

Nägelein, Franziska

Book Part

Alte und neue Instrumente zur Baulandaktivierung: Herausforderungen und Verantwortung der kommunalen Planung bei der Wohnraumschaffung

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Nägelein, Franziska (2025) : Alte und neue Instrumente zur Baulandaktivierung: Herausforderungen und Verantwortung der kommunalen Planung bei der Wohnraumschaffung, In: Jacoby, Christian Klee, Andreas (Ed.): Nachhaltige Flächennutzung durch Raum- und Umweltplanung, ISBN 978-3-88838-447-9, Verlag der ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover, pp. 101-121, <https://doi.org/10.60683/ygen-8941>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/329530>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Nägelein, Franziska:

**Alte und neue Instrumente zur Baulandaktivierung – Herausforderungen
und Verantwortung der kommunalen Planung bei der Wohnraumschaffung**

<https://doi.org/10.60683/ygen-8941>

In:

Jacoby, Christian; Klee, Andreas (Hrsg.) (2025):

Nachhaltige Flächennutzung durch Raum- und Umweltplanung.

Hannover, 101-121. = Arbeitsberichte der ARL 39.

<https://doi.org/10.60683/6naz-dy47>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Franziska Nägelein

ALTE UND NEUE INSTRUMENTE ZUR BAULANDAKTIVIERUNG – HERAUSFORDERUNGEN UND VERANTWORTUNG DER KOMMUNALEN PLANUNG BEI DER WOHNRAUMSCHAFFUNG

Gliederung

- 1 Flächen sparen und Wohnraum schaffen als kommunale Aufgabe
 - 1.1 Räumliche Disparitäten bei der Wohnraumschaffung
 - 1.2 Die Verantwortung der kommunalen Planungsebene
 - 2 Rechtlicher Rahmen für das Schaffen von Wohnraum durch Innenentwicklung
 - 2.1 Vom Flächensparen zur Baulandmobilisierung
 - 2.2 (Neue) Instrumente durch das Baulandmobilisierungsgesetz
 - 3 Der Misserfolg des beschleunigten Verfahrens zur Aufstellung von Bebauungsplänen im Außenbereich
 - 3.1 Eingriff ohne Ausgleich
 - 3.2 Bezahlbarer Wohnraum oder doch das Einfamilienhaus?
 - 3.3 § 13b BauGB – oder doch § 215a BauGB?
 - 4 Empirische Untersuchung der Anwendungspraxis von Instrumenten zur Wohnraumschaffung durch Innenentwicklung
 - 4.1 Methodik der Befragung
 - 4.2 Wohnraumschaffung durch Innenentwicklung in der Planungspraxis
 - 5 Potenziale des Baugebots für eine kleinteilige Baulandmobilisierung
 - 5.1 Das Baugebot und seine Drohkulisse
 - 5.2 Das Baugebot in der Praxis am Beispiel Tübingen
 - 5.3 Erleichterungspotenziale in der Anwendung des Baugebots durch das Baulandmobilisierungsgesetz
 - 5.4 Die Innenentwicklungsmaßnahme als Lösung für ein flächenhaftes Baugebot?
 - 6 Perspektiven für die Planungspraxis
- Literatur

Kurzfassung

In vielen Städten wird Wohnraum immer teurer, nicht zuletzt, weil die verfügbaren Flächen hierfür endlich sind. Sowohl die politischen Zielsetzungen als auch das zur Verfügung stehende planungsrechtliche Instrumentarium bewegen sich deshalb seit Jahren zwischen der Aktivierung von Bauflächen für mehr Wohnungsbau auf der einen und dem sparsamen Umgang mit dem Schutzgut Fläche auf der anderen Seite. Gegenstand dieses Beitrags ist eine Untersuchung von formellen und informellen Instrumenten für eine flächensparende Wohnraumschaffung in der kommunalen Planung. Neben der Frage, inwieweit die vorhandenen Instrumente für die Anwendung in der kommunalen Planungspraxis taugen, stellt sich auch die Frage nach der Verantwortung der politischen und verwaltungsinternen Entscheidungsträger.

Schlüsselwörter

Wohnraumschaffung – Flächenverbrauch – flächensparende Siedlungsentwicklung – Innenentwicklung – Baulandmobilisierung

Land mobilization to provide housing – Challenges and responsibilities for municipal planning authorities**Abstract**

Housing is becoming more and more expensive, not least because land is a finite resource. Since years, both, the political objectives and the available legal planning instruments, are frequently switching priorities between the conflicting objectives of the activation of land for more housing and the protection of (greenfield) land. This article deals with the local planning responsibility in the context of the current housing shortage on the one hand and the development of (ecological valuable) land for new development on the urban fringe to solve the housing problem on the other hand. It focuses on formal and informal instruments at the local planning level and the responsibility of local decision-makers to use these instruments sensibly – when striving to satisfy the housing demand.

Keywords

Housing provision – land use – efficient use of land – brownfield development – activation of land

1 Flächen sparen und Wohnraum schaffen als kommunale Aufgabe**1.1 Räumliche Disparitäten bei der Wohnraumschaffung**

In vielen Ballungsräumen ist Wohnraum ein knappes und teures Gut – nicht zuletzt, weil dort die Flächenverfügbarkeit begrenzt und die Nachfrage nach Wohnbauland groß ist. Dies führt unweigerlich zu einem Nutzungsdruck in der Siedlungsentwicklung und folglich zu einer angespannten Situation auf den Wohnungsmärkten vieler Städte und Gemeinden in prosperierenden Räumen. Eine Studie der Hans-Böckler-Stiftung kommt zu dem Ergebnis, dass über 4,4 Mio. Haushalte in deutschen Großstädten in zu kleinen oder zu teuren Wohnungen leben (Holm/Regnault/Sprengholz et al. 2021: 144). Doch es sind längst nicht mehr nur die Großstädte betroffen, auch in vielen kleineren und mittleren Kommunen spitzt sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt zu (Egner/Grohs/Robischon 2021: 1).

Die Empirica AG prognostiziert für ganz Deutschland, unter Berücksichtigung des Nachholbedarfs der letzten Jahre, ein jährliches Defizit von 300.000 bis 400.000 Wohneinheiten in den kommenden Jahren (Empirica 2020: 3 ff.). Auch die derzeitige Bundesregierung hat sich die Deckung dieses Defizits zur Aufgabe gemacht (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021: 69).

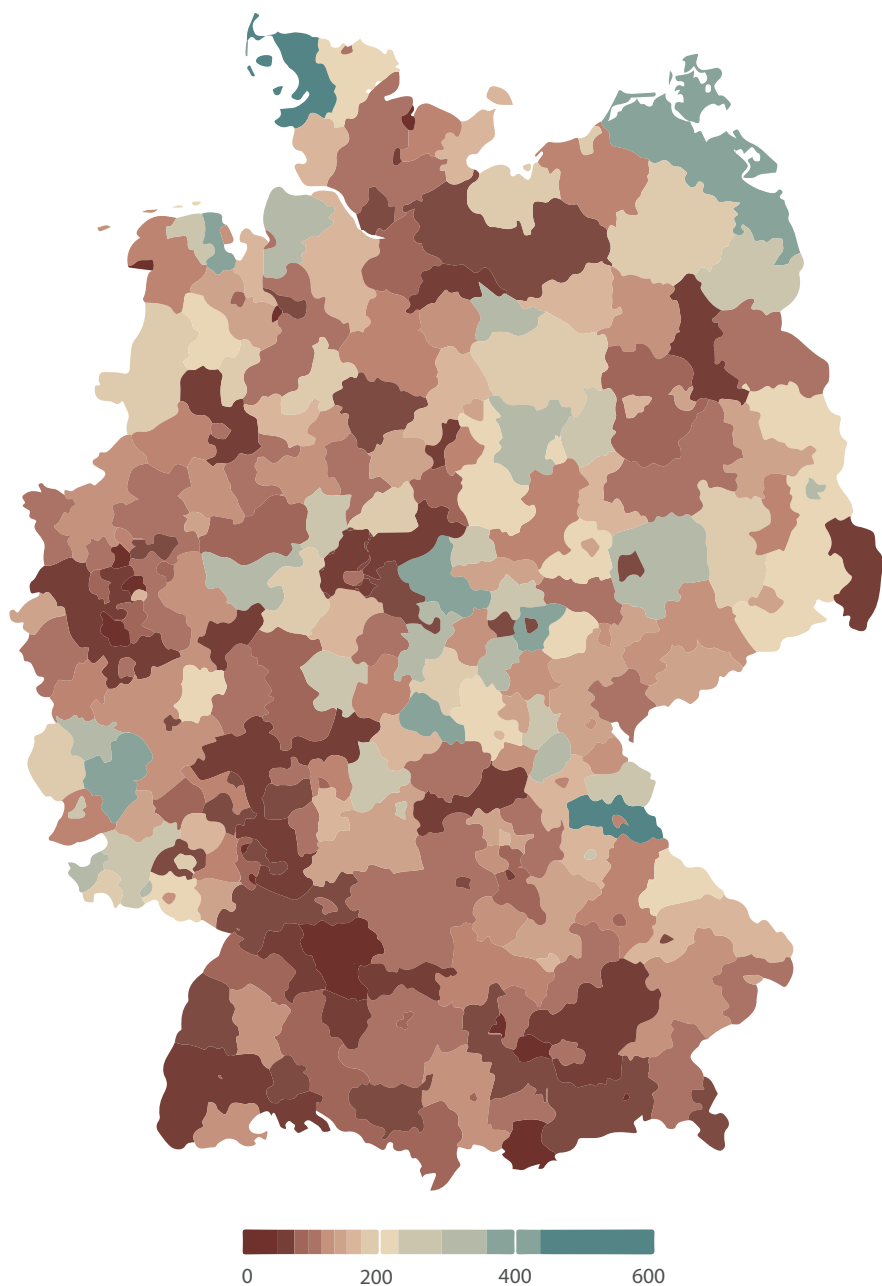


Abb. 1: Prognostiziertes Verhältnis zwischen Wohnraumbedarfen und Baufertigstellungen von 2021 bis 2025 (in Prozent) / Quelle: Henger/Voigtländer (2021), Grafik bearbeitet

Eine pauschale quantitative Betrachtung dieser Problematik entspricht jedoch nicht der Wohnungsmarktrealität. Untersucht man die verschiedenen Teilräume Deutschlands, wird schnell deutlich, dass die Herausforderung der Wohnraumschaffung nicht überall gleichermaßen akut ist und deshalb regional differenziert betrachtet werden muss (Bunzel 2022: 7).

Die räumlichen Disparitäten, insbesondere zwischen Ost und West sowie zwischen ländlichen Räumen und Ballungszentren, führen zu einem starken Ungleichgewicht auf dem Wohnungsmarkt mit einer Wohnungsnot auf der einen Seite und einem Wohnungsüberhang, gekennzeichnet durch Unterbelegung oder Leerstand, auf der anderen Seite (Empirica 2020: 3 ff.). Während in vielen ländlich geprägten Räumen mehr Wohnraum entsteht als tatsächlich nachgefragt wird, stehen vor allem Ballungsräume wie Berlin, Hamburg, München oder Köln unter einem immensen Druck, da dort deutlich weniger Wohnungen gebaut als benötigt werden (Henger/Voigtländer 2021; vgl. auch Abb. 1).

Als Lösungsansätze für eine schnelle Schaffung von Wohnraum und eine Entspannung des Wohnungsmarktes stehen sich konträre Forderungen wie die Enteignung großer Wohnungsunternehmen einerseits und die Ausweisung neuer Bauflächen auf der grünen Wiese andererseits gegenüber. Im Zusammenhang mit der Frage nach dem richtigen und notwendigen Maß an städtebaulicher Dichte wird immer wieder die Daseinsberechtigung des klassischen Einfamilienhauses diskutiert – mit dem Ziel, die in den letzten Jahrzehnten stark gestiegene Wohnfläche pro Kopf, zuletzt durchschnittlich 47,4 m², zu reduzieren¹.

1.2 Die Verantwortung der kommunalen Planungsebene

Letztlich betreffen viele dieser (vermeintlichen) Lösungsansätze die kommunale Planungshoheit und Politik. Kommunale Entscheidungsträger/-innen stehen täglich vor der Aufgabe, insbesondere dringend benötigten bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, aber gleichzeitig auch die individuellen Wohnbedarfe derjenigen nicht zu vergessen, die sie sich leisten können. Nicht zuletzt in kleineren Kommunen im ländlichen Raum, wo die Nachfrage nach freistehenden Einfamilienhäusern hoch ist, sind die Herausforderungen im Umgang mit dem Schutzgut Fläche besonders groß. Die Kommune als Trägerin der Planungshoheit muss hierbei sowohl Flächensparzielen als auch den lokalen Wohnungsbedarfen gerecht werden.

Doch nicht erst auf kommunaler Ebene wird die Problematik deutlich. Bereits auf Bundesebene zeigt sich, dass die Zielsetzungen konträrer nicht sein könnten. Um den ‚Flächenverbrauch‘ zu reduzieren, soll die tägliche Neuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen bis 2030 auf unter 30 Hektar am Tag reduziert und bis zum Jahr 2050 eine Flächenkreislaufwirtschaft erreicht werden (Bundesregierung 2021: 280; vgl. Abb. 2).

¹ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche#wohnflaeche-pro-kopf-gestiegen> (05.07.2024).

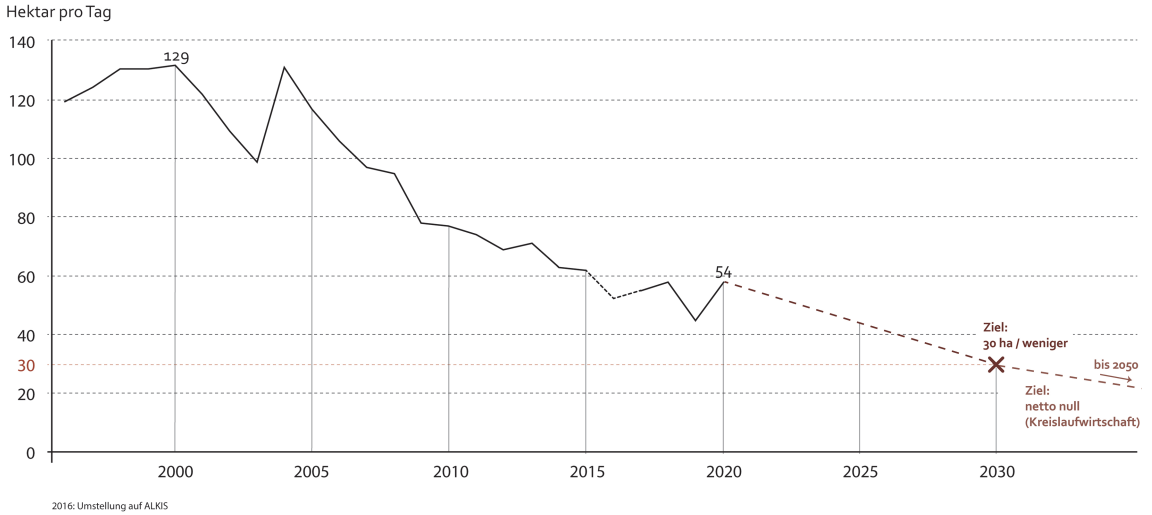


Abb. 2: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche / Eigene Darstellung nach Umweltbundesamt (2023)

Während die Bundesregierung keinen Verteilschlüssel zum 30-ha-Ziel festlegt, obliegt es in unserem föderalen System zunächst den Ländern, dieses zu operationalisieren. In Bayern ergibt sich hier ein Ziel von 5 ha am Tag, Baden-Württemberg arbeitet an der Verankerung eines 2,5-ha-Ziels im Landesentwicklungsplan (Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen 2024)². Eine einheitliche Quantifizierung für die kommunale Planung steht aus.

Kontradiktorisch zu den Flächensparzielen steht das erklärte Ziel der Bundesregierung, zukünftig jährlich 400.000 neue Wohneinheiten schaffen zu wollen, 100.000 davon sozial gefördert, um dem Wohnraummangel entgegenzuwirken (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021: 69). Wie das Flächensparziel stellt auch das Wohnungsbauziel eine pauschal quantifizierte Größe ohne definierten räumlichen Kontext dar. Die Verteilung des benötigten Wohnraums und die entsprechende zugrunde liegende Baulandstrategie muss folglich der jeweiligen kommunalen Ausgangssituation angepasst werden (Bunzel 2022: 7 ff.). Es ist eine zentrale Aufgabe der kommunalen Planung – im Rahmen einer im Gesetzessinn nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung –, Wohnraum dort bereitzustellen, wo der Druck am höchsten ist und die Baulandausweisung an den Stellen zu begrenzen, an denen die Bedürfnisse nicht groß genug sind.

Trotz umfangreicher bestehender und geplanter Maßnahmenpakete sowie finanzieller Unterstützung durch Bund und Länder sind es die Kommunen, die beide Ziele in ihrer täglichen Stadt- und Bauleitplanung vereinen müssen. Dabei stellt sich einerseits die Frage nach dem zur Verfügung stehenden (in)formellen planerischen sowie liegenschaftlichen Instrumentarium und dessen Tauglichkeit für die kommunale Anwendungspraxis sowie andererseits die Frage nach der kommunalen Planungsverantwortung in Bezug auf die Anwendung dieser Instrumente.

2 www.landesentwicklung-bw.de/de/mitmachen/beteiligungen/eckpunktepapier-zum-lep/thema/reduzierung-des-flaechenverbrauchs

Im Zentrum steht hierbei die kommunale Planungshoheit. Diese wird durch die in Art. 28 Abs. 2 GG³ verankerte Selbstverwaltung sichergestellt und ermächtigt die Kommunen dazu, „eine Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen entspricht“.⁴ Dieses Befugnis setzt ein frühzeitiges Einbinden aller – insbesondere politischer – Entscheidungsträger in den Planungsprozess voraus (Reitzig 2022: 52). Komplexer Bestandteil dieses Prozesses ist unter anderem die Abwägung zwischen den Zielkonflikten der flächensparsamen Siedlungsentwicklung gemäß § 1 a Abs. 2 BauGB⁵ einerseits und der dringenden Deckung von „Wohnbedürfnisse[n] der Bevölkerung“ andererseits, die nach § 1 Abs. 6 Nr. 2 und 3 BauGB als Belang in der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind.

2 Rechtlicher Rahmen für das Schaffen von Wohnraum durch Innenentwicklung

2.1 Vom Flächensparen zur Baulandmobilisierung

Dass die Komplexität der beiden Aufgaben Flächensparen und Baulandmobilisierung nur schwer in gesetzliche Vorgaben und Instrumentarien zu übertragen ist, zeigen die zunehmend kürzeren Abstände zwischen den Novellierungen des Baugesetzbuchs, die sich unterschiedlich erfolgreich mit beiden Themen auseinandersetzen. Erstmals stellte die Bodenschutzklausel im Jahr 1987 die flächensparsame Siedlungsentwicklung in den Vordergrund. Erst mit der Umsetzung des „EAG Bau“⁶ wurde der Begriff der Innenentwicklung rechtlich verankert und mit dem „Gesetz zur Erleichterung von Planvorhaben für die Innenentwicklung“⁷ 2007 durch die Einführung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) ein erstes Instrument zur Erleichterung dieser geschaffen (Krautzberger 2008). Eine Ergänzung erfolgte durch das „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung“ im Jahr 2013.

Aktuellere Entwicklungen beschäftigen sich schließlich überwiegend mit der Problematik der Wohnraumbereitstellung und stellen entsprechend neue Instrumente zur Wohnraumschaffung sowie Baulandmobilisierung zur Verfügung. Im Jahr 2017 wurde durch die Einführung des Baugebietstyps „Urbanes Gebiet“ eines der wenigen Instrumente zur Verfügung gestellt, das durch eine erhöhte zulässige städtebauliche Dichte gewissermaßen beiden Zielen dient. Die Möglichkeit der Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

4 BVerwG, Urteil vom 10.09.2015 – 4 CN 8.14 – Rn. 11.

5 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394) geändert worden ist.

6 Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau), im Langtitel „Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien“ vom 24. Juni 2004.

7 Gesetz zur Erleichterung von Planvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006, BGBl. 2006 I Nr. 64.

(§ 13b BauGB) hingegen sorgte wegen des Widerspruchs zur flächensparenden Siedlungsentwicklung von Anfang an für kontroversere Diskussionen, die zwischenzeitlich Gegenstand einer Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht wurden.⁸ Parallel zu dessen Einführung wurde die Liste der Schutzgüter des § 1 Abs. 7a) BauGB um das Schutzgut „Fläche“ ergänzt und damit explizit zum Gegenstand der Umweltprüfung für Bauleitpläne gemacht.

2.2 (Neue) Instrumente durch das Baulandmobilisierungsgesetz

Im Gegensatz zur Sensibilisierung im Umgang mit der Fläche wurde mit dem „Gesetz zur Mobilisierung von Bauland“⁹ 2021 klargestellt, dass „insbesondere [...] die Ausweisung von Flächen für den Wohnungsbau“ eine Begründung für die Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB der Aufstellung von Bauleitplänen sein kann. Damit wurde die Wohnraumschaffung noch einmal in den Fokus der Bauleitplanung gerückt. Als Instrument zur Entwicklung dieser Wohnbauflächen wurde unter anderem § 13b BauGB verlängert und um neue Möglichkeiten zur erleichterten Wohnraumschaffung durch Innenentwicklung ergänzt. Dazu gehören beispielsweise Sektorale Bebauungspläne zur Schaffung geförderten Wohnungsbaus im Innenbereich, Städtebauliche Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung oder der Versuch, die Anwendung von Baugeboten zu erleichtern. Die lange Zeit diskutierte Innenentwicklungsmaßnahme im Sinne einer Satzung für die flächenhafte Anwendung von Baugeboten hat den Weg ins Baulandmobilisierungsgesetz trotz ausführlicher Diskussionen jedoch nicht gefunden. Stattdessen entschied sich der Gesetzgeber für das weniger formelle Instrument der „Städtebaulichen Entwicklungskonzepte zur Stärkung der Innenentwicklung“.

Darüber hinaus soll durch die Änderung der bisherigen Obergrenzen des Maßes der baulichen Nutzung in Orientierungswerte der Begründungsaufwand für das Festsetzen einer höheren städtebaulichen Dichte in Bebauungsplänen verringert und die Nachverdichtung unterstützt werden (Deutscher Bundestag 2020: 16, 20). Dazu kommen Änderungen bestehender Instrumente, wie unter anderem die Erweiterung der Befreiungsmöglichkeiten nach § 31 BauGB zugunsten der Wohnraumbereitstellung, das erleichterte Bauen sowohl im Innen- als auch im Außenbereich durch Ergänzungen in den §§ 34 und 35 BauGB oder die Erweiterung der Vorkaufsrechte.

Insgesamt könnten die instrumentellen Neuerungen der letzten Jahre widersprüchlicher nicht sein (vgl. auch Abb. 3): Während auf der einen Seite Außenbereichsflächen leichter für den Wohnungsbau nutzbar gemacht werden sollen, soll auf der anderen Seite der Eingriff ins Eigentum für eine einfachere Innenentwicklung gestärkt werden. Dies nimmt die Kommunen als Trägerinnen der Planungshoheit deutlich stärker in die Verantwortung und stellt vor allem kommunale Entscheidungsträger/-innen in Politik und Verwaltung vor neue Herausforderungen.

⁸ BVerwG, Urteil vom 18.07.2023 – 4 CN 3.22.

⁹ Gesetz zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz) vom 14. Juni 2021, BGBl 2021 I Nr. 33, ausgegeben am 22. Juni 2021.

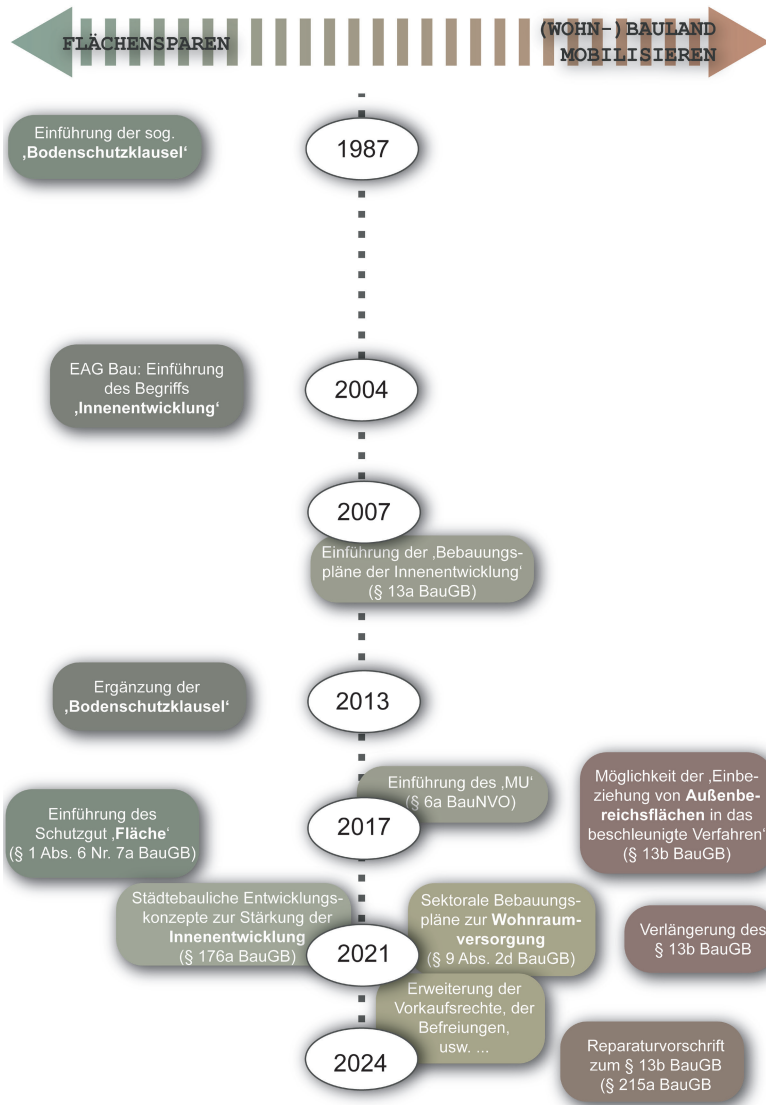


Abb.3: Thematische Schwerpunkte der BauGB-Novellierungen in den letzten Jahrzehnten / Eigene Darstellung

3 Der Misserfolg des beschleunigten Verfahrens zur Aufstellung von Bebauungsplänen im Außenbereich

3.1 Eingriff ohne Ausgleich

Einer der größten im Planungsrecht verankerten Widersprüche zum Flächensparen bzw. zur Innenentwicklung liegt wohl in der 2017 erfolgten Einführung des § 13b BauGB, der durch das Baulandmobilisierungsgesetz 2021 zunächst verlängert wurde.

Erklärtes Ziel war die Beschleunigung der Wohnraumbereitstellung, weshalb für die hierdurch in Anspruch genommenen Flächen gemäß § 13b S. 1 BauGB „die Zulässigkeit von Wohnnutzung“ zu begründen ist.

Nach dem Gesetzestext handelt es sich hierbei um eine zulässige Grundfläche von weniger als einem Hektar. Durch die Festsetzung verdichteten Wohnungsbaus hätte in einem solchen Baugebiet theoretisch bezahlbarer Wohnraum entstehen können, wie ihn die Gesetzgebung beabsichtigte. Genauso fänden in einem solchen Gebiet aber auch rund 130 freistehende Einfamilienhäuser Platz. Hinsichtlich aller Erleichterungspotenziale, die das Verfahren bietet, sind die kumulativen Auswirkungen von Flächenentwicklungen in dieser Größenordnung folglich nicht unbedeutend – insbesondere vor dem Hintergrund der fehlenden Pflicht zum Eingriffsausgleich. Auch die fehlende Notwendigkeit zur Änderung des Flächennutzungsplanes, da hier lediglich die Anpassung im Wege der Berichtigung (§ 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB) genügte, ist bedenklich. Um die Auswirkungen des Instruments zu untersuchen, hat das Umweltbundesamt deshalb in einer Stichprobenuntersuchung kurz nach Einführung des Paragraphen dessen Anwendung in der Praxis näher betrachtet.

Per Definition handelte es sich nach § 13b S. 1 BauGB um Flächen, „die sich an den Zusammenhang bebauter Ortsteile anschließen“. Faktisch sind damit Arrondierungsflächen gemeint, die zuvor in den meisten Fällen Grün- oder Ackerland waren und damit meist eine höhere ökologische Wertigkeit aufweisen als bereits bebaute oder Innenbereichsflächen (Frerichs/Hamacher/Simon et al. 2020: 46). Durch den Wegfall der Pflicht zur Umweltprüfung und den damit nicht zwingend erforderlichen Eingriffsausgleich konnten wertvolle Flächen unwiederbringlich verloren gehen. Die Abwägung zwischen einem verantwortungsvollen Umgang mit Natur und Umwelt und der Wohnraumbereitstellung um jeden Preis oblag hier der kommunalen Planungshoheit. Die Untersuchung zeigt, dass die Umweltaspekte im Rahmen der Abwägung von vielen Kommunen nachrangig behandelt wurden und in rund der Hälfte der erhobenen Verfahren keinerlei Auseinandersetzung mit Umweltbelangen stattfand. Mit der Absicht, kostengünstigen Wohnraum schaffen zu wollen, seien Kompensationsmaßnahmen nicht finanzierbar, gaben die Kommunen an (Frerichs/Hamacher/Simon et al. 2020: 48).

3.2 Bezahlbarer Wohnraum oder doch das Einfamilienhaus?

Betrachtet man den Wohnraum näher, der durch das Verfahren nach § 13b BauGB bereitgestellt wurde, lässt sich feststellen, dass der Fokus regelmäßig nicht auf verdichtetem und bezahlbarem Wohnraum liegt. Die meisten dieser Bebauungspläne beinhalten eine klassische Einfamilienhausbebauung, gefolgt von Reihen- oder Kettenhäusern (Frerichs/Hamacher/Simon et al. 2020: 44). Auffällig ist außerdem, dass das Instrument in den Kommunen mit dem höchsten Wohnungsdruck nur geringe bis keine Anwendung fand. Alle befragten Kommunen mit mehr als 500.000 Einwohnerinnen/Einwohnern gaben an, zum Befragungszeitpunkt noch keinen Bebauungsplan im Außenbereich im beschleunigten Verfahren durchgeführt zu haben, bei den Städten mit 100.000 bis 500.000 Einwohnerinnen/Einwohnern waren es nur wenige, die bereits Verfahren nach § 13b BauGB eingeleitet haben. Vor allem kleinere Kommu-

nen im ländlichen Raum, die statistisch ein deutlich geringeres Wohnraumdefizit aufweisen, gaben an, dass die Einführung des § 13b BauGB für sie eine Erleichterung der Flächenaktivierung darstellte (Frerichs/Hamacher/Simon et al. 2020: 53 ff.). Vergleicht man die Verteilung der Anwendungshäufigkeit innerhalb Deutschlands, fällt auf, dass die Anwendungstendenzen für den § 13b BauGB vor allem in Süddeutschland groß waren (Frerichs/Hamacher/Simon et al. 2020: 24).

Für Baden-Württemberg wurde im August 2020 eine nähere Untersuchung der einzelnen Verfahren durch die Regierungspräsidien durchgeführt. Insgesamt wurden bis zu diesem Zeitpunkt etwa 860 Verfahren eingeleitet, knapp ein Drittel davon in Kraft gesetzt. Knapp zwei Drittel der Bebauungspläne befanden sich hierbei per Definition des Landesentwicklungsplans im „Ländlichen Raum im engeren Sinne“, das heißt, in Gebieten mit ohnehin geringer Siedlungsdichte (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg 2020: 2 f.). In diesen Bereichen werden durch die Aufstellung von Bebauungsplänen im beschleunigten Verfahren besonders häufig Zulässigkeitsvoraussetzungen für Einfamilien- und Doppelhäuser geschaffen. Zwar wären vergleichbare Festsetzungen auch in Bebauungsplänen zu erwarten, die im Regelverfahren aufgestellt werden, jedoch wird hierdurch die Bereitstellung solch flächenintensiven Wohnraums begünstigt, ohne dabei eine Umweltprüfung bzw. einen Eingriffsausgleich durchführen zu müssen. Darüber hinaus fällt auf, dass sich etwa die Hälfte der Geltungsbereiche in Gebieten mit „entspannten Wohnungsmärkten“ befindet, für die eine nur leicht steigende Wohnraumnachfrage prognostiziert wird, jedoch kein akuter Bedarf vorliegt (Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg 2020: 8 f.).

3.3 § 13b BauGB – oder doch § 215a BauGB?

Während das beschleunigte Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen für den Außenbereich zunächst nur befristet ins Baugesetzbuch aufgenommen wurde, wurde die Anwendungsmöglichkeit durch das Baulandmobilisierungsgesetz 2021 verlängert, sodass Satzungsbeschlüsse theoretisch bis Dezember 2024 möglich gewesen wären (§ 13b Satz 2 BauGB). Unter Berücksichtigung beschriebener Studienergebnisse, aus denen eindeutig hervorgeht, dass durch das Instrument überwiegend Wohlstandsbegehrlichkeiten und nicht Wohnraumdefizite befriedigt werden, war diese Verlängerung bereits 2021 nicht nachvollziehbar.

Dazu kommt die fehlende Konformität mit geltendem EU-Recht. Nach EU-Richtlinie (Art. 3 Abs. 1 RL 2001/42EG) sind bestimmte „Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, [...] einer Umweltprüfung“ (Art. 3 Abs. 1 RL 2001/42EG) zu unterziehen. Da es sich im Zusammenhang der Bebauungspläne, die nach § 13b BauGB aufgestellt wurden, in vielen Fällen um ökologisch sensible Flächen handelt (Frerichs/Hamacher/Simon et al. 2020: 46), widerspricht die Annahme, dass es sich nicht um erhebliche Umweltauswirkungen handle und die Umweltprüfung entfallen könne, dem geltenden EU-Recht.

Entsprechend entschied auch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 18. Juli 2023. Ein alleiniges Erfüllen der Voraussetzungen zur Anwendung des beschleunigten Verfahrens, wie beispielsweise die Größenschwelle oder der Anschluss an im Zusammenhang bebaute Ortsteile, reiche nicht aus, um erhebliche Umweltauswirkungen ausschließen zu können.¹⁰ Um Kommunen bei bereits begonnenen Verfahren Rechtssicherheit zu verschaffen, hat der Gesetzgeber im Rahmen des „Gesetzes für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze“ im Januar 2024 eine Art „Reparaturvorschrift“ erlassen. Diese ermöglicht es, unwirksame Verfahren zu wiederholen und die Bebauungspläne damit in Kraft zu setzen. Sowohl das Zu-Ende-Führen als auch das Wiederholen eines Verfahrens setzen voraus, dass eine Vorprüfung zu dem Ergebnis kommt, dass keine erheblichen Umweltauswirkungen bestehen (§215a BauGB).

Der Gesetzgeber schuf durch diese „Reparaturvorschrift“ für die Kommunen Rechtssicherheit hinsichtlich Verfahren, für die die Vorprüfung negativ ausfiel. Auch beachtliche Fehler im Falle einer Vorprüfung mit dem Ergebnis erwartbarer Umwelteinwirkungen konnten geheilt werden. Zum Umgang mit daraus resultierenden stets beachtlichen Fehlern in der Berichtigung von Flächennutzungsplanungen machte das Gesetz jedoch keine eindeutige Aussage (Kukk 2024).

Wenngleich der Gesetzgeber darauf abzielte, „den Mehraufwand für die Betroffenen so gering wie nach dem Europarecht möglich zu halten“ (Deutscher Bundestag 2023a: 91), zeigt dieses rechtliche Tauziehen um ein fragwürdiges Instrumentarium, wie sehr der Gesetzgeber die Verantwortung im Umgang mit dem Schutzgut Fläche auf kommunale Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger abwälzt. Fraglich ist dabei, ob insbesondere von kleineren Kommunen erwartet werden kann, umweltbezogene Belange abzuwägen, zu deren rechtssicherer Verankerung der Bundesgesetzgeber nicht in der Lage war.

4 Empirische Untersuchung der Anwendungspraxis von Instrumenten zur Wohnraumschaffung durch Innenentwicklung

4.1 Methodik der Befragung

Um der Frage nach der Verantwortung von Kommunen und kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger vor allem im Hinblick auf die Anwendung der Instrumente für eine flächensparsame Wohnraumschaffung nachzugehen, wurden von der Autorin im Rahmen ihrer Dissertation unterschiedliche gesamtstädtische Strategien verglichen und eine deutschlandweite Befragung zur Anwendung von planungsrechtlichen Instrumenten zur Wohnraumschaffung durchgeführt.

Da bereits durch die Untersuchung gesamtstädtischer Strategien deutlich wurde, dass die deutschen Großstädte mit ihren Baulandstrategien und ähnlichen Grundsatzbeschlüssen das verfügbare planungsrechtliche Instrumentarium in großen Teilen aus-

¹⁰ BVerwG, Urteil vom 18.07.2023 – 4 CN 3.22.

schöpfen, wurde im Rahmen der quantitativen Befragung der Fokus auf kleinere und mittlere Kommunen mit Wohnungsdruck gelegt. Kriterium zur Auswahl der Kommunen war neben einer Größe zwischen 5.000 und 65.000 Einwohnerinnen/Einwohnern die Nähe zu einem der Ballungszentren mit den zum Zeitpunkt der Befragung (Oktober 2022) höchsten Mieten in Deutschland (München, Frankfurt am Main, Berlin/Potsdam, Stuttgart, Freiburg, Düsseldorf, Mainz, Heidelberg/Mannheim/Karlsruhe und Hamburg)¹¹. Befragt wurden insgesamt 190 Kommunen mit einer Rücklaufquote von 65 Prozent (n=111).

4.2 Wohnraumschaffung durch Innenentwicklung in der Planungspraxis

Eines der Themenfelder, das im Rahmen der Befragung eine Rolle spielte, war die Frage nach dem Umgang mit Innenentwicklungspotenzialen. Hierfür muss zunächst klar gestellt werden, dass der unterschiedliche Erfolg der Innenentwicklung in den deutschen Städten stark von der jeweiligen Ausgangssituation und den vorhandenen Flächenpotenzialen sowie den personellen Ressourcen abhängt (Isselmann 2022: 24). Die Universitätsstadt Tübingen beispielsweise konnte jahrzehntelang eine konsequente Innenentwicklung betreiben, weil viele größere Konversionsflächen entwickelt werden konnten¹². Zwischenzeitlich sind solche zusammenhängenden Flächenpotenziale durch die zunehmende Konversion von Brachflächen in vielen Städten jedoch begrenzt, sodass der Fokus unweigerlich auf die kleinteilige Innenentwicklung gelegt werden muss (BBSR 2021: 25).

Die Konfliktfelder im Kontext der Innenentwicklung sind dabei vielfältig. Neben endlichen infrastrukturellen Kapazitäten spielen häufig nachbarschaftliche Proteste oder das Nichtvorhandensein von Flächen eine Rolle (Isselmann 2022: 24). Im Rahmen der Befragung gab über die Hälfte (n = 54 / 101) der Kommunen an, dass schwierige Eigentümerstrukturen ein wesentliches Hemmnis der Wohnraumschaffung durch Innenentwicklung darstellen, gefolgt von der mangelnden Akzeptanz durch Anwohner/-innen (rund 44 Prozent; n = 44 / 101). Aber auch der planerische Aufwand für die Verwaltung selbst stellt für fast ein Drittel der Gemeinden (n = 33 / 101) eine Hürde dar (vgl. Abb. 4).

Die Kommunen wurden jedoch nicht nur nach den exogenen Faktoren der Innenentwicklung gefragt, sondern auch danach, inwieweit sie selbst die Erfassung und Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen vorantreiben. Dabei stellt das Baulückenkataster das meistgenutzte Instrument dar (n = 50 / 105). Ein Drittel (n = 35 / 105) der Kommunen gab jedoch an, dass keinerlei Erfassung und Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen erfolgt (vgl. Abb. 5).

11 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1885/umfrage/mietpreise-in-den-groessten-staedten-deutschlands/> (18.10.2022).

12 <https://www.tuebingen.de/1538.html#/8330> (29.04.2024).

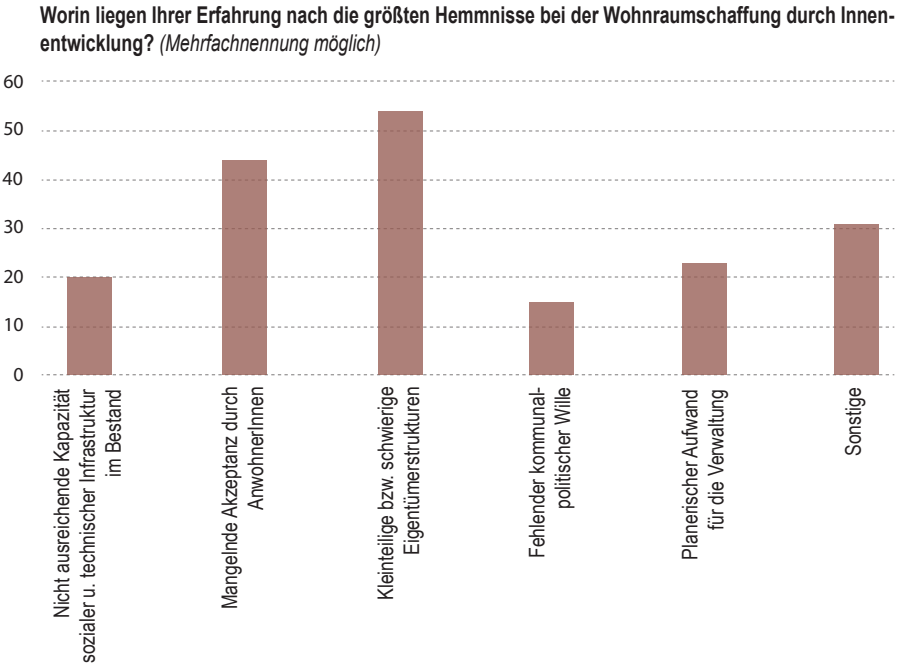


Abb. 4: Hemmnisse bei der Wohnraumschaffung durch Innenentwicklung / Quelle: Eigene Befragung 2022

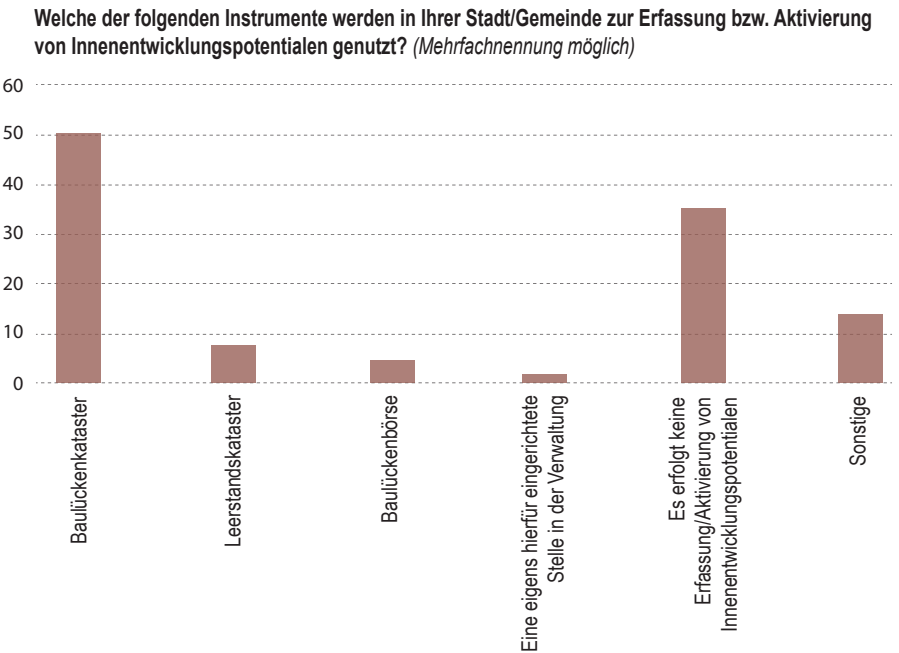


Abb. 5: Erfassung und Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in der Praxis / Quelle: Eigene Befragung 2022

5 Potenziale des Baugebots für eine kleinteilige Baulandmobilisierung

5.1 Das Baugebot und seine Drohkulisse

Insbesondere hinsichtlich der schwierigen Eigentümerstrukturen im Innenbereich und der fehlenden Mitwirkungsbereitschaft von Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern bei der Entwicklung unbebauter Grundstücke mit vorhandenem Bebauungspotenzial, könnte in der Theorie das Baugebot die Lösung aller Probleme darstellen. Immerhin gilt es als eines der schärfsten Instrumente, wenn es um die Mobilisierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale geht. Die Gemeinde befindet sich hier rechtlich gesehen in einer relativ starken Position, da die Eingriffsmöglichkeiten ins private Eigentum theoretisch groß sind.

Mit einem Verwaltungsakt kann die Kommune den Eigentümer bzw. die Eigentümerin eines Grundstücks dazu verpflichten, „innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist 1. sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder 2. ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans anzupassen“ (§ 176 Abs. 1 BauGB). Gleiches gilt für den unbeplanten, nach § 34 BauGB zu beurteilenden Innenbereich, wo, insbesondere zum Zweck des Baulückenschlusses, Baugebote auf un- oder nur geringfügig bebauten Grundstücken angeordnet werden können (§ 176 Abs. 2 BauGB). In ersterem Fall kann die Gemeinde seit der Novellierung 2021 ferner ein bestimmtes, im Rahmen des Bebauungsplans zulässiges Maß an baulicher Nutzung anordnen, um eine gewisse städtebauliche Dichte durch das Baugebot sicherzustellen (§ 176 Abs. 1 Nr. 3 S. 2).

Voraussetzung für die Anordnung eines Baugebots ist immer eine städtebauliche Erforderlichkeit, die unter anderem durch dringende Wohnbedarfe der Bevölkerung begründet sein kann (§ 175 Abs. 2 BauGB). Darüber hinaus muss die durchzuführende Baumaßnahme für die Eigentümerin bzw. den Eigentümer wirtschaftlich zumutbar sein. Jedoch setzt das Gesetz vor dem eigentlichen Verwaltungsakt eine informelle Auseinandersetzung mit der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer voraus, in der die Gemeinde diese/diesen berät. Ist er oder sie wirtschaftlich nicht in der Lage, das Grundstück zu bebauen, kann er oder sie die Übernahme dessen von der Gemeinde verlangen (§ 176 Abs. 4 BauGB), die dann für eine Bebauung zu sorgen hat. Kommt die Eigentümerin bzw. der Eigentümer dem angeordneten Baugebot nicht nach, kann die Kommune den Eigentümer bzw. die Eigentümerin als Ultima Ratio enteignen (vgl. § 176 Abs. 9 i.V.m. § 85 Abs. 1 Nr. 5 BauGB). Zumindest in der Theorie bietet das Baugebot demzufolge alle rechtlichen Möglichkeiten für eine intensive Entwicklung erschlossener und baureifer Grundstücke im Siedlungsbestand.

5.2 Das Baugebot in der Praxis am Beispiel Tübingen

In der Anwendungspraxis ist das Baugebot aufgrund seiner vielen rechtlichen Hemmnisse und des aufwendigen Verfahrens für eine vergleichsweise geringe Baulandaktivierung allerdings kein sehr beliebtes Instrument. In der Kommunalbefragung wurde

dies bestätigt. Über 80 Prozent der Kommunen gaben an, in den letzten zehn Jahren kein Baugebot erlassen zu haben; nur zwei Prozent haben dadurch erfolgreich Grundstücke aktiviert.

Die Universitätsstadt Tübingen hingegen war damit in den letzten Jahren mutiger und erfolgreicher. Um un- oder untergenutzte Grundstücke, auf denen eine schnelle Bebauung möglich wäre, zu aktivieren, wurde zunächst im kommunalen Gremium über Baugebote diskutiert. 2018 beschloss der Stadtrat dann, von den 550 Eigentümerinnen/Eigentümern der Grundstücke mit Bebauungspotenzial 240 anzuschreiben und unter Androhung eines Baugebots zu einer Bebauung des Grundstücks aufzufordern (Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh et al. 2023: 62).

Der Gegenwind seitens der Eigentümerinnen/Eigentümer und der Bevölkerung war enorm und löste in der Folge bundesweite Diskussionen über das Instrument aus. Auf das Tübinger Anschreiben meldeten sich schließlich zwei Drittel der Eigentümerinnen/Eigentümer zurück, ein Drittel davon mit der Bereitschaft, das Grundstück zu bebauen (Bunzel/Coulmas/Frölich von Bodelschwingh et al. 2023: 62). Von einer stadtweiten Durchsetzung des Baugebots sah die Verwaltung bislang ab und gab anderen, weniger kontroversen Instrumenten zur Baulandentwicklung den Vorrang. Im Ergebnis konnten bis Sommer 2022 rund 10 Prozent der vorhandenen Baulücken mobilisiert werden. Insbesondere die Sensibilisierung von Eigentümerinnen/Eigentümern und Bürgerinnen/Bürgern sowie die Botschaft, dass Eigentum verpflichtet, hatte dabei Signalwirkung und kann als Erfolg betrachtet werden.¹³

Setzt man die Baulandmobilisierung aber ins Verhältnis zum Aufwand, den die Universitätsstadt betrieben hat, so liegt unter Berücksichtigung der Befragungsergebnisse, wonach der planerische Aufwand für rund ein Drittel der Kommunen eine Hürde der Innenentwicklung darstellt, die Annahme nahe, dass ein solcher Aufwand insbesondere für kleinere Kommunen kaum zu leisten ist.

5.3 Erleichterungspotenziale in der Anwendung des Baugebots durch das Baulandmobilisierungsgesetz

Um die Umsetzung von Baugeboten für die Städte und Gemeinden praktikabler zu gestalten, versprach das Baulandmobilisierungsgesetz erweiterte Anwendungsmöglichkeiten, unter anderem durch die Einführung von sogenannten „Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt“, die der Begründung von Baugeboten dienen sollen (DStGB/Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte 2022). Per Landesverordnung können eben solche Gebiete ausgewiesen werden, die gemäß § 176 Abs. 1 Nr. 3 BauGB eine Anordnung von Baugeboten seitens Kommune rechtfertigen. Die Länder werden dabei ermächtigt, geltend bis zum 31. Dezember 2026, Gebiete zu bestimmen, in denen eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen nicht mehr gewährleistet ist (§ 201a BauGB). Voraussetzungen sind eine bundesweit überdurchschnittliche Mietbelastung oder der überdurchschnittliche Mietanstieg, ein Bevölkerungsanstieg, dem die Neubautätigkeit nicht gerecht wird oder geringer Leerstand bei

13 Interview mit Cord Soehlke, Baubürgermeister der Universitätsstadt Tübingen, am 14. Juli 2022.

hoher Wohnraumnachfrage. In der Theorie klingt diese Verordnungsermächtigung dahingehend sinnvoll, dass die Kommunen in ihrer Verantwortung zur Wohnraumschaffung Unterstützung von den jeweiligen Landesregierungen erfahren, um unter anderem die Anwendung von Baugeboten leichter zu rechtfertigen. Vorauszusetzen ist allerdings, dass die jeweiligen Länder ihre Verordnungen auf den Weg bringen, was bislang noch nicht in allen Bundesländern geschehen ist. Stand November 2023 haben lediglich zehn von 16 Bundesländern Verordnungen nach § 201a BauGB erlassen (Deutscher Bundestag 2023b: 2).

Neben der beabsichtigten Anwendungserleichterung für die Kommunen hat die Gesetzgebung gleichzeitig die Rechte der Eigentümerseite gestärkt. Bis zum 23. Juni 2026 hat die Kommune von der Anordnung eines Baugebots abzusehen, wenn einer Eigentümerin bzw. einem Eigentümer die „Durchführung des Vorhabens aus Gründen des Erhalts der Entscheidungsbefugnis über die Nutzung des Grundstücks für seinen Ehegatten oder eine in gerader Linie verwandte Person nicht zuzumuten ist“ (§ 176 Abs. 3 Nr. 1 BauGB). Hierdurch wird die Anordnung eines Baugebots für die Kommunen deutlich erschwert, da sich Eigentümerinnen und Eigentümer in der stärkeren Position befinden, sobald sie glaubhaft machen können, dass entsprechende Familienmitglieder gegebenenfalls beabsichtigen, das Grundstück auf lange Sicht baulich zu nutzen. Man kann bei den Änderungen im Rahmen der Novellierung daher in Summe eher von einer rechtlichen Präzisierung des Baugebots als von einer erleichterten Anwendung für die Kommunen sprechen.

5.4 Die Innenentwicklungsmaßnahme als Lösung für ein flächenhaftes Baugebot?

Das Beispiel Tübingen zeigt, wie hoch die Hürden für die Anordnung von Baugeboten sind. Entsprechende Hemmnisse sind für jedes einzelne Baugebot individuell zu bewältigen, da ein Zusammenfassen mehrerer Baugrundstücke oder Vorhaben zu einem Baugebot nicht zulässig ist.¹⁴ Das könnte sich zukünftig durch eine sogenannte Innenentwicklungsmaßnahme, die verteilt liegende Grundstücke mit Entwicklungspotenzial im Sinne des Baugebots zu einer Maßnahme zusammenfasst, ändern. Im Koalitionsvertrag der Ampelregierung steht das Prüfen der „Einführung eines Innenentwicklungsmaßnahmegebiets“ (SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP 2021: 93) auf der Agenda.

Ob diese tatsächlich erfolgt und wie sie ausgestaltet werden kann ist bislang offen. Um eine mögliche Anwendungspraxis bewerten zu können, wurde das Instrument im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) 2018 bereits in seiner grundlegenden Idee beschrieben und mithilfe mehrerer Modellkommunen getestet.

Für Gebiete, denen eine besondere Bedeutung zukommt und für die eine Auslastung bestehender sozialer und technische Infrastrukturen nicht gegeben ist, wurde hier ein dreistufiges Verfahren ausprobiert, das zur sozialen Stabilität eines Gebiets beitragen

¹⁴ BVerwG, Urteil vom 11.04.1991 – 4 C 7/90.

und dessen Nutzungsmischung, Stadtstruktur bzw. Stadtgestalt verbessern sollte. Das Verfahren sieht zunächst eine Vorprüfung der potenziellen Grundstücke, die bebaut werden sollen, vor, um einen Geltungsbereich definieren zu können. Dabei wird neben einer zügigen Durchführung, wie sie auch anderen Instrumenten des besonderen Städtebaurechts immanent ist, insbesondere die Zumutbarkeit für die Eigentümerinnen und Eigentümer geprüft. Dies dient unter anderem dazu, zu ermitteln, ob eine Kooperationsbereitschaft dieser weitere Verfahrensschritte überflüssig machen kann. Im nächsten Schritt folgte im Planspiel die förmliche Festlegung eines Innenentwicklungsmaßnahmegebiets, entweder für einen Bereich mit rechtskräftigem Bebauungsplan oder für den unbeplanten Innenbereich. Durch den anschließenden Verwaltungsakt, der ähnlich funktioniert wie beim Baugebot, allerdings für einen größeren Geltungsbereich, wird das Grundstück schließlich entweder durch den Eigentümer bzw. die Eigentümerin selbst oder im Rahmen eines kommunalen Grundstücksankaufs bebaut. Das letzte Mittel stellt auch hier die Enteignung und Reprivatisierung dar (BBSR 2018a: 21 ff.).

Während hinter diesem möglichen Instrument potenziell zunächst eine Erleichterung durch ein Zusammenfassen von Grundstücken zu einer Maßnahme zu erwarten ist, kritisierten die Modellkommunen den Verwaltungsaufwand und die Verfahrensdauer, die unter Mitwirkungsbereitschaft auf sieben bis acht Jahre, bei fehlender Mitwirkungsbereitschaft der Eigentümerinnen und Eigentümer auf rund 20 Jahre geschätzt wurde. Viele Kommunen gaben an, nicht die personellen Kapazitäten zu haben, ein solches Verfahren umzusetzen. Darüber hinaus wurde der finanzielle Aufwand als Hindernis gesehen, da einige Gemeinden nicht über ein ausreichendes Budget verfügen, um gegebenenfalls Flächen in diesem Umfang ankaufen zu können (BBSR 2018a: 21 ff.).

Auch der formelle Schritt des Verwaltungsaktes bzw. der Enteignung stellte darüber hinaus für einige Gemeinden eine Hürde dar. Ein Lösungsansatz wurde von den Kommunen in einem Automatismus im Sinne einer Enteignungsvorschrift gesehen, durch den die Enteignung im Falle der fehlenden Kooperationsbereitschaft automatisch in Kraft tritt. Ein anderer Vorschlag seitens Planspielkommunen war das Setzen auf ein kooperatives Verfahren ohne Verwaltungsakt (BBSR 2018a: 21 ff.). Letztere Idee widerspräche aber dem Grundgedanken des Baugebots und brächte den Kommunen ein ähnlich geringes Druckmittel wie das Städtebauliche Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung nach § 176a BauGB.

Neben der Ausgestaltung eines solchen möglichen Instruments stellt sich auch hier die Frage nach der kommunalen Anwendungsbereitschaft. Im Rahmen der vorangehend beschriebenen Kommunalbefragung bewerteten nur 16 Prozent der verantwortlichen Planerinnen und Planer das Instrument als geeignet für die flächenhafte Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen (vgl. Abb. 6). Knapp die Hälfte aller Befragten hielt die Innenentwicklungsmaßnahme für ungeeignet, etwa ein Drittel gab an, sich noch nicht damit beschäftigt zu haben.

Viele Befragte kritisierten den politischen Entscheidungswillen in ihrer Kommune als entscheidendes Hemmnis für die Anwendung. Auch die Gesetzgebung, die nach Meinung einiger Verantwortlicher zu eigentümerfreundlich ausgestaltet sei, stehe hierbei

im Weg. Solange kein Zwang zur Innenentwicklung bestünde, sei eine Innenentwicklungsmaßnahme schwer begründbar. Weitere Aspekte waren vor allem der personelle und finanzielle Aufwand, der bereits von den Planspielkommunen kritisiert wurde, sowie die fehlende Rechtssicherheit, insbesondere vor dem Hintergrund der Gebietsgröße.

Halten Sie die Einführung einer sogenannten ‚Innenentwicklungsmaßnahme‘ (Satzung für die flächenhafte Anwendung von Baugeboten) im BauGB für ein geeignetes Instrument zur Aktivierung von Innenentwicklungspotentialen?

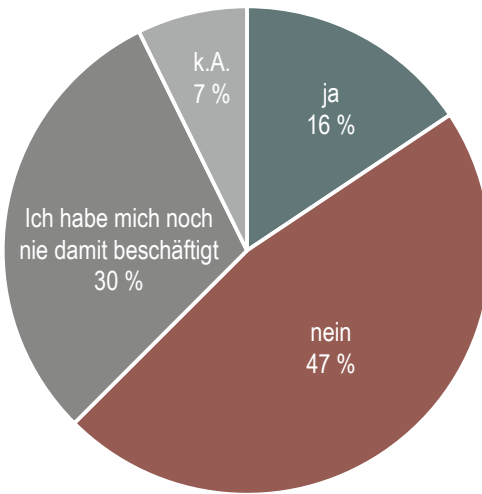


Abb. 6: Bewertung der Innenentwicklungsmaßnahme als geeignetes Instrument zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in Kommunen mit hohen Wohnraumbedarfen / Quelle: Eigene Befragung 2022

Sowohl im Rahmen des Planspiels des BBSR als auch durch die Kommunalbefragung wurde deutlich, dass ein Instrument, das einen solch starken Eingriff ins Grundstückseigentum erlaubt, kaum auf Anwendungsbereitschaft stößt.

6 Perspektiven für die Planungspraxis

Die Betrachtung alter und neuer Instrumente in ihrer Anwendungspraxis zeigt einen wiederkehrenden Konflikt zwischen der dringend benötigten Wohnraumschaffung in prosperierenden Räumen und dem Umgang mit dem Schutzgut Fläche. Dieser Widerspruch wird sowohl in der Gesetzgebung als auch in der kommunalen Planungsverantwortung deutlich.

Die großzügige Ausweisung von Bebauungsplänen im beschleunigten Verfahren im Außenbereich, insbesondere in ländlich geprägten Regionen mit geringem Wohnungsdruck, trotz bestehender europarechtlicher Bedenken, ist eines der Beispiele von Fehlentwicklungen, in denen der Gesetzgeber die Kommunen in der Vergangenheit bestärkte.

Die quantitative Befragung zur Anwendung verschiedenster Instrumente zur Wohnraumschaffung verdeutlicht ebenfalls, dass einige Instrumente nicht ihrem Zweck und den räumlichen Bedürfnissen entsprechend genutzt werden. In verdichteten Räumen mit dringenden Wohnraumbedürfnissen wurden kaum Bebauungspläne nach § 13b BauGB aufgestellt. Ländlich geprägte Räume mit eingeschränktem Wachstum hingegen nutzten das Instrument in den letzten Jahren umso mehr, um neue Bauflächen auszuweisen (Frerichs/Hamacher/Simon et al. 2020; Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg 2020). Auf der anderen Seite ist die Bereitschaft zur Anwendung formeller Instrumente, die auf einen starken Eingriff ins Eigentum ausgelegt sind, gering und die rechtliche Unsicherheit in dieser Hinsicht groß.

Wenngleich das vorhandene planungsrechtliche Instrumentarium den Kommunen gewisse Fehlentwicklungen ermöglicht, wäre es einseitig, die Ursachen in der Gesetzgebung allein zu suchen. Gleichzeitig muss eine verhaltenswissenschaftliche Betrachtung im Umgang mit den Herausforderungen und der Anwendung des verfügbaren Instrumentariums erfolgen.

Die eingangs beschriebene räumliche Ungleichverteilung der Wohnraumbereitstellung und der damit verbundene Mangel in Ballungsräumen bei gleichzeitigem Überhang in vielen ländlich geprägten Räumen beispielsweise begründet sich nicht allein im planungsrechtlichen Instrumentarium, sondern auch in der Verantwortung der kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -träger. Die überproportionale Baulandausweisung in weniger prosperierenden Räumen hat ihren Ursprung in einer Zeit des interkommunalen Wettbewerbs um Einwohnerinnen und Einwohner, aus Sorge vor einer strukturellen Rückentwicklung (Klemme 2009: 58) und prägt bis heute das Verständnis vieler Planungsentscheidungen, insbesondere in ländlich geprägten Gemeinden. Gleichzeitig fällt vielen Kommunen mit Wohnraumdefiziten die Umsetzung von Maßnahmen der Innenentwicklung schwer.

Die Befragung kleinerer und mittlerer Kommunen mit Wohnungsdruck lässt dabei Rückschlüsse auf die kommunale Verantwortung im Hinblick auf die notwendige Innenentwicklung zu. Trotz vorhandener instrumenteller Möglichkeiten verzichteten viele Kommunen auf eine konsequente Erfassung und Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen. Neben fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen wurde in der Befragung insbesondere die fehlende Pflicht zur Innenentwicklung als Grund genannt.

Dabei stünde den Kommunen ein umfangreicher Katalog informellen und konzeptionellen Instrumentariums zur Verfügung, mit dem die Wohnraumschaffung durch Innenentwicklung vorangetrieben werden kann. Neben Zielbeschlüssen als Grundlage für die Bauleitplanung sowie Baulandbeschlüssen bieten sich vielfältige Möglichkeiten zur Ermittlung von Potenzialen an, wie Rahmenplanungen und Wettbewerbe zur Vorbereitung formeller Planungsprozesse und Integrierte Stadtentwicklungskonzepte zur Einbettung von Maßnahmen der Innenentwicklung in ein gesamtstädtisches Konzept (Isselmann 2022: 27 ff.).

Während sich das Baulückenkataster in der Praxis bei den Kommunen, die eine Innenentwicklung forcieren, bereits etabliert hat, was die hier zugrunde liegende Befragung ergeben hat (vgl. auch Bunzel/Hanke/Krusenotto et al. 2023: 8), werden Möglichkeiten wie finanzielle Anreize bislang nicht ausgeschöpft (Bunzel/Hanke/

Krusenotto et al. 2023: 8). Dass hierin Potenzial steckt, vor allem Hemmnisse, die fehlende Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümerinnen und Eigentümern abzubauen, zeigt ein Modellvorhaben der Stadt Trier, in dem durch das Aufzeigen ökonomischer Vorteile von Nachverdichtungsmaßnahmen Eigentümerinnen und Eigentümer motiviert werden konnten, Wohnraum zu schaffen (BBSR 2018b: 12). Ebenso belegt das Tübinger Beispiel, dass das Sensibilisieren von Eigentümerinnen und Eigentümern einen Beitrag zur Innenentwicklung leisten kann. Wenngleich der Aufwand, den die Universitätsstadt betrieben hat, groß war, hatte die Androhung des Baugebots eine Signalwirkung, die die Innenentwicklung vorantrieb und gleichzeitig zum Umdenken anregte.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass für eine flächensparsame Wohnraumschaffung sowohl das richtige planungsrechtliche Instrumentarium als auch die kommunale Verantwortung im Umgang mit diesem notwendig sind. Während die Gesetzgebung den Zwang zur Innenentwicklung so weich formuliert, dass der Umgang mit den beschriebenen Zielkonflikten weitestgehend auf die kommunale Planungshoheit übertragen wird, zeigt die beschriebene Empirie hier eine erhebliche Verhaltensdivergenz in der Wahrnehmung dieser kommunalen Verantwortung. Um den kommunalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern mehr Sicherheit im Umgang mit Hemmnissen der Innenentwicklung zu geben, ist ein Abbau von Widersprüchen in der Gesetzgebung erforderlich. Gleichzeitig müssen Kommunen das besondere Gut ihrer Planungshoheit verantwortungsvoll einsetzen und in der Lage sein, abzuwägen, welcher Instrumenteinsatz die fachlich richtige Antwort auf die jeweils örtlichen Wohnraumfragen darstellt.

Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018a): Planspiel zur Einführung einer „Innenentwicklungsmaßnahme“ („Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“) in das Baugesetzbuch. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2018b): Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in wachsenden Kommunen. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Bonn. = ExWoSt-Informationen 51/1.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2021): Neue Stadtquartiere – Konzepte und gebaute Realität. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 04/2021.

Bundesregierung (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Weiterentwicklung 2021. Kabinettsbeschluss vom 10. März 2021. Berlin.

Bunzel, A. (2022): Bauland mobilisieren und entwickeln. Ein Überblick zu Herausforderungen, Chancen, Zielen, Strategien und Instrumenten. In: DIfU – Deutsches Institut für Urbanistik; vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.): Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau. Berlin, 7-19.

Bunzel, A.; Coulmas, D.; Frölich von Bodelschwingh, F.; Krusenotto, M.; Lau, P.; Strauss, W.-C. (2023): Neue Instrumente der Baulandmobilisierung. Handreichung. Berlin. = Difu-Impulse 2/2023.

Bunzel, A.; Hanke, S.; Krusenotto, M.; Michalski, D. (2023): Baugebote für den Wohnungsbau – von der kooperativen Aktivierung bis zur Anordnung. Arbeitshilfe für die kommunale Praxis. Berlin. = Difu-Impulse 1/2023.

Deutscher Bundestag (2020): Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz). Berlin. = Drucksache 19/24838.

Deutscher Bundestag (2023a): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wohnen, Stadtentwicklung, Bauwesen und Kommunen (24. Ausschuss). Berlin. = Drucksache 20/9344.

Deutscher Bundestag (2023b): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 20/9076. Berlin. = Drucksache 20/9441.

DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund; Redeker Sellner Dahs Rechtsanwälte (2022):

Das neue Baulandmobilisierungsgesetz. Berlin. = Dokumentation 167 des DStGB.

Egner, B.; Grohs, S.; Robischon, T. (2021): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. In: Egner, B.; Grohs, S.; Robischon, T. (Hrsg.): Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Ansätze und Herausforderungen lokaler Politik. Wiesbaden, 1-13.

https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-31027-1_1

Empirica AG (Hrsg.) (2020): Wohnungsmarktprognose 2021/22. Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2030. Berlin. = empirica-Paper 256.

Frerichs, S.; Hamacher, K.; Simon, A.; Prenger-Berninghoff, K.; Witte, A.; Groth, K.-M. (2020): Qualitative Stichprobenuntersuchung zur kommunalen Anwendung des § 13b BauGB.

Ergänzungsbericht zur Evaluierung der praktischen Anwendung der neuen Regelungen der BauGB-Novellen 2011/2013 zur Förderung einer klimagerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die kommunale Bauleitplanung anhand von Fallstudien. Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 93/2020.

Henger, R.; Voigtländer, M. (2021): Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in Großstädten. Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. Köln.

Holm, A.; Regnault, V.; Sprengholz, M.; Stephan, M. (2021): Die Verfestigung sozialer Wohnversorgungsprobleme. Entwicklung der Wohnverhältnisse und der sozialen Wohnversorgung von 2006 bis 2018 in 77 deutschen Großstädten. Düsseldorf. = Working Paper Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung 217.

Isselmann, M. (2022): Innenentwicklung – Strategien und Instrumente zur Aktivierung bestehender Baurechte und anderer Innenentwicklungspotenziale. In: DIfU – Deutsches Institut für Urbanistik; vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.): Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau. Berlin, 23-29.

Klemme, M. (2009): Stadtentwicklung ohne Wachstum. Zur Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung. Empirische Befunde und Folgerungen zu Steuerungsverständnissen und -formen öffentlicher Akteure. Aachen.

Krautzberger, M. (2008): Bodenschutz im städtebaulichen Planungsrecht. Zur Bodenschutzklausel des Baugesetzbuchs. In: Flächenmanagement und Bodenordnung 70 (3), 1-7.

Kukk, A. (2024): § 215a BauGB in Kraft getreten – befristete Hoffnung für Bebauungspläne nach § 13b BauGB?

<https://quaas-partner.de/%C2%A7-215a-baugb-in-kraft-getreten-befristete-hoffnung-fuer-bebauungsplaene-nach-%C2%A7-13b-baugb/> (08.05.2024).

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg (2023): Sparsamer Umgang mit Böden: Versiegelung eindämmen und lenken.

<https://um.baden-wuerttemberg.de/de/umwelt-natur/bodenschutz/flaechenverbrauch> (05.07.2024).

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2020): Ergebnisse der Abfrage bei den Regierungspräsidien zur Anwendungspraxis von § 13b BauGB (Beschleunigtes Verfahren für Wohnnutzungen im Außenbereich). o.O.

Reitzig, F. (2022): Innenentwicklung – Strategien und Instrumente zur Aktivierung bestehender Baurechte und anderer Innenentwicklungspotenziale. In: DIfU – Deutsches Institut für Urbanistik; vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung (Hrsg.): Bauland mobilisieren und schaffen – Strategien und Instrumente für mehr Wohnungsbau. Berlin, 51-62.

SPD; Bündnis 90/Die Grünen; FDP (2021): Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP. Berlin.

Umweltbundesamt (2023): Siedlungs- und Verkehrsfläche.

<https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaechen-boden-land-oekosysteme/flaechen/siedlungs-verkehrsflaechen#anhaltender-flaechenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke-> (29.04.2024).

Autorin

Franziska Nägelein, Studium der Stadtplanung (B.Eng.) sowie der Nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung (M.Eng.) an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen. Von 2017 bis 2024 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen, Doktorandin an der Universität der Bundeswehr in München, Stadtplanerin in der kommunalen Verwaltung. Seit 2022 Mitglied im Forum Nachwuchs der ARL.