

Zukunftsgestaltung braucht Fläche und Werkzeuge

15 Positionen im Überblick:

1. Zukunftsgestaltung braucht Fläche – Zielkonflikte benennen und auflösen
2. Flächeninanspruchnahme ist nicht gleich Versiegelung
3. Flächensparen ist eine Gemeinschaftsaufgabe
4. Flächensparen braucht Akzeptanz – und einen Bewusstseinswandel
5. Werkzeugkasten statt absoluter Obergrenzen
6. Instrumente der Innenentwicklung stärken
7. Hemmnisse für die Innenentwicklung in der LBO abbauen
8. Flächenzertifikate kein taugliches Instrument
9. Bodenpolitik und Bodenrecht gemeinwohlorientiert gestalten
10. Landesentwicklungsplan – bauleitplanerische Handlungsspielräume der Kommunen stärken
11. Kommunale Planungshoheit stärken
12. Kommunale Planungsträger im ASVG gleichstellen
13. Bürgerbeteiligungsverfahren komprimieren
14. Anreize für die Innenentwicklung schaffen – Förderprogramme ausweiten
15. Genehmigungszuständigkeiten nicht verändern

Ausgangslage

Die Ressource Fläche ist endlich und nicht vermehrbar. Zwar lässt sich Fläche im engeren Wortsinn nicht „verbrauchen“ – Fläche wird genutzt. Für den Erhalt der Biodiversität und unserer Lebensgrundlagen, für den Boden- und Wasserschutz und für eine zukunftsfähige Landwirtschaft ist ein sparsamer Umgang mit der Ressource Fläche aber ohne Zweifel von zentraler Bedeutung. Nicht zuletzt machen sich die sichtbaren Auswirkungen des Klimawandels auch in Baden-Württemberg immer stärker und häufiger bemerkbar – die Klimakrise beginnt nicht erst jetzt, wir sind schon lange mittendrin.

Vor diesem Hintergrund ist klar, dass die Flächeninanspruchnahme künftig wirksam reduziert werden muss. In den vergangenen zwanzig Jahren ist es bereits gelungen, die tägliche Flächeninanspruchnahme erheblich zu verringern. Nach Zahlen des Statistischen Landesamtes (Stand: 31.12.2022) werden in Baden-Württemberg aktuell 4,6 Hektar pro Tag zu Siedlungs- und Verkehrszwecken umgewidmet.

Die grün-schwarze Landesregierung in Baden-Württemberg hat die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu einem zentralen Ziel dieser Legislaturperiode erklärt: Das im Koalitionsvertrag verankerte Flächensparziel der „Netto-Null“ sieht vor, die Flächeninanspruchnahme bis zum Jahr 2035 auf null zu senken. Für eine Übergangszeit hat die Landesregierung als Zwischenziel einen maximalen Anstieg der Flächeninanspruchnahme von 2,5 Hektar pro Tag ausgegeben.

Das Ziel, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme möglichst gering zu halten, findet aus Sicht der Städte und Gemeinden ausdrückliche Zustimmung. Als Träger der Planungshoheit bekennen sich die kreisangehörigen Städte und Gemeinden auch weiterhin ausdrücklich zu einem sparsamen und verantwortungsvollen Umgang mit der Ressource „Fläche“ und betonen in diesem Zuge den Vorrang der Innenentwicklung. Mit dem Land sind wir uns einig, dass der Klimaschutz und die Klimaanpassung zu den größten gesamtgesellschaftlichen Aufgaben der heutigen Zeit zählen. Zugleich muss auch die Flächeninanspruchnahme für Siedlung, Infrastruktur und Verkehr mit gemeinsamer Anstrengung und unter der Zielstellung einer verantwortlichen Flächennutzung weiterhin ermöglicht werden.

Zukunftsgestaltung braucht Fläche

Wir stehen auch in Baden-Württemberg vor immensen Transformationsherausforderungen. Die gesellschaftlichen Zukunftsaufgaben unserer Zeit – Energiewende, Wohnraum und Mobilitätswende, demografischer Wandel, gleichwertige Lebensverhältnisse, die Bewältigung der Klimakrise, Klimaanpassung und soziale Teilhabe – erfordern Raum und werden sich zwangsläufig auch auf die Flächennutzung auswirken. Klar ist daher auch: Zukunftsgestaltung

braucht Fläche. Insbesondere die Schaffung von ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum ist eine der zentralen gesellschaftspolitischen Zukunftsaufgaben unserer Zeit. Schon vor dem Jahr 2022 bestand im Südwesten der Bedarf für viele hunderttausend zusätzliche Wohnungen. Hinzu kommt der Wohnraumbedarf, der sich durch die jüngsten Migrationszugänge ergibt: Allein seit Beginn des Jahres 2022 sind rund 200.000 Menschen als Geflüchtete auf diesem Weg nach Baden-Württemberg gekommen. Die Bevölkerung von Baden-Württemberg ist in den letzten Jahren insgesamt nochmals deutlich gewachsen und liegt derzeit bei über 11 Millionen Menschen – Tendenz weiter steigend. Zudem ist Baden-Württemberg als wirtschaftsstarkes Bundesland mit einem hohen Fachkräftebedarf in Deutschland in besonderem Maße auf ein ausreichendes Wohnungsangebot angewiesen, um diese starke Position als Wirtschaftsstandort auch zukünftig erhalten zu können.

Vor diesem Hintergrund dürfte der 2017 in der Prognos-Studie attestierte Wohnungsbedarf von 485.000 Wohnungen, die bis zum Jahr 2025 gebaut werden müssten, zwischenzeitlich nur mehr eine notwendige Untergrenze darstellen. Durchschnittlich leben in Baden-Württemberg nach Angaben des Statistischen Landesamtes 2,1 Personen in jeder Wohnung. Damit ergibt sich ein rechnerischer Wohnraumbedarf für rund eine Million Menschen – bei einer angenommenen mittleren Dichte von 70 EW je Hektar Siedlungsfläche folgt daraus ein Bedarf von etwa 14.000 Hektar an Wohnbaufläche. Dieses Maß an Wohnungsbau lässt sich nicht alleine durch Innenentwicklung erreichen. Der eklatante Wohnraummangel dürfte sich durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Juli 2023 (Az. 4 CN 3.22), wonach § 13b BauGB

wegen Verstoßes gegen EU-Recht nicht mehr angewendet werden darf und nunmehr Hunderte von Neubaugebieten „auf der Kippe stehen“, weiter verschärfen. Die ohnehin schon schwierige Wohnungssituation vor Ort gewinnt dadurch noch mehr an Brisanz.

Auch die Transformation der Wirtschaft wird – zumindest vorübergehend – einen Zusatzbedarf an Fläche auslösen. Denn niemand kann es wollen, zunächst noch produktive Betriebsstätten zu schließen, umzubauen und erst dann wieder in Betrieb zu nehmen. Die Ansiedlungsstrategie der Landesregierung wird gleichfalls – zumindest zu Beginn – einen zusätzlichen Bedarf an Gewerbeflächen auslösen. Nicht umsonst ist Baden-Württemberg im nationalen wie auch im internationalen Vergleich ein Land, das für seine große volkswirtschaftliche Stärke in der Fläche wertgeschätzt wird. Der internationale Wettbewerb betrifft aber nicht nur Großunternehmen in den Ballungsräumen, sondern auch die vielen großen und kleineren Unternehmen im ländlichen Raum. Dadurch entsteht oftmals aus unternehmerischer Notwendigkeit ein plötzlicher Handlungs- und Erweiterungsbedarf, den die Kommunen abfangen und befriedigen müssen.

Rein statistisch schlägt auch der Flächenbedarf für erneuerbare Energien bei der Flächeninanspruchnahme zu Buche: Danach sind 1,8 Prozent der Landesfläche für Windenergie und mindestens 0,2 Prozent für Freiflächen-PV vorgesehen; in Summe entspricht das rund 71.500 Hektar der Landesfläche und bis zum Jahr 2030 umgerechnet rund 43 Fußballfeldern pro Tag. Auch Maßnahmen zur positiven Beeinflussung des Klimawandels und der Klimaanpassung beanspruchen Flächen in den

Kommunen; beispielsweise für den Erhalt bzw. die Schaffung von Frischluftschneisen.

Schließlich erfordern die kommunale Daseinsvorsorge und soziale Teilhabe den Bau von Pflegeheimen und Krankenhäusern, Feuerwehrhäusern, Schulen und Kindergärten, Bibliotheken und Museen, Sportplätzen und Schwimmbädern. Wer diesen Flächenbedarf verschweigt, wird der Lebenswirklichkeit und den Bedürfnissen der Menschen in unserem Land nicht gerecht.

Fläche wird nicht „verbraucht“ – Fläche wird genutzt

Aus kommunaler Sicht ist daher klar: Die Flächeninanspruchnahme für die Zukunftsgestaltung des Landes muss im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung bewertet werden. Bei gesellschaftspolitisch bedeutenden Zielen kann man nicht einfach – je nach Blickwinkel – eine gute und eine schlechte Flächeninanspruchnahme definieren. Maßnahmen insbesondere zur Wohnraumbeschaffung und Daseinsvorsorge dienen nicht weniger dem Gemeinwohl als der Ausbau der Erneuerbaren Energien. Vielmehr muss es darum gehen, bei der Erfüllung der gesellschaftlich geeinten Ziele das beanspruchte Maß an Fläche möglichst gering zu halten.

Zu einer ehrlichen Betrachtung gehört es auch dazu, anzuerkennen, dass die vielfältigen Aufgabenstellungen, die zur Bewältigung der multiplen Krisen und für eine zukunftsfeste Entwicklung des Landes an alle staatlichen Ebenen adressiert sind, neben der Innenentwicklung auch die Inanspruchnahme „neuer“ Flächen erforderlich machen werden.

Politik wird am Ergebnis gemessen

Deutlich erschwert wird die Aufgabe dadurch, dass wir als Gesamtgesellschaft – von den Bürgern über die Wirtschaft bis hin zu den staatlichen Institutionen – aktuell multiple Krisen bewältigen müssen. Unser Gemeinwesen steht in diesen Zeiten vor der größten Krisensituation seit Bestehen unseres Staates. Deshalb gilt es, die geltende Rechtssetzung und deren Weiterentwicklung stets auch daran zu bemessen, ob sie geeignet ist, die staatliche Handlungsfähigkeit im Gesamten zu gewährleisten.

Das heißt konkret: Es reicht nicht aus, ambitionierte Ziele gesetzlich zu verankern. Es muss vielmehr auch bereits bei der Rechtssetzung geprüft werden, ob diese Ziele erreichbar sind, ob es dafür den erforderlichen rechtlichen Rahmen gibt und die erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen nachhaltig gesichert sind. Politische Ziele an sich reichen nicht, um konkret Zukunft zu gestalten. Erreichbare Ziele können einen Beitrag zur Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung in den Staat und seiner Institutionen sein.

Schon heute stellen wir fest, dass insbesondere die kommunale Ebene kaum mehr in der Lage ist, die Vielzahl der an sie gestellten Anforderungen und Ansprüche zu erfüllen. Dies liegt einerseits an einem seit Jahrzehnten stetig wachsenden Aufgabenvolumen. Ein weiterer maßgeblicher Grund ist jedoch auch der stets komplexer gestaltete rechtliche Rahmen zur Aufgabenerledigung. Politik wird jedoch am Ergebnis gemessen.

Zukunftsgestaltung braucht Werkzeuge

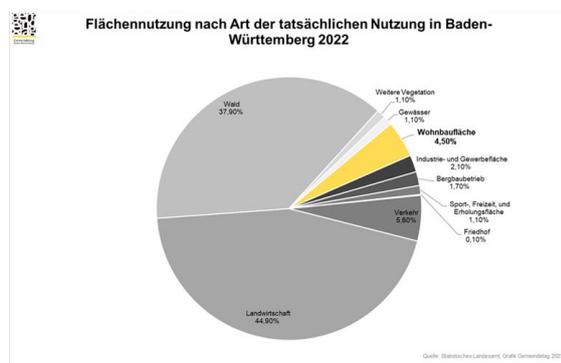
Wie bei nahezu jeder Diskussion gilt aber auch hier: Auf komplexe Herausforderungen gibt es keine einfachen Antworten. Die Dringlichkeit, die Vielzahl und die Komplexität der aktuellen Transformationsherausforderungen mögen dazu verleiten, in der politischen Diskussion nach einfachen Antworten zu suchen und (vermeintlich) einfache Antworten zu propagieren. Gerade weil es aber für komplexe Sachverhalte eben keine einfachen Lösungen gibt, würde dadurch schlussendlich das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Funktionsfähigkeit und Problemlösungskompetenz demokratischer Institutionen aufs Spiel gesetzt.

Aus kommunaler Sicht braucht es eine konstruktive und sachliche Diskussion darüber, mit welchen Instrumenten das Ziel des Flächensparens in gemeinsamer Anstrengung aller Akteure gelingen kann; und es braucht einen gesamtgesellschaftlichen Bewusstseinswandel für den sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche. Es braucht dazu aber auch eine neue Betrachtungsweise, wann Fläche beansprucht ist. So könnte die Betrachtung des sogenannten Flächenverbrauchs ausschließlich auf die tatsächlich versiegelten Flächen bezogen werden. Ausgleichsflächen, Flächen für Erneuerbare Energien, aber auch private Gärten würden dann richtigerweise nicht mehr mit berechnet werden. Einem solch lösungsorientierten Dialog stehen wir offen gegenüber.

Und es gilt: Politik beginnt beim Betrachten der Realität. Diese Realität sieht in Baden-Württemberg wie folgt aus:

Situation in Zahlen

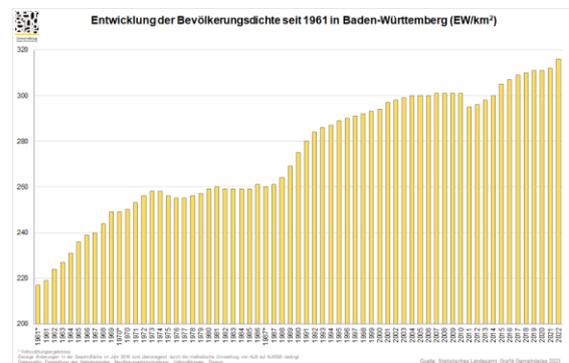
Die Bodenfläche Baden-Württembergs umfasst 3.574.785 Hektar (ha). Davon werden nach Angaben des Statistischen Landesamtes (Stand: 31.12.2022) 159.460 ha für Wohnbauflächen genutzt, was einem Anteil von 4,5 Prozent der Gesamtfläche Baden-Württembergs entspricht. Für Industrie und Gewerbe werden aktuell 75.267 ha beansprucht, das entspricht rund 2 Prozent der Landesfläche. Für Verkehr werden 199.602 ha genutzt, das entspricht rund 5,6 Prozent der Landesfläche.



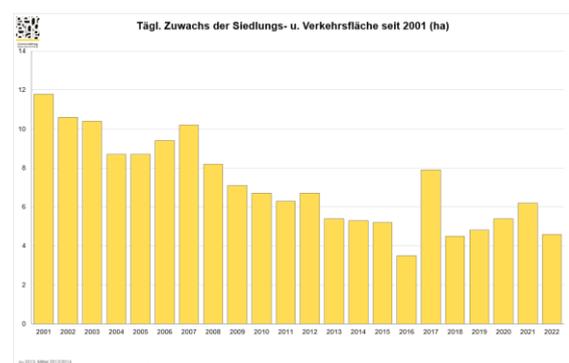
Es kommt hinzu, dass Baden-Württemberg ein Flächenland mit 1.101 Städten und Gemeinden ist, aufgeteilt in neun Stadtkreise und 35 Landkreise. Während die durchschnittliche Bevölkerungsdichte (EW/km²) nach Angaben des Statistischen Landesamtes im Jahr 1961 noch bei 217 EW/km² lag, stieg dieser Wert in den Folgejahren stetig an und liegt aktuell bei 316 Einwohnern je Quadratkilometer (Stand: 2022). Bei genauerer Betrachtung sagt dieser Mittelwert jedoch nicht allzu viel über die tatsächliche Struktur Baden-Württembergs aus.

Denn die Unterschiede zwischen Ballungszentren und ländlichen Räumen sind riesig: Die Spanne geht von mehr als 3.000 EW/km² in Stuttgart bis rund 100 EW/km² im Main-Tauber-Kreis.

Baden-Württemberg hat damit alles andere als eine homogene Siedlungsstruktur.



In der politischen Debatte wird überwiegend auf den Indikator der Siedlungs- und Verkehrsfläche abgestellt, um den Anstieg der Flächenneuanspruchnahme messen und bewerten zu können. Allen ambitionierten Zielen und Anstrengungen zum Trotz stagniert die Flächeninanspruchnahme während der letzten Jahre auch in Baden-Württemberg auf einem nahezu gleichbleibend Niveau: Der tägliche Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche sank von 10,2 Hektar im Jahr 2007 auf 3,5 Hektar im Jahr 2016, stieg danach aber wieder an und lag zuletzt (Stand: 31.12.2022) bei 4,6 Hektar.

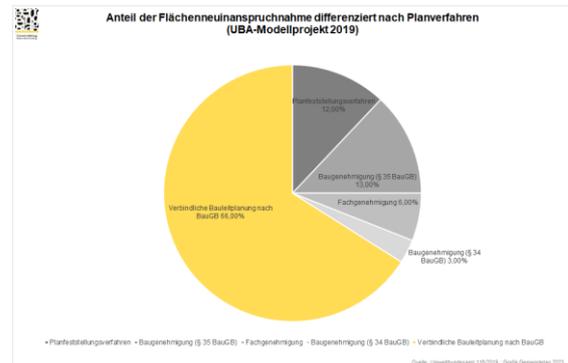


Von den 3.574.785 ha Landesfläche entfallen nach Angaben des Statistischen Landesamtes (Stand: 31.12.2022) derzeit 529.627 ha auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV). Dies entspricht einem

Anteil von 14,8 Prozent an der gesamten Landesfläche. Insgesamt 330.025 ha davon zählen wiederum zur Siedlungsfläche (62,3 Prozent), 199.602 ha (37,7 Prozent) dagegen zum Verkehr. Zur Siedlungsfläche zählen zum Beispiel Wohnbauflächen, Krankenhäuser, Schulen, Industrie- und Gewerbeflächen sowie Flächen mit gemischter Nutzung.

Der Indikator der Siedlungs- und Verkehrsfläche trifft allerdings keine Aussage über den tatsächlichen Grad der Versiegelung: Nach Schätzungen des Statistischen Landesamtes sind ca. 6,8 Prozent der gesamten Bodenfläche Baden-Württembergs versiegelt, also etwas weniger als die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsfläche. So lag der Anteil versiegelter Fläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Baden-Württemberg im Jahr 2020 bei 46,1 Prozent.

Nicht verschwiegen werden darf auch, dass Kommunen mit ihrer Bauleitplanung nicht die einzigen „Verursacher“ der Flächeninanspruchnahme sind: Überörtliche Maßnahmen aufgrund von Baugenehmigungen im Außenbereich nach § 35 BauGB (sogenannte „privilegierte Vorhaben“, die von Eigentümern bzw. Nutzern der Flächen initiiert werden), Planfeststellungsverfahren, Genehmigungen nach Fachrecht sowie der Bundesverkehrswegeplanung bewirken bundesweit rund ein Drittel der Flächeninanspruchnahme. Die kommunalen Planungen tragen somit lediglich zu rund zwei Dritteln des Wachstums von Siedlungs- und Verkehrsflächen bei.



Dabei ist unstrittig, dass in Deutschland – und damit auch in Baden-Württemberg – ein erhebliches Innenentwicklungspotenzial (IEP) vorhanden ist. Nach einer Erhebung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) aus dem Jahr 2022 („Bauland- und Innenentwicklungspotenziale in deutschen Städten und Gemeinden“) besteht in ganz Deutschland ein Innenentwicklungspotenzial in einer Größenordnung von rund 84.000 ha (Untergrenze) bis 106.000 ha (Korrekturschätzung oberer Schätzwert).

Erfasst sind hierbei Brachflächen und Baulücken (in gewachsenen Siedlungsgebieten nach den §§ 34 und 30 BauGB) in privater wie öffentlicher Hand, unabhängig von deren „Marktverfügbarkeit“ und konkreten Nutzungsabsicht. Dieser Wert lag im Jahr 2012 (BBSR 2014) noch bei rund 120.000 ha bis 165.000 ha – der aktuelle Wert bedeutet somit über den Zeitraum von zehn Jahren einen Rückgang um rund 36.000 ha bis 59.000 ha.

Diese Zahlen lassen zwei Schlussfolgerungen zu: Erstens muss berücksichtigt werden, dass das Innenentwicklungspotenzial bezogen auf die Einwohner insgesamt rund 10 qm²/EW entspricht. Bezogen auf die Siedlungsfläche bedeutet das ein Innenentwicklungspotenzial in der Größenordnung von rund 4 Prozent der Siedlungsfläche für

Wohnen, Industrie und Gewerbe (WIG). Letzteres veranschaulicht, dass das Innenentwicklungspotenzial zwar erheblich ist, die Flächeninanspruchnahme für die Zukunftsgestaltung des Landes aber – bei einer ehrlichen und offenen Analyse – neben der Innenentwicklung auch die Inanspruchnahme „neuer“ Flächen erforderlich machen wird. Zweitens ist der Rückgang an Innenentwicklungspotenzial keinesfalls ein „Zufallsprodukt“ – vielmehr ist die seitherige Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen durch die Städte und Gemeinden mitursächlich dafür, dass die Flächenneuanspruchnahme in den vergangenen zehn Jahren deutlich gesunken ist.

Aus kommunaler Sicht sind folgende Punkte und Rahmenbedingungen für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme essentiell:

1. Zukunftsgestaltung braucht Fläche – Zielkonflikte benennen und auflösen

Die gesellschaftlichen Transformationsherausforderungen unserer Zeit – Energiewende, Wohnraum und Mobilitätswende, die Bewältigung der Klimakrise, Klimaanpassung und soziale Teilhabe – fordern Raum: Zukunftsgestaltung braucht Fläche, und die vielfältigen Aufgabenstellungen erfordern neben der Innenentwicklung auch die bedarfsorientierte Inanspruchnahme „neuer“ Flächen. Bei der Entwicklung von Strategien zur Bewältigung dieser Herausforderungen werden unweigerlich Flächenkonkurrenzen und Zielkonflikte auftreten.

Aus kommunaler Sicht braucht es daher zunächst die Auflösung der bestehenden politischen Zielkonflikte – vor allem im Zusammenhang mit dem Ausbau der Erneuerbaren Energien, der Ansiedlungsstrategie des Landes, der Beseitigung des eklatanten Wohnraummanagements oder auch der Ausweisung von Flächen für Deponien. Das Ziel, die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, muss dabei insbesondere mit der Pflicht zur Versorgung der Menschen mit angemessenem und preiswertem Wohnraum sowie mit dem Gebot der gleichwertigen Lebensverhältnisse in Stadt und Land in Einklang gebracht werden. Diese Zielkonflikte müssen von der Landespolitik benannt und aufgelöst werden.

Und klar ist auch: Wer eine pauschale Begrenzung der Flächeninanspruchnahme oder gar perspektivisch eine Netto-Null will, der muss auch sagen, was dann eben in Baden-Württemberg nicht mehr möglich sein wird. Eine pauschale Begrenzung halten wir daher für den falschen Ansatz.

2. Flächeninanspruchnahme ist nicht gleich Versiegelung

Die aktuelle politische Diskussion um die Neuinanspruchnahme von Flächen orientiert sich auch in Baden-Württemberg stark an dem (qualitativen) Maßstab der täglichen Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV). Hierbei wird die qualitative Dimension der Flächeninanspruchnahme jedoch außer Acht gelassen:

So muss bei der Bewertung von „Flächenzielen“ dringend zwischen der planerischen Flächeninanspruchnahme und der tatsächlichen Versiegelung unterschieden werden. Denn die Siedlungs- und Verkehrsfläche beinhaltet einen erheblichen Anteil von nicht bebauten und nicht versiegelten Frei- und Grünflächen, wodurch sie mit dem Begriff „versiegelt“ keineswegs gleichgesetzt werden kann. Beispielsweise wird ein Grundstück von 600 qm, das mit 100 qm Grundfläche bebaut ist und im Übrigen aus Grünfläche besteht, in der Statistik mit den ganzen 600 qm als „Siedlungsfläche“ verbucht.

Nach Schätzungen des Statistischen Landesamtes sind ca. 6,8 Prozent der gesamten Bodenfläche Baden-Württembergs versiegelt, also etwas weniger als die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsfläche.

Daraus folgt, dass nicht unwesentliche Teile des rechnerischen „Flächenverbrauchs“ von Siedlungs- und Verkehrsflächen gar nicht versiegelt werden – und damit weiter die ihnen zugedachte biodiverse Wirkung erfüllen bzw. selbige sogar erhöhen (z. B. Ausgleichsflächen). Viele moderne Siedlungsgebiete und auch Gewerbeflächen schaffen es, diesbezüglich vorbildhafte Lösungen zu gestalten. Der Kernindikator der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist insofern räumlich „blind“; und unterschiedliche räumliche Entwicklungen wie auch die Auslastung der SuV durch Einwohner bleiben unberücksichtigt – nicht zuletzt werden auch Erfolge der Innenentwicklung so nicht transparent.

Aus kommunaler Sicht sollte daher in der politischen Debatte nicht die

konkrete „Zahl“ der Flächeninanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen maßgeblich sein: Vielmehr braucht es deutlich differenziertere Betrachtung, die auch qualitative Aspekte wie insbesondere den Grad der Versiegelung und die Effizienz der Siedlungsflächennutzung berücksichtigt. Verbindliche Zielvorgaben – beispielsweise als „Zielkorridore“ – können allenfalls dann sinnvoll sein, wenn sie den Grad der tatsächlichen Versiegelung sowie die Effizienz der Siedlungsflächennutzung berücksichtigen und nicht pauschal auf die planerische Flächeninanspruchnahme abstellen.

3. Flächensparen ist eine Gemeinschaftsaufgabe

Den kreisangehörigen Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg kommt bei der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als Träger der Bauleitplanung ohne Zweifel eine Schlüsselrolle zu, um die Flächeninanspruchnahme durch kommunale Bodenpolitik in die gewünschte Richtung zu lenken. In der politischen Diskussion um das Thema Flächeninanspruchnahme wird aber oftmals suggeriert, die Kommunen würden stur Gewerbe- und Baugebiete auf „die grüne Wiese“ setzen und seien damit quasi die unbelehrbaren Hauptverursacher des sogenannten „Flächenverbrauchs“.

Diese Einschätzung geht nicht nur deswegen fehl, weil die kommunale Flächeninanspruchnahme gesellschaftspolitisch bedeutenden Zielen dient. Die baden-württembergischen Kommunen sehen sich in der Praxis vielmehr mit

zahlreichen Aktivierungshemmnissen konfrontiert, welche die Innenentwicklung hemmen – über die rechtlichen Stellschrauben und Leitplanken bestimmen aber Land und Bund.

Es kommt hinzu, dass die Kommunen mit ihrer Bauleitplanung nicht die einzigen „Verursacher“ der Flächeninanspruchnahme sind: Die kommunalen Planungen tragen lediglich zu rund zwei Dritteln des Wachstums von Siedlungs- und Verkehrsflächen bei; andere „Initiatoren“ der Flächeninanspruchnahme sind neben Bund und Land auch die Eigentümer und Nutzer der Flächen. Nicht zuletzt belegen mannigfache Beispiele aus der kommunalen Praxis, dass beispielsweise die Mobilisierung von Baulücken im Innenbereich oftmals an der mangelnden Bereitschaft der Eigentümer zu einer Flächenentwicklung scheitert – ein prägnantes Beispiel dafür sind die sogenannten „Enkelgrundstücke“, die bebaubar sind, aber eben nicht bebaut werden.

Klar ist: Die Aufgabe „Flächensparen“ ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Land, Kommunen, Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern.

4. Flächensparen braucht Akzeptanz – und einen Bewusstseinswandel

Für das Gelingen der Gemeinschaftsaufgabe „Flächensparen“ ist es aus kommunaler Sicht unabdingbar, in der Breite der Gesellschaft für Akzeptanz und für einen Bewusstseinswandel zu werben.

Im Abstrakten genießt der Klimaschutz in der breiten Bevölkerung eine große Zustimmung – aus kommunaler Sicht ist dies eine historische Chance, die es zu nutzen gilt. Was aber allgemein für den Klimaschutz gilt, trifft auf das Flächensparen im Besonderen nicht minder zu: Sobald es konkret wird, gibt es leider immer noch viele Widerstände.

Die Aufgabe „Flächensparen“ braucht aber zwingend die konkrete Akzeptanz der Bevölkerung vor Ort. Ohne Frage ist die Innenentwicklung mit Herausforderungen und Konflikten behaftet: Dies resultiert nicht nur aus der begrenzten Flächenverfügbarkeit, vielmehr entstehen unweigerlich auch Nutzungskonkurrenzen. Aus der zunehmenden Nachverdichtung und funktionalen Durchmischung in den Kommunen ergibt sich eine räumliche Nähe unterschiedlicher Nutzungen, die mit Einschränkungen und Belastungen (Lärm, Luftqualität, Belichtung und Verschattung) einhergehen können – beispielhaft seien nur Wohnentwicklungen entlang von Verkehrsachsen und auf ehemaligen Gewerbe- oder Bahnflächen genannt, wie sie derzeit in vielen Wachstumskommunen vorgenommen werden.

Neben der Akzeptanz für die Aufgabe „Flächensparen“ braucht es aber vor allem – übergeordnet – eine neue gesellschaftliche Übereinkunft, wie wir die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen mit der Zukunftsgestaltung unseres Landes in Übereinstimmung bringen können. Ohne die Einbettung der Herausforderung „Flächensparen“ in einen umfassenden Bewusstseinswandel wird die Herausforderung der Reduzierung

der Flächeninanspruchnahme nicht gelöst werden können.

5. Werkzeugkasten statt absoluter Obergrenzen

Klar ist auch: Keines der „Werkzeuge“ und keine der Maßnahmen, die zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme aktuell diskutiert werden, kann alleine zum Erfolg führen. Es braucht vielmehr eine ganzheitliche Strategie und eine geeignete Kombination verschiedener aufeinander abgestimmter Werkzeuge – also ein Bündel von Maßnahmen, die von der Information und Bewusstseinsbildung aller beteiligten Akteure über Unterstützungsmaßnahmen der öffentlichen Hand bis hin zu gesetzgeberischen Aktivitäten auf Landes- und Bundesebene reichen.

Die Einführung starrer absoluter Obergrenzen, mit denen die kommunale Flächenneuanspruchnahme auf Grundlage des Indikators der Siedlungs- und Verkehrsfläche begrenzt werden soll, ist aus kommunaler Sicht klar abzulehnen, weil die kommunale Planungshoheit durch die Festlegung einer pauschalen Begrenzung für die Flächeninanspruchnahme umfänglich begrenzt würde.

Verbindliche Zuweisungen von flächenbezogenen Ausweisungshöchstgrenzen pro Gemeinde würden – ganz gleich, ob sie im Landesplanungsgesetz (LplG), im Landesentwicklungsplan (LEP) oder in der Regionalplanung verankert wären – über die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB eine bindende Vorgabe für die planerischen Aktivitäten der Kommunen schaffen. Folge wäre, dass die

gemeindlichen Ausweisungspotenziale mengen- bzw. flächenmäßig verknappt würden. Den Gemeinden verbliebe zwar grundsätzlich das Recht, Bebauungspläne aufzustellen. Die Rechtmäßigkeit des Bebauungsplans stünde aber unter der Bedingung, dass ein ausreichendes Flächenkontingent auf gemeindlicher Seite zur Verfügung stünde, welches die ausgewiesene Fläche mengenmäßig abdeckt. Diese Entkernung der kommunalen Planungshoheit wäre aus kommunaler Sicht verfassungsrechtlich mindestens fragwürdig.

Insbesondere würde die Einführung einer verbindlichen Obergrenze, infolgeder einzelne Kommunen anhand mathematischer Formeln eine begrenzte Zahl von „Flächenkontingenten“ erhalten, den vielfältigen und eben nicht pauschal vorhersehbaren Bedarfen der 1.101 Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg und auch den unterschiedlichen Raumkategorien nicht gerecht: Die Vorhaben von Bund und Land – für die Wohnungs- und Verkehrspolitik, Wärme- und Energiewende oder auch für die Technologie- oder Innovationspolitik – erfordern faktisch eine gewisse Fläche und zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten. Völlig unklar ist auch, welcher gerechte Verteilungsmaßstab hier überhaupt zur Anwendung kommen könnte; ganz zu schweigen davon, dass eine weitere Verknappung von Flächen zu einem Anstieg von Mieten und Bodenpreisen gerade in solchen Regionen führen würde, in denen sie sowieso schon hoch sind.

Gestützt auf den Indikator der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) würden einer Kommune im Übrigen auch solche Flächen als „verbraucht“

zugerechnet, die zur Hälfte überhaupt nicht versiegelt sind und damit weiter die ihnen zugedachte biodiverse Wirkung erfüllen bzw. selbige sogar erhöhen (z. B. Ausgleichsflächen). Und als „verbraucht“ zugerechnet würden auch solche Flächen, auf die eine Kommune überhaupt keinen planerischen Einfluss hat. Nicht zuletzt gibt eine verbindliche Obergrenze keine Antwort auf die Frage, wie Flächen sparsam und effektiv – d. h. in qualitativer Hinsicht – genutzt werden können.

Aus kommunaler Sicht ist vielmehr klar, dass es sich bei der angestrebten Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme um eine komplexe Zielsetzung handelt, die sowohl quantitative als auch qualitative Bestandteile umfasst:

Erstens muss die zusätzliche Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke quantitativ reduziert und die Flächennachfrage möglichst in bereits besiedelte Gebiete durch Innenentwicklung, Ausschöpfung von Bestandspotenzialen, Nachverdichtung sowie Mobilisierung und Wiedernutzung von Brachflächen und Baulücken befriedigt werden. Aus Sicht der kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind Maßnahmen der Innenentwicklung der wesentliche Hebel für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – allein: es fehlen die Werkzeuge.

Zweitens muss die Flächennutzung in qualitativer Hinsicht verbessert werden, indem unnötige Neuversiegelungen vermieden, die Flächeneffizienz gesteigert, Entsiegelungspotenziale genutzt, Bodenqualitäten bei der Standortwahl berücksichtigt und das Grün- und

Freiflächenangebot in den Kommunen verbessert wird.

6. Instrumente der Innenentwicklung stärken

Die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden ist zu einem kommunalen Leitbild geworden und bereits im Jahr 2004 in § 1a BauGB verankert worden. Der Grundsatz der „Innenentwicklung statt Außenentwicklung“ ist aus Sicht der kreisangehörigen Kommunen eine der zentralen Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Vor allem Nachverdichtungsmaßnahmen sollen im Sinne der „doppelten Innenentwicklung“ nicht nur baulich, sondern auch mit Blick auf das „urbane Grün“ entwickelt werden.

Viele Kommunen gehen bei der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen seit langem mit gutem Beispiel voran. Wie nicht zuletzt die Zahlen des BBSR aus dem Jahr 2022 eindrücklich belegen, ist die seitherige Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen durch die Städte und Gemeinden mitursächlich dafür, dass die Flächenneuanspruchnahme in den vergangenen Jahren bereits deutlich gesunken ist. Auch die Ergebnisse der Difu-Erhebung „Praxis der kommunalen Baulandmobilisierung und Bodenpolitik – Ergebnisse einer Kommunalumfrage“ (3/2023) veranschaulichen, dass die kommunale Liegenschaftspolitik bereits von fast zwei Dritteln der Kommunen als Instrument der Stadt- und Wohnungsbauentwicklung genutzt wird. Der Wille zur Innenentwicklung ist da, und die Kommunen

wollen gestalten – es fehlen aber die passenden Werkzeuge.

Denn in der konkreten Befassung mit der örtlichen Situation zeigt sich oft, dass die Innenentwicklung bei weitem nicht der „Selbstläufer“ ist, wie vielfach in der öffentlichen Diskussion angenommen wird. Die Städte und Gemeinden sehen sich in der Praxis zahlreichen Aktivierungshemmnissen gegenüber, die die Innenentwicklung hemmen – dazu zählen insbesondere fehlende Zugriffs- und Steuerungsmöglichkeiten, Blockaden aufgrund mangelnder Bereitschaft der Eigentümer zu einer Flächenentwicklung, schwierig zu entwickelnde Flächen insbesondere aufgrund einer ungünstigen räumlichen Verteilung der Flächen und deren Kleinteiligkeit, ferner die mangelnde Verfügbarkeit der Flächenpotenziale und eine Vielzahl betroffener Akteure.

Diese Aktivierungshemmnisse erschweren oder machen die Innenentwicklung zum Teil unmöglich. Die ohne Zweifel vorhandenen Potenziale der Innenentwicklung sind daher oftmals nur begrenzt nutzbar, da die örtlichen Rahmenbedingungen und die derzeitige Rechtslage die Hebung aller Potenziale nicht zulassen.

Aus kommunaler Sicht ist daher klar: Im Rahmen einer ganzheitlichen Strategie müssen den Kommunen bessere, praxismgerechte und wirksamere Instrumente zur Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen an die Hand gegeben werden. Wir fordern das Land auf, sich unseren Vorschlägen anzuschließen und in Berlin zu unterstützen:

Stärkung und Ausweitung der kommunalen Vorkaufsrechte im Siedlungsbereich

Eine der zentralen Herausforderungen bei der Erweiterung des Baulandangebots besteht darin, den Kommunen die Mobilisierung von bislang noch ungenutzten Wohnbaupotenzialflächen im Siedlungsbereich zu ermöglichen. Konkrete Vorschläge dafür, wie eine weitere Stärkung und Ausweitung der kommunalen Vorkaufsrechte im Siedlungsbereich erreicht werden könnte, liegen schon lange auf dem Tisch.

So braucht es aus kommunaler Sicht insbesondere eine Ausweitung des gemeindlichen Vorkaufsrechts dahingehend, dass in den §§ 24 ff. BauGB ein allgemeines flächendeckendes Vorkaufsrecht – also ein Vorkaufsrecht „für alle Flächen“ – verankert wird. Zweitens muss die Ausübung des Vorkaufsrechts zum Zwecke der Innenentwicklung, insbesondere für die Brachflächenentwicklung, ausdrücklich für zulässig erklärt werden; denkbar wäre hier beispielsweise auch die Einführung eines Vorkaufsrechts speziell für die Wohnungsbauentwicklung, den geförderten Wohnungsbau oder ein Vorkaufsrecht für Grundstücke, die nach einer Frist von fünf oder zehn Jahren nicht bebaut wurden.

Eine weitere Verbesserung bei der Baulandmobilisierung könnte drittens durch ein flächendeckendes kommunales Vorkaufsrecht zum Verkehrswert erreicht werden. Viertens betrifft ein wesentliches Defizit des gemeindlichen Vorkaufsrechts den begrenzten Anwendungsbereich, da das Vorkaufsrecht oftmals durch sogenannte Share Deals

unterlaufen wird – auch hier besteht klar ein Nachbesserungsbedarf. In Erwägung zu ziehen ist auch, das Vorkaufsrecht in bestimmten Fällen auf Teileigentum gemäß Wohnungseigentumsgesetz (WEG) sowie auf Erbbaurechte auszudehnen.

Fünftens sollte die bei der Verordnung nach § 201a BauGB festgelegte Gebietskulisse, die von der Mietpreisbegrenzungs- und Kappungsgrenzenverordnung übernommen wurde („Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt“), aktualisiert werden, da ein erheblicher Bedarf an der Schaffung von Wohnraum über die festgelegten 89 Kommunen hinaus besteht. Die über § 201a BauGB verankerten Instrumente – erweiterte Befreiungsmöglichkeiten, erweiterte gemeindliche Vorkaufsrechte und das erweiterte Baugebot – würden einer größeren Zahl von Kommunen weitere Instrumente an die Hand geben, um auf die Wohnraumknappheit zu reagieren.

Kommunalen Zugriff auf unbebaute Grundstücke stärken

Wie die Erfahrungen aus der kommunalen Praxis zeigen, ist es deutlich schwieriger, langwieriger und auch unsicherer, kommunale Ziele auf den Flächen privater Akteure (langfristig) zur Geltung zu bringen. Und die Erfahrungen zeigen auch, dass sich Innenentwicklungsstrategien, die ausschließlich auf Konsens und Kooperation angelegt sind und mit informellen Konzepten und Handlungsprogrammen sowie Bebauungsplänen der Innenentwicklung operieren, vielfach nicht als zielführend erweisen, um die nicht genutzten oder mindergenutzten

Grundstücke im Bestand zu mobilisieren.

Der offenkundige Nachteil von Vorkaufsrechten besteht darin, dass sie überhaupt nur dann in Betracht kommen, wenn der „Vorkaufsrechtsfall“ eintritt – mit anderen Worten: nur dann, wenn das Grundstück verkauft wird. Zahlreiche Innerortsflächen stehen allerdings nicht im kommunalen Eigentum und werden aus vielfältigen persönlichen und ökonomischen Gründen auch nicht verkauft, sodass die Nutzung dieser Flächen seitens der Kommunen nicht wirksam forciert werden kann. Beispielsweise betreiben manche Eigentümer eine private „Bodenbevorratung“ und halten Flächen für eine langfristige Nutzung in der Familie vor (sogenannte „Enkelgrundstücke“). In anderen Fällen erfolgt keine bauliche Entwicklung der Flächen, weil die Grundstückseigentümer daran aus wirtschaftlichen oder persönlichen Gründen schlicht kein Interesse haben.

Vor diesem Hintergrund sollten die „Zugriffsmöglichkeiten“ der Kommunen auf unbebaute Grundstücke (beispielsweise „Enkelgrundstücke“, Schlüsselgrundstücke für die städtebauliche Entwicklung und Brachflächen) sowie Schrottimobilien geprüft und perspektivisch gestärkt werden. Auch die Einführung eines Instruments „Innenentwicklungsmaßnahme“ im BauGB zur gezielten Aktivierung innerörtlicher Brachflächen und Baulücken sowie die Erleichterung von Umlegungsverfahren sollten geprüft werden.

Als weitere Herausforderung erweisen sich in der kommunalen Praxis vermehrt auch Grundstücke, die mit einer Vielzahl alter Dienstbarkeiten belastet sind –

Dienstbarkeiten, für die es weder einen Berechtigten als Ansprechpartner noch ein „herrschendes“ Grundstück mehr gibt. Hier wäre zu prüfen, wie in derartigen Fällen Baulasten und Dienstbarkeiten schneller für kraftlos erklärt und zur Löschung gebracht werden können.

Baugebot, Instandsetzungs- und Rückbaugesuch praxisingerecht ausgestalten

Die Kommunen brauchen bessere, praxisingerechtere und wirksamere Steuerungsinstrumente, um insbesondere unbebaute Grundstücke einer Bebauung zuführen zu können. Die Instrumente des Baugebots, Instandsetzungsgebots und Rückbau- und Entsiegelungsgebots sind bereits im Baugesetzbuch verankert – in der kommunalen Praxis gelangen sie aufgrund der mangelnden Praktikabilität und Durchsetzbarkeit allerdings kaum zur Anwendung. Hier braucht es eine Weiterentwicklung und Vereinfachung, um diese Instrumente in der Praxis besser anwenden zu können und darüber beispielsweise die Nutzung privater Baulücken zu aktivieren. In Betracht käme auch die gesetzliche Verpflichtung zur Bebauung der Baugrundstücke, alternativ die Zahlung einer Abgabe an die Gemeinde, um den Vollzug von Baurechten sicherzustellen.

Aufhebung von „alten“ Bebauungsplänen erleichtern

In der Praxis sehen sich Kommunen oftmals mit dem Problem konfrontiert, dass Bebauungspläne quasi brachliegen und nicht vollzogen werden – beispielsweise dann, wenn Eigentümer mangels Interesses von einer Bebauung absehen oder Gewerbeflächen keiner Nutzung

zugeführt wurden. In einem solchen Fall ist die Aufhebung von Bebauungsplänen überaus aufwändig, weil dafür die Durchführung des vollständigen Regelverfahrens erforderlich ist. Im Interesse einer Wiedernutzbarmachung und Entsiegelung regen wir an, zu prüfen, wie die Aufhebung von Bebauungsplänen vereinfacht werden kann.

7. Hemmnisse für die Innenentwicklung in der LBO abbauen

Die anstehende Novellierung der bestehenden Landesbauordnung (LBO) sollte von der Zielstellung getragen werden, Bauverfahren zu beschleunigen, die häufig damit verbundene Bürokratie abzubauen und bauliche Standards zu senken. Zentral ist aus unserer Sicht insbesondere auch die Zielstellung, Hemmnisse für die Innenentwicklung in der LBO abzubauen.

Eine nach wie vor virulente Problemstellung bei der Innenentwicklung – gerade im ländlichen Raum – sind vor allem die Abstände zu ehemaligen Tierhaltungsanlagen. So führt die bestehende Regelung in § 62 Abs. 3 LBO dazu, dass die Baugenehmigung einer Tierhaltungsanlage im Sinne der Geruchsimmisionsrichtlinie erlischt, wenn über einen Zeitraum von mehr als sechs Jahren durchgehend die Nutzung unterbrochen wird. Diese Regelung samt der Fristregelung ist nicht hinreichend geeignet, in der aktuellen Situation des Wohnungsdrucks den notwendigen Wohnungsbau zeitnah zu ermöglichen.

Insofern sprechen wir uns, wie bereits im Rahmen der LBO-Novelle 2018, für eine

Verkürzung dieser Frist auf zwei Jahre aus. Zudem sollte nochmals erwogen werden, die Verbindlichkeit der Regelung dahingehend zu erhöhen, dass bei offensichtlich nicht mehr den veterinärrechtlichen Anforderungen entsprechenden Stallgebäuden ein Widerspruch der Eigentümer nicht mehr entgegenstehen kann.

8. Flächenzertifikate kein taugliches Instrument

In der politischen Diskussion um die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme steht regelmäßig die Forderung im Raum, einen sogenannten Flächenhandel einzuführen. Der Handel mit Flächenzertifikaten wurde in den Jahren 2013 bis 2017 seitens des Umweltbundesamtes erstmals in einem überregionalen Modellversuch mit Kommunen in der Praxis erprobt. Das Prinzip des Flächenhandels basiert darauf, dass den Kommunen sogenannte Flächenausweisungsrechte in Form von Zertifikaten zugeteilt werden.

Diese Zertifikate („Flächenausweisungsrechte“) würden sie benötigen, wenn durch einen Bebauungsplan im Außenbereich neues Baurecht geschaffen werden soll. Städte und Gemeinden dürften nur noch eine bestimmte Menge an Außenbereichsfläche neu bebauen. Hierbei müsste die Anzahl der Zertifikate dem Umfang der erstmals für Siedlungs- und Verkehrszwecke gewidmeten Fläche entsprechen; wobei für Baumaßnahmen im Innenbereich keine Zertifikate erforderlich wären.

Der Handel mit Flächenzertifikaten soll die Flächenneuanspruchnahme steuern: Wäre der Flächenbedarf im Außenbereich größer als die verfügbaren Zertifikate, könnten zusätzliche Zertifikate von anderen Kommunen erworben werden. Wenn Kommunen die ihnen zugewiesenen Zertifikate nicht selber benötigen, könnten sie die Rechte an andere Kommunen verkaufen. Durch die Rücknahme bestehender Baurechte könnten die Kommunen zusätzlich sogenannte weiße Zertifikate einbringen, die ebenfalls handelbar sind. Für die Summe der zugeteilten Zertifikate soll eine Obergrenze festgelegt werden.

Aus kommunaler Sicht ist klar: Der Handel mit Flächenzertifikaten berührt die kommunale Planungshoheit. Zwar wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur auch die Auffassung vertreten, die Konzeption des Modells stelle keinen Verstoß gegen die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) dar. Angesichts der nach wie vor erheblichen rechtlichen Bedenken – insbesondere mit Blick auf die kommunale Planungshoheit – ist davon auszugehen, dass Städte und Gemeinden im Falle der Einführung eines Flächenzertifikathandels eine gerichtliche Prüfung dieses Instrumentes anstrengen werden.

Städte und Gemeinden sehen sich mit einer Vielzahl an übertragenen Aufgaben konfrontiert. Die Erfüllung dieser Aufgaben verlangt eine enorme kommunale Kraftanstrengung und häufig die Nutzung zusätzlicher Flächen in verantwortungsvollem Maße.

Die im gesamtstaatlichen Interesse liegende Aufgabenerfüllung der

Kommunen darf nicht von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Städte und Gemeinden abhängig sein, indem ihnen die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Flächen erst über den Kauf von Zertifikaten ermöglicht werden.

Um ein zukunftsfähiges Baden-Württemberg mit gleichwertigen Lebensverhältnissen zu ermöglichen, darf es für die Entwicklung resilienter Städte und Gemeinden nicht darauf ankommen, ob diese sich die Flächen zur Entwicklung in Form von Flächenzertifikaten „leisten“ können.

Ferner stellt sich die Frage, ob und inwieweit die raumordnerische Steuerung unbeeinflusst weiter wirken kann, wenn ein Flächenzertifikatehandel eingeführt werden sollte. Insbesondere Vollzug und Umsetzung der raumordnerischen Steuerung dürften zumindest schwieriger zu rechtfertigen sein. Ungeklärt ist auch die Frage einer etwaigen gegenseitigen Beeinflussung der beiden Systeme. Im Falle der Einführung eines Flächenzertifikatehandels stellt sich aus kommunaler Sicht weiterhin die Frage, wie unter Beachtung dieses Systems der Planungspflicht nach § 1 Abs. 3 BauGB sachgerecht nachgekommen werden soll bzw. kann. Zur Feststellung der Planungspflicht sind Abwägungen hinsichtlich des „Ob“, „Wann“ und des „Wie“ zu treffen. So kann von einer bestehenden Planungspflicht ausgegangen werden, „sobald und soweit Pläne für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich sind.“

Die Einführung eines Systems des Flächenzertifikatehandels würde ferner ein hohes Maß an bürokratischem Mehraufwand verursachen und lässt einen

steigenden Verwaltungsaufwand auf der Vollzugsebene erwarten. Auch diese Verknappung von Flächen würde im Übrigen zu einem Anstieg von Mieten und Bodenpreisen gerade in solchen Regionen führen, in denen sie sowieso schon hoch sind.

9. Bodenpolitik und Bodenrecht gemeinwohlorientiert gestalten

In Zeiten eines überaus angespannten Wohnungs- und Bodenmarkts und einhergehend mit den zunehmenden Flächen- und Nutzungskonkurrenzen kommt dem Gut „Boden“ eine besondere Bedeutung zu – nicht nur als endliche Ressource, sondern auch als Spekulations- und Anlageobjekt auf dem freien Markt.

Während die Aufhebung von Bebauungsplänen unter bestimmten Voraussetzungen Entschädigungsansprüche der nachteilig betroffenen Eigentümer auslösen kann (§§ 42 ff. BauGB), verbleibt die planungsbedingte Bodenwertsteigerung in der Regel alleine beim Grundstückseigentümer. So entsteht bei Flächen, die zuvor landwirtschaftlich genutzt wurden und in Zukunft bebaut werden dürfen, ein planungsbedingter Wertzuwachs – die Lasten „zusätzlichen Baurechts“ werden aber von den Kommunen und damit der Allgemeinheit getragen.

Das Instrument des sogenannten Planungswertausgleichs wurde bereits in den 1950er-Jahren intensiv diskutiert, aber in Deutschland – anders als zum Beispiel in der Schweiz – nicht umgesetzt. Diesem Instrument liegt die

Zielstellung zu Grunde, dass eine Kommune an den durch sie und ihre kommunale Bauleitplanung ausgelösten Bodenwertsteigerungen beteiligt wird, damit sie die Mittel, die über den Planungswertausgleich eingenommen werden, zweckgebunden unter anderem zur Verbesserung der Infrastruktur verwenden kann. Einerseits können die bisherigen Grundeigentümer dadurch „kompensiert“ und zweitens der ansässigen Wohnbevölkerung Vorteile verschafft werden: Der Planungswertausgleich kann dadurch einen Beitrag zur Finanzierung wichtiger Gemeinwohlziele in der Siedlungsentwicklung leisten. Nicht zuletzt dürfte diese Maßnahme auch preisdämpfende Effekte entfalten.

Aus kommunaler Sicht müssen die durch Bauleitplanung und öffentliche Infrastrukturinvestitionen bewirkten Bodenwertsteigerungen für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben genutzt werden können. Wir fordern das Land dazu auf, sich mit den Vorschlägen zur Umsetzung des Planungswertausgleichs konstruktiv im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung und landespolitischen Diskussion auseinanderzusetzen.

10. Landesentwicklungsplan – bauleitplanerische Handlungsspielräume der Kommunen stärken

Der derzeit gültige Landesentwicklungsplan (LEP) stammt aus dem Jahr 2002 und wird in dieser Legislaturperiode überarbeitet. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden begrüßen es, dass das Thema der Flächeninanspruchnahme in den Prozess zur

Fortschreibung des Landesentwicklungsplans einbezogen werden soll.

Aus kommunaler Sicht ist klar: Eingedenk der uns aktuell bevorstehenden Herausforderungen benötigt die kommunale Ebene mehr raumordnerische und bauleitplanerische Handlungsspielräume. Der Landesentwicklungsplan und dessen nun bevorstehende Fortschreibung bietet aus unserer Sicht die Chance, den Kommunen einen Teil dieser Handlungsspielräume zu eröffnen.

In den vergangenen Jahren erlebte Baden-Württemberg – entgegen früherer Prognosen – über alle Kreise hinweg ein Bevölkerungswachstum. Wesentlich für diese positive Entwicklung war unter anderem die wirtschaftliche Prosperität des Landes. Diese Stärke gepaart mit der planerischen Handlungsfreiheit der Kommunen gilt es, mit Blick auf die Zukunftsfähigkeit des Landes auch im neuen Landesentwicklungsplan abzubilden. Die bestehenden und mutmaßlich zunehmenden Zielkonflikte dürfen deshalb nicht dazu führen, dass die kommunale Aufgabenerledigung erschwert oder gar verunmöglicht wird.

Wir regen daher an, schon beim Prozess zur Fortschreibung des Landesentwicklungsplans Lösungen für diese Zielkonflikte zu finden. Erwartungen an Bevölkerungs- bzw. Wirtschaftsentwicklung bzw. für notwendige Transformationsprozesse müssen im Rahmen der kommunalen Planungshoheit konkret gemacht werden. Ein neuer Landesentwicklungsplan sollte dazu eine ermöglichende Grundlage bilden. Gerne bringen wir uns in diesem Sinne konstruktiv ein.

11. Kommunale Planungshoheit stärken

Die kommunale Planungshoheit wurde in den zurückliegenden Jahren erheblich eingeschränkt und übergeordnete Rahmenplanungen engen den örtlichen Gestaltungsspielraum immer weiter ein. Seien es der Raumordnungsbericht des Bundes, der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg oder die Regionalpläne der einzelnen Regionalverbände: Die Tendenz der letzten Jahre führte dazu, dass immer mehr überörtlich festgelegt wird und damit die perspektivischen Handlungsmöglichkeiten vor Ort immer eingeschränkter wurden.

Das Siedlungsdichte-Monitoring 2018 bis 2020 der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg kam zu dem Ergebnis, dass auch ohne die – laut Studie (Siedlungsdichte-Monitoring 2018 - 2020 der Arbeitsgemeinschaft der Regionalverbände Baden-Württemberg, 2021) vorzugswürdige – strikte Einhaltung der Mindest-Dichtewerte dennoch zusätzlicher Wohnraum für Personen geplant wurde; konkret war dies ein zusätzliches Wohnraumangebot für im Saldo ca. 24.000 Personen. Daran zeigt sich, dass die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum nicht allein von der Einhaltung der Mindest-Dichtewerte beeinflusst wird. Es ist nicht zielführend, den Blick allein auf die strikte Einhaltung der Mindest-Dichtewerte zu richten und den tatsächlich geplanten Wohnraum hierbei nicht anzurechnen. Eine isolierte Betrachtung und den damit verbundenen ausschließlichen Fokus auf die Bruttowohndichte erachten wir nicht als ausreichend praxisgetreu.

Dies gilt in besonderem Maße auch mit Blick auf den Ländlichen Raum. Die Mehrheit der ausgewerteten Wohnraum-Bebauungspläne wurde im Erhebungszeitraum im Ländlichen Raum aufgestellt. In diesem Zusammenhang geben wir zu bedenken, dass in Baden-Württemberg aufgrund der fast flächendeckenden Wirtschaftskraft der kleinen und mittleren Unternehmen sowie eines schwachen Stadt-Land-Gefälles insbesondere im Ländlichen Raum auch zahlreiche Arbeitsplätze und Wertschöpfungsketten angesiedelt sind, die es notwendig machen, Wohnraum in der Nähe zum Arbeitsort zur Verfügung zu stellen.

Bei der kommunalen Bauleitplanung im Rahmen der jeweiligen Planungshoheit werden durch die Gemeindeorgane insbesondere auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung und der potenziellen Bewohner der Kommune im Abwägungsprozess berücksichtigt. Daher halten wir es für notwendig, diese kommunale Planungshoheit zu stärken. Steuerungsansätze sind insbesondere auch mit Blick auf sogenannte „Mindest-Dichtewerte“ eng mit der Umsetzungsebene zu prüfen.

Zudem ist es wichtig, alle unnötigen Hindernisse zu beseitigen, die die Ausweisung von Baugebieten und damit den schnellen Bau von Wohnungen behindern. In diesem Zusammenhang birgt die Plausibilitätsprüfung für den Bauf Flächenbedarf aus Sicht der Kommunen aufwändige Belegpflichten. Insbesondere der Wohnungsbau darf nicht durch mehr Bürokratie und zusätzliche Standards behindert werden: Städte und Gemeinden gehen mit ihren Flächenverantwortungsvoll um und müssen in der Lage sein, vorausschauend zu planen,

wenn der Wohnungsbedarf immer weiter steigt.

Aus kommunaler Sicht ist klar: Die Kommunale Planungshoheit ist innerhalb der Ebenen der Raumordnungsplanung neu zu stärken. Es müssen insbesondere im Bereich der Flächennutzungsplanung perspektivische Gestaltungs- und Handlungsspielräume gestärkt und zukunftsorientiert ausgestaltet werden.

12. Kommunale Planungsträger im Agrarstrukturverbesserungsgesetz gleichstellen

Das Agrarstrukturverbesserungsgesetz (ASVG) trat am 01.07.2010 in Kraft und findet insbesondere Anwendung auf die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks, welches land- oder forstwirtschaftlich genutzt wird oder nutzbar wäre und mindestens einen Hektar groß ist. Während der Bund, das Land und auch die eingetragenen Religionsgemeinschaften von den Einschränkungen dieses Gesetzes größtenteils befreit sind, trifft dies auf kommunale Planungsträger nicht zu.

Die aktuelle Rechtslage macht den Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen außerhalb bestehender Bauleitpläne nahezu unmöglich. Diese Flächen sind jedoch häufig notwendig, um die für die Genehmigung der Bauleitplanung erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen realisieren zu können. Die Tatsache, dass viele Ausgleichsmaßnahmen aber bereits vor dem tatsächlichen Eingriff realisiert sein müssen (sogenannte CEF-Maßnahmen), lässt die aktuelle Rechtslage mitunter zu einem

unüberwindbaren Hindernis für die Entwicklung von Wohnbauflächen werden.

Hintergrund ist, dass kommunale Planungsträger grundsätzlich der Genehmigungspflicht unterliegen für Kaufverträge ab einer Grundstücksgröße von einem Hektar oder wenn Grundstücke mit Hofstelle bzw. Wirtschaftsgebäude vorliegen. Ab einer Grundstücksgröße von zwei Hektar greift sogar ein Vorkaufsrecht bzw. eine Vorkaufspflicht der Landsiedlung, was dazu führt, dass der Erwerb durch Städte und Gemeinden zusehends erschwert wird. Eine Befreiung erfahren kommunale Planungsträger nur dann, wenn es sich um Flächen in einem bereits satzungsgemäß festgestellten Bauleitplan (FNP oder B-Plan) handelt.

Damit wird kommunales Handeln massiv eingeschränkt und in der Folge die Schaffung von neuen Flächen von Wohnungsbau verzögert, verteuert und schlimmstenfalls ganz verhindert. Denn in dieser rechtlichen Kaskade ist die Kommune gezwungen, zunächst die planungsrechtlichen Vorgaben per Satzung zu schaffen, ehe ein Erwerb der Flächen möglich wird. Damit muss die Kommune alles „auf eine Karte bzw. auf eine Entwicklungsfläche“ setzen, ohne vorab zu wissen, ob die dortigen Grundstückseigentümer überhaupt Willens sind, diese Flächen zu veräußern. Doch selbst wenn dieser Veräußerungswille erreicht werden kann, führt dies zwangsläufig zu einer Verzögerung (weil der Verkauf erst dann erfolgen darf, wenn eine Satzung besteht) und zu einer Vertauung (der Verkäufer weiß, dass die Kommune dieses Grundstück unbedingt braucht).

Aus kommunaler Sicht ist daher klar: Die kommunalen Planungsträger müssen im Agrarstrukturverbesserungsgesetz dem Bund und den Ländern gleichgestellt privilegiert werden.

13. Bürgerbeteiligungsverfahren komprimieren

Die Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO) eröffnet durch die Erweiterung des Negativkatalogs nach § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO seit 2015 die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gegen den verfahrensleitenden Beschluss – zumeist den Aufstellungsbeschluss von Bauleitplänen (Flächennutzungsplan und Bebauungsplan). Gerade in Verbindung mit der Absenkung der Quoren und der Verlängerung der maßgeblichen Frist für die Einreichung von Bürgerbegehren stellt dies eine erhebliche Hürde insbesondere für den notwendigen Wohnungsbau dar. Dies belegen zahlreiche Beispiele der jüngeren Vergangenheit. Besonders bedenklich dabei ist: Es dürfen nur diejenigen abstimmen, die schon dort wohnen, nicht aber diejenigen, die dort wohnen wollen.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass vor allem auch Vorhaben im Siedlungsbereich zunehmend eine intensive kommunalpolitische Diskussion auslösen. Dies gilt für Wohnungsbau und gerade für sozialen Wohnungsbau in besonderem Maße. Die – zumindest offizielle – Begründung der ablehnenden Bürgerinitiativen liegt vielmals in ökologischen Gründen. Wenn aber beispielsweise (Bestands-)Anwohner die Errichtung von neuen Wohngebäuden zu verhindern suchen, nur weil es um eine

verdichtende Bebauung in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft geht, und wenn Bürger gegen den Bau eines Seniorenheims ein Bürgerbegehren einreichen, weil ihnen das Gebäude einen Stock zu hoch erscheint und sie lieber die Wiese vor ihrer Haustür behalten möchten, dann droht jede Innenentwicklung zu scheitern.

Und wie die Erfahrungen aus der kommunalen Praxis zeigen, werden die Planung und Umsetzung von kommunalpolitischen Vorhaben – seien es beispielsweise der Bau eines Kindergartens, die Schaffung von Flächen für Wohnen bzw. die Transformation der regionalen Wirtschaftsbetriebe oder auch die Ausweisung von Flächen für Erneuerbare Energien – durch die Durchführung von Bürgerentscheiden verzögert oder gänzlich verhindert.

Es hat sich eine Art „Verhinderungsdemokratie“ entwickelt – Einzelbelange und Individualinteressen dürfen aber nicht zum „Verhinderungsfaktor“ werden. Zentral ist daher die Frage, ob bei der Schaffung einer gesellschaftlich erforderlichen Infrastruktur am Ende ein „Nein“ im Rahmen eines Bürgerentscheids stehen kann oder dadurch nicht ein zusätzlicher – und zuletzt immer häufiger beschrittener – Weg eröffnet wurde, um den Grundsatz „not in my backyard“ zu verfechten.

Die Antwort ist aus unserer Sicht klar: Im Wege einer Generalklausel sollte in der GemO geregelt werden, dass Bürgerentscheide bei gesellschaftlich bedeutsamen Vorhaben von überregionaler Relevanz, ohne die die notwendige Transformation in Richtung Zukunftsinfrastruktur in unserer Gesellschaft sonst

nicht erfolgreich bewältigt werden kann (Wohnen, Gewerbe, Erneuerbare Energien, Ausbau der digitalen Infrastruktur oder andere für das Allgemeinwohl und die Zukunftsentwicklung des Landes übergeordnet bedeutende Infrastrukturprojekte), künftig nicht mehr zulässig sind.

Eine weitere Überlegung könnte sein, anstelle einer solchen Generalklausel jedenfalls vorzusehen, dass gesellschaftlich bedeutsame Vorhaben vor Ort nicht mehr durch Bürgerentscheide zur Disposition gestellt werden können. Damit einhergehend müsste auch die im Jahr 2015 erfolgte Änderung des § 21 Abs. 2 Nr. 6 GemO rückgängig gemacht werden, sodass Bürgerentscheide gegen den verfahrenseinleitenden Beschluss von Bauleitplänen künftig (wieder) nicht mehr möglich wären.

14. Anreize für die Innenentwicklung schaffen – Förderprogramme ausweiten

Generell stellen wir fest, dass auch in der Diskussion um die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme häufig ordnungspolitische Lösungsansätze im Zentrum der Diskussionen zu stehen scheinen. Dieser Ansatz mag seine Berechtigung haben, sollte nach unserer Überzeugung jedoch flankiert werden durch Anreizsysteme – gerade, wenn es darum geht, beispielsweise die Akzeptanz von innerörtlicher Verdichtung im eigenen kommunalen und damit auch persönlichen Umfeld zu erhöhen.

Das seitherige Förderprogramm des Landes „Flächen gewinnen durch

Innenentwicklung“ ist aus unserer Sicht ein bewährtes Instrument, um für die herausfordernde Aufgabe der Innenentwicklung innovative Ideen zu entwickeln und die vorhandenen Flächenpotenziale besser zu nutzen – es gilt, diesen Ansatz zielgenau auszubauen und das Förderspektrum zu erweitern. Förderprogramme, die die Innenentwicklung befördern, sollten daher finanziell verstärkt und langfristiger ausgelegt werden. In Betracht käme insbesondere auch die verstärkte Förderung von Abbruchmaßnahmen, Flächenentsiegelungen und Revitalisierung von Brachflächen sowie die Förderung für die Schaffung von altersgerechtem Wohnraum im Innenbereich.

Zweitens sollte die Komponente der Flächenversiegelung in etwaige Fördermaßnahmen zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme integriert werden. Entsprechend der Dimension der Versiegelung (Größe, Art, Umland) könnte das Land beispielsweise Entsiegelungsprämien festsetzen, um den Rückbau der Versiegelung über Anreize weiter zu forcieren. Die Berücksichtigung der Wohnbaudichte wäre als weiterer Baustein denkbar, um Kommunen für eine gelingende Innenentwicklung zu „belohnen“; wobei hierbei denjenigen Kommunen keine Nachteile entstehen dürfen, die in den vergangenen Jahren bereits erhebliche Anstrengungen bei der Innenentwicklung unternommen haben und daher bereits eine höhere Wohnbaudichte aufweisen.

Drittens regen wir eine Erweiterung des Grundstücksfonds an. Dies vor dem Hintergrund, dass – wie bereits angesprochen – der direkte Zugriff auf Wohnungsbestände, die Verfügbarkeit und

gezielte Bereitstellung von Wohnbauflächen durch die öffentliche Hand sowie die Vergabe über Modelle zur sozialgerechten Baulandnutzung zu einem immer wichtigeren Hebel für die Mitgestaltung und Wohnungsmarktförderung in angespannten Märkten werden.

Viertens regen wir an, zu prüfen, ob und inwieweit das Instrumentarium der Landeswohnraumförderung durch die Flächengewinnung sowie Aktivierung, Nutzbarmachung und Zuführung des Marktes von erschlossenen und baureifen Grundstücken ergänzt und verstärkt werden kann.

Fünftens sollte geprüft werden, ob und inwieweit die Möglichkeiten der interkommunalen Kooperation als Instrument zur Reduktion des Flächenverbrauchs in Betracht kommen und wie entsprechende Anreize gesetzt werden können; beispielsweise auch im Bereich des Flächenmanagements. Insbesondere aufgrund der Personal- und Kapazitätsgrenzen der Kommunen sollte dabei sechstens auch geprüft werden, wie weitere Anreize für die einheitliche Anwendung der entsprechenden Flächenmanagement-Tools geschaffen werden können.

15. Genehmigungszuständigkeiten nicht verändern

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen und Anreizen gilt es, die Kommunen auch im „Maschinenraum“ der Planung zu stärken und gleichzeitig zu entlasten.

So gilt es, bewährte Strukturen und Prozesse zu bewahren: Die Zuständigkeit der Landratsämter für die Genehmigung der Flächennutzungspläne der Gemeinden hat sich bewährt. Gemeinden stellen ihre Flächennutzungspläne im Rahmen des Landesentwicklungsplans und der Regionalplanung auf. Die Genehmigungsbehörde hat zu prüfen, ob diese Vorgaben eingehalten sind.

Es ist ein Trugschluss, zu glauben, dass all dies auf der höheren Behördenebene besser und gegebenenfalls „schneller“ zu erledigen sein könne – ganz im Gegenteil: Schon die Landratsämter verfügen im Rahmen der Behördenbeteiligung über sämtliche Informationen und haben damit bereits in der Entstehungsphase sehr viel Einfluss auf die gemeindliche Planung. Im Zuge dieses Verfahrens ist es sinnvoller, eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen und dies nicht auf die Genehmigung zu verlagern, also auf einen Zeitpunkt, zu dem das Planwerk abgeschlossen ist.

Es kommt hinzu, dass Landratsämter besser mit den örtlichen Verhältnissen vertraut sind. Sie können Gründe und Alternativen für örtliche Planungen besser beurteilen, dabei den Planern auch effektiv „auf die Finger schauen“. Der Gemeindetag geht – wie auch die Erfahrungen seiner Mitglieder bestätigen – davon aus, dass das Landratsamt mit seiner Fach- und Sachkompetenz vor Ort besser und schneller beurteilen kann, ob die von einer Gemeinde der Planung zugrunde gelegten Begründungen für die Ausweisung von Flächen für die Fortschreibung des Flächennutzungsplans richtig sind oder nicht.

Die enge Zusammenarbeit von Gemeinde und Landratsamt bietet insbesondere die Grundlage dafür, eine funktionierende Innenentwicklung zu betreiben – also gerade das von der Landesregierung verfolgte Ziel der Stärkung der Innenentwicklung.

Waldenburg, 20. September 2023

Ihre Ansprechpartner

Luisa Pauge
Dezernentin
Telefon: 0711/22572-21
Mail: luisa.pauge@gemeindetag-bw.de

Christian Manz
Fachreferent
Telefon: 0711/22572-23
Mail: christian.manz@gemeindetag-bw.de

Homepage: www.gemeindetag-bw.de