der Verfestigung von Siedlungsansätzen im Außenbereich und tendenziell auch der Erweiterung von Siedlungsfläche. Diese und weitere Empfehlungen ordnen sich daher nicht eindeutig dem Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung unter, sondern sind Ausdruck der widersprüchlichen und kontroversen Haltungen der Kommissionsmitglieder. Da die Empfehlungen im Wesentlichen im Baulandmobilisierungsgesetz aufgegriffen wurden, wird auf eine gesonderte Darstellung und Bewertung der einzelnen Empfehlungen verzichtet. Diese erfolgt im Rahmen der Erörterung zu den Neuerungen des Baulandmobilisierungsgesetzes (BGBl. I, 2021, 1802; BT-Drs. 19/24838).

Die seit Juli 2021 geltenden Neuregelungen zielen überwiegend auf eine erleichterte Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen. Sie sind dabei z.T. sehr speziell und bleiben teilweise hinter den in der Fachöffentlichkeit diskutierten und empfohlenen Vorschlägen zurück.

- Am deutlichsten verweist die Neuregelung zu einem Innenentwicklungskonzept auf den Vorrang der Innenentwicklung. Dies wird in § 176a Abs. 2 BauGB verdeutlicht: „Das städtebauliche Entwicklungskonzept nach Absatz 1 soll insbesondere der baulichen Nutzbarmachung auch von im Gemeindegebiet ohne Zusammenhang verteilt liegenden unbebauten oder brachliegenden Grundstücken dienen.“ Ein solches informelles Konzept war schon bislang als städtebauliches Entwicklungskonzept zulässig und, soweit es von der Gemeinde beschlossen wurde, im Rahmen der Bauleitplanung abwägungsrelevant (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB). Mit der expliziten Aufnahme einer Vorschrift hierzu dürfte die Bedeutung eines solchen Konzeptes als Grundlage für die Innenentwicklung unterstrichen werden. Eine Erweiterung der rechtlichen Gestaltungsoption zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen ist damit nicht verbunden. Der Vorschlag bleibt insbesondere hinter den in weiten Teilen der Fachöffentlichkeit unterstützten Vorschlägen zur Einführung einer Innenentwicklungsmaßnahme und flächenhaften Baugebotes (hierzu oben **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**) zurück. Die systematische Stellung der Regelung im Kontext der Vorschriften zum Baugebot erscheint zudem unglücklich. Sie verengt den Blick auf die Frage der Aktivierung von Baulücken, obwohl vor dem Hintergrund der drängenden Erfordernisse im Klimaschutz und bei der Klimaanpassung eine umfassende Transformation des Siedlungsbestandes als Aufgabe der städtebaulichen Innenentwicklung besteht. Zurecht wird zudem kritisiert, dass die Aufstellung solcher Innenentwicklungskonzepte anders als die von Bauleitplänen rechtlich nicht erforderlich ist, sondern ins Belieben der Gemeinden gestellt ist (Kment 2022; Uechtritz 2021, 1391). Die Einführung eines solchen Konzeptes als neue Pflichtaufgabe ist dem Bund allerdings wegen dem Aufgabenübertragungsverbot aus Artikel 84 Abs. 1 Satz 6 Grundgesetz versperrt.
- Die Änderungen beim Baugebot sind ambivalent zu bewerten. Grundsätzlich ist festzustellen, dass das Baugebot das zentrale Instrument ist, um die Bebauung nicht oder geringfügig bebauter Grundstücke entsprechend der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit auch gegen den Willen der Eigentümer*innen zu erzwingen. Für die effektive Mobilisierung der Innenentwicklungspotenziale ist das Baugebot damit essentiell. Schon der Hinweis auf die Möglichkeit, ein Baugebot zu erlassen, kann die Bereitschaft zur Bebauung oder zur Veräußerung durch die Eigentümer*innen wecken. Ohne das Baugebot wären die Kommunen machtlos. Umso problematischer ist der Befund, dass das Baugebot in der Praxis kaum Anwendung findet. Hierfür gibt es eine Reihe von Gründen: Vor allem stehen Aufwand

und Ertrag bei der Anordnung des Baugebotes in der Regel in einem schlechten Verhältnis. Die Anordnung und Durchsetzung eines Baugebotes betrifft immer nur einzelne Grundstücke, bindet jedoch ganz erhebliche Verwaltungskraft und ist mit zahlreichen rechtlichen Abgrenzungsfragen und Risiken verbunden. Dies hält die meisten Kommunen von der Anwendung ab. Zudem ist die Anwendung des Baugebotes mit Blick auf die Reaktion der lokalen Öffentlichkeit und der Rezeption der Wahlbevölkerung vor Ort kommunalpolitisch nicht selten unerwünscht.

Dass das Baulandmobilisierungsgesetz hier ansetzt, ist also zu begrüßen. Die vorgesehenen Änderungen sind in ihrer Zielrichtung jedoch widersprüchlich und lassen die eigentlichen Probleme (Aufwand und kommunalpolitische Implikationen) unberücksichtigt. Während der neu in § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB eingeführte Tatbestand zumindest in Gebieten mit durch Rechtsverordnung festgestellten angespannten Wohnungsmärkten eine Erweiterung und mehr Rechtssicherheit schafft, schränkt die Änderung in § 176 Abs. 3 BauGB die Anwendungsmöglichkeiten des Baugebotes wieder ein. Wichtiger aber wäre, dass das Baugebot nicht weiter auf Einzelfälle beschränkt bleibt und eine effektivere Handhabung ermöglicht wird. Vorschläge in diese Richtung wie das flächenhafte Baugebot oder die Innenentwicklungsmaßnahme wurden nicht aufgegriffen.

- Das Vorkaufsrecht kann auch zur Mobilisierung von unbebauten Grundstücken im Siedlungsbestand genutzt werden. Die ins Gesetz aufgenommenen Klarstellungen und Erweiterungen dienen diesem Zweck und sind zu begrüßen. Vor allem die erleichterte Ausübung zum Verkehrswert kann hilfreich sein, um die Preisspirale für baureife Grundstücke und deren Effekte auf Verdrängung weniger finanzstarker Menschen und Betriebe an den Siedlungsrand und Neuinanspruchnahme von Flächen im Verflechtungsraum zu vermeiden. Die Vorschläge bleiben aber zum Teil hinter den in der Fachöffentlichkeit empfohlenen Vorschlägen zurück. So wäre es im Interesse der Mobilisierung von Baurechten sinnvoll, das Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB nicht mehr so restriktiv wie in der geltenden Fassung zu gestalten. Es sollte auch auf Grundstücke Anwendung finden, die hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung nach § 34 Abs. 1 BauGB zu beurteilen sind. Auch sollte es ausreichen, dass die Bebauung mit einem Wohngebäude zulässig ist. Die Beschränkung auf Gebiete, die „überwiegend“ für Wohnungsbau gedacht sind, sollte entfallen.

Den in der Stellungnahme des Bundesrates enthaltene Vorschlag, durch eine Klarstellung im Gesetz Umgehungen durch Unternehmensübernahmen (so genannte Shared Deals) auszuschließen (BT-Drs. 19/ 26023: 5) und auch diese dem Vorkaufsrecht zu unterwerfen, hat die Bundesregierung unter Hinweis auf das Shared Deals betreffende laufende Gesetzgebungsverfahren zum Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) und offene, gutachterlich abzuklärende Rechtsfragen nicht aufgegriffen (BT-Drs. 19/ 26023: 19). Die Novellierung des GrEStG wurde mittlerweile abgeschlossen, ohne eine befriedigende Lösung zur Verhinderung der Umgehung durch Shared Deals beim Vorkaufsrecht zu erreichen. Die geplanten Änderungen werden tendenziell eher in wachsenden Städten mit starker Flächennachfrage relevant. Die Anwendung ist davon abhängig, dass ein Grundstück verkauft wird. Um das Instrument praktisch nutzen zu können, müssen die Städte sich finanziell und personell auf die Ausübung vorbereiten. Dies werden Städte und Gemeinden ohne Wachstumsdynamik eher nicht tun, weil Verkaufsfälle eher selten und dann in der

Regel mit konkreten Investitionsinteressen verbunden sind, so dass die Mobilisierung kein weiteres Handeln der Kommune erfordert.

- ▶ Die Erweiterung der Befreiungsmöglichkeit in § 31 Abs. 3 BauGB stellt faktisch einen Verzicht auf das Planerfordernis bei Abweichen von den Grundzügen eines bestehenden Plans dar. Hierdurch können Verfahren erheblich beschleunigt werden. Da die Regelung mit dem Grundprinzip des Planungsvorbehalts bricht, ist sie zeitlich befristet und auf Gebiete mit durch Satzung festgelegte angespannte Wohnungsmärkte beschränkt. Der Vorrang der Innenentwicklung wird damit nicht nachhaltig, sondern allenfalls temporär und räumlich beschränkt befördert. Mit der Aufgabe des Planungsvorbehalts wird zudem die Einbettung in eine Gesamtstrategie der Innenentwicklung und damit eine übergreifende Qualitätssicherung gefährdet. Durch die Beschränkung auf Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten läuft die Regelung in stagnierenden und schrumpfenden Kommunen ins Leere.
- ▶ Quantitativ weniger ins Gewicht fallen wird der vorgesehene Verzicht auf die Beschränkung auf den Einzelfall bei § 34 Abs. 3a BauGB. Diese Erleichterung befördert die beschleunigte Realisierung von Vorhaben in den genannten Fällen, da auf die Aufstellung eines Bebauungsplans verzichtet werden kann. Dass der Verzicht auf den Planungsvorbehalt mit einem Verlust an übergreifender Koordination und städtebaulicher Qualität verbunden sein kann, wurde bei der Änderung in § 31 BauGB schon angesprochen. Fallkonstellationen, welche unter den Tatbestand des § 34 Abs. 3a BauGB fallen, sind grundsätzlich auch in kleineren Gemeinden denkbar. Sie bleiben dort allerdings in der Regel Einzelfälle, so dass es auf die im Baulandmobilisierungsgesetz geschaffene Öffnung nicht ankommen wird.
- ▶ Ausschließlich den Siedlungsbestand betrifft die Einführung des sektoralen Bebauungsplans zur Sicherung einer Quote für den sozialen Wohnungsbau in § 9 Abs. 2d BauGB. Die Regelung könnte zur Entlastung des Wohnungsmarktes im Bereich unterer und mittlerer Einkommen beitragen und die Anlässe zum Ausweichen in den Verflechtungsraum reduzieren. Die Wirkung relativiert sich allerdings angesichts der zeitlichen Befristungen und einer Reihe von Auslegungsfragen, mit denen die kommunale Praxis konfrontiert wird. Auch die Frage der Entschädigung für planbedingte verringerte Bodenwerte wird die Kommunen tendenziell davon abhalten, den sektoralen Bebauungsplan nach § 9 Abs. 2d BauGB zu nutzen. Praktische Relevanz kann die Regelung nur dort entfalten, wo die soziale Wohnraumversorgung eine Herausforderung darstellt. In stagnierenden und schrumpfenden Gemeinden ist dies aber nicht der Fall, da hier regelmäßig sehr günstige Mietniveaus anzutreffen sind.
- ▶ Flächeneffizienz drückt sich in höherer baulicher Dichte aus. Vor diesem Hintergrund kann die Rückführung der rechtlichen Bedeutung der Maßobergrenzen in § 17 BauNVO als eine Erleichterung von Innenentwicklung und Flächeneffizienz ausgelegt werden. Die Freigabe ist allerdings verbunden mit einem Verzicht auf die Notwendigkeit der Kompensation bei Überschreiten der Maßobergrenzen und dadurch vermittelt auch mit einem Verlust an Qualität des Wohn- und Lebensumfeldes. Ob dies am Ende dem Ziel einer vorrangigen

Innenentwicklung dienen wird, muss zumindest infrage gestellt werden, da möglicherweise das Leben in den überzogen und ohne Kompensation verdichteten Innenstädten unattraktiver wird und damit die Anreize für eine Stadtrandwanderung zunehmen können. In stagnierenden und schrumpfenden Regionen besteht siedlungsstrukturell in der Regel kein Bedarf, hochverdichtete neue Quartiere zu planen. Es geht vielmehr darum, den tendenziell zu groß gewordenen Siedlungskörper neu zu ordnen und zu qualifizieren. Auch diese Änderung läuft damit an den Erfordernissen dieser Gruppe von Kommunen vorbei.

Direkt oder zumindest tendenziell die Außenentwicklung befördern folgende geplante Änderungen:

- ▶ Die verlängerte Geltung von § 13b BauGB bis Ende 2024 (hierzu bereits oben 4.2.2).
- ▶ Die Schaffung eines neuen Baugebietstyps „Dörfliches Wohngebiet“ in der BauNVO mit dem Ziel, das Bauen in ländlichen und peripheren Lagen zu befördern, in denen in der Regel ein vergleichsweise geringer Nachfragedruck besteht. Solche ländlich geprägten Ortsteile finden sich allerdings auch in Wachstumsregionen. Der neue Gebietstyp kann nicht nur zur Ausweisung neuer Baugebiete, sondern auch genutzt werden, um die Zulässigkeit bestehender ländlicher Ortsteile neu zu regeln und an die tatsächliche Nachfrage anzupassen. Somit kann der Gebietstyp auch dazu dienen, die Bestandsentwicklung durch Umnutzung zu erleichtern. Daneben wird aber auch die Ausweisung neuer Baugebiete in ländlich geprägten Gemeinden erleichtert, also gerade dort, wo die Flächenneuausweisungsquote häufig trotz vergleichsweise geringer Nachfrage besonders hoch ist.
Von dieser Regelung werden vor allem ländlich geprägte Gemeinden oder ländlich geprägte Ortsteile von Städten profitieren. Hierzu zählen auch die stagnierenden und schrumpfenden Gemeinden.

4.4.2 Düsseldorfer Erklärung

In der so genannten „Düsseldorfer Erklärung“ kritisiert eine Reihe namhafter Städtebauer*innen die in der BauNVO kodifizierte Baugebietstypologie sowie die (noch) bestehende, überwindbare Bindung an die Maßobergrenzen gemäß § 17 BauNVO, sowie die bestehenden Regelungen der TA Lärm, die ein Heranrücken von Wohngebieten an vorhandenen Gewerbelärm erschweren oder unmöglich machen, weil die meisten Maßnahmen des passiven Schallschutzes an der Wohnbebauung immissionsschutzrechtlich unbeachtlich bleiben.

Gefordert wird eine grundsätzliche Überarbeitung der Gebietstypologie der BauNVO, die folgende Punkte enthalten soll:

- ▶ Abschaffung der Gebietstypen „Kleinsiedlungsgebiet“ und „Reines Wohngebiet“.
- ▶ Öffnung des Nutzungskataloges im „Allgemeinen Wohngebiet“ für Gebäude mit wohnverträglichem Gewerbe und moderner wohnverträglicher Produktion für freie Berufe sowie für Sportstätten.
- ▶ Aufnahme von Wohnnutzung in der Zweckbestimmung von „Kerngebieten“.
- ▶ Gewerbe- und Industriegebiete sollten ausschließlich nur Nutzungen zugeordnet werden, die tatsächlich grundlegend stadtunverträglich sind.

Die Düsseldorfer Erklärung stieß auf vehementen Widerspruch einer Reihe anderer, ebenso namhafter Städtebauer*innen (Baumgart et al. 2019). Auch der Berufsverband für Stadt-, Regional- und Landesplanung SRL äußerte sich kritisch und ablehnend gegenüber der Düsseldorfer Erklärung (SRL 2019a, 2019b). Dabei wird u.a. darauf abgestellt, dass die Forderungen zur Reform der BauNVO von der städtebaulichen Situation einiger weniger Großstädte ausgehen. Ausgeblendet werde, dass das Planungsrecht auch für Städte mit stagnierender oder zurückgehender Bevölkerung, wie auch für ländliche Räume in ganz Deutschland gilt und deren ausgewogene Entwicklung sicherstellen muss (Baumgart et al. 2019). Auch wird darauf verwiesen, dass die Herausforderungen im Siedlungsbestand liegen. Soweit Bebauungspläne bereits vorliegen, gelten die bisherigen Fassungen der BauNVO fort. Hieran kann auch eine Neufassung der BauNVO nichts ändern (SRL 2019b, 2019a). Eine Rückwirkung ohne planerische Einbindung der Kommunen würde die kommunale Planungshoheit missachten.

Die Frage des Flächenverbrauchs wird in dieser Diskussion nicht explizit thematisiert. Urbane Nutzungsmischung und hohe bauliche Dichte sind aber Ziele, die sich dem Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung unterordnen können. Es gibt allerdings keine Belege dafür, dass die Gebietstypologie der BauNVO für die Innenentwicklung tatsächlich ein relevantes Hindernis darstellt. Eine Untersuchung des Difu kam jedenfalls zu dem Ergebnis, dass die BauNVO mit Ausnahme sehr weniger Einzelfälle sachgerechte Planungslösungen ermöglichte (Bunzel et al. 2014). Vorgeschlagen wurde in dieser Studie die Einführung einer Art Experimentierklausel, welche es den Gemeinden ermöglichen soll, im Einzelfall auf die Anwendung der BauNVO zu verzichten. Dies ist bereits heute bei Aufstellung von vorhabenbezogenen Bebauungsplänen nach § 12 BauGB möglich.

Zudem wird in der Düsseldorfer Erklärung die Abschaffung und ersatzlose Streichung der Maßobergrenze gefordert. Auch diese Forderung erntete neben Unterstützungen von Seiten des DStGB und der immobilien- und bauwirtschaftlichen Verbände auch namhaften Widerspruch aus Fachkreisen von Stadtplaner*innen und Architekten*innen (Baumgart et al. 2019; SRL 2019a, 2019b). Hauptkritikpunkt ist, dass der Verzicht auf Maßobergrenzen nur wenigen großen und wachsenden Städten dient, während die Interessenlage der großen Masse kleinerer und mittlerer Städte und Gemeinden unberücksichtigt bleibt. So auch die Ergebnisse einer Kommunalbefragung zur Anwendungspraxis der BauNVO aus dem Jahre 2010 (Bunzel 2010). Auf die Gefahr, welche mit dem Verzicht auf Kompensation bei Überschreitung der Maßobergrenzen verbunden ist, wurde bereits hingewiesen (siehe oben 4.4.1). Daneben darf nicht unterschätzt werden, dass die Vorgaben der BauNVO den Gemeinden in der Aushandlung mit Investor*innen eine Referenz als Unterstützung anbietet, ohne eine kategorische Grenze zu setzen. Die Maßobergrenzen in der noch bestehenden Form bewirken deshalb für die große Masse der Kommunen eine Hilfestellung und keine Einschränkung. Die Unterstützer*innen der Forderung nach Abschaffung der Maßobergrenzen haben sich in der Baulandkommission jedenfalls z.T. durchgesetzt. Dementsprechend „degradiert“ das Baulandmobilisierungsgesetzes die Maßobergrenzen nach § 17 BauNVO zu Orientierungswerten ohne Bindungswirkung. Welche Effekte dies haben wird, bleibt abzuwarten.

Schließlich enthält die Düsseldorfer Erklärung eine auch an andere Stelle breit diskutierte Forderung, die Gestaltungsspielräume der Kommunen bei der Planung von Wohngebiete an vorhandene Gewerbelärmbelastungen heran zu erweitern. Auch die Baulandkommission hat diese Frage aufgegriffen und begrüßte den Vorschlag des BMU, eine Experimentierklausel einzuführen, um beim Lärmschutz Nutzungskonflikte zwischen Gewerbebetrieben und heranrückender Wohnbebauung besser lösen zu können, die an der Schnittstelle zwischen Baugesetz und Immissionsschutzrecht entstehen. Eine solche Experimentierklausel wurde

durch eine gemeinsame Arbeitsgruppe der Bauminister- und der Umweltministerkonferenz zwischenzeitlich vorgeschlagen (AG BMK/UMK 2020):

Der Vorschlag zielt auf ein grundsätzliches Problem an der Schnittstelle von gewerblichem Immissionsschutzrecht und Bauplanungsrecht. Der gewerbliche Immissionsschutz basiert strikt auf dem Verursacherprinzip mit der Folge, dass Handlungspflichten sich zwingend ausschließlich bei den verursachenden Gewerbetreibenden ergeben. Das Planungsrecht eröffnet die Möglichkeit, dass eine heranrückende schutzbedürftige Nutzung in die Pflicht genommen wird.

Die nun mit der Experimentierklausel gefundene Möglichkeit wirkt in Bezug auf die Flächensparziele unterstützend, da Planungen im Siedlungsbestand in durch Gewerbelärm vorbelasteten Bereichen erleichtert und die vorhandene Siedlungsfläche damit effizienter genutzt werden kann. Die Ergebnisse des Planspiels im Rahmen der Studie „Implementierung von Flächensparinstrumenten“ deuten darauf hin, dass eine solche Öffnung nicht für jede Kommune relevant ist und für die Erschließung von Innenentwicklungspotenzialen eher nur in Einzelfällen Bedeutung haben wird (Adrian et al. 2020). Zudem ist zu bedenken, dass die Abwesenheit von Lärm für die Qualität des Wohn- und Lebensumfeldes eine hohe Bedeutung hat. Es bedarf also immer Lösungen, die diese Qualität sicherstellen. In diese Richtung zielt die geplante Experimentierklausel.

4.4.3 Zwischenfazit

Die von der Baulandkommission vorgeschlagenen und im Baulandmobilisierungsgesetz aufgegriffenen Änderungen im BauGB zielen überwiegend auf eine Verbesserung der Instrumente für die Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen. Die vorgesehenen Änderungen bleiben allerdings zum Teil hinter den von kommunalen Spitzenverbänden, Berufsverbänden und auch hinter den oben unter 4.3 vorgeschlagenen bzw. angesprochenen Änderungen zurück (z.B. keine Innenentwicklungsmaßnahme). Das Flächensparziel spielt in der Begründung des Gesetzes und auch bei den Empfehlungen der Baulandkommission keine explizite Rolle. Die mit dem Gesetz vorgenommenen Verlängerung von § 13b BauGB steht dem Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung sogar entgegen, da sie die Außenentwicklung erleichtert. Die auf die Innenentwicklung bezogenen Regelungen des Baulandmobilisierungsgesetzes betreffen zudem fast ausschließlich Herausforderungen, denen sich wachsende Städte gegenübersehen. Die Probleme stagnierender und schrumpfender Städte und Gemeinden bei der Innenentwicklung werden demgegenüber nicht adressiert.

Dies gilt auch für die drei Forderungen, welche sich aus der Düsseldorfer Erklärung ableiten. Auch dieses Papier und die dazu geführte Diskussion beziehen sich nicht auf das Thema Flächensparen, sondern verfolgen das Ziel, die durchaus im Einklang mit dem Vorrang der Innenentwicklung stehenden Vorstellungen einiger großer Städte, neue, hochverdichte und Nutzungsgemischte Quartiere zu entwickeln. Diese Zielsetzung ist grundsätzlich richtig. Die Vorschläge aus der Düsseldorfer Erklärung werden gleichwohl zu Recht kritisiert, weil allein mit der Änderung der BauNVO nichts gewonnen ist, und die meisten Städte und Gemeinden keinerlei Vorteile von einer solchen Änderung hätten. Probleme der Innenentwicklung nicht wachsender Städte werden hiervon nicht berührt.

5 Literaturverzeichnis

Adrian, Luise; Arno Bunzel; Josefine Pichl; Thomas Preuß; Doris Reichel; Sandra Wagner-Endres et al. (2020): Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommunalen Praxistest, Schlussfolgerungen für Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden & Kommunikation der Ergebnisse. Projektbaustein 2: Praxistest „Kommunale und regionale Flächensparinstrumente“. Hg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Rosslau (Texte, 158/2020), zuletzt geprüft am 17.03.21.

Adrian, Luise; Stephanie Bock; Arno Bunzel; Thomas Preuß; Magdalene Rakel (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Hg. v. Umweltbundesamt (Texte, 38/2018), zuletzt geprüft am 09.03.21.

AG BMK/UMK (2020): Gemeinsame AG der BMK/UMK zu Zielkonflikten zwischen Innenentwicklung und Immissionsschutz (Lärm, Gerüche), zuletzt geprüft am 18.03.21.

Baulandkommission (2019): Handlungsempfehlungen der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission), zuletzt geprüft am 13.03.21.

Baumgart et al. (2019): Gegen die Düsseldorfer Deregulierung. Online verfügbar unter https://www.bundesstiftung-baukultur.de/sites/default/files/medien/8349/downloads/d-e_widerspruch_2019-07-09-1.pdf.

Bayerisches Landesamt für Umwelt (2019): Die neue Flächenmanagement-Datenbank (FMD 4.0). Hg. v. Bayerisches Landesamt für Umwelt. Augsburg (Faltblatt).

BMI; Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2018): Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Ergebnisse des Wohngipfels am 21. September 2018 im Bundeskanzleramt. Hg. v. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Berlin, zuletzt geprüft am 12.03.21.

Bovet, Jana (2020): Kommunalen Ressourcenschutz Auf der Zielgeraden beim Flächensparen? In: ZUR, S. 31–40.

Bunzel, Arno (2010): Novellierungsbedarf bei der BauNVO. Ergebnisse einer Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik und des Deutschen Städtetages. Berlin.

Bunzel, Arno; Franciska Frölich v. Bodelschwingh; Wolf-Christian Strauss (2014): Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung. Berlin.

CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode, zuletzt geprüft am 12.03.21.

EZBK; Werner Ernst; Willy Zinkahn; Walter Bielenberg; Michael Krautzberger (Hg.) (2020): Baugesetzbuch. Kommentar. München: Beck.

Grotfels, Susann (2018): Bebauungsplan nach § 13b BauGB versus Boden- und Flächenschutz? UPR, S. 321–330.

Henger, Ralph; Sarah Daniel; Michael Schier; Lutke Blecken; Katrin Fahrenkrug; Michael Melzer et al. (2019): Modellversuch Planspiel Flächenhandel. Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. Abschlussbericht. Hg. v. Umweltbundesamt. Dessau-Rosslau (Texte 116/2019), zuletzt geprüft am 09.03.21.

Kment, Martin (2022): Die nachhaltige Stadt der Zukunft. Welche Neuregelungen empfehlen sich zu Verkehr, Umweltschutz und Wohnen? In: NJW-Beilage (2), S. 48–52.

Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2017): 80. Sitzung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 23. März 2017, Bericht zu TOP 7 "Baulandpolitik im Rahmen der Sozialen Wohnraumförderung in Nord-rhein-Westfalen". Hg. v. Landtag Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Siedentop, Stefan; Gotthard Meinel; David, Pehlke (2020): Flächensparende Siedlungsentwicklung in deutschen Stadtregionen. In: ILS Trends (3), S. 1–8.



SRL (2019a): Detaillierte Kommentierung der Düsseldorfer Erklärung durch die SRL. Hg. v. SRL, zuletzt geprüft am 17.03.21.

SRL (2019b): Stellungnahme der SRL zur Düsseldorfer Erklärung des Instituts für Stadtbaukunst 2019. Gegen die deregulierte Stadt - für eine geordnete städtische Vielfalt. Hg. v. SRL. Berlin, zuletzt geprüft am 17.03.21.

Uechtritz, Michael (2021): Das Baulandmobilisierungsgesetz - Anmerkungen zu den Neuregelungen Teil 2. In: Baurecht, S. 1385–1398.

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de
 [/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)
 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Autorenschaft, Institution

Prof. Dr. Arno Bunzel, Deutsches Institut
für Urbanistik gGmbH (Difu)

Stand: September 2022