

LNV-Forderungen zur Reduktion des Flächenverbrauchs

Einführung	1
Ballungsräume – ländlicher Raum	1
Bestehende Lenkungsinstrumente und ihr Außerkraftsetzen durch den Gesetzgeber	2
Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung (Bund, Land, Kommunen)	2
Instrumente zur Begrenzung der Außenentwicklung (Bund, Land, Kommunen)	3

Einführung

Der Flächenverbrauch ist in Baden-Württemberg trotz aller Bemühungen immer noch zu hoch. Nach den Zielen der Landesregierung sollte er 2020 bei 3 ha pro Tag liegen und weiter zurückgehen, tatsächlich liegt er zwischen 5 und 6 ha. Die Folgen:

- Der Landwirtschaft wird weiter Fläche entzogen, oft produktive, wertvolle Böden. Deshalb müssen mehr Nahrungsmittel importiert werden, oft aus Quellen mit fragwürdiger Nachhaltigkeit.
- Die Streuobstgürtel um die Gemeinden schwinden weiter.
- Es fällt Lebensraum für freilebende Tiere und Pflanzen weg.
- Die Wege in die Natur werden länger und deshalb zunehmend mit dem Auto zurückgelegt.

Die vorliegenden LNV-Forderungen richten sich vor allem an den Gesetzgeber auf Bundesebene (Baugesetzbuch), aber auch an alle Raumordnungs- und Baubehörden sowie Gemeindeverwaltungen und Gemeinderäte.

Ballungsräume – ländlicher Raum

Bei der Entwicklung von Gegenstrategien muss beachtet werden, dass Baden-Württemberg nicht homogen ist. Die demographische Entwicklung und ihre Auswirkung unterscheiden sich im ländlichen Raum wesentlich von denen in den Ballungsräumen.

Die **Ballungsräume** leiden mehr und mehr unter Überlastungserscheinungen, da der Zuwanderungsdruck von Menschen, die aufgrund der beruflichen Möglichkeiten oder der guten infrastrukturellen Ausstattung dorthin ziehen, zunimmt. Dies zeigt sich in Wohnungsnot, steigenden Mieten und Bodenpreisen sowie hohen Verkehrsbelastungen. Zudem wirkt sich eine zu starke Verdichtung nachteilig auf das Stadtklima aus – vor allem durch die Ausbildung von Wärmeinseln und der Anreicherung von Luftschadstoffen wegen der reduzierten Durchlüftung. Dadurch leidet auch die Lebensqualität. Reagiert wird derzeit mit einer wieder vermehrten Ausweisung von Bauflächen im Außenbereich, da die verfügbaren Reserven im Innenbereich zur Neige gehen. In den Städten wird darauf sehr oft verdichteter Wohnungsbau betrieben. Im direkt angrenzenden suburbanen Raum jedoch werden vermehrt Angebote für Einfamilien-, Doppel- und Reihenhäuser geschaffen, um einer finanziell gut ausgestatteten Klientel Baumöglichkeiten zu schaffen. Somit werden hier zwei Probleme geschaffen:

Flächenverbrauch und soziale Segregation, was bedeutet, dass Besserverdiener und finanziell

schwächere Bevölkerungsgruppen sich immer mehr in ihren Wohnorten distanzieren.

Im **ländlichen Raum** gab es seit Beginn des Jahrtausends eine Abwanderungsbewegung, die bis vor ein paar Jahren anhielt. Es zogen vor allem junge Menschen fort, die in den Ballungsräumen bessere berufliche Aussichten und eine bessere infrastrukturelle Ausstattung suchten. Mittlerweile gewinnt auch der ländliche Raum wieder, was auf die gute und anhaltende wirtschaftliche Konjunktur der letzten Jahre zurückzuführen ist. Das glied zumindest das Argument der besseren beruflichen Aussichten aus. Um Bevölkerung zu halten, haben die Kommunen im ländlichen Raum in den letzten Jahren ebenfalls Bauland ausgewiesen – fast immer für Einfamilien-, maximal Doppelhäuser. Der Flächenverbrauch pro Kopf ist aufgrund der immer noch üppigen Grundstücksgrößen sehr hoch.

Welche, auch anhaltenden Auswirkungen die Corona-Pandemie auf die Siedlungstätigkeit in den einzelnen Raumkategorien hat, lässt sich derzeit nicht absehen, muss aber im Auge behalten werden. Vermehrtes Arbeiten im Home-Office könnte – vorausgesetzt die Netzinfrastruktur ist leistungsfähig genug – zu einer Stabilisierung der Einwohnerzahlen auf dem Land oder gar zu einer Zuwanderung dorthin führen.

Bestehende Lenkungsinstrumente und ihr Außerkraftsetzen durch den Gesetzgeber

Die Landesregierung versucht zwar durch Regelungen dagegenzuhalten, wie zum Beispiel der Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens von Flächennutzungsplänen, jedoch mit nur mäßigem Erfolg, der dann auch noch durch den § 13b BauGB vernichtet wurde. Da mit dem § 13b BauGB die Flächennutzungsplanung umgangen werden konnte, entfalten die als Ziel in den Regionalplänen festgelegten Mindestdichtewerte für die Baulandentwicklung keine Wirkung, da sie sich auf Flächenentwicklung durch Flächennutzungspläne beziehen.

¹ Vor diesem eigentumsrechtlichen Eingriff haben bisher die Kommunen zurückgeschreckt. Derzeit unternimmt die Universitätsstadt Tübingen solche Anstrengungen. Die

Um Flächen zu sparen, müssen unterschiedliche Strategien für Land und Stadt verfolgt werden. Das Ziel ist eine Lenkung der Bevölkerungsbewegungen, die es ermöglicht, Überlastungserscheinungen in den Städten zu verringern, damit hier die Fläche nicht ausgeht, und den ländlichen Raum so zu entwickeln, damit hier keine Angst mehr besteht auszubluten. In beiden Bereichen ist erst einmal die Innenentwicklung weiterhin zu stärken.

Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung (Bund, Land, Kommunen)

In den **Ballungsräumen** brauchen die Kommunen weitere Instrumente, um bisher nicht aktivierbare Innenentwicklungsflächen zu aktivieren. Zu denken wäre hierbei als direkte Instrumente an:

- Die Einführung einer **Innenentwicklungsmaßnahme im BauGB**, die es bisher noch nicht gibt. Sie würde es analog der städtebaulichen Maßnahme (§ 167 ff BauGB) den Kommunen erlauben, unter bestimmten Voraussetzungen eigentumsrechtliche Eingriffe vorzunehmen und eine gesteuerte Entwicklung in vorher bestimmten Stadtbereichen zu etablieren. (Bund)
- Den Erlass eines Baugebots nach § 176 BauGB, das es schon lange gibt, bisher aber so gut wie nie angewandt wurde. Das Baugebot erlaubt es den Gemeinden, im Geltungsbereich eines Bebauungsplans den Eigentümer zu verpflichten, innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen. Zur Schließung von Baulücken kann ein Baugebot auch außerhalb von Bebauungspangebieten angeordnet werden.¹ (Kommunen)

Als indirekte Instrumente kommen in Frage:

- Die **Abschaffung der Grunderwerbsteuer**; denn diese verhindert eine erhöhte Grundstücksmobilität für Innenentwicklung, da die Steuer die Käufer eines Gebäudes mehr belastet als die Käufer eines Bauplatzes. Die Steuer belastet Kommunen bei Zwischenerwerb doppelt. (Land)

Zumindest aber:

rechtlichen Hürden sind wegen Zumutbarkeitsregelungen hoch. In Tübingen laufen die Verwaltungsverfahren noch.

- Die **Spreizung der Höhe der Grunderwerbsteuer**, um damit die zu entrichtende Grunderwerbsteuer für bebaute Grundstücke zu senken und die für unbebaute Grundstücke zu erhöhen. (Land)

oder

- Die **Abschaffung der Grunderwerbsteuer** für Kommunen bei **Zwischenerwerb**. (Land)
- **Größere Spielräume für Zweckentfremdungs-satzungen schaffen**, um die Zweckentfremdung von Wohnraum einzudämmen beziehungsweise zurückzuführen. Damit würde dringend benötigter Wohnraum in den Städten wieder frei. (Bund)
- Die Etablierung eines Netzes von „**Agenturen für Innenentwicklung**“, die die Kommunen beraten und bei der Innenentwicklung unterstützen (Beispiel Leergut-Agenten-Thüringen). (Land)
- **Koppelung der Städtebauförderung an eine engagierte Innenentwicklung**. (Land)
- **Koppelung der Förderung von Maßnahmen** im Landesprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ an eine **Zurückhaltung bei der Außenentwicklung**. (Land)
- Verbindliche Einrichtung von **Baulücken- und Leerstandskatastern**. (Land)
- **Doppelte Innenentwicklung**: Grünflächen und Kaltluftschneisen müssen auch bei einer verdichteten Bebauung gewährleistet bleiben. Es muss eine „doppelte Innenentwicklung“ geben, zum Beispiel durch flächensparendes mehrgeschossiges Bauen sowie durch Einplanen von Bäumen, Fassaden- und Dachbegrünung. (Kommunen)

Im **ländlichen Raum** braucht es Anreize, damit Innenentwicklung betrieben wird. Im Grunde genommen eignen sich alle vorher genannten Maßnahmen. Beratungsansätze wie Agenturen für Innenentwicklung, aber auch ein gewisser Zwang, wie die Koppelung der Städtebauförderung an eine engagierte Innenentwicklung, sind hier besonders aussichtsreich. In kleineren Verwaltungen gibt es oft zu wenige Ressourcen oder Kompetenzen zum Beispiel für eine geeignete Eigentümeransprache und den Abbau von Mobilisierungshemmnissen.

Trotzdem muss die Attraktivität des ländlichen Raumes erhöht werden, um die Situation dort nachhaltig zu stabilisieren. Auch für diesen Zweck kommt es auf Innenentwicklung an, wenn man insbesondere an die Stärkung der Dorfkerne denkt, die oft zu veröden drohen. Maßnahmen und Instrumente sind beispielsweise:

- Aufbesserung der Infrastruktur in den Dorfkerne. (Land/Kommunen)
- Ausbau des Nahverkehrs. (Land)
- Verbesserung der Grundversorgung und der kulturellen Angebote. (Land/Kommunen)

Die Maßnahmen sollen insbesondere den Ortskernen zu Gute kommen und verhindern, dass zwar die Dörfer nach außen wachsen, aber im Innern veröden.

Es müssen grundsätzlich solche Kommunen gefördert werden, die für die Ballungsräume eine Entlastungsfunktion übernehmen und dabei verdichteten Wohnungsbau, vorzugsweise entlang vorhandener, reaktiverter oder neuer Schienenstrecken unter größtmöglicher Schonung bester Agrarböden (siehe in der Flurbilanz Böden der Vorrangflur Stufe I) realisieren.

Weitere Maßnahmen im Rahmen der Innenentwicklung können sein:

- Verkleinerung und Bebauung von zu großzügig ausgewiesenen Parkplatzflächen. (Kommunen)
- Stapelung von Parkplatzflächen (Parkhäuser oder Parkdecks). (Kommunen)
- Umwidmung und Bebauung von zu großzügig ausgewiesenen Straßenflächen. (Kommunen)
- Multifunktionale Nutzung von Verkehrsflächen, zum Beispiel durch Überbauung mit Wohnungen. (Kommunen)

Instrumente zur Begrenzung der Außenentwicklung (Bund, Land, Kommunen)

Die Förderung der Innenentwicklung ist durch die Vermeidung von Außenentwicklung zu ergänzen (push and pull):

- **Der § 13b BauGB darf nicht mehr eingeführt werden.** Er hat entgegen der Begründung für seine Einführung die Wohnungsnot in den Ballungsräumen nicht gemildert, sondern

hauptsächlich Bauland im ländlichen Raum für lockere Bauweisen geschaffen. (Bund)

- **Die durch den § 13b BauGB außerhalb der Kulisse des Flächennutzungsplans geschaffenen Bauflächen müssen in die Flächenberechnung bei der Plausibilitätsprüfung für den Wohnbauflächenbedarf in den Flächennutzungsplänen nachträglich aufgenommen werden und zu einer Verringerung der Flächenbedarfsberechnung führen.** Es besteht sonst die Gefahr, dass bis zu einer Fortschreibung oder Neuaufrstellung des Flächennutzungsplans eine Kommune mehr Bauflächen für Wohnzwecke in Anspruch nimmt, als ihr eigentlich nach der Berechnung in der Plausibilitätsprüfung zusteht. (Land)
- Darüber hinaus sollte in der **Plausibilitätsprüfung für den Wohnflächenbedarf eine Quote der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen** festgelegt werden, nach deren Erfüllung erst Außenentwicklung möglich ist (vergleiche Verband Region Stuttgart 30-Prozent-Quote). (Land)
- Die Einführung von **Flächenausweisungszertifikaten** oder **Flächenkontingenten** wäre ein weiterer Weg. Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) hat zu Flächenausweisungszertifikaten ein sehr erfolgreiches Planspiel durchgeführt. (Land)
- Die **Genehmigungszuständigkeit für Flächennutzungspläne** sollte bei den **Regierungspräsidien** gebündelt werden. Die bisherige Praxis, dass nur große Kreisstädte und kreisfreie Städte ihre Flächennutzungspläne den Regierungspräsidien zur Genehmigung vorlegen müssen, und die der anderen Kommunen von den jeweiligen Landratsämtern genehmigt werden, hat zu unterschiedlichen Genehmigungspraktiken geführt. Die politisch unabhängigen Regierungspräsidien legen in der Regel fachlich strengere Maßstäbe an als die stark von Kommuneninteressen geprägten Landkreise. (Land)
- Die **Regionalverbände** können hier eine ordnende Rolle übernehmen, weswegen sie gemäß dem Modell des Verbands Region Stuttgart **gegenüber den Kommunen gestärkt** werden müssen. (Land)
- Bei der Ausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten müssen **Anreize zum Flächen-**

sparen geschaffen werden, indem ein finanzieller Ausgleich zwischen Kommunen, die Gewerbeflächen ausweisen, und solchen, die darauf verzichten, geschaffen wird. (Land)

- Die in den Regionalplänen für die Bemessung des Wohnbauflächenbedarfs im Rahmen der Flächennutzungsplanung als **Mindestwerte anzuwendenden Dichtewerte** (Einwohner je Hektar Bruttowohnbauland) sollten auch für solche Fälle gelten, bei denen der Flächennutzungsplan lediglich im Nachhinein angepasst wird. (Land)

Stuttgart 16.02.2021

LNV-Projektgruppe Flächenverbrauch

Sprecher: Thomas Dietz, stellv. LNV-Vorsitzender

Ausarbeitung: Andreas Linsmeier, LNV-Vorstandsmitglied für die AG Die NaturFreunde

Weitere Mitglieder:

- Dr. Gerhard Bronner, LNV-Vorsitzender
- Stefan Frey, LNV-Verkehrsreferent und -Vorstandsmitglied
- Gerhard Müller, Sprecher des LNV-AK Ludwigsburg
- Prof. Dr. Willfried Nobel, LNV-Referent für Flächen- und Bodenschutz
- Verena Schiltenswolf, Sprecherin des LNV-AK Esslingen und LNV-Vorstandsmitglied
- Regina Schmidt-Kühner, LNV-Schatzmeisterin und -Vorstandsmitglied

Tel.: 0711 – 24 89 55-20

E-Mail: info@lnv-bw.de

P.S. Für Hinweise und Verbesserungsvorschläge ist die LNV-Geschäftsstelle stets dankbar.

www.lnv-bw.de