



# **POSITIONS- und FORDERUNGSPAPIER**

## **MINDERUNG der FLÄCHENINANSPRUCHNAHME**

Verringerung des Flächenverbrauchs durch Innenentwicklung, gemeindlichen Flächenzugriff im Siedlungsbereich, bauleitplanerische Steuerung und zielführende Anreizsysteme

# Flächenverbrauch in Bayern – Position des Bayerischen Gemeindetags und Forderungen an den Bundes- und Landesgesetzgeber

## I. Problemdarstellung

Flächenverbrauch findet für und durch die gesamte Gesellschaft statt  
Den Gemeinden kommt eine besondere Verantwortung zu  
Die Gemeinden wollen sich innerhalb ihres Siedlungsbereichs entwickeln  
...allein es fehlen die Instrumente  
Brachflächen und Baulücken sind für Jahre vorhanden  
Daraus folgt: Es bedarf eines durchschlagenden Innenentwicklungs- und Flächenspargesetzes

## II. Forderungen an den Bundes- und Landesgesetzgeber. Zugleich Vorschläge für ein Innenentwicklungs- und Flächenspargesetz.

### Themenbereich: Gemeindlichen Flächenzugriff im Siedlungsbereich stärken

1. Gemeindliches Vorkaufsrecht im Siedlungsbereich stärken
2. Baugebot, Instandsetzungsgebot und Rückbaugebot praxisgerecht ausgestalten
3. Abgestufte Entzugsmöglichkeit von Bauruinen schaffen

### Themenbereich: Flächensparende Bauleitplanung ermöglichen

1. Aufhebung von Bebauungsplänen (=Entsiegelung) vereinfachen
2. Entschädigungsrecht entschärfen
3. Tiefgaragenfestsetzungen absichern
4. Festsetzungen zum passiven Schallschutz praktikabler machen, Abwägung stärken
5. Das Baugebot des städtebaulichen Vertrages im Baugesetzbuch verankern
6. Planung vor Privilegierung: Flächenverbrauchende Privilegierung einschränken
7. Innenentwicklungsmaßnahmegebiet wird unterstützt!

### Themenbereich: Steuerrechtliche Anreize schaffen und Förderrecht optimieren

1. Grundsteuer C (zonierte Satzungsrecht) einführen
2. Überführungsbonus bei Hofaufgabe im Innenbereich
3. Entsiegelungsförderung, Rückbauförderung und Entsorgungszuschuss

### Themenbereich: Sonstige Maßnahmen

1. Bauordnungsrechtliche Anforderung an Stellplätze: Ab [75] Stellplätzen zweigeschossig
2. Logistiker und extreme Großflächigkeit fachgesetzlich einhegen
3. Ausgleichsflächen in der Statistik ausweisen

### Abschließende Anmerkung

## I. Problemdarstellung

### **Flächenverbrauch findet für und durch die gesamte Gesellschaft statt**

Nach Zahlen des Statistischen Bundesamtes haben sich die Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland in den vergangenen 60 Jahren mehr als verdoppelt. So wurden in Deutschland beispielsweise im Jahr 2015 täglich rund 61 Hektar (ha) zu Siedlungs- und Verkehrsflächen umgewidmet, meist zu Lasten landwirtschaftlicher Böden sowie der gewachsenen Kulturlandschaft, mithin der Heimat der Menschen in unseren Städten und Gemeinden. Positiv zu bemerken ist, dass sich der tägliche Hektarverbrauch seit den späten 90er Jahren halbiert hat. So lag der Vierjahresdurchschnitt der Jahre 1996 -1999 noch bei rund 120 ha pro Tag. Nur eine leichte Verlangsamung der Siedlungs- und Verkehrsflächeninanspruchnahme in den letzten 20 Jahren ist hingegen in Bayern festzustellen. Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung möchte den täglichen Flächenverbrauch vom heutigen Stand gesehen nochmals halbieren. Das Ziel heißt 30 ha pro Tag in Deutschland. Die bayerischen Städte und Gemeinden stehen hinter dem Ziel eines nachhaltigen Umgangs mit dem endlichen Gut der Fläche. Wenngleich eine strikte Grenze, wie im aktuellen Volksbegehren gefordert, der Lebenswirklichkeit, den Entwicklungen und den Bedürfnissen der Menschen in einem modernen, wachstumsorientierten Rechts- und Sozialstaat nicht gerecht werden kann.

In der Diskussion um das Thema Flächenverbrauch wird gerne „die Gemeinde“, die Gewerbegebiete auf „die grüne Wiese“ setzt, als Ursache der Inanspruchnahme von Verkehrs- und Siedlungsflächen angeführt. Diese Feststellung greift jedoch zu kurz, und die, die sie vortragen, machen es sich zu einfach. Flächenverbrauch in Industrienationen, deren staatspolitisches Ziel es ist, die soziale und ökonomische Wohlfahrt sowie damit verbunden die Bevölkerungszahl zu steigern, fußt vielmehr auf gesamtgesellschaftlichen Gründen: Politisch gewollte steigende Mobilitätsanforderungen der Menschen erfordern Straßen, Bahnlinien, Flugplätze und Parkraum. Das berechtigte und im Sozialstaat unstreitig zu bedienende Wohnbedürfnis einer wachsenden Bevölkerung erfordert die Bereitstellung von Wohnraum. Der Energiebedarf der Menschen sowie die Kreislaufwirtschaft verlangen nach Abbauflächen, Flächen für Leitungen und Energieerzeugungsanlagen sowie Deponien. Die sozial- und wirtschaftspolitische Notwendigkeit des Wirtschaftens, der Güterproduktion sowie der Beschäftigung der Menschen erfordern Standorte hierfür. Die Menschen benötigen für ihren sozialen Lebenszyklus Kindergärten, Schulen, Sportplätze, Schwimmbäder, Bibliotheken, Universitäten, Museen, Altersheime und Krankenhäuser. Schließlich erfordert auch die gesetzlich verankerte Notwendigkeit des naturschutzrechtlichen Ausgleichs an anderer Stelle, als dem Ort des Eingriffs in Natur und Landschaft, die Herausnahme von Aufwertungsflächen aus der landwirtschaftlichen Nutzung und damit ebenfalls einen „Verbrauch“ im Sinne der Flächenverbrauchsstatistiken.

Ein Beispiel mag diesen gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang veranschaulichen: Der dauerhafte Flächenbedarf der ICE-Neubaustrecke, die zwischen Nürnberg und Erfurt gebaut wurde, um

den Menschen eine schnellere Fahrt zwischen München und Berlin zu ermöglichen, beträgt demnach rund 435 ha. Überdies sind rund 990 ha als Ausgleichsflächen vorgesehen. Geht man von der Richtigkeit dieser Zahl aus, so würde eine staatlich veranlasste Maßnahme mit rund 1400 ha in der Statistik zu Buche schlagen (so die Planungsgesellschaft Bahnbau Deutsche Einheit mbH in ihrem Bericht: *„Eine neue Bahn für Thüringen, Deutschland und Europa. Die Eisenbahnneubaustrecke Ebenfeld–Erfurt“*). Mithin dem von der Bundesregierung anvisierten Flächenverbrauch von rund 50 Tagen. Nach Berechnungen des BUND in Bayern sollen allein in Bayern für die ICE-Trasse inklusive Wegeanpassungen und Deponien mindestens 359 ha dauerhaft verbraucht worden sein. Das wären 20 % des bayerischen Jahreskontingentes, welches durch das gegenwärtige Volksbegehren zum Flächensparen gefordert wird. Das Volksbegehren richtet sich allerdings zuvorderst an die planenden Kommunen. Vom Flächenziel des Volksbegehrens würden sodann noch 80% bei den planenden Kommunen verbleiben. Bei einer fiktiven, prosperierenden Wachstumsgemeinde in der Metropolregion Nürnberg oder in Oberbayern mit 5000 Einwohner, die den Wachstums-, Zuzugs- und Wohnraumversorgungsdruck der Region mit abzufangen hat, wären dies ca. 6.000 m<sup>2</sup> Fläche im Jahr. Diese Zahl beinhaltet auch die notwendigen Ausgleichsflächen. Zur „Nettoneuausweisung“ würden z.B. in einer 1.200-Einwohnergemeinde noch ca. 700 m<sup>2</sup> verbleiben. Um sich die Auswirkungen eines derart verknüpften Flächenangebots auf die Kosten des Wohnens auszumalen, bedarf es keiner vertieften betriebswirtschaftlichen Kenntnisse. Die Entwicklung der fiktiven 1.200-Einwohnergemeinde wäre faktisch eingefroren. Geben Sie den Namen Ihrer Gemeinde in das Suchfeld ein: <http://www.flaechenhandel.de/>

Der Algorithmus lehnt sich für Bayern an das Ziel des Volksbegehrens an.

Wer vor diesem Hintergrund allein die Städte und Gemeinden für den Flächenverbrauch in Bayern und in Deutschland verantwortlich macht und meint, die Lösung läge einzig in der Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit, der fährt kein Auto, benötigt keinen Strom, schickt seine Kinder nicht in den Schwimmkurs, hat keine Arbeit, kein Dach über dem Kopf, beteiligt sich nicht am sozialen Leben der Menschen und sorgt sich nicht um die Belange derer, die nach günstigem Wohnraum suchen.

### **Den Gemeinden kommt eine besondere Verantwortung zu**

Nicht von der Hand zu weisen ist selbstverständlich, dass den Gemeinden, als Träger der Planungshoheit, mithin der ihnen zustehenden Kompetenz durch Bebauungsplan, also durch gemeindliche Satzung, Baurecht zu schaffen, eine Sonderrolle beim sparsamen Umgang mit unserer Natur- und Kulturlandschaft zufällt. Der Bayerische Gemeindetag hat dies früh anerkannt. So haben wir uns bereits im Jahr 2003, bei der Gründung des Bündnisses für Flächensparen Bayern, der gemeinsamen Erklärung der Bündnispartner angeschlossen, worin unter anderem folgende Passage zu finden ist:

*„Böden sind eine zentrale Lebens- und Wirtschaftsgrundlage, die auf der Basis des Leitbilds der Nachhaltigkeit auch künftigen Generationen erhalten bleiben muss. [...] Es ist daher notwendig, bei der Siedlungsentwicklung im Rahmen der kommunalen Planungshoheit auf eine verstärkte Nutzung der vorhandenen innerörtlichen Potenziale hinzuwirken, flächensparende Bauweisen und darauf zugeschnittene Infrastrukturen weiter zu entwickeln und innovative Beispiele im Wohnungs- und Gewerbebau bekannt zu machen.“*

### **Die Gemeinden wollen sich innerhalb ihres Siedlungsbereichs entwickeln**

Die Bayerischen Städte und Gemeinden sehen somit einen zentralen Schlüssel zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme seit langer Zeit in

- **der Innenentwicklung,**
- **den hierfür notwendigen bauleitplanerischen Steuerungsinstrumenten,**
- **dem gemeindlichen Flächenzugriff auf Brachflächen im Siedlungsbereich sowie**
- **in zielführenden Anreizsystemen, die zur Mobilisierung nicht genutzter Flächen führen.**

Beleg dafür, dass die bayerischen Städte und Gemeinden selbst von der Sorge um ihre Natur- und Kulturlandschaft umgetrieben werden und ihnen das Prinzip „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ am Herzen liegt, sind zahlreiche Anfragen zur Thematik des Baulückenschlusses, der Brachflächenaktivierung und der Innenentwicklung, die die Geschäftsstelle des Bayerischen Gemeindetags im Laufe des Jahres erreichen. Ein Auszug aus einer der vielen schriftlichen Anfragen mag als Beispiel hierfür stehen:

*„In unserer Gemeinde gibt es ca. 100 baureife Grundstücke, die aber nicht bebaut, sondern vorgehalten werden. Kaufangebote der Gemeinde sind nicht angenommen worden. Im Gemeinderat ist zunächst die Idee einer Baulandsteuer aufgekommen, die aber schnell nach dem Hinweis auf die fehlende Rechtsgrundlage fallen gelassen worden ist. [...] Sehen Sie andere Möglichkeiten, Eigentümer baureifer Grundstücke zur Bebauung oder zum Verkauf an die Gemeinde zu „motivieren“?“*

### **...allein es fehlen die Instrumente**

Die Antwort auf die Anfrage lautet: Das Gesetz kennt kein zielführendes Instrument zur Aktivierung der Fläche. Und damit wird deutlich, vor welches Problem die gegenwärtige Rechtslage die Städte und Gemeinden bei der Aktivierung von Brachflächen stellt. Politik und Gesellschaft fordern Innenentwicklung. Der Gesetzgeber lässt die Städte und Gemeinden mit Blick auf den Instrumentenkasten im Regen stehen.

Doch wenn eine Gemeinde sich nicht nach innen entwickeln kann und sie ein entsprechendes Wohnraumversorgungsproblem hat, so wird sie regelmäßig nach außen gehen müssen. Wenn eine Gemeinde einen vorhandenen Siedlungsbereich nicht bebauen kann und Raum für Arbeit und wirtschaftliche Wertschöpfung geschaffen werden muss, so benötigt sie ebenfalls Flächen am Ortsrand. Wenn eine Gemeinde aus Gründen des Ortsbildes durch die Träger öffentlicher Belange davon abgehalten wird nicht in die Höhe zu bauen, so muss sie schließlich ebenfalls in die Fläche. Auf diese einfache Gleichung kann man die Probleme der Praxis bringen, die durch die gegenwärtige Gesetzeslage generiert werden: **Innenentwicklung und Nachverdichtung wäre Außenbereichsschutz, doch die Instrumente fehlen.**

Dies ist umso verwunderlicher, als der Wille zur Innenentwicklung, zur Brachflächenaktivierung, zur Baulückenschließung und zum damit verbundenen Flächensparen Politik, Verwaltung und Fachverbände in Bund, Land und Gemeinden eint. Das Umweltbundesamt sowie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit benennen in ihren Publikationen als zielführende Strategien und Maßnahmen zum Flächensparen zuvorderst die Förderung von Innenentwicklung und Brachflächenkonversion. Das Bündnis für Flächensparen Bayern widmet Veranstaltungen dem Thema Innenentwicklung. Und die Bundesstiftung für Baukultur stellte eine Fachtagung im Jahr 2017 unter den Titel: „Flächenverbrauch stoppen: Mehr Innenentwicklung durch Baukultur!“. Schließlich verweisen auch die Landratsämter die mit der Planungshoheit ausgestatteten Städte und Gemeinden bei neuen Wohngebietsausweisungen regelmäßig – und zu Recht – auf den Vorrang der Innenentwicklung hin. Eine von den kommunalen Spitzenverbänden, den Naturschutzverbänden sowie den Baukultur- und Heimatpflegeverbänden einvernehmlich geforderte besondere Grundsteuer C auf unbebaute Grundstücke wird in Berlin – aus nicht nachvollziehbaren Gründen – allerdings nicht weiterverfolgt.

Die Innenentwicklungsnovellen der Jahre 2007 und 2013 blieben weitestgehend wirkungslos. Zwar schafften diese den sehr wertvollen § 13a BauGB. Im Übrigen verlieren sich die geschaffenen Vorschriften jedoch in Programmsätzen. Ein wirksames und praxisgerechtes Instrumentarium, welches den Gemeinden einen wirklichen Zugriff auf Innenentwicklungspotentiale verschafft, das ihre Entschlusskraft bei der Überplanung von Brachflächen oder der Aufhebung ungenutzter Bebauungspläne stärkt oder Grundstückseigentümer zur Veräußerung untergenutzter Flächen motiviert, war damit nicht verbunden. Auch andere gesetzgeberische Potentiale, die einen Flächeneinsparereffekt zeitigen würden, wurden nicht verfolgt oder in Angriff genommen.

### **Brachflächen und Baulücken sind für Jahre vorhanden**

Dabei ist in der Tat zuzugeben, dass in Deutschland ein Innenentwicklungspotential in einer Größenordnung von rund 150.000 ha (=1.500.000.000 m<sup>2</sup>) besteht (Innenentwicklungspotentiale in Deutschland. BBSR Sonderveröffentlichung, Bonn, Oktober 2013). Als derartige Innenentwicklungspotentialflächen werden hierbei öffentliche und private Flächen (Brachflächen und Baulücken)

innerhalb der gewachsenen Siedlungsgebiete (nach den §§ 34 und 30 BauGB) angesehen, unabhängig von deren Marktverfügbarkeit und konkreten Nutzungsabsicht. Arrondierungsfläche und Nachverdichtungsmöglichkeiten, d. h. bebaute Flächen, auf denen die Dichte erhöht werden könnte, sind hierbei noch nicht einmal mitgerechnet. Dies bedeutet bildlich veranschaulicht, dass in den rund 11.000 deutschen Städten und Gemeinden **ca. 1. Mio. als Siedlungsfläche nutzbare (Bau)Grundstücke und Brachen mit je 1.500 m<sup>2</sup> Größe zur Verfügung stehen**. Dies entspricht der deutschen Siedlungsflächeninanspruchnahme der Jahre 2008 – 2015 (Statistisches Bundesamt, FS 3 Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, R. 5.1 Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, Wiesbaden). Wobei hierbei selbstverständlich zuzugeben ist, dass sich diese Grundstücke nicht immer dort befinden, wo sie benötigt werden; was die Zahl nicht weniger interessant macht.

### **Daraus folgt: Es bedarf eines durchschlagenden Innenentwicklungs- und Flächenspargesetzes**

Um das vorstehende benannte Innenentwicklungspotential zu heben und um den Städten und Gemeinden die Instrumente in die Hand zu geben, die sie zum Schutz ihrer Kulturlandschaft benötigen würden, bedarf es einer gesetzgeberischen Initiative, je nach Regelungsmaterie in Bund und Land. In zahlreichen Gesprächen mit verantwortlichen Kommunalpolitikern und Experten ermittelte der Bayerische Gemeindetag hierfür zahlreiche konkrete Ideen und daraus abgeleitete Forderungen an den Bundes- und Landesgesetzgeber, durch die eine Aktivierung der vorgenannten Brachflächenpotentiale erreicht werden kann. Diese werden nachfolgend dargestellt. Die Ideen und Forderung sind für eine verbesserte Anschaulichkeit thematisch gegliedert. Es wird jeweils dargelegt, ob der Bundes- oder der Landesgesetzgeber gefordert ist.

## **II. Forderungen an den Bundes- und Landesgesetzgeber. Zugleich Vorschläge für ein Innenentwicklungs- und Flächenspargesetz.**

### **Themenbereich: Gemeindlichen Flächenzugriff im Siedlungsbereich stärken**

#### **1. Gemeindliches Vorkaufsrecht im Siedlungsbereich stärken**

##### **a. Gemeinwohlgrund „Innenentwicklung und Brachflächenschluss“ schaffen**

Für die Ausübung der BauGB-Vorkaufsrechte nach § 24 und § 25 des Baugesetzbuchs durch die Gemeinde, zur Erlangung des gemeindlichen Zugriffs auf ein Grundstück im Verkaufsfall, bedarf es der Angabe eines Gemeinwohlgrundes (Beispiel: „Es handelt sich um ein alternativloses Grundstück für unsere geplante Schule) durch die Gemeinde.

Ein solcher Gemeinwohlgrund besteht nach unserem Dafürhalten sowie nach Ansicht mancher Experten nicht nur dann, wenn die Gemeinde ein konkretes Vorhaben plant, sondern auch, um

eine gehortete, aus Spekulationszwecken veräußerte Baulücke schlichtweg der Bebauung zuzuführen. Nach anderen Stimmen ist die Ausübung eines solchen „Baulückenvorkaufsrechts“ zur (schlichten) Baulückenschließung, mit dem Ziel des Flächensparens im Außenbereich, allerdings nur dann durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt, wenn die Bebauung „alsbald“ – z. B. bei dringendem Wohnbedarf – erforderlich ist.

Anders gewendet: Wenn eine Gemeinde einen dringenden Wohnbedarf nachweisen kann, in der Gemeinde eine hohe Baulückenanzahl „gehörtet“ wird und die Bebauung der Baulücken „aus städtebaulichen Gründen“ erforderlich ist, kann die Ausübung eines „Baulückenvorkaufsrechts“ im gut begründeten Einzelfall gerechtfertigt sein. Diese Begründungsanforderung ist jedoch von relativ komplexer Natur, so dass sie von den Gemeinden zu Recht gescheut wird.

Durch eine relativ einfache Klarstellung im Gesetz könnte man die Wertentscheidung des § 1a Abs. 2 BauGB für das Vorkaufsrecht fruchtbar machen und den **Vorrang der Innenentwicklung** und die **Brachflächenaktivierung** zum Gemeinwohlbelang erklären. Dies würde die Praxis entsprechend agierender Städte und Gemeinde rechtlich absichern und auch andere Gemeinden dazu veranlassen, Vorkaufsrechtssatzungen über baulückenbelastete Gebiete zu legen, bzw. das allgemeine Vorkaufsrecht an Baulücken mit dem Ziel der Baulückenaktivierung auszuüben. Anders gewendet: Nicht nur die Ausübung des Vorkaufsrechts für ein dringend benötigtes, alternativloses und gemeinnütziges Bauprojekt (Kindergarten, Schule, sozialer Wohnungsbau) würde sodann die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts rechtfertigen, sondern auch die Tatsache, dass eine gehortete Baulücke an sich einen städtebaulichen Missstand darstellt und schlichtweg bebaut werden soll.

**Im Ergebnis** führt ein solcher Ansatz dazu, dass ein Grundstückskäufer sich zur Abwendung des gemeindlichen Vorkaufsrechts zu einer **Bauverpflichtung** mit vormerkungsgesichertem Ankaufsrecht der Gemeinde bewegen lassen würde, was die Grundstückshortung unterbricht. Die Eingriffsschwelle in das Eigentum des Privaten würde sich im Ergebnis als sehr gering darstellen, weshalb eine derartige Gesetzesergänzung eine besonders milde Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums darstellt. Die Brachfläche, die Hortungsfläche, das Enkelgrundstück und das Spekulationsgrundstück würden damit durch das Gesetz als „städtebaulicher Missstand“ anerkannt. Das Ziel ihrer Bebauung würde auf Ausübungsebene per se einen „Allgemeinwohlbelang“ darstellen. Mit Blick auf § 1a Abs. 2 BauGB könnte man dies auch lediglich als gesetzliche Klarstellung verstehen.

Ein Vorschlag für eine einfache Ergänzung des Gesetzes, die sich an die Bundesgesetzgeber richtet, lautet wie folgt:

§ 24 Abs. 3 BauGB

(3) Das Vorkaufsrecht darf nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Das städtebauliche Ziel des Schließens von Baulücken und die damit verbundene Brachflächenaktivierung stellt einen Gemeinwohlbelang im Sinne des Satzes 1 dar. Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts hat die Gemeinde den Verwendungszweck des Grundstücks anzugeben.

§ 25 Abs. 1 Nr. 2 BauGB

(1) Die Gemeinde kann

1. im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durch Satzung ihr Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken begründen;
2. in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnen, an denen ihr ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht. Städtebauliche Maßnahmen können auch das Schließen von Baulücken und die damit verbundene Brachflächenaktivierung sein.

### **b. Ausweitung des Vorkaufsrechts auf Mischgebietsflächen**

Ein weiteres Problem, welches sich den Gemeinden bei der Ausübung des Vorkaufsrechts im Siedlungsbereich häufig stellt, liegt darin, dass das Vorkaufsrecht tatbestandlich auf potentielle Wohnbauflächen beschränkt ist.

Ein weitere Idee, die es den Gemeinden erleichtern könnte, Zugriff auf unbebaute Baulücken im Siedlungsbereich zu erlangen, besteht demnach in der tatbestandlichen Ausweitung des Vorkaufsrechts auf Mischgebiete. Notwendig wäre hierfür schlichtweg die Streichung eines Wortes in § 24 Abs. 1 Nr. 6 BauGB:

§ 24 Abs. 1 Nr. 6

(1) Der Gemeinde steht ein Vorkaufsrecht zu beim Kauf von Grundstücken

6. in Gebieten, die nach § 30, 33 oder 34 Abs. 2 vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind, sowie ...

### **c. Verlängerung der Ausübungsfrist auf drei Monate**

Schließlich empfehlen wir eine Verlängerung der Ausübungsfrist aus § 28 Abs. 2 Satz 1 BauGB von zwei auf drei Monate. So ist es den Beschlussgremien kleinerer und mittlerer Städte und Gemeinden innerhalb von zwei Monaten häufig nicht möglich, die notwendigen Ermittlungen anzustellen, um über den Ankauf einer Baulücke zu entscheiden.

## **2. Baugebot, Instandsetzungsgebot und Rückbaugebot praxisgerecht ausgestalten**

Zwar kennt das Baugesetzbuch das Baugebot, das Instandsetzungsgebot sowie das Entsiegelungsgebot. In der Praxis kommen diese Instrumente allerdings so gut wie nicht vor. Aufgrund ihrer

mangelnden Praktikabilität und Durchschlagskraft sollten darum auch die städtebaulichen Gebote der §§ 176, 177 und 179 BauGB auf den Prüfstand gestellt werden.

Das Baugesetzbuch sieht es demnach nicht als unüberwindbaren Eingriff in das Eigentum Privater an, einen Grundstückseigentümer öffentlich-rechtlich, d. h. auf dem Bescheidsweg **dazu aufzufordern**, ein im Siedlungsbereich belegenes Grundstück innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist **zu bebauen** oder ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige bauliche Anlage entsprechend den baurechtlichen Vorschriften anzupassen (so § 176 BauGB). Schließlich besteht die Idee des Baugesetzbuchs gerade darin, dass Bebauungspläne auf Vollzug hin angelegt sind, siehe nur § 1 Abs. 3 BauGB und der Siedlungsbereich vorrangig bebaut werden soll, so § 1a Abs. 2 BauGB.

Ebenso sieht es das Baugesetzbuch nicht als unmögliches Gedankenspiel an, den Eigentümer einer verwaorlosten Immobilie auf dem Bescheidsweg dazu aufzufordern, eine bauliche Anlage, die Missstände oder Mängel aufweist und deren Behebung durch Instandsetzung möglich ist, zu eben dieser aufzufordern.

Schließlich wird es vom Gesetzgeber grundsätzlich auch als möglich angesehen, einem Eigentümer die Duldung der Entsiegelung abzuverlangen, falls seine Immobilie Missstände oder Mängel aufweist, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können.

Dennoch finden sich über ganz Deutschland verstreut kaum Fälle, in denen Städte und Gemeinden städtebauliche Gebote erlassen haben. Und dies liegt nicht nur am rechtsstaatlich gebotenen Abwendungs- und Entschädigungs- bzw. Eigentumsübernahmesystem, welches mit den §§ 176, 177 und 179 BauGB einhergeht.

Aus diesem Grund regen wir an, die §§ 176, 177 und 179 im Lichte des Gemeinwohlziels der Flächenschonung sowie der Innenentwicklung, § 1a Abs. 2 BauGB, mit Blick auf die vom Gesetzgeber mit den städtebaulichen Geboten konkretisierte Sozialpflichtigkeit des Eigentums auf den Prüfstand zu stellen. Womöglich könnte der Gesetzgeber den städtebaulichen Geboten bereits durch eine leichte Neuakzentuierung und Nachjustierung zu einer tatsächlichen Praxisrelevanz verhelfen.

So könnte beispielsweise das Rückbaugesot, gerade in strukturschwachen Regionen, durch folgende Ergänzung an Praxisnähe gewinnen:

§ 179 Abs. 3 BauGB

(3) Entstehen dem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten durch die Beseitigung Vermögensnachteile und können diese nicht durch Mittel der staatlichen Rückbauförderung kompensiert werden, hat die Gemeinde angemessene Entschädigung in Geld zu leisten.

### **3. Abgestufte Entzugsmöglichkeit von Bauruinen schaffen**

Gerade aus von Bevölkerungsrückgang betroffenen Gemeinden Bayerns wird berichtet, dass es rechtlich nur unter unverhältnismäßigem Aufwand möglich ist, einem Eigentümer eine Bauruine zu entziehen, um die Fläche zu entsiegeln oder sie einer sinnvollen und außenbereichsschonenden (Ortskern-)Nachnutzung zuzuführen.

Warum hier auch Extremfällen das rein ideelle und häufig längst nicht mehr wirtschaftlich nachvollziehbare Eigentümerinteresse über das des Gemeinwohls gestellt wird, ist nicht nachvollziehbar.

Um den Städten und Gemeinden mit Blick auf verwahrloste und wirtschaftlich unverwertbare Bauruinen die Möglichkeit eines Eigentumsentzugs an die Hand zu geben, könnten entsprechend enge Tatbestandsmerkmale in Art. 1 des Bayerischen Enteignungsgesetzes bzw. in den §§ 85-87 des BauGB abgebildet werden. Der Vorschlag richtet sich an Bund und Land und an ein entsprechend zu bildendes Fachgremium.

Vorstellbar wäre beispielsweise nachfolgende, abstrakt-generelle Formulierung

§ [...]

Die Enteignung von bebautem Grundstückseigentum zur Wiedernutzbarmachung oder Entsiegelung von Flächen (Gemeinwohlbelang) ist zulässig, wenn

1. die Immobilie Missstände oder Mängel im Sinne des § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweist, die auch durch eine Modernisierung oder Instandsetzung nicht behoben werden können (Bauruine),
2. die Bauruine sei mehr als 10 Jahren ungenutzt ist,
2. die Bauruine nachweislich keinen Käufer mehr findet und
3. die notwendigen Rückbau- und Entsorgungskosten den wirtschaftlichen Grundstückswert überschreiten.

Mit einer derartigen, abgestuften Entzugsmöglichkeit könnten die Städte und Gemeinde – Hand in Hand mit einer entsprechenden Entsiegelungsförderung des Staates – eine nachhaltige Entsiegelungsstrategie oder Ortskernrevitalisierungsstrategie verfolgen.

### **Themenbereich: Flächensparende Bauleitplanung ermöglichen**

#### **1. Aufhebung von Bebauungsplänen (=Entsiegelung) vereinfachen**

Gemeinden sind häufig verwundert, wenn sie erkennen, dass für die Aufhebung brachliegender, vom Eigentümer mangels (gegenwärtigem) Interesse nicht vollzogener Bebauungspläne, die Durchführung des vollständigen Regelverfahrens notwendig ist. Dies bedeutet beispielsweise, dass für die „Entsiegelung“ einer nicht genutzten Gewerbegebietsbauleitplanung aus den 70er-Jahren zwei Öffentlichkeits- und Trägerbeteiligungen, ein Umweltbericht sowie die parallele Änderung des Flächennutzungsplans vorzunehmen sind.

Bei einer Bauleitplanung, mit der die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung innerhalb bestimmter Größenordnungen geplant sind, kann hierauf – aus sinnvollen Anreizgründen – hingegen verzichtet werden, so die §§ 13, 13a BauGB.

Wir regen deshalb an, die Aufhebung von Bebauungsplänen ebenfalls mit diesem Anreiz zu versehen und in einem § 13c BauGB klarzustellen, dass für die Aufhebung von Bebauungsplänen, die vor einem zu definierenden Stichtag, der außerhalb der 7-Jahres-Frist des § 42 Abs. 2 BauGB liegen sollte, § 13a BauGB entsprechend gilt.

Eine derartige Regelung würde das bauleitplanerische Entsiegeln vereinfachen, kostengünstiger gestalten und es würde die Entschlusskraft der Träger der Planungshoheit stärken. Ein Formulierungsvorschlag könnte lauten:

§ 13c BauGB

Für die Aufhebung von Bebauungsplänen, deren zulässige Nutzung nach einer Frist von sieben Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben werden soll, gilt § 13a entsprechend.

## **2. Entschädigungsrecht entschärfen**

### **a. § 42 BauGB verständlich formulieren**

Viele Gemeinden, die sich mit dem Gedanken tragen, seit Jahrzehnten gehortete Grundstücke durch die Aufhebung von Bebauungsplänen faktisch wieder zu „entsiegeln“, werden häufig mit einem Verweis auf die Entschädigungsregelungen des § 42 BauGB unter Druck gesetzt. Die Sorge um mögliche Entschädigungsleistungen verhindert darum so manche Aufhebung eines Bebauungsplanes, auch und gerade, wenn dieser seit Jahrzehnten ungenutzt in der Landschaft liegt und jede Entschädigungsgefahr aufgrund des Ablaufs der 7-Jahres-Frist des § 42 Abs. 2 BauGB gebannt ist. Mit anderen Worten: Allein die komplizierte Formulierung des § 42 BauGB und dessen Verschränkung mit § 95 Abs. 1 Nr. 7 BauGB verhindern jedes Jahr zahlreiche Rücknahmen von Bauflächen.

Aus diesem Grund regen wir an, den Versuch einer einfachen sprachlichen Klarstellung bzw. tatbestandlichen Ergänzung in § 42 BauGB zu unternehmen, der die Entschlusskraft der Städte und Gemeinden im Bereich der Aufhebung von Bebauungsplänen stärken würde. Für eine entsprechende Fachdiskussion stehen wir gerne zur Verfügung.

Sollte keine Änderung des § 42 BauGB durch den Bundesgesetzgeber erreicht werden können, so regen wir an, dass die Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr eine verständliche Handlungsanleitung zu vorgenannter Problematik verfasst, damit

das hier schlummernde Entsiegelungspotential gehoben werden kann. Gerne leisten wir hierbei Unterstützung.

### **b. Klarstellen, dass Flächennutzungsplanänderung keine Entschädigungspflicht auslöst**

Nicht selten erreicht uns die Anfrage, ob die Herausnahme der Darstellung „Wohnen“ oder „Gewerbe“ aus dem Flächennutzungsplan eine Entschädigung nach sich ziehen kann. Grundstückseigentümer tragen dieses Argument gerne vor sich her, um die Ausweisung von Wohnbauland oder Gewerbeflächen zu erwirken. Da eine Flächennutzungsplandarstellung jedoch kein Baurecht vermittelt, kann ein Flächennutzungsplan entschädigungslos „aufgehoben“ oder geändert werden.

Auch in Bezug auf die „Freimachung“ von Flächennutzungsplanflächen, für die eine bauliche Nutzung vorgesehen ist, könnte die Entschlusskraft der Städte und Gemeinden gestärkt werden, indem das Baugesetzbuch ausdrücklich klarstellt, dass hierfür die Entschädigungsvorschriften des Baugesetzbuches nicht gelten. Ein Vorschlag könnte lauten:

§ 42 Abs. 11

(11) Die Aufhebung oder Änderung von Darstellungen in Flächennutzungsplänen stellt keine Aufhebung oder Änderung einer zulässigen Nutzung dar.

### **3. Tiefgaragenfestsetzungen absichern**

Obwohl sie von vielen Seiten gefordert wird: Das Baugesetzbuch kennt an keiner Stelle den Begriff der Tiefgarage. Bereits die sprachliche Vernachlässigung dieser flächenschonenden Parkraumordnung führt dazu, dass Investoren häufig mit Verweis auf die mangelnde Wirtschaftlichkeit von Tiefgaragenfestsetzungen Zweifel hinsichtlich der Rechtmäßigkeit entsprechender Festsetzungen streuen.

Eine einfache Klarstellung in § 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB könnte den planenden Städten und Gemeinden diesbezüglich Rückenwind und Entschlusskraft verleihen und gleichzeitig die Rechtsgrundlage deutlich machen, auf deren Grundlage die Festsetzung von Tiefgaragen möglich ist. In der Gesetzesbegründung könnte darüber hinaus zum Ausdruck gebracht werden, dass der Gesetzgeber einer Festsetzung von Tiefgaragen positiv gegenübersteht.

Wir regen daher folgende Ergänzung des § 9 Abs. 1 Nr. 4 BauGB an:

#### **§ 9 Inhalt des Bebauungsplans**

(1) Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:

4. die Flächen für Nebenanlagen, die auf Grund anderer Vorschriften für die Nutzung von Grundstücken erforderlich sind, wie Spiel-, Freizeit- und Erholungsflächen sowie die Flächen für Stellplätze und Garagen, einschließlich von Tiefgaragen, mit ihren Einfahrten;

Auch die Rechtsprechung hätte dann einen ausdrücklichen Anknüpfungspunkt im Gesetz, auf den sie im Streitfall verweisen könnte.

#### **4. Festsetzungen zum passiven Schallschutz praktikabler machen, Abwägung stärken**

Das Zusammenrücken baulicher Anlagen sowie der in ihnen vorgenommenen Nutzungen könnte einen großen Beitrag zum Flächensparen leisten. Leider stellt sich das Festsetzungsinstrumentarium des Baugesetzbuchs, welches die mit einer Nachverdichtung verbundenen Nutzungskonflikte lösen könnte, als äußerst zahnlos dar.

Unter selbstverständlicher Achtung der Bedeutung des Lärmschutzes für die Gesundheit der Menschen und die Lebensqualität in unseren Städten und Gemeinden sollte den Kommunen daher zum einen mehr Möglichkeiten eingeräumt werden, auch gegenüber gewerblichem Lärm passive Lärmschutzmaßnahmen einzufordern. Hierzu gehören insbesondere auch bauliche Maßnahmen die eine Innenraumpegelmessung ermöglichen würden. Überdies bedarf es aus Praktikersicht der Möglichkeit der Festsetzung von Betriebszeiten sowie die Möglichkeit der Festsetzung von Immissionskontingenten.

Ferner sollte den Städten und Gemeinden verstärkt die Möglichkeit eingeräumt werden, gutachterliche, „unter Laborbedingungen“ festgestellte Immissionskonflikte auf Ebene der Bauleitplanung abwägen zu können, wenn ansonsten eine notwendige und flächensparende Wohnbebauung nicht umgesetzt werden könnte. Gleiches gilt für den Umgang mit der sogenannten Geruchsimmisionsrichtlinie, die häufig Innenentwicklungsmaßnahmen im ländlichen Raum entgegensteht, ohne das es für die Bürger nachvollziehbar ist, worin eine Geruchsbelastung bestehen sollte.

Aufgrund der Komplexität des immissionsschutzrechtlichen Normengefüges regen wir an, eine Fachgruppe mit der Erarbeitung der entsprechenden Vorschriften, unter dem Gesichtspunkt des Flächensparens, zu beauftragen. Das Urbane Gebiet kann hierfür nur ein erster Schritt gewesen sein. Gerne stehen wir hierfür zur Verfügung.

#### **5. Das Baugebot des städtebaulichen Vertrages im Baugesetzbuch verankern**

Eine der Gretchenfragen zielführender und flächensparender Bauleitplanung besteht darin, wie die Stadt oder die Gemeinden den planbegünstigten Grundstückseigentümer dazu bringt, dass Grundstück tatsächlich zu bebauen. Der Festsetzungskatalog des § 9 BauGB kennt eine derartige Festsetzung nicht, und sie widerspräche auch dem Prinzip des Angebotsbebauungsplan. Insoweit (blenden wir den vorhabenbezogenen Bebauungsplan an dieser Stelle aus), verbleibt den planenden Gemeinden regelmäßig nur die grundbuchrechtliche Absicherung einer privatrechtlich geregelten Baupflicht, bei deren Zuwiderhandlung der Gemeinde das Recht eingeräumt wird, dass unbebaute Grundstück zu erwerben. Dies ist kompliziert und unbefriedigend, jedoch nicht zu ändern.

Um den Gemeinden dieses ohnehin komplizierte Vorgehen etwas zu erleichtern und ihnen zumindest eine Rechtsgrundlage für entsprechende Baugebote an die Hand zu geben, wäre eine Verankerung des vormerkungsgesicherten Wieder- bzw. Ankaufsrechts (Baugebot) in § 11 BauGB, der Vorschrift betreffend die städtebaulichen Verträge von Vorteil.

Unser Vorschlag besteht in einer entsprechenden klarstellenden Ergänzung der betreffenden Vorschrift, die ohnehin schon jetzt als Rechtsgrundlage der vertraglichen Baugebote dient:

#### § 11 BauGB

(1) Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags können insbesondere sein:

...

2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung sowie der **Vereinbarung einer Baupflicht**, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des [...]

### **6. Planung vor Privilegierung: Flächenverbrauchende Privilegierung einschränken**

Der bayerische Landesgesetzgeber hat mit der Verabschiedung der 10H-Regelung zu verstehen gegeben, dass die ungezügelt und unreflektiert Privilegierung einzelner, vor Jahrzehnten in § 35 Abs. 1 BauGB katalogmäßig zusammengetragener Vorhaben hinterfragt werden darf. Ein Einfallstor, für eine mit der Windkraft vergleichbare, flächenbeanspruchende Privilegierung ist die Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB. So unterfallen als „landwirtschaftlich“ eingestufte bauliche Vorhaben, **unabhängig von ihrer Größenordnung**, keinerlei raumordnerischen oder bauleitplanerischen Steuerung, obwohl man entsprechende Vorhaben sicherlich ab einer bestimmten Größenordnung als raumbedeutsam im Sinne des Raumordnungsgesetzes ansehen könnte. Entsprechend ist auch der Bayerische Gemeindetag der Ansicht, „dass eine koordinierte, raumverträgliche bauliche Nutzung des Außenbereichs und ein schonender Umgang mit der Kulturlandschaft nur möglich sind, wenn die Steuerungsmöglichkeiten der kommunalen Bauleitplanung und der Regionalplanung gestärkt werden“ (Priebes, Nachhaltige Nutzung des Außenbereichs; in: Bauen im Außenbereich – Zur Reformbedürftigkeit des § 35 BauGB, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, 2/2017).

Wir regen daher an, den Vorschlag aus dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit aus dem Jahr 2017, die Privilegierung für große landwirtschaftliche Tierhaltungsanlagen, die der Gesetzgeber bei der Schaffung des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB sicherlich nicht von seinem Landwirtschaftsbegriff umfasst sah, neu zu justieren.

## 7. Innenentwicklungsmaßnahmegebiet wird unterstützt!

„Das derzeit geltende Recht der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen setzt voraus, dass es um die Entwicklung oder Neuordnung von ganzen Ortsteilen oder zumindest von anderen Teilen des Gemeindegebiets mit einer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde geht. Zudem muss eine einheitliche Vorbereitung und Durchführung als Gesamtmaßnahme aus qualifizierten Allgemeinwohlgründen erforderlich sein. Für die meisten der im Rahmen der Innenentwicklung sich stellenden Aktivierungsaufgaben greift das Instrument derzeit also zu kurz.“ Diese von der Arbeitsgemeinschaft aktive Liegenschaftspolitik des Bundes in seinem letzten Abschlussbericht formulierte Feststellung wird von uns vollständig geteilt.

Der Vorschlag, den Anwendungsbereich städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen zu erweitern oder **einen eigenen Maßnahmentyp der Innenentwicklung** für das Baugesetzbuch zu kreieren, der die entwicklungsrechtlichen Optionen zum Ankauf der entsprechenden Flächen enthält, wird von uns daher begrüßt und unterstützt.

Der Bayerische Gemeindetag steht gerne bereit, die Idee eines **Innenentwicklungsmaßnahmegebietes (IEG)** weiterzuentwickeln.

### Themenbereich: Steuerrechtliche Anreize schaffen und Förderrecht optimieren

#### 1. Grundsteuer C (zonierte Satzungsrecht) einführen

Um baureife, gehortete Grundstücke im Siedlungsbereich für die Bebauung zu aktivieren, könnte den Städten und Gemeinden das Recht eingeräumt werden, im Wege einer Satzung für Teile des Gemeindegebietes die Grundsteuer für entsprechende Baulücken durch erhöhte Hebesätze zu erhöhen (zonierte Satzungsrecht). Diese Forderung wiederholen nicht nur die kommunalen Spitzenverbände seit Jahrzehnten. Auch Expertengremien, die von der Bundesregierung eingesetzt wurden, erstatteten entsprechend Bericht. So kommt die **Arbeitsgruppe aktive Liegenschaftspolitik des Bündnisses für bezahlbares Wohnen**, eingesetzt von BMUB und Bundesregierung, in ihrem Abschlussbericht zu dem Ergebnis:

*„Eine weitere Möglichkeit, baureife innerstädtische Grundstücke zu aktivieren, und diese rasch zu bebauen oder für die Bebauung zu veräußern, besteht in der Einführung einer steuerlichen Option zur Mobilisierung bebaubarer, unbebauter Grundstücke im Grundsteuergesetz, die von den Kommunen genutzt werden kann (sog. zonierte Satzungsrecht).“*

Die aktuelle Diskussion über die Grundsteuer bietet allen politisch Verantwortlichen die Gelegenheit, diesen bereits in den Jahren 1961 / 1962 gültigen und vom Bundesverfassungsgericht abgesegneten Mechanismus (wieder-)einzuführen.

## **2. Überführungsbonus bei Hofaufgabe im Siedlungsbereich**

Stadtplaner nennen es Donut-Effekt: Im Ortskern ein Maibaum, die Kirche, ein Gasthof, das Rathaus und eine zentrale Kreuzung. Darum angeordnet die ältesten Bauernhöfe des Dorfes, die nach und nach leer fallen. Die Umnutzung der Anwesen wird nicht nur durch die bauplanungsrechtliche Herausforderung der Planung im Bestand erschwert. Auch die damit verbundene Steuerlast lässt den Landwirt regelmäßig sehr lange darüber nachdenken, ob er sein als Betriebsvermögen behandeltes Anwesen im Ortskern in sein Privatvermögen überführt, um darauf Wohnbauvorhaben zu ermöglichen.

Um gerade in Ortskernen die Entschlussfreudigkeit ehemaliger Landwirte zur Umnutzung sowie der damit verbundenen flächensparenden, häufig nachverdichteten Nachnutzung zu erhöhen, regen wir an, einen entsprechenden steuerlichen Anreiz zu schaffen.

Unser Diskussionsvorschlag, der sich an den zuständigen Bundesgesetzgeber richtet, lautet daher wie folgt:

Im Falle der Betriebsaufgabe sollte ein Landwirt eine steuerliche Bevorteilung erhalten, wenn er die aufgegeben Hofstelle im Innenbereich innerhalb von (beispielsweise) drei Jahren ab Betriebsaufgabe der Gemeinde für Wohnbebauung zur Verfügung stellt oder es selbst bebaut. Das Grundstück wird dann steuerlich nicht wie überführtes Betriebsvermögen behandelt, sondern mit einer entsprechenden Privilegierung versehen.

## **3. Entsiegelungsförderung, Rückbau- und Entsorgungszuschuss**

Da die Finanzhilfen des Bundes und des Landes zur Städtebauförderung regelmäßig nach den Vorgaben des besonderen Städtebaurechts des Baugesetzbuchs eingesetzt werden müssen (städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen), fehlen einfache und unbürokratische Förderinstrumente für die Entsiegelung, den Rückbau und die Entsorgung von Leerständen, Brachen und entwidmeten Straßen.

Finanzminister Markus Söder hat ein solches „Prämienmodell zur Entsiegelungen“ unlängst in seinem 10-Punkte-Plan für Bayern vorgestellt. Der Bayerische Gemeindetag begrüßt diese Idee und steht gerne bereit, ein solches Modell mit auszuarbeiten.

### **Sonstige Maßnahmen**

**1. Bauordnungsrechtliche Anforderungen an Stellplätze: Ab [75] Stellplätzen zweigeschossig.**

In der gegenwärtigen Diskussion über den Flächenverbrauch wird häufig vorgetragen, dass die Städte und Gemeinden doch Tiefgaragen oder Stellplätze auf zwei Ebenen vorschreiben sollen. In diesem Zusammenhang stellt sich ein rechtlicher Strauß von Problemen, der den Rahmen dieses Papiers sprengen würde. Aus diesem Grund regen wir an, für ganz Bayern bereits fachgesetzlich vorzuschreiben, dass die Stellplätze ab einem sich ergebenden Stellplatzbedarf (von beispielsweise) 75 Stellplätzen, mehrgeschossig herzustellen sind. Wir gehen davon aus, dass der Landesgesetzgeber in der Lage ist, eine solche Regelung zu treffen, da es sich hierbei wohl nicht um eine bodenrechtliche Vorgabe, sondern um ein Beschaffenheitskriterium handelt.

Ein Diskussionsvorschlag könne wie folgt lauten:

Art. 47 BayBO (Stellplätze, Verordnungsermächtigung)

(1) <sup>1</sup>Werden Anlagen errichtet, bei denen ein Zu- oder Abfahrtsverkehr zu erwarten ist, sind Stellplätze in ausreichender Zahl und Größe und in geeigneter Beschaffenheit herzustellen. Bei einem sich ergebenden Stellplatzbedarf von mehr als [75] Stellplätzen sind die Stellplätze mehrgeschossig herzustellen. <sup>2</sup>Bei Änderungen oder Nutzungsänderungen von Anlagen sind Stellplätze in solcher Zahl und Größe herzustellen, dass die Stellplätze die durch die Änderung zusätzlich zu erwartenden Kraftfahrzeuge aufnehmen können. <sup>3</sup>Das gilt nicht, wenn sonst die Schaffung oder Erneuerung von Wohnraum auch unter Berücksichtigung der Möglichkeit einer Ablösung nach Abs. 3 Nr. 3 erheblich erschwert oder verhindert würde.

## **2. An extreme Großflächigkeit (Logistiker) bereits fachgesetzlich besondere Anforderungen stellen**

Die Schutzgüter des § 1 Abs. 6 Nr. 7 a.) BauGB (Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima) kennen fast allesamt fachgesetzliche Schutzmechanismen, die **beim Vorhabenträger ansetzen**. Dies ist auch nachvollziehbar. Benötigt ein wirtschaftlich am Markt Tätiger ein öffentliches Gut in einem gemeinwohlschädlichen Übermaß, so haben Fachgesetze- und Verordnungen (BBodSchG, WHG, TA-Lärm, TA-Luft, BNatSchG) die Aufgabe, das Schutzgut zu schützen oder von dem, in dessen privatnützigem Interesse die Belastung oder der Verbrauch des Gemeinguts erfolgt, ein Tun oder Unterlassen zu verlangen. Dies gilt für den Artenschutz über die spezielle artenschutzrechtliche Prüfung und eine mögliche Umsiedlung der geschützten Art durch den Projektanten, für den Wasserhaushalt im wasserrechtlichen Bescheid in Form einer Entnahmemenge des Wasserversorgers, im Immissionsschutz in Form eines Grenzwertes für die emittierende Anlage des Vorhabenträgers und beim Befahren von Autobahnen für die Maut.

Nur im Bereich des Schutzgutes Fläche wird darüber sinniert, nicht beim Vorhabenträger anzusetzen, sondern mit einer Kontingentlösung bei Gemeinwohlträger – der Gemeinde. Einen solchen Mechanismus kennt kein anderes Fachgesetz. Warum schaltet der Bund bei **extrem großflächigen Vorhaben** also nicht bereits fachgesetzlich und damit für alle Planungsträger in Deutschland – entsprechend der Systematik einer Flächenverträglichkeitsprüfung – eine Prüfung vor, in der der

Vorhabenträger nachzuweisen hat, dass sein Betriebskonzept nur bei erdgeschossiger Großflächigkeit und ohne flächensparendes Unter- und Obergeschoss möglich ist? Warum schafft man kein deutschlandweit einheitliches Ausgleichszahlungssystem für übermäßigen Flächenverbrauch durch einen Vorhabenträger? Dann würde man den Logistiker bereits fachgesetzlich daran hindern, in die nächste Gemeinde zu ziehen. Und man würde beim Vorhabenträger ansetzen. So wie dies systematisch auch richtig verortet wäre. Womöglich wäre dies der richtige Diskussionsansatz.

### 3. Ausgleichsflächen nicht in der Siedlungsflächenverbrauchsstatistik erfassen

Schließlich dürfen wir noch darauf hinweisen, dass die Flächenverbrauchsstatistiken der Länder und des Bundes auch Ausgleichsflächen, die durch die Herausnahme aus der landwirtschaftlichen Nutzung **eine ökologische und naturschutzfachliche Aufwertung erfahren**, als verbraucht, mithin „versiegelt“, ansehen. Ein intensivlandwirtschaftlich genutzter Maisacker, der zu einem artenreichen, mithin pflanzen- und insektenreichen Magerrasen aufgewertet wird, wird nach unseren Recherchen in der Rubrik „Siedlungsflächen“ verbucht. Wir erlauben uns, eine Diskussion darüber anzuregen, ob in Zukunft nicht auch versucht werden sollte, eine Versiegelungsstatistik unter ausdrücklichem Hinweis „Ausgleichsflächen“ zu führen. Gerne stehen wir für eine entsprechende Fachdiskussion zur Verfügung.

#### Abschließende Anmerkung

Die Zusammenfassung der obenstehenden, **rund 20 konkreten Vorschläge** in einem *Innenentwicklungs- und Flächenspargesetz*, je nach Regelungskompetenz des Bundes oder des Landes, würde im Ergebnis zu einem spürbaren Rückgang der Flächeninanspruchnahme in Bayern, aber auch in ganz Deutschland führen. Dies wäre ein **nachhaltiger und ernsthafter Ansatz**, der weder durch gesetzlichen Absichtserklärungen und Programmsätze auf der einen Seite noch durch die verfassungswidrigen, die gemeindliche Planungshoheit beschränkenden sowie volkswirtschaftlich und sozialpolitisch nicht kalkulierbaren Gedankenspiele auf der anderen Seite, geleistet wird.

München, am 14. Februar 2018



Dr. Uwe Brandl  
Präsident des Bayerischen Gemeindetags



Dr. Franz Dirnberger  
Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Bayerischen Gemeindetags