



TECHNISCHE
UNIVERSITÄT
WIEN
Vienna | Austria

DIPLOMARBEIT

Baulandmobilisierung für Wohnnutzungen im Chiemgau

ausgeführt zum Zwecke der Erlangung des akademischen Grades
eines Diplom-Ingenieurs / Diplom-Ingenieurin
unter der Leitung von

Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr.techn. Arthur Kanonier

E280-08-Forschungsbereich Bodenpolitik und Bodenmanagement
Institut für Raumplanung

eingereicht an der Technischen Universität Wien

Fakultät für Architektur und Raumplanung

von

Viktor Willmar, BSc.

01320983

Wien, am 13.09.2021

Kurzfassung

Der Chiemgau in Bayern ist eine geographisch sehr zentral gelegene Region zwischen Salzburg und München und dementsprechend eine attraktive Wohn- und Arbeitsregion. Zusätzlich ist der Chiemgau stark touristisch geprägt. Deshalb herrscht in den meisten Kommunen ein noch höherer Siedlungsdruck, da nicht nur die lokale Bevölkerung auf der Suche nach Wohnraum ist, sondern auch ein hoher Zuzug von außerhalb vorliegt. Für viele Gemeinden wird es immer schwerer die Nachfrage nach Bauland und Wohnraum zu decken. Dennoch gibt es in den meisten Kommunen eine Vielzahl an Baulücken, die bereits erschlossen sind und jederzeit einer Bebauung zugeführt werden könnten. Diese werden aber dem Markt aus den verschiedensten Gründen vorenthalten, wie der Zurückhaltung für Nachkommen, als Wertanlage oder aus anderen privaten Gründen. Es gibt bislang keine wissenschaftliche Aufarbeitung zu diesem Thema im Chiemgau. Lediglich von Planungsbüros gibt es Erhebungen zu den Innenentwicklungspotentialen in vereinzelt Gemeinden. Mit der vorliegenden Masterarbeit soll daher erarbeitet werden, inwieweit das Thema der „Baulandhortung“ in den einzelnen Kommunen des Chiemgaus überhaupt ein qualitatives und quantitatives Problem darstellt. Anhand von zwei Beispielkommunen wird dies genauer analysiert. Außerdem sollen die vorhandenen formellen und informellen Instrumente, die den Kommunen zur Baulandmobilisierung zur Verfügung stehen, untersucht werden, um herauszufinden, wie die Gemeinden zukünftig die vorhandenen Baulücken aktivieren können. Außerdem wird erarbeitet, auf was die Kommunen zukünftig bei der Ausweisung von neuem Bauland achten müssen, damit es nicht zur Entstehung weiterer Baulücken kommt. Zum Abschluss wird aufgrund der geographischen Nähe, ein Vergleich mit den baulandmobilisierenden Maßnahmen im Salzburger Land gezogen, das unmittelbar an den Chiemgau angrenzt.

Abstract

The Chiemgau region in Bavaria is a geographically very centrally located region between Salzburg and Munich and due to that an attractive area for working and living. In addition to that, the Chiemgau is strongly influenced by tourism. Therefore, there is an even higher settlement pressure in most municipalities, since not only the local population is looking for housing, but there is also a high influx from outside. For many municipalities, it becomes increasingly difficult to meet the demand for land and housing. Nevertheless, there are vacant

lots in most municipalities that have already been developed and could be used for construction at any time. However, these are withheld from the market for a wide variety of reasons, such as being reserved for descendants, as an investment or for other private reasons, which further exacerbates the problem of rising land prices. So far, there is no scientific research on this topic in the Chiemgau. Only planning offices have conducted surveys on the inner development potentials in some communities. Therefore, this master's thesis aims to determine to what extent the topic of "building land hoarding" plays a role in the individual communities of the Chiemgau. This will be analyzed in more detail on the basis of two municipalities. In addition, the existing formal and informal instruments, which are available for the municipalities to mobilize building land, will be examined in order to find out how the municipalities can best activate the existing gaps between buildings in the future. In addition, it will be worked out what the municipalities will have to pay attention to in the future when designating new building land to prevent the emergence of further gaps between buildings. Finally, due to the geographical vicinity, a comparison will be made with the building land mobilization measures in the province of Salzburg, which directly borders the Chiemgau region.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	III
Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis.....	VI
1 Einleitung	1
1.1 Motivation	1
1.2 Ausgangslage und aktueller Stand der Forschung	3
1.3 Problemstellung im Chiemgau	6
1.4 Ziele der Arbeit	10
1.5 Methodik und Aufbau der Arbeit	11
2 Raumordnung in Deutschland	13
2.1 Rechtliche Grundlagen und Begriffsdefinitionen.....	13
2.1.1 Bauleitplanung (§§ 1-4 BauGB)	13
2.1.2 Zusammenarbeit mit Privaten	22
2.1.3 Innen- und Außenbereich nach BauGB	24
2.1.4 Aufgaben der Bodenordnung	29
2.1.5 Privatrechtliche Bodenordnung	29
2.1.6 Bodenordnung durch Baulandumlegung (§§ 45-84 BauGB)	30
2.2 Hierarchischer Aufbau der Raumordnung	32
2.3 Aktuelle Leitbilder und Aufgaben der Raumordnung in Deutschland	35
2.3.1 Innenentwicklung vor Außenentwicklung	35
2.3.2 Demographischer Wandel und Veränderung der Haushaltsstruktur.....	41
2.4 Baulandmobilisierung im Bestand	43
2.4.1 Rechtliche Grundlage und Herausforderung.....	43
2.4.2 AkteurInnen der Innenentwicklung	46

2.4.3 Instrumente und Maßnahmen zur Baulandmobilisierung im Bestand.....	49
2.5 Baulandmobilisierung bei Neuausweisungen	57
2.5.1 Herausforderung	57
2.5.2 Systematik der Neuausweisung	60
3. Empirische Untersuchungen.....	66
3.1 Analyse der Beispielkommune Seon-Seebruck.....	66
3.1.1 Beschreibung und Statistiken der Kommune.....	66
3.1.2 Auswertung des Flächennutzungsplans	71
3.1.3 Experteninterview Bauamtsleitung Seon-Seebruck.....	85
3.2 Analyse der Beispielkommune Amerang.....	93
3.2.1 Beschreibung der Kommune.....	93
3.2.2 Auswertung der Luftbilder.....	97
3.2.3 Experteninterview Bauamtsleitung Amerang	102
3.3 Experteninterview Höhere Planungsbehörde	112
3.4 Auswertung der Ergebnisse.....	118
3.5 Vergleich zur österreichischen Raumordnung	127
3.5.1 Aufbau der österreichischen Raumordnung.....	127
3.5.2 Baulandmobilisierung im Salzburger Land	128
3.6 Vergleich zu den baulandmobilisierenden Maßnahmen in Deutschland.....	137
3.6.1 Befristung von Baulandneuausweisungen	137
3.6.2 Privatrechtliche Verträge	137
3.6.3 Infrastrukturabgaben	139
3.6.4 Befristung bestehendes Bauland	140
4. Fazit und Ausblick	142
Literaturverzeichnis.....	VII
Anhang	VIII

Abkürzungsverzeichnis

B

BauGB..... Baugesetzbuch
BauNVO..... Baunutzungsverordnung
BMU..... Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
B-Plan..... Bebauungsplan
bzw. beziehungsweise

F

FNP..... Flächennutzungsplan

G

GIS Geographisches Informationssystem

H

ha Hektar

L

LEP..... Landesentwicklungsprogramm

O

ÖREK..... Österreichisches Raumentwicklungskonzept
ÖROK..... Österreichische Raumordnungskonferenz

R

ROG Raumordnungsgesetz

V

VwVfG..... Verwaltungsverfahrensgesetz

Z

z.B. zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Übersichtskarte Kommunen des Chiemgaus; eigene Darstellung	4
Abbildung 2 Übersichtskarte geographische Einordnung des Chiemgaus; eigene Darstellung	5
Abbildung 3 Summierte prozentuale Wertsteigerung je Kommune bei Wohnbau- und gemischten Bauflächen im Mittel – Differenz aus den Erhebungsjahren 2010 und 2018; eigene Darstellung, Datengrundlage: Landratsamt Traunstein 2019.....	8
Abbildung 4 Summierte prozentuale Wertsteigerung je Kommune im Landkreis Rosenheim bei Wohnbau- und gemischten Bauflächen im Mittel – Differenz aus den Erhebungsjahren 2010 und 2018; eigene Darstellung, Datengrundlage: Landratsamt Rosenheim 2021	9
Abbildung 5 Festsetzungen Art der baulichen Nutzung; eigene Darstellung, Quelle: §§ 1-11 BauNVO.....	20
Abbildung 6 Hierarchischer Aufbau der Raumordnung in Deutschland; eigene Darstellung, Quelle: Baugesetzbuch 2020, S. 1–5; UBA 2021	34
Abbildung 7 Anstieg Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) in Deutschland in ha/Tag; eigene Darstellung nach Destatis 2020b; UBA 2021b, 2021c	37
Abbildung 8 Innenentwicklungstypen (IE-Typen); eigene Darstellung nach Voß et al. 2020, S. 481	39
Abbildung 9 Haushaltsgrößen Deutschland; eigene Darstellung, Quelle: Destatis 2019b, 2020a, S. 54.....	41
Abbildung 10 Ausschnitt FNP Seebruck mit Innenentwicklungspotentialen; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert Architekten und Stadtplaner 2021	71
Abbildung 11 Ausschnitt FNP Truchtlaching mit Innenentwicklungspotentialen; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert Architekten und Stadtplaner 2021	75
Abbildung 12 Ausschnitt FNP Seeon mit Innenentwicklungspotentialen; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert Architekten und Stadtplaner 2021	79
Abbildung 13 Ausschnitt FNP Wattenham & Roitham mit Innenentwicklungspotentialen; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert Architekten und Stadtplaner 2021	82
Abbildung 14 Luftbild Siedlungskörper Amerang, Quelle: Bayernatlas 2021	99

Abbildung 15 Ausschnitt Luftbild Amerang - nördlicher Teil; eigene Darstellung, Quelle: Bayernatlas 2021	100
Abbildung 16 Ausschnitt Luftbild Amerang - Zentrum nördlich Sportplatz; eigene Darstellung, Quelle: Bayernatlas 2021	100
Abbildung 17 Ausschnitt Luftbild Amerang - Zentrum südlich Sportplatz; eigene Darstellung, Quelle: Bayernatlas 2021	100
Abbildung 18 Ausschnitt Luftbild Amerang - südlicher Teil; eigene Darstellung, Quelle: Bayernatlas 2021	100
Abbildung 19 Tarife Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag Salzburg; eigene Darstellung nach § 77b Abs. 5 SBG ROG	133

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Unterscheidung Flächennutzungsplan & Bebauungsplan; eigene Darstellung nach Beckmann 2000, S. 30.....	16
Tabelle 2 Wohnbauflächenbedarf Seon-Seebruck - Berechnung anhand der Flächenmanagement Datenbank; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert 2021, Quellen: LfU Bayern 2021a; LfStat 2020.....	67
Tabelle 3 Wohnflächenbedarf nach Zielen der Gemeinde Seon-Seebruck bis 2035, eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert 2021, Quellen: Experteninterview, LfU Bayern 2021b; LfStat 2020.....	69
Tabelle 4 Baulücken im Siedlungsbereich Seebruck; eigene Darstellung, Datengrundlage: Bayernatlas 2021	72
Tabelle 5 Baulücken im Siedlungsbereich Truchtlaching; eigene Darstellung, Datengrundlage: Bayernatlas 2021	77
Tabelle 6 Baulücken im Siedlungsbereich Seon; eigene Darstellung, Datengrundlage: Bayernatlas 2021	80
Tabelle 7 Baulücken im Siedlungsbereich Wattenham & Roitham; eigene Darstellung; Datengrundlage: Bayernatlas 2021	83
Tabelle 8 Wohnbauflächenbedarf Amerang - Berechnung anhand der Flächenmanagement Datenbank; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert 2021, Quellen: LfU Bayern 2021b; LfStat 2020.....	94
Tabelle 9 Wohnflächenbedarf nach Zielen der Gemeinde Amerang bis 2035; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert 2021, Quellen: Experteninterview, LfU Bayern 2021b; LfStat 2020.....	96
Tabelle 10 Baulücken im Siedlungsbereich Amerang; eigene Darstellung, Datengrundlage: Bayernatlas 2021	101

1 Einleitung

Im folgenden Kapitel werden die Gründe, die mich dazu bewegt haben, das Thema 'Baulandmobilisierung für Wohnnutzungen im Chiemgau' in meiner Diplomarbeit abzuhandeln, genauer beleuchtet. Außerdem werden die Problemstellungen im Untersuchungsgebiet, die dieser Arbeit zugrunde liegen, erklärt. Hierfür wird zunächst einmal der Untersuchungsraum 'der Chiemgau' abgegrenzt und genauer definiert. Abschließend werden noch die verfolgten Ziele dieser Arbeit sowie die Hypothese, auf der die Forschung basiert, erläutert.

1.1 Motivation

Die Themenwahl der vorliegenden Diplomarbeit ergibt sich unter anderem aus dem großen Interesse des Autors an der lokalen und regionalen Raumplanung rund um seinen Wohnort, Chieming am Chiemsee in Bayern. Durch seine Werkstudententätigkeit bei dem lokalen Raumplanungsbüro Wüstinger & Rickert, die sich vor allem mit der vorbereitenden- und verbindlichen Bauleitplanung auseinandersetzen und eine Vielzahl an Gemeinden im Chiemgau betreuen, hat er regelmäßig Kontakt mit dem Thema der Baulandmobilisierung sowie den Problemen und Konflikten, die damit einhergehen. Dabei wird auch deutlich, wie groß die Nachfrage nach Wohnraum in vielen Kommunen des Chiemgaus ist und wie wenig Wohnraum nur zur Verfügung steht. Durch die Werkstudententätigkeit sowie im Rahmen seines Masterstudiums lernt er zum einen, wie wichtig ein sorgsamer und nachhaltiger Umgang mit der endlichen Ressource Boden ist. Hierzu kann mittels gezielter Mobilisierung von Bauland durch die Kommunen in Zusammenarbeit mit den EigentümernInnen beigetragen werden, indem beispielsweise nachhaltigere und flächenschonendere Wohnformen darauf entwickelt werden, die gleich für mehrere Haushalte Wohnraum schaffen. Zum anderen spielen unter dem allgegenwärtigen Aspekt des leistbaren Wohnens die Bodenpreise eine entscheidende Rolle und diese stehen auch im Zusammenhang mit der Mobilisierung von Bauland.

Im Chiemgau spielt die steigende Nachfrage nach Wohnraum und vor allem nach bezahlbarem Wohnraum, wie in vielen Teilen Oberbayerns auch, eine sehr wichtige Rolle, da es in den letzten Jahren zu immer weiter steigenden Boden- und Mietpreisen kam. Der Wunsch der lokalen Bevölkerung nach einem eigenen Haus mit Garten, der besonders in ländlichen Regionen Bayerns weiterhin stark verbreitet ist, kann natürlich unter den oben genannten

Aspekten der nachhaltigen Bodennutzung auf Dauer nicht weiter so realisiert werden. Aufgrund der aktuellen Bodenpreisentwicklungen kann diesem Wunsch aber ohnehin auch nur noch von einem geringen, finanzkräftigen Teil der Gesellschaft nachgegangen werden, wenn einmal Bauland auf dem freien Markt zur Verfügung steht. Viele der Baugründe werden dann auch häufig von InvestorInnen und ProjektentwicklerInnen für lukrativere Zweitwohnsitze aufgekauft und entwickelt. Für junge Familien und einkommensschwächere Bevölkerungsteile ist es unter solchen Umständen kaum noch möglich sich selbst ein Eigenheim im Chiemgau zu leisten. Damit der beschriebenen Entwicklung in Zukunft entgegengewirkt werden kann und weitere Teile der Gesellschaft ihrem Wunsch nach einem Eigenheim im Chiemgau, zu einem finanzierbaren Preis, nachgehen können und trotzdem der entscheidende Aspekt des sorgsamem Umgangs mit der Ressource Boden eingehalten wird, beschäftigt sich der Verfasser mit der Thematik der Baulandhortung in den einzelnen Kommunen des Chiemgaus. Es werden dort einige baureife Grundstücke aus verschiedenen Beweggründen dem Markt vorenthalten, die so den Kommunen in ihrer Planung zur Deckung des Wohnraumbedarfs fehlen und die Entstehung eines kompakten Siedlungskörpers verhindern. Aufgrund der Aktualität des Themas der extrem hohen Bodenpreise im Chiemgau, ist der Autor besonders interessiert an der Problemstellung und sieht in der Analyse der baulandmobilisierenden Maßnahmen und Instrumente einen entscheidenden Ansatzpunkt, um in Zukunft vermehrt Innenentwicklungspotentiale aktivieren zu können und eine weitere Entstehung ungenützter, baureifer Flächen zu vermeiden. Der Autor möchte durch die Abhandlung dieser Thematik einen Beitrag zum sehr komplexen und weitreichenden Oberthema des leistbaren Wohnens, unter der Berücksichtigung eines nachhaltigen und schonenden Umgangs mit dem Gut Grund und Boden im Chiemgau, beitragen.

1.2 Ausgangslage und aktueller Stand der Forschung

Der Chiemgau ist eine bereits seit Jahrhunderten bestehende Kulturlandschaft in Südost-Oberbayern, die jedoch geographisch nicht exakt abgegrenzt werden kann, da es keine eindeutig festgelegten Grenzziehungen gibt. Der Chiemgau erstreckt sich in etwa 50 km in Nord-Süd Richtung sowie circa 50 km in West-Ost Richtung um den Chiemsee. Im Süden wird er von den Chiemgauer Alpen, die auch den Grenzverlauf zu Österreich darstellen, begrenzt. Im Südosten schließt der Landkreis Berchtesgadener Land an und bildet eine Abgrenzung. Im Nordosten erfolgt die Grenzziehung in etwa durch die Kulturlandschaftseinheit des Rupertiwinkels und im Norden endet der Chiemgau mit der nördlichsten Grenze des Landkreises Traunstein (Schacherl 2018, S. 10 f.). Insgesamt besteht der Chiemgau nach diesen Grenzziehungen aus 48 Kommunen, die sich über zwei Landkreise verteilen. Zum einen den gesamten Landkreis Traunstein, der sich südlich des Chiemseeufers sowie im Osten und Norden des Chiemsees erstreckt. Dieser umfasst die Gemeinden Altenmarkt an der Alz, Bergen, Chieming, Engelsberg, Fridolfing, Grabenstätt, Grassau, Inzell, Kienberg, Kirchanschöring, Marquartstein, Nußdorf i. Chiemgau, Obing, Palling, Petting, Pittenhart, Reit im Winkl, Ruhpolding, Schleching, Schnaitsee, Seeon-Seebruck, Siegsdorf, Staudach-Egerndach, Surberg, Tacherting, Taching am See, Tittmoning (Stadt), Traunreut (Stadt), Traunstein (Große Kreisstadt), Trostberg (Stadt), Übersee, Unterwössen, Vachendorf, Waging am See und Wonneberg. (Landratsamt Traunstein 2021). Zum anderen der Landkreis Rosenheim, der sich westlich des Chiemseeufers sowie im nordwestlichen Teil des Chiemsees erstreckt. Zum Chiemgau werden aus diesem Landkreis die Kommunen Amerang, Aschau i. Chiemgau, Bad Endorf, Bernau a. Chiemsee, Breitbrunn, Eggstätt, Frasdorf, Gstadt a. Chiemsee, Prien a. Chiemsee (Markt), Riedering, Rimsting, Rohrdorf, Samerberg, und Stephanskirchen gezählt (Landratsamt Rosenheim 2020).

Eine Übersicht der einzelnen Gemeinden des Chiemgaus ist in Abbildung 1 zu sehen. Die eingezeichneten Kommunen stellen auch die Grundlage und den relevanten Untersuchungsraum für diese Arbeit dar. Zur besseren Lesbarkeit wurde bei den Kommunen Gstadt, Breitbrunn, Prien und Bernau auf die Ortsspezifizierung 'am Chiemsee' in der Abbildung 1 verzichtet.

Laut dem Bundesamt für Naturschutz umfasst der Chiemgau eine Fläche von 784 Quadratkilometern (Bundesamt für Naturschutz 2021). Im Landkreis Traunstein leben aktuell (Stand September 2020) insgesamt 177.677 EinwohnerInnen in den 34 Kommunen, die auch

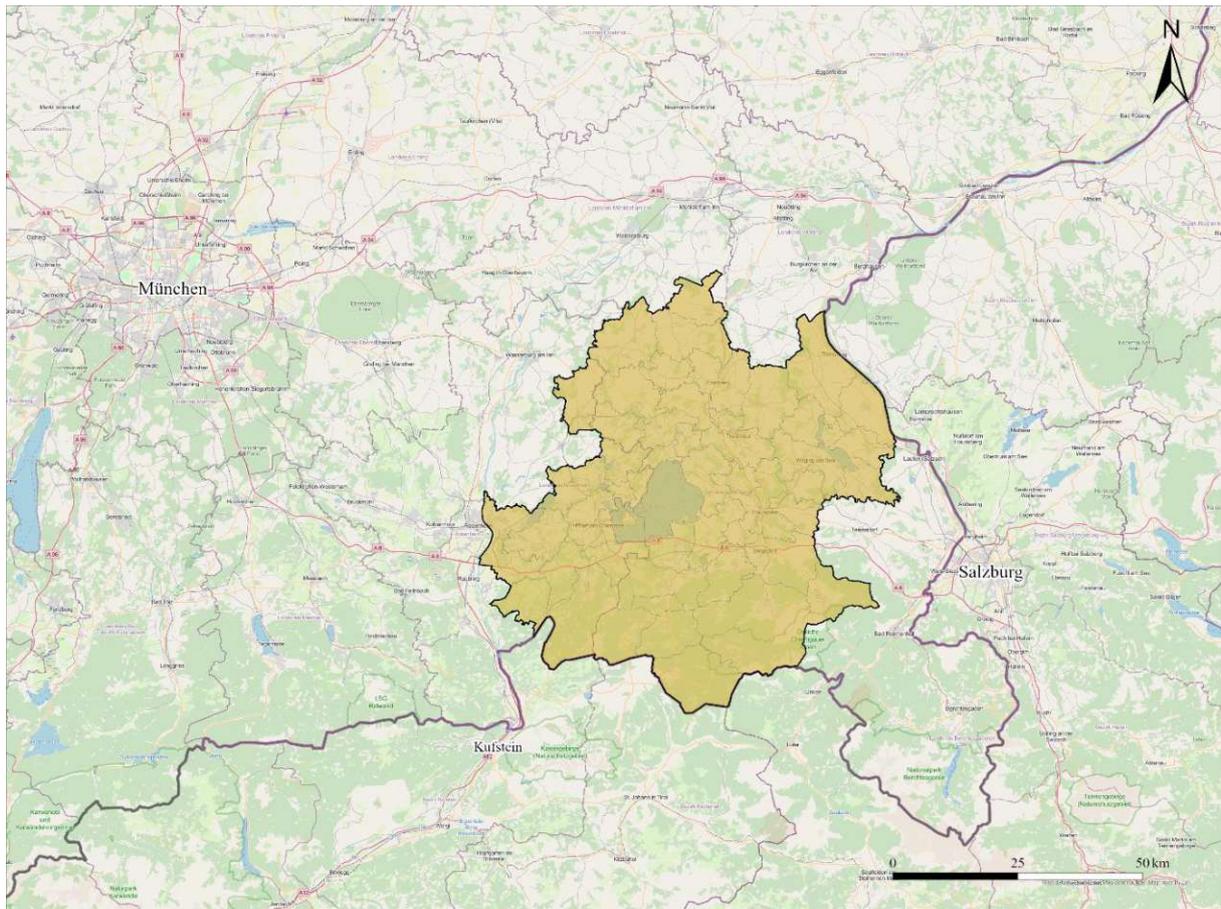
Abbildung 1 Übersichtskarte Kommunen des Chiemgaus; eigene Darstellung



alle dem Chiemgau angehören. Im Landkreis Rosenheim leben in den 14 Kommunen, die zum Chiemgau zählen, 73.569 EinwohnerInnen. Im gesamten Landkreis Rosenheim leben aktuell 261.862 EinwohnerInnen (LfStat 2020a). Insgesamt sind nach der zuvor beschriebenen Abgrenzung des Chiemgauggebietes somit 251.246 Personen im Chiemgau ansässig. Diese Zahl wird laut Prognosen in den nächsten Jahren auch noch weiter steigen. So wird für den Landkreis Traunstein für das Jahr 2035 eine Bevölkerung von 183.000 prognostiziert. Das entspricht einem Zuwachs von 5.323 EinwohnerInnen im Landkreis vom aktuellen Stand ausgehend. Für den gesamten Landkreis Rosenheim wird im Jahr 2035 eine Bevölkerung von 276.700 EinwohnerInnen vorausgesagt. Das entspricht, vom heutigen Wert ausgehend, einem EinwohnerInnenzuwachs von 14.838 in den nächsten 15 Jahren. (LfStat 2020c, 2020b)

Um das Untersuchungsgebiet der vorliegenden Arbeit geographisch noch besser einordnen zu können, bietet Abbildung 2 noch einen weiteren, kleinmaßstäbigeren Überblick des Chiemgaus. Nordwestlich des Chiemgaus befindet sich der Ballungsraum München, der sowohl über die A8 als auch die Bundesstraße 304 sowie über die Zugverbindung Salzburg-München sehr gut an den Chiemgau angeschlossen ist. Im Osten befindet sich in relativ kurzer Entfernung zu dem Grenzverlauf des Chiemgaus der Ballungsraum der Stadt Salzburg. Auch diese ist über die A8

Abbildung 2 Übersichtskarte geographische Einordnung des Chiemgaus; eigene Darstellung



an den Chiemgau angeschlossen. Beide Ballungsräume befinden sich je nach Ausgangsort im Chiemgau in einem 40 bis 90 Minuten Entfernungsradius mit dem Auto. Wie zuvor bereits erwähnt, schließt im Süden der Chiemgau mit dem Grenzverlauf der österreichischen Grenze ab. Unweit der südwestliche Gebietsgrenze liegt die Grenzstadt Kufstein. Der Chiemgau ist aufgrund seiner Nähe zu den genannten Ballungszentren, die über eine hohe Vielzahl an Arbeitsplätzen in unterschiedlichen Branchen auch für die Bevölkerung des Chiemgaus verfügen, sowie seinem sehr ländlichen Charakter mit einigen Seen und den Alpen im Süden, ein sehr attraktiver Lebensraum. Auch als Urlaubsregion ist der Chiemgau aufgrund seiner Landschaft äußerst gefragt. Dies stellt natürlich eine wichtige Einnahmequelle für die Region dar. In vielen Kommunen gibt es dementsprechend auch eine Vielzahl an Zweitwohnsitzen. Die eben genannten Aspekte sorgen für eine sehr angespannte Wohnraumsituation im Chiemgau, da Bauland nur in begrenztem Maße verfügbar ist.

Generell ist zu sagen, dass es zu der Thematik der Baulandmobilisierung bislang keine wissenschaftlichen Analysen oder Arbeiten im Raum des Chiemgaus gibt. Wenn, dann haben

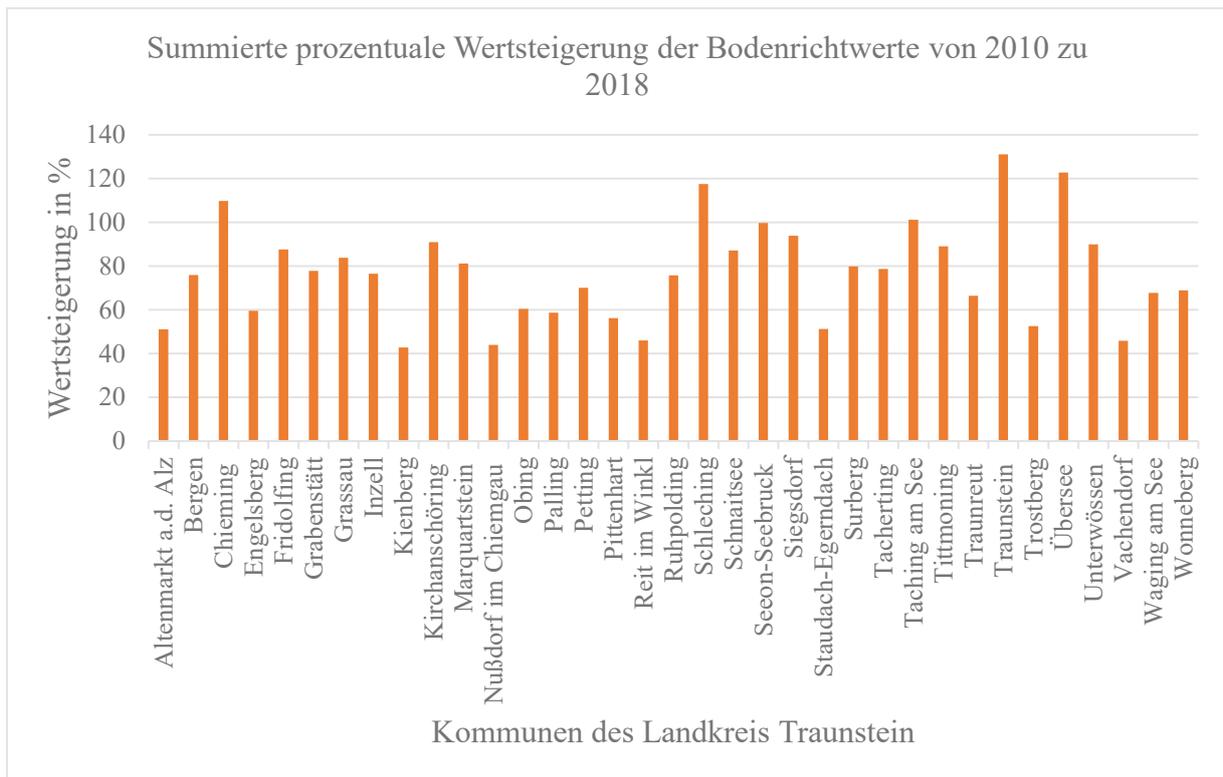
vereinzelt Gemeinden bislang Planungsbüros beauftragt, sich mit der Erfassung der Innenentwicklungspotentiale sowie einer möglichen Aktivierung zu beschäftigen.

1.3 Problemstellung im Chiemgau

Aufgrund der Attraktivität des Chiemgaus als Wohnort, möglicher Arbeitsplatz oder Tourismusgebiet möchten viele Personen sich in der Region niederlassen und auch eine Familie gründen. Hier ist meistens der Wunsch nach einem Eigenheim in Form eines Einfamilienhauses sehr stark verbreitet. Nachdem es sich dabei um eine sehr flächenintensive Wohnform handelt und die Nachfrage danach weiterhin extrem verbreitet ist, herrscht im Chiemgau ein sehr hoher Siedlungsdruck. Außerdem wird es für die Bevölkerung immer schwieriger bezahlbaren Wohnraum zu finden. Trotzdem halten einige EigentümerInnen ihre baureifen Grundstücke vor dem Markt zurück, da sie diese beispielsweise für die Enkelkinder sichern möchten oder diese als Wertanlage sehen. Dadurch, dass solche Flächen dem Markt entzogen werden und die Kommune mit diesen eigentlich zur Deckung der Wohnraumnachfrage geplant hat, steigt der Siedlungsdruck immer weiter an und es kommt zu einer Verknappung des Angebots. Da der Großteil der Gemeinden des Chiemgaus über keine Baulandreserven verfügt und nicht beliebig neues Bauland ausweisen kann, da auch das Anbindegebot beachtet werden muss, wird eine Verknappung des verfügbaren Baulands weiter forciert. Des Weiteren wird durch die Hortung baureifer Flächen die Zersiedelung der Gemeindekörper vorangetrieben und der Flächenverbrauch nimmt weiter zu. Die Kommunen haben jedoch bislang kaum Handlungsmöglichkeiten, um solche Baulücken zu aktivieren oder meiden es aktuell noch sich mit möglichen Aktivierungsmaßnahmen auseinanderzusetzen. Zum jetzigen Zeitpunkt beschäftigen sich viele Gemeinden im Chiemgau noch wenig mit den vorhandenen Innenentwicklungspotentialen im Siedlungsgebiet und wie diese mobilisiert werden können, da die Ansprache der EigentümerInnen häufig als ein komplexes und auch unangenehmes Thema in der Kommunalpolitik angesehen wird. Es existieren daher auch kaum genaue Flächenübersichten über die Innenentwicklungspotentiale in den einzelnen Gemeinden. Wie im vorherigen Kapitel bereits erwähnt, gibt es im Chiemgau aufgrund der landschaftlichen Attraktivität und ihren Qualitäten als Urlaubsregion auch einen hohen Anteil an Ferienwohnungen und Ferienhäusern als Zweitwohnsitze. Diese sind häufig nur wenige Tage und Wochen im Jahr genutzt und fallen somit als Wohnraum für die lokale Bevölkerung weg, wodurch der Siedlungsdruck auf das ohnehin knappe Wohnraumangebot noch zusätzlich zunimmt. Hinzukommend hat dies auch Auswirkungen auf die Boden- und Mietpreise, da

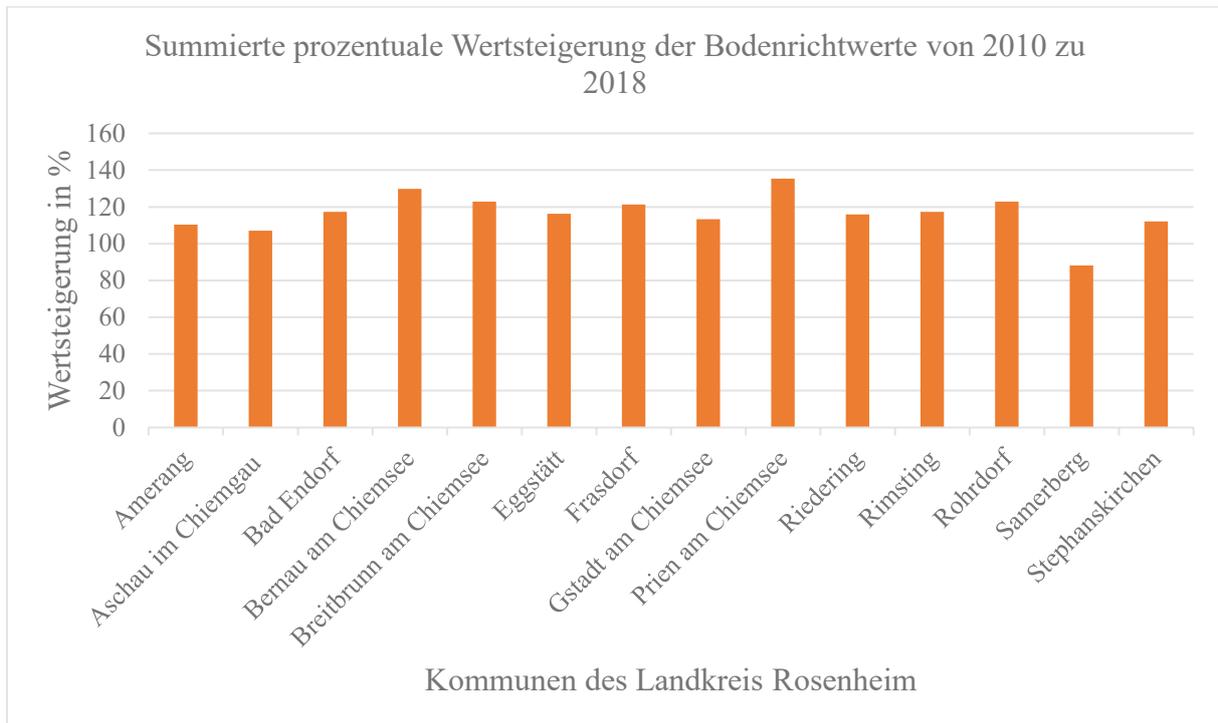
EigentümerInnen von Zweitwohnsitzen oftmals über höhere finanzielle Mittel verfügen, da ein Zweitwohnsitz als eine Art 'Luxusgut' gesehen werden kann. Somit sind die EigentümerInnen und MieterInnen solcher Zweitwohnsitze oft im Stande, einen höheren Preis für Grunderwerb oder Miete zu zahlen. Dadurch wird die lokale wohnraumsuchende Bevölkerung vom ohnehin schon knappen Wohnungsmarkt teils verdrängt und durch den hinzukommenden KäuferInnenkreis mit der Bereitschaft höhere Preise für den Grunderwerb aufzubringen, werden die Bodenpreise noch zusätzlich in die Höhe getrieben. Lokale EigentümerInnen, die noch Grundbesitz halten, möchten im Falle einer Veräußerung dementsprechend bei den steigenden Bodenpreisen auch zunehmend einen höchstmöglichen Profit erlangen. Dies kann des Weiteren Einfluss auf die Boden- und Mietpreise nehmen. Folglich ist im Chiemgau zusätzlich zur Problematik der Baulandhortung in den letzten Jahren ein starker Anstieg in den Boden- und Mietpreisen, wie im Folgenden dargelegt wird, zu verzeichnen. Dementsprechend wird es zunehmend schwieriger für die lokale Bevölkerung überhaupt noch bezahlbaren Wohnraum im Chiemgau zu finden. Die Mietpreise sind bei Neuvermietungen seit 2012 bis zum Jahre 2020 in allen Kommunen des Chiemgaus gestiegen, bei den meisten zwischen 30-40%. In manchen Kommunen beträgt der Anstieg sogar über 50%. (Uken et al. 2021). Im direkten Zusammenhang mit den Mietpreisen stehen die Bodenpreise. Auch diese bestätigen die eben genannte Entwicklung. Bei der Untersuchung der Bodenrichtwerte des Landkreises Traunstein und Rosenheim wird der extreme Anstieg in den letzten Jahren sehr deutlich. In die Abbildung 3 und Abbildung 4 fließen die Bodenrichtwerte für Wohn- und gemischte Bauflächen ein, also alle Flächen auf denen eine Wohnnutzung erlaubt ist. Gewerbegebiete oder Sonderbaugebiete wurden aus dieser Grafik herausgerechnet, da diese nicht Thema der Arbeit sind. Für die beiden vorliegenden Abbildungen wurden die erschließungsbeitragspflichtigen Bodenrichtwerte in €/m² als Grundlage verwendet, da auch diese Datensätze für den Landkreis Rosenheim zur Verfügung stehen. Bei den Bodenrichtwerten handelt es sich um den durchschnittlichen Lagewert für eine Mehrheit von Grundstücken, die in ihren Grundstücksmerkmalen und nach Art und Maß sehr ähnlich sind, in einem abgegrenzten Gebiet, einer sogenannten Bodenrichtwertzone. Die summierten Bodenrichtwerte für Wohn- und gemischte Bauflächen sind im Vergleich des ersten Erhebungsjahres 2010 mit dem letzten Erhebungsjahr 2018 in jeder Kommune des Chiemgaus um mehr als 40 % angestiegen, wie in Abbildung 3 deutlich wird. Bis auf die Kommunen Kienberg, Nußdorf im Chiemgau, Reit im Winkl und Vachendorf kam es in jeder weiteren Kommune aus dem Landkreis Traunstein zu

Abbildung 3 Summierte prozentuale Wertsteigerung je Kommune bei Wohnbau- und gemischten Bauflächen im Mittel – Differenz aus den Erhebungsjahren 2010 und 2018; eigene Darstellung, Datengrundlage: Landratsamt Traunstein 2019



einem Anstieg von über 50 %. Die Gemeinden in unmittelbarer Nähe zum Chiemsee wie Chieming, Übersee und Secon- Seebruck, aber auch Schleching mit der Nähe zu den Alpen sowie die Große Kreisstadt Traunstein können sogar einen Anstieg von 100% oder höher verzeichnen. Noch deutlicher ist diese Entwicklung zu erkennen, wenn die Bodenrichtwerte des Landkreises Rosenheim in Abbildung 4 betrachtet werden. Die 14 Kommunen des Landkreises Rosenheim, die zum Chiemgau zählen, können alle einen Anstieg von über 80 % der Bodenrichtwerte bei Wohnbau- und gemischten Bauflächen zwischen 2010 und 2018 verzeichnen. Wie in Abbildung 4 deutlich wird, sind bis auf die Gemeinde Samerberg, in allen restlichen Kommunen die Bodenrichtwerte um mehr als 100 % in den acht Jahren gestiegen. Vor allem die Gemeinden in unmittelbarer Nähe zum Chiemsee wie Breitbrunn a. Chiemsee, Gstadt a. Chiemsee, Prien a. Chiemsee oder in Nähe anderer kleinerer Seen wie z.B. Eggstätt können auch hier einen sehr starken Anstieg von über 100 % bei den Bodenrichtwerten verzeichnen. Der Landkreis Rosenheim liegt noch näher am Ballungsraum München als der Landkreis Traunstein und verfügt zudem direkt angrenzend über die kreisfreie Stadt Rosenheim, weshalb hier die Bodenpreise zum Teil nochmal höher liegen als im Landkreis Traunstein. Die zunehmend steigenden Bodenpreise im Chiemgau treiben dementsprechend auch die Baulandspekulationen immer weiter voran, wodurch die aktuelle Wohnraumsituation

Abbildung 4 Summierte prozentuale Wertsteigerung je Kommune im Landkreis Rosenheim bei Wohnbau- und gemischten Bauflächen im Mittel – Differenz aus den Erhebungsjahren 2010 und 2018; eigene Darstellung, Datengrundlage: Landratsamt Rosenheim 2021



noch angespannter wird und es für die lokale Bevölkerung zunehmend schwieriger wird, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Deshalb kommt es in vielen Kommunen des Chiemgaus scheinbar zusätzlich zur Zurückhaltung von baureifen Flächen nach §§ 30 und 34 BauGB, da diese – abgesehen von anderen Motivationsgründen zur Zurückhaltung von Bauland durch Privatpersonen – eine äußerst sichere und rentable Wertanlage in Zeiten von Niedrigzinspolitik darstellen. So spielt bei 24 der 48 befragten Kommunen des Chiemgaus, die Zurückhaltung baureifer Flächen nach §§ 30 und 34 BauGB eine wichtige Rolle in der Gemeinde. Lediglich bei acht Kommunen ist das Thema der Baulandhortung nicht relevant bzw. findet nur in einem sehr geringen, zu vernachlässigenden Umfang statt. Von 16 Kommunen des Chiemgaus gibt es keine Rückmeldung zur E-Mail-Umfrage bzw. die Frage ist nicht beantwortet worden. Anhand der Rückläufe kann somit festgehalten werden, dass bei der absoluten Mehrheit (75 %) der Gemeinden des Chiemgaus Baulandhortung stattfindet, lediglich bei 25 % der Kommunen ist die Thematik von so geringem Umfang, dass sie für die Gemeindeplanung keine entscheidende Rolle spielt. (vgl. Anhang E-Mail-Umfrage 2021)

1.4 Ziele der Arbeit

Ziel dieser Arbeit ist es herauszufinden, wie die Gemeinden des Chiemgaus zukünftig der Problematik des knappen Wohnraumangebots entgegen steuern können und mehr bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden kann. All das unter Berücksichtigung der Vorgaben zum geringeren Flächenverbrauch sowie den Herausforderungen des Demographischen Wandels und der Veränderung der Haushaltsstruktur in Deutschland. Die Forschung der vorliegenden Arbeit basiert auf der folgenden Hypothese:

„Bauland für Wohnnutzungen wird im Chiemgau aus verschiedenen Beweggründen zurückgehalten, wie beispielsweise der Aufbewahrung für die Enkelkinder oder aufgrund von Bodenpreisspekulationen. Aber auch aufgrund mangelnder Erhebungen der Innenentwicklungspotentiale durch die Kommunen sowie unzureichender Kommunikation mit den GrundstückseigentümerInnen, kommt es zur Rückhaltung von baureifen Flächen im Innenbereich sowie Geltungsbereich von Bebauungsplänen. Deshalb sind formelle und informelle baulandmobilisierende Maßnahmen von Nöten, um eine Mobilisierung der Bauflächen zu erreichen.“

Um dieser Hypothese nachzugehen, wird zunächst die Frage geklärt:

„Inwieweit stellt das Thema der Baulandhortung in den Kommunen des Chiemgaus qualitativ und quantitativ ein Problem dar?“

Im Anschluss daran wird der Frage nachgegangen:

„Mit welchen formellen und informellen planungsrechtlichen Maßnahmen können die Kommunen im Chiemgau der Baulandhortung gegensteuern und zukünftig der aktuell vorherrschenden Situation entgegenwirken?“

Die vorhandenen Maßnahmen aus dem BauGB und auch andere raumplanerische Maßnahmen, die den Kommunen zur Verfügung stehen, werden herausgearbeitet und analysiert und auf ihre Anwendbarkeit überprüft. Die erarbeiteten planungsrechtlichen Maßnahmen, sowohl formell als auch informell, sollen dann dahingehend untersucht werden, ob sie Rückschlüsse und Empfehlungen für die österreichische Raumordnung zulassen. Dem wird mit der dritten Forschungsfrage:

„Können aus den formellen und informellen planungsrechtlichen Maßnahmen zur Baulandmobilisierung im Chiemgau Rückschlüsse und Empfehlungen für die Baulandmobilisierung im Salzburger Land gezogen werden?“ nachgegangen.

1.5 Methodik und Aufbau der Arbeit

Die nachfolgende Arbeit ist in drei Hauptabschnitte unterteilt. Den Einleitungsteil, den Theorieteil, der unter anderem die Grundlage für den dritten und letzten Teil, nämlich der empirischen Untersuchung darstellt.

Zu Beginn wird über die aktuelle Situation im Chiemgau berichtet und wie sich die Bodenpreise in den letzten Jahren entwickelt haben. Nachdem hierfür kaum aktuelle Literatur verfügbar ist, wurde das BORIS Bayern mit den Bodenrichtwerten herangezogen, um somit eine Aussage über die Bodenpreisentwicklung treffen zu können. Für den Landkreis Rosenheim wurden die Daten über den Gutachterausschuss Rosenheim angefragt. Hinzukommend wurden die 48 Gemeinden im Chiemgau per E-Mail-Umfrage kontaktiert, um herauszufinden inwieweit die Thematik der Baulandhortung in der jeweiligen Kommune eine Rolle spielt. Hierbei wird auch untersucht, ob und in welchem Ausmaß sich die einzelnen Gemeinden des Chiemgaus bereits mit der Bauflächenbedarfsermittlung, einer neuen Initiative der Regierung von Oberbayern, auseinandergesetzt haben.

Der nächste Abschnitt, der Theorieteil, beschäftigt sich mit den Grundlagen der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung in Deutschland. Wie sich der Städtebau in Deutschland über die Jahre bis zur heutigen Zeit entwickelt hat und wie sich die Bauleitplanung mit dem Bau- und Planungsrecht daran angepasst hat. Hierfür wird eine kritische Analyse der Literatur, v.a. aus der Fachbibliothek der Technischen Universität Wien und weiteren Internetquellen durchgeführt, um ein fundiertes wissenschaftliches Hintergrundwissen über die Thematik zu erlangen. Außerdem werden die rechtlichen Rahmenbedingungen mit Hilfe des Baugesetzbuches untersucht. Abschließend werden die vorhandenen raumplanerischen Maßnahmen und Methoden beschrieben und analysiert, die zur Mobilisierung von Bauland in Deutschland zur Verfügung stehen. Hierbei wird unterschieden zwischen baulandmobilisierenden Maßnahmen bei Neuwidmungen und im Bestand, also bei bereits gewidmeten Grundstücken, die bislang ungenützt sind.

Im nächsten Teil, der Empirie, werden die Kommune Seeon-Seebruck im Landkreis Traunstein sowie die Kommune Amerang im Landkreis Rosenheim analysiert. Hierfür werden die jeweiligen Gemeinden zunächst einmal auf die vorhandenen Baulandpotentiale untersucht. Dabei werden der Flächennutzungsplan und Luftbilder ausgewertet, um einen genauen Überblick über die vorhandenen Baulandpotentiale zu erhalten. Außerdem werden zuvor ausgewerteten Daten zur Bodenpreisentwicklung herangezogen.

Darüber hinaus wurden noch leitfadengestützte Experteninterviews mit den jeweiligen Bauamtsleitern der beiden untersuchten Kommunen geführt, um einen genaueren Einblick in das Vorgehen der Gemeinden beim Thema der Baulandmobilisierung zu erhalten. Außerdem wird ein Gespräch mit einer Vertreterin für das Sachgebiet der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in den Regionen Oberland und Südostoberbayern geführt, um auch einen Einblick in die Herangehensweise der Obersten Planungsbehörde zu erlangen. Aufgrund der Corona Pandemie fanden die sehr offenen und entspannten Gespräche alle in einem digitalen Meeting statt und beliefen sich auf 30-90 Minuten Gesprächszeit.

Im letzten Abschnitt werden dann die Ergebnisse der Arbeit vorgestellt. Die im zweiten Abschnitt beschriebenen theoretischen Planungsmethoden und Maßnahmen werden auf ihre Anwendbarkeit in den Beispielkommunen untersucht und bewertet. Hierbei fließen zusätzlich noch die Ergebnisse aus den Experteninterviews mit in die Analyse ein. Zum Abschluss sollen die erarbeiteten formellen und informellen Instrumente zur Baulandmobilisierung mit den Maßnahmen im Salzburger Land verglichen werden und falls vorhanden, mögliche Handlungsempfehlungen für die Baulandmobilisierung im Salzburger Land getroffen werden.

2 Raumordnung in Deutschland

Das nachfolgende Theoriekapitel beschäftigt sich zunächst einmal damit, die relevanten Begriffsbestimmungen und Definitionen der wichtigsten Termini wie Baulücken, Nachverdichtungspotentiale, etc. abzuarbeiten, sowie die notwendigen rechtlichen Grundlagen und Begrifflichkeiten des BauGB für diese Arbeit zu erläutern. Des Weiteren wird ein Überblick über die Entwicklung des Baugesetzbuches (BauGB) in den letzten Jahrzehnten in Deutschland bis hin zum heutigen Tage gegeben. Das BauGB ist eine der wichtigsten staatlichen regulativen Maßnahmen zur Steuerung der Entwicklung und Ordnung von Grund und Boden. Dies wird vor dem Hintergrund gemacht, dass im weiteren Verlauf der Arbeit die Aufgaben, die der Bodenordnung heutzutage zukommen, beleuchtet werden und herausgearbeitet wird, worauf der aktuelle Fokus besonders stark liegt. Außerdem wird noch kurz auf den hierarchischen Aufbau der Raumordnung in Deutschland eingegangen, also welche Vorgaben und Zuständigkeiten es auf den verschiedenen Regierungsebenen gibt. Zum Schluss werden die baulandmobilisierenden Maßnahmen und Instrumente, die den Kommunen in Deutschland generell zur Verfügung stehen, vorgestellt. Wie eben erwähnt, wird hierbei zum einen zwischen Baulandmobilisierung bei Neuwidmungen – die sich oftmals als einfacher umzusetzen herausstellen – und zum anderen zwischen Baulandmobilisierung im Bestand, unterschieden. Es wird dabei auf die genauen Problemstellungen, die bei Neuwidmungen oder bereits bestehenden Widmungen vorhanden sind, eingegangen.

2.1 Rechtliche Grundlagen und Begriffsdefinitionen

2.1.1 Bauleitplanung (§§ 1-4 BauGB)

Notwendigkeit von Planungen

Die Bauleitplanung ist das bedeutendste Regelungsinstrument zur Planung und Ordnung der städtebaulichen Entwicklung von Kommunen in Deutschland. Mit Hilfe der Bauleitplanung sollen die baulichen und anderweitigen Verwendungen von Grundstücken in der Gemeinde nach Vorgabe des Gesetzbuches vorbereitet und geleitet werden. Die Kommunen verfügen hierbei über ein Hoheitsrecht und können Bauleitpläne somit in eigener Verantwortung aufstellen. Die Planungshoheit beinhaltet jedoch die Pflicht, Bauleitpläne aufzustellen, wenn der Bedarf dafür vorhanden ist und nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“ (StMB 2019, S. 7). Im § 1 Abs. 3 Satz 2 wird jedoch auch darauf verwiesen, dass „auf die Aufstellung von Bauleitplänen und

städtebaulichen Satzungen“ kein Anspruch besteht (§ 1 BauGB 2020). Es gibt für das kommunale Planungsermessen keine zu großen Hürden, da nach der Rechtsprechung die planerische Konzeption der Kommune dafür zuständig ist, wann aufgrund der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung die Aufstellung eines Bauleitplans von Nöten ist. Die Voraussetzung ist lediglich, dass die Gemeinde über ein planerisches Konzept verfügt und der geplante Bauleitplan auch diesem entspricht und dazu beitragen kann es umzusetzen. Hierbei verfügen die Kommunen jedoch über ein sehr weitläufiges planerisches Ermessen, das durch Gerichte nur sehr schwer kontrolliert und überprüft werden kann. Dies ist nur dann der Fall ,wenn es zu „groben, einigermaßen offensichtlichen Missgriffen“ kommt (Dirnberger 2020, S. 64). Städtebauliche Entwicklungen und Ordnungen nach § 1 Abs. 3 Satz 1 sind nur dann fehlend, wenn die Bauleitplanung über keine Rechtfertigung im städtebaulichen Sinn verfügt. Dies ist z.B. der Fall, wenn es sich um eine Gefälligkeitsplanung handelt, die auf unsachlichen Begründungen fußt. Außerdem darf es sich um keine sogenannten „Negativplanungen“ handeln. Es darf demnach beispielsweise kein privates Grundstück als Grünfläche festgesetzt werden, nur weil der/die GrundstückseigentümerIn zuvor nicht bereit war, einen städtebaulichen Vertrag im Rahmen der Bauleitplanung zu unterzeichnen und nun dafür „bestraft“ werden soll. In diesem Fall könnte die Grünfläche dann dem städtebaulichen Konzept widersprechen, da an dieser Stelle eine Grünfläche gar nicht zielführend ist, um die Ziele und Vorgaben des städtebaulichen Konzepts zu erreichen. Eine weitere Einschränkung ist die Festsetzung durch einen Bebauungsplan (B-Plan), die nicht realistisch in ihrer Umsetzung ist bzw. die den Zeithorizont für den B-Plan stark überschreitet. Es ist dementsprechend klar zu erkennen, dass die abzugebende Begründung durch die Kommune für die Bauleitplanung eine zentrale Rolle spielt. Solange es solide und fundierte Rechtfertigungsgründe für die Bauleitplanung durch die Kommune gibt, dass diese dem städtebaulichen Konzept entsprechen, ist diese rechters. (Dirnberger 2020, 63 ff.)

Verfolgung der Ziele der Raumordnung

Die Bauleitplanung ist nach § 1 Abs. 4 BauGB dazu verpflichtet, dass sie sich den Zielen der Raumordnung anpasst. Durch die Formulierung „sind anzupassen“, wird durch den Gesetzgeber klar gemacht, dass hier kein Abwägungsspielraum für die jeweilige Kommune bezüglich der Bauleitplanung übrigbleibt. Bauleitplanungen, die den übergeordneten Zielen der Raumordnung widersprechen, sind also nicht rechters. Dies hat den Grund, dass die kommunalen Planungen sich in der Regel den Vorgaben und Vorschriften durch die höherrangigen Planungsebenen unterzuordnen haben. Dies sind zum einen die Vorgaben durch

das Raumordnungsgesetz (ROG) auf Bundesebene sowie die einzelnen Landesentwicklungsprogramme auf Länderebene. In Bayern sind die Planungen und Ziele der Raumordnung zum einen im „Landesentwicklungsprogramm Bayern 2020“ (LEP) festgehalten. Dieses wird von der Staatsregierung zusammen mit dem bayerischen Landtag als Rechtsverordnung beschlossen. Zum anderen gibt es dann noch die Regionalpläne der 18 Regionen Bayerns, die durch die Regionalen Planungsverbände, die aus einem Zusammenschluss der jeweiligen Städte, Gemeinden und Landkreise bestehen, aus dem Landesentwicklungsprogramm erarbeitet und weiter spezifiziert werden (StWMI 2021b). Mit Hilfe der Regionalpläne der 18 Regionen Bayerns werden diese Ziele erarbeitet. Die wichtigsten Ziele der Raumordnung können in die folgenden drei Kategorien eingeteilt werden:

- Raumstrukturelle Festlegungen
- Anzustrebende Funktions- und Nutzungszuweisungen
- Standorte und Trassen der Infrastruktur

Das Untersuchungsgebiet befindet sich in der Region 18, also dem Regionalen Planungsverband für Südostoberbayern. (Dirnberger 2020, S. 65 f.; StWMI 2021a)

Ziele der Bauleitplanung

Bauleitpläne müssen ortsüblich bekannt gemacht werden. Die Steuerungsmöglichkeiten der Bauleitpläne im Rahmen des BauGB werden zusätzlich noch durch die Baunutzungsverordnung (BauNVO) ergänzt. Die Bauleitplanung hat das Ziel dem Wohle der Allgemeinheit zu dienen und soll dabei helfen, einen Ausgleich zu finden für die unterschiedlichen Interessen an dem Gut Grund und Boden. Außerdem soll eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung ermöglicht werden sowie eine sozialgerechte Bodennutzung. Dies soll dazu beitragen, die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und weiterzuentwickeln sowie eine menschenwürdige Umwelt zu sichern. Ein entscheidendes Element der Bauleitplanung ist die Abwägung zwischen öffentlichen und privaten Interessen nach § 1 Abs. 7 BauGB, ebenso wie die dafür notwendige Erlangung von fundiertem Abwägungsmaterial nach § 2 Abs. 3 BauGB. Ziel ist es einen vertretbaren Konsens für die bauliche und sonstige Nutzung einer Baufläche in einer Kommune, unter Berücksichtigung unterschiedlicher Aspekte, zu erlangen. Im Rahmen der Bauleitplanung unterscheidet man im planungsrechtlichen Sinn zwischen den drei Gebietskategorien Gebiete mit Bebauungsplan, im Zusammenhang bebaute Gebiete (Innenbereich) sowie dem Außenbereich. Die Bauleitpläne sind wie bereits erwähnt nach § 1 Abs. 4 BauGB in Übereinstimmung mit den

Raumordnungszielen, die durch die Landes- und Regionalplanung weiter präzisiert werden, zu erstellen. Darauf wird unter Kapitel 2.2 nochmals genauer eingegangen. (Beckmann 2000, S. 14, S. 27; Wirth und Schneeweiß 2016, S. 17)

Tabelle 1 gibt nochmal einen kurzen Überblick über die zwei Instrumente der Bauleitplanung und wie sie sich in ihrer Rechtsform sowie inhaltlich unterscheiden.

Tabelle 1 Unterscheidung Flächennutzungsplan & Bebauungsplan; eigene Darstellung nach Beckmann 2000, S. 30

Flächennutzungsplan	Bebauungsplan
<ul style="list-style-type: none"> • Gesamtes Gemeindegebiet • Vorbereitende Bauleitplanung • Hoheitliche Maßnahme eigener Art • Darstellung beabsichtigter Art der Bodennutzung in ihren Grundzügen • Erläuterungsbericht 	<ul style="list-style-type: none"> • Ein Teil des Gemeindegebiets • Verbindliche Bauleitplanung • Satzung mit Außenwirkung • Rechtsverbindliche Festsetzung für weitere zum Gesetzesvollzug erforderliche Maßnahmen • Begründung

Verfahrensablauf

Die Bauleitplanung ist in ihrem Verfahrensablauf durch das BauGB rechtlich sehr strukturiert aufgegliedert. Die beiden Verfahren zum Flächennutzungs- und Bebauungsplan sind hierbei sehr ähnlich. Der Aufstellungsbeschluss durch die Gemeinde stellt den Auftakt dar. Die Bürgerbeteiligung sowie die Beteiligung Träger öffentlicher Belange spielt bei beiden Planungsinstrumenten eine entscheidende Rolle. Die Öffentlichkeit ist nach § 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB „möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung (...) zu unterrichten (...)“. Selbes gilt nach § 4 BauGB für die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, die von der Planung berührt werden. Dies dient dazu, dass zum einen bereits in einem frühen Stadium über die Ziele, Zwecke, mögliche Auswirkungen und Alternativen des Planvorhabens ausführlich informiert wird. Zum anderen soll dadurch sichergestellt werden, dass die Planung alle eintreffenden Einwände und Änderungsvorschläge, sowohl aus privater- als auch behördlicher Sicht, bestmöglich berücksichtigt werden und die Bauleitplanung dadurch auf einer nachvollziehbaren städtebaulichen Entscheidung basiert. Die Kommunen müssen im Rahmen der Bauleitplanung jedoch Rücksicht auf überörtliche Planungs- und Nutzungsinteressen nehmen, da diese überwiegen. Generell ist jedermann berechtigt an der Bürgerbeteiligung teilzunehmen. Die Kommune ist hierbei verpflichtet, die

BürgerInnen über das frühzeitige Beteiligungsverfahren zu informieren. Bei Trägern öffentlicher Belange handelt es sich um alle von dem Planvorhaben tangierten Behörden sowie die Nachbargemeinden, die davon beeinflusst werden. Träger öffentlicher Belange können beispielsweise Naturschutz-, Denkmalschutzämter, die Bahn, die Kirche, die Handelskammer, etc. sein. Die Anregungen, die in der ersten Beteiligungsstufe zum Vorentwurf eingehen, werden dann geprüft und je nach Wichtigkeit und Bedeutung in die Abwägung einbezogen. Der Billigungs- und Auslegungsbeschluss des Planentwurfs ist dann die zweite förmlich geregelte Stufe, die eine Woche vorher durch die Gemeinde ortsüblich bekannt zu machen ist. Der Entwurf wird mit dem Erläuterungsbericht einen Monat zur öffentlichen Einsichtnahme ausgelegt. Die öffentlichen und privaten Interessen sind hierbei gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Die Kommune muss die eingehenden Stellungnahmen überprüfen und den Entwurf des Plans gegebenenfalls dementsprechend anpassen oder ergänzen. In solchen Fällen wird der Planentwurf erneut ausgelegt. Bei kleinen Ergänzungen reicht es aus, wenn den durch die Änderung betroffenen BürgerInnen oder Trägern öffentlicher Belange eine angemessene Frist zur erneuten Stellungnahme gegeben wird. Ist dies alles erfolgreich abgeschlossen, erhalten die Bauleitpläne durch den Feststellungs- bzw. Satzungsbeschluss des Gemeinderates ihre Rechtsverbindlichkeit. Der Flächennutzungsplan muss nach § 6 Abs. 1 BauGB noch durch die höhere Verwaltungsbehörde genehmigt werden. Bebauungspläne sind grundsätzlich nicht genehmigungspflichtig (Wirth und Schneeweiß 2016, S. 40). B-Pläne, die unter § 10 Abs. 2 BauGB fallen, bedürfen jedoch einer Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde. Sowohl dem FNP (§ 6 Abs. 5 Satz 3) als auch dem B-Plan (§ 10 Abs. 3 Satz 2) ist bei der Bekanntmachung eine zusammenfassende Erklärung beizulegen. Diese soll einen Überblick darüber geben, wie die Umweltbelange sowie die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in das Verfahren einbezogen und berücksichtigt wurden und wieso dieser Bauleitplan nach der Abwägung der Alternativen gewählt wurde. Das vereinfachte oder beschleunigte Verfahren nach §§ 13, 13a und 13b, die jeweils im Unterkapitel Verbindliche Bauleitplanung von 2.1.1 noch genauer erläutert werden, sind von der zusammenfassenden Erklärung ausgenommen. (Beckmann 2000, S. 30 f.; StMB 2019, S. 129, 2019, S. 146; Wirth und Schneeweiß 2016, S. 33–39ff.)

Vorbereitende Bauleitplanung - Flächennutzungsplan (§§ 5, 6, 7 BauGB)

Der Flächennutzungsplan (FNP) stellt für das gesamte Gemeindegebiet die Grundzüge der Art der Bodennutzung nach den vorhersehbaren Bedürfnissen der Kommune, die sich aus der

geplanten städtebaulichen Entwicklung ergeben, dar. Der FNP, als vorbereitende Bauleitplanung, stellt die Flächen für Bebauungen (Bauflächen), Verkehrsinfrastrukturen und Grünflächen dar. Ebenso wie landwirtschaftliche Nutzflächen und Waldgebiete. Durch den FNP wird die jeweilige allgemeine Art der baulichen Nutzung des Grundstücks im abgegrenzten Plangebiet rechtskräftig festgesetzt. Er besteht aus einem textlichen und einem zeichnerischen Teil. Der textliche Teil mit der Begründung dient dazu, die Öffentlichkeit, die Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange sowie die Genehmigungsbehörde über das Vorhaben zu unterrichten (StMB 2019, S. 128). Durch die Begründung sollen nach § 2a Satz 2 BauGB sowohl die Beweggründe für die Planung, die Ziele als auch die relevanten Auswirkungen erläutert und dargelegt werden. Dem FNP ist des Weiteren ein Umweltbericht, in dem die ausschlaggebenden Aspekte des Umweltschutzes erläutert werden, beizulegen. Die Flächen für Bebauungen werden nach § 1 Abs. 1 BauNVO in die vier Kategorien Wohnbaufläche (W), gemischte Baufläche (M), gewerbliche Baufläche (G) sowie Sonderbaufläche (S) gegliedert. Wichtig ist an dieser Stelle zu erwähnen, dass durch den FNP kein Baurecht ausgewiesen wird. Auch wenn eine Fläche in diesem als mögliche Baufläche dargestellt wird, hat dies keine rechtskräftige Wirkung und der/die GrundstückseigentümerIn hat keinen Rechtsanspruch auf eine Baugenehmigung oder dass die Kommune das Grundstück in einer bestimmten Zeitspanne mit einem B-Plan überplant (Dirnberger 2020, S. 33). Der FNP soll noch Spielraum für die Entwicklung und Ausarbeitung von Bebauungsplänen lassen, weshalb dieser einen geringeren Detailierungsgrad und eine kleinere Regelungsdichte aufweist. Die dargestellten Bauflächen, Gemeinbedarfs-, Erschließungs- und Versorgungseinrichtungen sind auf den Bedarf, der in den kommenden 10-15 Jahren zu erwarten ist, auszulegen. Dementsprechend ist eine Überprüfung oder möglicherweise eine Neuaufstellung alle 15 Jahre zu empfehlen. (StMB 2021, 2019, S. 115, S. 119; Beckmann 2000, S. 28)

Verbindliche Bauleitplanung - Bebauungsplan (§§ 8, 9, BauGB)

Der B-Plan, als verbindliche Bauleitplanung, ist nach § 8 Abs. 2 BauGB grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Sollte ein B-Plan aufgestellt werden, der nicht aus dem FNP entwickelt ist, dann ist dieser in einem sogenannten Parallelverfahren gleichzeitig anzupassen (StMB 2019, S. 132). Im B-Plan sind die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung enthalten. Wie durch den Begriff 'verbindlich' deutlich wird, sind die Festsetzungen des B-Plans für jeden, bis auf vereinzelte Ausnahmen, verbindlich. Lediglich in Einzelfällen können nach § 37 BauGB für bauliche Maßnahmen des Bundes und der Länder sowie nach § 38 BauGB für Planungen von überörtlicher Bedeutung aufgrund von Planfeststellungsverfahren oder sonstigen Verfahren mit Rechtswirkungen der Planfeststellung oder für öffentlich zugängliche Abfallbeseitigungsanlagen Ausnahmen gemacht werden. Diese haben jedoch mit Absprache und unter Beteiligung der jeweiligen Kommune sowie unter Berücksichtigung der städtebaulichen Belange zu erfolgen (StMB 2019, S. 14). Außerdem stellt er die Basis für weitere Maßnahmen, die notwendig sind, um die Umsetzung des Gesetzesbuchs zu gewährleisten, dar. Im B-Plan können z.B. die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die die Bauweise, die Neben- oder Gemeinschaftsanlagen aber auch die öffentlichen und privaten Grünflächen oder Verkehrsflächen festgesetzt werden (Wirth und Schneeweiß 2016, S. 22). Die genauen Inhalte, die im B-Plan festgesetzt werden können, sind in § 9 BauGB festgelegt. Im B-Plan wird zwischen den folgenden Typen an Baugebieten nach ihrer besonderen Art der baulichen Nutzung (vgl. Abbildung 5) differenziert: Kleinsiedlungsgebiete (WS), reine Wohngebiete (WR), allgemeine Wohngebiete (WA), besondere Wohngebiete (WB), Dorfgebiete (MD), Mischgebiete (MI), urbane Gebiete (MU), Kerngebiete (MK), Gewerbegebiete (GE), Industriegebiete (GI) sowie Sondergebiete (SO) und sonstige Sondergebiete (SO). Sie alle unterscheiden sich durch die Art der zugelassenen baulichen Nutzung. In Abbildung 5 werden die zulässigen Bebauungen je Baugebietstyp detailliert aufgezählt. Durch die BauNVO wird das Maß der allgemein zulässigen– sowie der ausnahmsweise zulässigen Nutzung definiert. Generell können die Baugebietstypen in Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen und Sondergebietsflächen kategorisiert werden. Dies wird in Abbildung 5 durch die farbliche Differenzierung verdeutlicht. Wie im FNP verfügt auch der B-Plan über eine Begründung. Auch in dieser müssen nach § 2a Satz 2 BauGB die Ziele, der Zweck sowie die wesentlichen Auswirkungen der Planung dargestellt werden. Durch die Begründung muss die Notwendigkeit der Planung nachgewiesen werden, ebenso wie die einzelnen Festsetzungen und wesentlichen planerischen

Abbildung 5 Festsetzungen Art der baulichen Nutzung; eigene Darstellung, Quelle: §§ 1-11 BauNVO

Art der baulichen Nutzung	Zulässige Bebauungen (ohne Ausnahmeregelungen)
Kleinsiedlungsgebiet (WS) (§ 2 BauNVO)	Vorwiegend Kleinsiedlungen, landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen
Reines Wohngebiet (WR) (§ 3 BauNVO)	Wohngebäude, Anlagen zur Kinderbetreuung für Bedürfnisse der BewohnerInnen
Allgemeines Wohngebiet (WA) (§ 4 BauNVO)	Wohngebäude, Läden, Schank- und Speisewirtschaften, nicht störende Handwerksbetriebe, Anlagen für kirchliche, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke
Besonderes Wohngebiet (WB) (§ 4a BauNVO)	Wohngebäude, Läden, Beherbergung, Schank- & Speisewirtschaften, sonstige Gewerbebetriebe, Geschäfts- & Bürogebäude, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche & sportliche Zwecke
Dorfgebiet (MD) (§ 5 BauNVO)	Land- & forstwirtschaftliche Betriebe, Kleinsiedlungen, Einzelhandelsbetriebe, sonstige Gewerbebetriebe, Anlagen für örtliche Verwaltung sowie kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche, & sportliche Zwecke, Gartenbaubetriebe und Tankstellen
Mischgebiet (MI) (§ 6 BauNVO)	Wohngebäude, Geschäfts- & Bürogebäude, Einzelhandelsbetriebe, Schank- & Speisewirtschaften, Beherbergung, sonstige Gewerbebetriebe, Anlagen für Verwaltung sowie kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche & sportliche Zwecke, Gartenbaubetriebe, Tankstellen
Urbane Gebiete (MU) (§ 6a BauNVO)	Wohngebäude, Geschäfts- & Bürogebäude, Einzelhandelsbetriebe, Schank- & Speisewirtschaften, Beherbergung, sonstige Gewerbe, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche, & sportliche Zwecke
Kerngebiet (MK) (§ 7 BauNVO)	Geschäfts-, Büro- & Verwaltungsgebäude, Einzelhandel, Beherbergung, Wirtschaften, nicht störende Gewerbe, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche, & sportliche Zwecke, Tankstellen, Wohnen für Aufsichts- & Bereitschaftspersonal, sonstige Wohnungen
Gewerbegebiet (GE) (§ 8 BauNVO)	Gewerbebetriebe aller Art, Lagerhäuser, Lagerplätze & öffentliche Betriebe, Geschäfts-, Büro- & Verwaltungsgebäude, Tankstellen, Anlagen für sportliche Zwecke
Industriegebiet (GI) (§ 9 BauNVO)	Gewerbebetriebe aller Art, Lagerhäuser, Lagerplätze & öffentliche Betriebe & Tankstellen
Sondergebiet (SO) (§ 10 BauNVO)	z.B. Wochenendhausgebiete, Ferienhausgebiete oder Campingplatzgebiete
Sonstige Sondergebiet (SO) (§ 11 BauNVO)	z.B. Gebiete für Fremdenverkehr (Kurgebiet), Gebiete für Einkaufszentren & großflächigen Handelsbetrieb, Gebiete für Messen, Ausstellungen, Kongresse, Klinikgebiete, Hochschulgebiete, etc.

	Wohnbauflächen		Gewerbliche Bauflächen
	Gemischte Bauflächen		Sonderbauflächen

Entscheidungen begründet werden. Der Umweltbericht zählt auch hier zum Teil der Begründung. Sollte wie z.B. beim vereinfachten Verfahren kein Umweltbericht von Nöten sein,

dann sind die die Umwelt betreffenden Aspekte, wie alle anderen Aspekte auch, in der Begründung unter wesentlichen Auswirkungen aufzuführen. (StMB 2019, S. 144 ff.)

Der B-Plan ist somit vor allem auch für die Innenentwicklung und Nachverdichtung äußerst relevant, da er hierfür die Rahmenbedingungen vorgibt und z.B. eine mögliche Nachverdichtung nur realisierbar ist, wenn dies im Rahmen der Festlegungen des B-Plans gestattet ist. (StMB 2021; Beckmann 2000, S. 30)

Bei den Bebauungsplänen unterscheidet man zum einen zwischen einem qualifizierten Bebauungsplan, der mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen sowie die örtlichen Verkehrsflächen enthalten muss (§ 30 Abs. 1 BauGB) und zum anderen zwischen dem einfachen B-Plan, bei dem eine oder mehrere der eben genannten Festsetzungen fehlen. Außerdem gibt es noch B-Pläne der Innenentwicklung, die sich nur insofern unterscheiden, dass sie einen bestimmten Zweck, nämlich die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung verfolgen. Hinzukommend soll dadurch indirekt die Flächeninanspruchnahme im Außenbereich reduziert werden (Spannowsky 2007, S. 521). Diese können unter Erfüllung der Vorgaben von § 13a Abs. 1 BauGB im beschleunigten Verfahren nach § 13a Abs. 2 BauGB durchgeführt werden. In diesem Fall sind dann ein Umweltbericht sowie die Umweltprüfung nicht von Nöten. Aufgrund der gelockerten Regularien, ist dieses Verfahren nur zulässig, wenn die festgesetzte Grundfläche im B-Plan unter 20.000 m² liegt oder zwischen 20.000 m²-70.000 m². Sollten mehrere B-Pläne in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen, dann muss deren Grundfläche zusammengerechnet werden. Liegt die festgesetzte Grundfläche zwischen 20.000 m² bis 70.000 m², muss auch eine überschlägige Prüfung durchgeführt werden und sichergestellt werden, dass keine erheblichen Umweltauswirkungen durch das Planvorhaben zu erwarten sind. Sollte dies der Fall sein, darf das Verfahren nicht angewandt werden, ebenso wenig, wie wenn die Fläche 70.000 m² überschreitet. Entscheidend ist dabei, dass die zu erwartende versiegelte Fläche als festgesetzte Grundfläche gilt und nicht der Geltungsbereich des B-Plans. (Dirnberger 2020, S. 60 ff.; StMB 2019, S. 131)

Hinzukommend gibt es seit 2017 noch den Bebauungsplan zur Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren nach § 13b BauGB. Um die notwendigen Kriterien für die Umsetzung zu erfüllen, muss der Bebauungsplan an einen „im Zusammenhang bebauten Ortsteil anschließen“. In diesem Fall heißt „anschließen“, dass der neu geplante B-Plan nach § 13b BauGB sich nach städtebaulichen Faktoren geordnet aus der bestehenden

Bebauung entwickeln muss. Des Weiteren muss die festgesetzte Grundfläche unter dem Wert von 10.000 m² liegen. Damit ist wie bei § 13a BauGB die versiegelte Fläche gemeint. Abschließend muss die Zulässigkeit von Wohnnutzungen in diesem Verfahren begründet werden, weshalb nur reine Wohngebiete als Festsetzung in Frage kommen. (Dirnberger 2020, S. 62 f.)

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan §§ 30 Abs. 2, 12 BauGB wird im Zusammenhang mit Vorhabens- und Erschließungsplänen erlassen. Grundlage dessen ist der von dem/der VorhabenträgerIn anzufertigende Vorhaben- und Erschließungsplan, ebenso wie der Durchführungsvertrag zwischen der Kommune und diesem/dieser. In dem Vertrag verpflichtet sich der/die VorhabenträgerIn auf eine bestimmte Frist zur Verfahrensdurchführung. Sollte das geplante Vorhaben nicht durchgeführt werden, kann die Kommune das Baurecht wieder ohne Entschädigungen entziehen. Inhaltlich und verfahrenstechnisch ist der vorhabenbezogene B-Plan dem qualifizierten B-Plan sehr ähnlich und mit ihm vergleichbar. Jedoch müssen nicht alle Festsetzungen, die für den qualifizierten B-Plan relevant sind, inkludiert sein. (Deutscher Städte- und Gemeindebund 1999, S. 11; Dirnberger 2020, S. 37 f.)

Der B-Plan stellt auch für weitere planungsrechtliche Instrumente die Grundlage bzw. Voraussetzung dar: die Verfahren zur Bodenordnung durch Umlegung nach §§ 45-84 BauGB, die unter 2.1.6 genauer beschrieben werden, das Verfahren der Enteignung nach §§ 85-92 BauGB, das Erschließungsverfahren von Baugebieten nach §§ 123-126 BauGB sowie das gesetzliche Vorkaufrecht der Gemeinde nach §§ 24-28 BauGB. (StMB 2019, S. 13)

Dadurch, dass der B-Plan die Festlegungen zu Maß und der Art der baulichen Nutzung einer Liegenschaft bestimmt, ist er sehr eng mit der Bodenpreisentwicklung eines Grundstücks verknüpft, da dieses von der Widmung direkt in Form eines höheren monetären Werts profitieren kann (Beckmann 2000, S. 30).

2.1.2 Zusammenarbeit mit Privaten

Städtebaulicher Vertrag § 11 BauGB

Beim städtebaulichen Vertrag handelt es sich nicht mehr um ein hoheitliches Instrument der Bauleitplanung, es kann diese jedoch unterstützen und ergänzen. Mit Hilfe eines städtebaulichen Vertrages können z.B. bevor der Bebauungsplan rechtskräftig wird, dem/der GrundstückseigentümerIn oder InvestorIn Pflichten, die im B-Plan nicht festsetzbar sind, durch eine einvernehmliche Vertragszustimmung, übertragen werden. Entscheidend ist hierbei, dass

die freiwillige Kooperationsbereitschaft der Privatperson vorhanden ist. Es ist daher hierbei von Vorteil, wenn sowohl die Kommune als auch die Privatperson von dem städtebaulichen Vertrag profitiert, damit dieser schneller zustande kommt. Wichtig für den erfolgreichen Abschluss eines solchen Vertrages ist es, dass es ein überzeugendes städtebauliches Konzept gibt, das sich mit den Zielen und Planungsinhalten der Stadtentwicklung der jeweiligen Kommune deckt und ebenso für den/die private/n VertragspartnerIn ein Nutzen daraus entsteht.

Es kann im Vertrag vereinbart werden, dass der/die EigentümerIn oder InvestorIn sich an den Kosten, die durch die Baulandentwicklung für die Kommune entstehen (Bereitstellungs- und Mobilisierungskosten für Bauland sowie Infrastrukturkosten), beteiligt oder diese ganz übernimmt. Außerdem kann die Kommune nach § 11 Abs. 2 BauGB auch Vertragsinhalte festlegen, die zu einer Grundstücksnutzung verpflichten, was vor allem für den Aspekt der Baulandmobilisierung sehr wichtig ist und verhindern kann, dass Bauland zukünftig gehortet wird. Hinzukommend können beispielsweise auch Regelungen für den Erwerb von angemessenem Wohnraum für einkommensschwächere oder weniger begüterte BürgerInnen der lokalen Bevölkerung festgehalten werden. Für den städtebaulichen Vertrag gelten die rechtlichen Grundsätze nach § 56 Abs. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) sowie nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urt. v. 06.07.1973 - IC V. 22.72) also das Kausalitäts- und Angemessenheitsgebot sowie das Kopplungsgebot. (Deutscher Städte- und Gemeindebund 1999, S. 7–13ff.; Linke 2016, S. 18)

Die Gemeinde kann einen städtebaulichen Vertrag auch zur Umlegung und Neugestaltung von Grundstücksverhältnissen nach §§ 45-84 BauGB verwenden. (Linke 2016, S. 21)

Generell ist zu sagen, dass dieses Vertragsmodell im Normalfall zu einer Beschleunigung des Verfahrens führt, da der/die EigentümerIn oder InvestorIn ein Gewinninteresse verfolgt und deshalb eine möglichst zeitnahe Bereitstellung des Baulands erreichen will, um dieses schnellstmöglich nutzen bzw. veräußern zu können. Städtebauliche Verträge finden vor allem bei Neuausweisungen von Bauland Anwendung. Für die Aktivierung von bereits bestehendem Bauland eignen sie sich nicht, da ein städtebaulicher Vertrag die EigentümerInnen nur in ihrem Baurecht einschränken würde und es daher sehr unwahrscheinlich ist, dass es zu einer vertraglichen Einigung zwischen Gemeinde und GrundstückseigentümerInnen kommt, wenn diese bereits über eine Baulandwidmung verfügen.

Vorhaben- und Erschließungsplan § 12 BauGB

Der Vorhaben- und Erschließungsplan ist ein zwischen Gemeinde und VorhabenträgerIn (InvestorIn) abgestimmter Plan zur Durchführung eines Bauvorhabens und der Erschließungsmaßnahmen und kann im Rahmen der Vorgaben nach § 11 BauGB zwischen Kommune und VorhabenträgerIn ausgehandelt werden. Der Vorhaben- und Erschließungsplan wird in Zusammenhang mit einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan, den die Gemeinde parallel aufstellt, durchgeführt. Voraussetzungen dafür sind, dass der/die VorhabenträgerIn in der Lage ist, die Planungs- und Erschließungskosten innerhalb einer bestimmten festgelegten Frist ganz oder teilweise zu übernehmen sowie die geplanten Maßnahmen in der vereinbarten Frist durchzuführen (§ 12 Abs. 1 BauGB). Vorhabenträger können eine oder mehrere private Personen oder juristische Personen sein. Auch die Gemeinde selbst kann Vorhabenträger sein. Wichtig ist nur, dass der Vorhabenträger entweder EigentümerIn der zu beplanenden Liegenschaft ist oder zumindest über eine Verfügungsbefugnis verfügt. Nach § 29 Abs. 1 BauGB handelt es sich bei Vorhaben um die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen. (Deutscher Städte- und Gemeindebund 1999, S. 11)

Mit Hilfe eines Erschließungsvertrags kann die Kommune dann die Erschließungslast, die ihr nach § 123 BauGB im Normalfall obliegt, zum Teil oder komplett auf den/die VertragspartnerIn übertragen. Diese/r hat dann die Erschließungsanlagen im eigenen Namen sowie auf eigene Kosten herzustellen. Im Anschluss werden die Erschließungsanlagen dann auf die jeweilige Kommune überschrieben und diese widmet sie dann als öffentliche Erschließungsanlagen. Hierbei handelt es sich ebenfalls um einen Austauschvertrag nach § 56 Abs. 1 VwVfG.

2.1.3 Innen- und Außenbereich nach BauGB

Nach dem BauGB wird in Deutschland zwischen Innen- und Außenbereichen in Gemeinde- und Stadtgebieten unterschieden. Der Innenbereich umfasst nach § 34 BauGB die Gebiete der „im Zusammenhang bebauten Ortsteile“. In diesem Innenbereich darf im Allgemeinen gebaut werden, wenn die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise sowie die Grundstücksfläche, die bebaut werden soll, sich in die nähere Umgebung einfügen und eine Erschließung gesichert ist. Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen eingehalten werden und das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden (§ 34 Abs. 1 BauGB). Generell ist zu sagen, dass im Innenbereich im Allgemeinen gebaut werden darf, solange keine wesentlichen Aspekte dagegensprechen. Die Abgrenzung der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist nicht immer eindeutig, weshalb der § 34 Abs. 4 Satz 1 BauGB die Kommunen dazu

ermächtigt, die Grenzen für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile mittels Satzung festzulegen. Außerdem können die Kommunen nach § 34 Abs. 4 Satz 3 Flächen des Außenbereichs in den im Zusammenhang bebauten Ortsteil mit integrieren, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind. Flächen des Außenbereichs nach § 35 BauGB sind somit die Flächen, die nicht durch einen Bebauungsplan überplant sind oder im Zusammenhang bebauten Ortsteil liegen und somit generell von einer Bebauung, außer bei privilegierten oder begünstigten Vorhaben, freizuhalten sind. Der Außenbereich hat hauptsächlich den Zweck nicht-städtebaulichen Nutzungen zu dienen und für einen ökologischen Ausgleich zu sorgen. Bei Außenbereich Gebieten handelt es sich in der überwiegenden Mehrheit um freie Landschaften, außerhalb von Siedlungsgebieten. Der Begriff des Außenbereichs nach § 35 BauGB umfasst folglich alle Flächen, die nicht im Innenbereich nach § 34 BauGB oder im Geltungsbereich eines qualifizierten B-Plans nach § 30 BauGB oder vorhabenbezogenen B-Plans nach § 12 BauGB liegen. (Beckmann 2000, S. 28; Dirnberger 2020, S. 152 ff.)

Eine Bebauung nach § 35 BauGB ist nur erlaubt, wenn mindestens die öffentlichen Belange nicht entgegenstehen und eine Erschließung gesichert ist sowie eine weitere Voraussetzung nach diesem Paragraphen erfüllt wird. Außerdem kann die Gemeinde nach § 35 Abs. 6 Bebauungen zu Wohnzwecken als Satzung erlauben, wenn der Bereich bereits über Wohnbebauungen von „einigem Gewicht“ verfügt und nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt ist. Dadurch soll sichergestellt werden, dass „die Satzung mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung“ nach § 35 Abs. 6 Satz 4 BauGB übereinstimmt. Diese Satzung hat folglich zum Ziel einen Lückenschluss in der bestehenden Bebauung im Außenbereich zu erreichen. Wichtig hierbei ist, dass der Geltungsbereich nicht in den Außenbereich eingreifen darf und somit ist eine Erweiterung des bereits bebauten Gebietes nicht möglich. Daher auch die Bezeichnung der „Lückenfüllungssatzung“. Generell dient der § 35 BauGB zum Schutz des Außenbereichs vor weiteren großflächigen Bebauungen. (Dirnberger 2020, S. 40 f.; StMB 2019, S. 13)

Eine weitere Ausnahme bietet der § 13b des BauGB, der eine Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren ermöglicht und somit die Siedlungserweiterung im Außenbereich deutlich vereinfacht. Damit wird eigentlich den Zielen der Bundesregierung zur Reduzierung von Flächeninanspruchnahme und der Stärkung der Innenentwicklung zuwidergehandelt (vgl. Kapitel 2.4.1). (UBA 2021c)

Die im Anschluss beschriebenen Begrifflichkeiten sind im Rahmen der Innenentwicklung vor allem im ländlichen Raum von großer Bedeutung und werden in der Zukunft eine noch wichtigere Rolle spielen, um den Flächenverbrauch weiter zu reduzieren und trotzdem neue Lösungen für Wohnbebauungen zu schaffen, um der anhaltenden Nachfrage nach Wohnraum gerecht zu werden. Die folgenden Begrifflichkeiten beziehen sich somit im Sinne dieser Arbeit auf den wie eben beschriebenen Innenbereich mit den Flächen nach §§ 12, 30, 34 BauGB. Leider werden diese Potentiale bislang nicht flächendeckend auf Bundes- oder Länderebene im Bestand erfasst. (Preus 2007, S. 24)

Flächenverbrauch oder Flächen(neu)inanspruchnahme

Beim Flächenverbrauch handelt es sich um die Zunahme der statistisch erfassten Siedlungs- und Verkehrsfläche, aber nicht um die Versiegelung von Flächen, da auch Grün- und Freiflächen (z.B. Gärten, Sportanlagen, Grünanlagen) zum Flächenverbrauch beitragen. Dies ist eine wichtige Unterscheidung, da versiegelte Flächen undurchlässig für Niederschläge sind und die natürliche Bodenfunktion völlig zerstören (BMU 2021b). Außerdem werden nur tatsächlich stattfindende Veränderungen der Flächennutzung erfasst, also keine sich in Planung befindenden Flächennutzungen. In der Literatur werden sowohl die Bezeichnungen „Flächenverbrauch“ als auch „Flächeninanspruchnahme“ oder „Flächenneuanspruchnahme“ verwendet, da diese Begriffe etwas weniger negativ konnotiert sind. Es kann jedoch von einem Verbrauch gesprochen werden, da die wertvolle Ressource Boden endlich ist und durch jede weitere umgesetzte Planung der Anteil der unberührten, natürlichen Flächen verringert wird. Hierbei handelt es sich in der Regel um einen irreversiblen Vorgang, da es schwer ist, Flächen wieder in ihren ursprünglichen Zustand zurückzusetzen und somit wichtige Landschaftsräume sowie Lebensgrundlagen für die Tier- und Pflanzenwelt zerstört werden. (BMU 2021a, 2021b; Siedentop 2009, S. 70 f.; STMUV 2021b)

Baulücken

Bei Baulücken handelt es sich um bereits erschlossene Grundstücke, die entweder noch gar nicht oder in deutlich zu niedrigem Umfang bebaut sind, wie es baurechtlich zulässig wäre. Baulücken befinden sich in bereits erschlossenen Siedlungsbereichen und verfügen über einen für die geplante bauliche Nutzung zweckmäßigen Zuschnitt. Es sind somit Grundstücke, die sofort im Rahmen von § 30 und § 34 BauGB bebaubar wären. In der Regel sind solche Flächen in fast jeder Gemeinde in unterschiedlich großem Umfang vorhanden (StMLU 2003, S. 18). Es handelt sich hierbei meistens um kleinere Flächen, die nur eine oder einige wenige Parzellen

betreffen, die in der Regel unter einem Hektar groß sind. Baulücken können zum einen entstehen, wenn beispielsweise Bebauungen abgerissen werden und nicht adäquat ersetzt werden oder zum anderen, wenn bei der Neuerschließung von Gebieten nicht jedes Baufeld bebaut wird und über einen längeren Zeitraum unbebaut bleibt, obwohl es bereits in Gänze erschlossen ist. Der baulichen Nutzung des Grundstücks stehen hierbei in vielen Fällen die persönlichen Interessen der EigentümerInnen entgegen, die z.B. die Fläche für spätere Generationen aufbewahren möchten, den Grund als Wertanlage betrachten, sich einfach noch nicht mit den Nutzungsmöglichkeiten des Grundstückes auseinandergesetzt haben oder aufgrund von Eigentümergemeinschaften indifferente Nutzungsabsichten haben. (Bock 2011, S. 125; Linke 2016, S. 7; Schiller und Gutsche 2009, S. 66 f.)

Brachflächen

Der Begriff Brachfläche umfasst Grundstücke, die nur teils oder gar nicht entsprechend ihrer städtebaulichen Nutzungspotentiale verwendet werden. Die Flächen werden demnach im städtebaulichen Sinn unzureichend oder überhaupt nicht genutzt und weisen daher ein hohes Umnutzungs- oder Wiedernutzungspotential auf (Bock 2011, S. 248). Oftmals handelt es sich hierbei um ehemalige Betriebsgrundstücke, die von Unternehmen nicht mehr gebraucht werden oder um Konversionsflächen. Deshalb sind sie in der Regel bereits auch sehr gut erschlossen, was eine Wiedernutzbarmachung vereinfacht. Eine klare Definition für die Begrifflichkeit gibt es jedoch in der Literatur nicht. Das Brachflächenpotential in Deutschland ist zwar generell sehr hoch, jedoch handelt es sich hierbei meistens um Flächenpotentiale in urbanen Räumen, die noch dazu aufgrund möglicher Altlasten, bestehender Bebauungen, Leitungen, etc., die zunächst einmal entfernt werden müssen, sehr aufwendig zu aktivieren sind. Um den Aufwand einer Wiederverwertung solcher Flächen besser abschätzen zu können, werden sie generell in drei Kategorien mittels einer Kosten- und Erlösrelation eingeteilt. Dem Typ A „Selbstläufer“, eine Fläche, deren zu erwartender Ertrag durch die Wiedernutzbarmachung deutlich über den Kosten der Baureifmachung liegt. Solche Flächen sind auch ohne zusätzliche Hilfen attraktiv für private Investitionen und liegen daher auch nur für kurze Zeit brach. Der Typ B „Flächen mit Entwicklungspotential“, bei diesen ist z.B. die Erschließung noch nicht gesichert, oder der Grundstückszuschnitt nicht ideal, was mögliche Risiken darstellen kann. Abschließend der Typ C „Reserveflächen“, bei denen der erwartete Ertrag der Wiederverwertung der Fläche deutlich unter den Kosten der Baureifmachung liegt. Hierfür sind deshalb Fördermittel von Nöten. Nach Schätzungen des UBA belief sich der Bestand im Jahre 2010 auf 150.000 bis 176.000 ha

bundesweit. Diese Flächen entstehen vor allem durch den Strukturwandel in den Innenbereichen von Kommunen. (Linke 2016, S. 6; Preus 2007, S. 57 f.; UBA 2021d)

Nach der Definition von Linke, kann man aber auch bei einzelnen Grundstücken oder Teilen eines Grundstücks von Brachen sprechen, ebenso wie bei einer Baulücke (Linke 2016, S. 6). Das wesentliche Unterscheidungsmerkmal der beiden Begrifflichkeiten in der Literatur ist somit zum einen die Flächengröße, die bei Baulücken, wie zuvor beschrieben, bei meistens unter einem Hektar liegt. Zum anderen verfügen Baulücken im Vergleich zu Brachen in der Regel über eine bereits gesicherte Erschließung ebenso wie eines passenden Grundstückszuschnitt für eine zukünftige Nutzung. Eine Aktivierung ist folglich mit geringerem Aufwand verbunden. Diese Differenzierungen werden auch für die vorliegende Arbeit verwendet. (BBSR 2013, 38)

Nachverdichtungspotentiale

Eng im Zusammenhang mit Brachflächen und vor allem Baulücken stehen die sogenannten Nachverdichtungspotentiale. Hierbei handelt es sich um Grundstücke, die zwar bereits bebaut sind, aber nur zu einem geringen Teil und nach Baurecht eine noch dichtere Bebauung möglich ist. Man möchte dementsprechend die bauliche Nutzung über das bereits vorhandene Maß erweitern. Es kann sich hier sowohl um eine komplette Neuerrichtung eines Gebäudes handeln, als auch um Ergänzungen von Anbauten oder dem Umbau des Bestands (z.B. durch Dachgeschossausbau). Durch die Dichtevorgaben der Baunutzungsverordnung wird der Rahmen für die Nachverdichtung vorgeben. Diese Maßnahmen wurden in der Planungspraxis jedoch oftmals nicht ausreichend genutzt, wodurch es zu einem hohen Anteil an unausgeschöpften Grundstücksflächen kommt. Jedoch ist die weitere Nutzung dieser Flächen durch die bereits bestehenden Bebauungen oftmals stark eingeschränkt und es ergeben sich nur noch Reserveflächen, die aufgrund ihres Zuschnitts nicht gut geeignet sind für eine weitere Nachverdichtung. (Preus 2007, S. 61; Schiller und Gutsche 2009, S. 67)

Der Begriff ist in der Literatur aber auch nicht klar definiert und es handelt sich hierbei um Potentiale, die von Kommune zu Kommune variieren können und stark von den jeweiligen Gegebenheiten wie Lage, vorhandener Bebauung, Grundstückszuschnitt, etc. abhängen. Es ist deshalb immer im Anwendungsfall zu überprüfen, ob es sich um eine mögliche Fläche zur Nachverdichtung handelt.

2.1.4 Aufgaben der Bodenordnung

Die Bodenordnung in Deutschland regelt die Eigentumsverhältnisse betreffend des Gutes Grund und Boden durch privatrechtliche und hoheitliche Maßnahmen. Die Bodenordnung unterliegt aber grundsätzlich dem GrundstückseigentümernInnen, denn diese können mit privatrechtlichen Maßnahmen (z.B. Kaufvertrag) die Bodenordnung regeln. Das Gut Boden kann wie jedes andere Eigentum auf dem Markt frei gehandelt werden. Hierbei ist jedoch zu unterscheiden, ob es sich um privates- oder öffentliches Recht handelt. Solange Boden im Privateigentum ist, kann damit frei umgegangen werden, unter der Prämisse, dass die Rechte von Dritten oder die geltenden Gesetze nicht davon beeinträchtigt werden. Bei der Bodenordnung handelt es sich somit um eine Kombination von unterschiedlichen Rechtsgrundlagen. Erst wenn die privatrechtlichen Maßnahmen nicht zu einem Konsens kommen, sich die GrundstückseigentümerInnen z.B. nicht selbstständig auf eine Neuordnung der Grundstücksgrenzen einigen können, können hoheitliche Bodenordnungsinstrumente zum Einsatz kommen. Die Bodenordnung hat zum Ziel, homogene Flächen gleicher Nutzung zu schaffen, sodass die Grundstücksstrukturen verbessert werden und eine kleinteilige Zerstückelung der Grundstücke verhindert wird. (Linke 2016, S. 16; Spektrum.de 2014)

Nach W. Seele umfasst die Bodenordnung im deutschsprachigen Raum zum einen die statische Komponente, d.h. die Erfassung der Eigentumsverhältnisse, seine Nutzung sowie die Besteuerung am bebauten und unbebauten Gut Boden. Zum anderen beinhaltet es noch die dynamische Komponente, welche versucht, die eben genannten Eigentums- und Nutzungsverhältnisse in einen bestmöglichen Einklang mit den Planungszielen der Bodenordnungsplanung zu bringen und störende Faktoren von außen, die Einfluss auf die planungskonforme Nutzung nehmen könnten, auszuschalten. Solche dynamischen Komponenten sind unter anderem durch das Bürgerliche Gesetzbuch in Form von Grundstücksteilungen, -käufen oder Tauschgeschäften, also privatrechtlichen Maßnahmen – aber auch durch den freiwilligen Landtausch, der beschleunigten Zusammenlegung, der vereinfachten Flurbereinigung, der Regelflurbereinigung und der Unternehmensflurbereinigung nach dem Flurbereinigungsgesetz, geregelt. Außerdem gibt es noch die städtebauliche Bodenordnung des Baugesetzbuches, auf die gleich noch genauer eingegangen wird, als ein Instrument der dynamischen Komponente der Bodenordnung. (TU München - Professur für Bodenordnung und Landentwicklung 2021)

2.1.5 Privatrechtliche Bodenordnung

Bei der privatrechtlichen Bodenordnung kommt es zu einer Einigung zwischen den unterschiedlichen beteiligten EigentümerInnen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn ein/eine ProjektentwicklerIn bislang nur ein Grundstück im Besitz hat, aber für das geplante Vorhaben auch noch die beiden angrenzenden Grundstücke erwerben möchte, um die Grundstücke dann neu zu ordnen, damit für ihn/sie lukrativere Grundstücksschnitte entstehen. Durch eine Einigung mit den jeweiligen GrundstückseigentümerInnen kann der/die ProjektentwicklerIn dann die Grundstücke kaufen oder auch tauschen (Kauf-/Tauschvertrag) und sie nach seinen/ihren Ansprüchen anpassen. Wenn die Grundstücke neu angeordnet sind, kann er/sie diese beispielsweise gewinnbringender weiter veräußern. Mit Hilfe eines städtebaulichen Vertrages (§ 11 BauGB) kann z.B. diese Entwicklung abgesichert werden, und der/die ProjektentwicklerIn muss in diesem Fall dann für die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse sowie die Erschließungskosten aufkommen. (Linke 2016, S. 20 f.)

2.1.6 Bodenordnung durch Baulandumlegung (§§ 45-84 BauGB)

'Klassische' Umlegung §§ 45-79 BauGB

Sollte durch einen privatrechtlichen Vertrag keine Einigung zwischen den EigentümerInnen bezüglich einer Grundstücksumlegung erreicht werden können, dann kann dies auch mit Hilfe eines hoheitlichen Umlegungsverfahrens erfolgen. Durch eine Umlegung nach § 45 BauGB können sowohl bebaute als auch unbebaute Grundstücke neu geordnet werden, damit in ihrer Lage, Form und Größe für die baulichen und sonstigen Nutzungen passende Grundstückseinheiten entstehen. Dies kann sowohl im Geltungsbereich eines B-Plans nach § 30 BauGB sowie innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils nach § 34 BauGB erfolgen. Die Umlegung ist durch die Kommune in Eigenverantwortung durchzuführen, wenn sie für die Umsetzung der Nutzung im B-Plan oder im Zusammenhang bebauten Ortsteilen notwendig ist. Durch eine hoheitliche Umlegung kann es sowohl zu einer erstmaligen Baureifmachung von Bauland– (Erschließungsumlegung) oder zu einer Neuordnung bzw. städtebaulichen Optimierung in bereits überbauten Baugebieten (Neugestaltungsumlegung) kommen. Das Planungsinstrument der Umlegung hat als oberstes Ziel, einen Konsens zwischen den privaten Interessen der einzelnen EigentümerInnen zu finden, damit diesen die Nutzung ihrer Grundstücke auch ermöglicht wird, wenn sie sich selbstständig untereinander nicht einigen können. Ebenso vertritt das Verfahren nach § 45 BauGB aber auch ein öffentliches Interesse, da die Liegenschaften neu geordnet werden, um deren plangerechte und sinnvolle Bebauung zu gewährleisten. Die Sozialbindung von Eigentum sowie die

Unvermehrbarkeit von der endlichen Ressource Boden lassen es nicht zu, dass dessen Nutzung dem „freien Spiel der Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig“ überlassen wird (Linke 2016, S. 23). Nachdem bei einer Neuordnung auch häufig die Bereitstellung von festgesetzten öffentlichen Verkehrsflächen sowie Flächen für sonstige Anlagen, die vor allem den BewohnerInnen des Umlegungsgebiets zugutekommen, eine ausschlaggebende Rolle spielen, besteht ein öffentliches Interesse. Die Kommune ist generell dazu befugt, wenn ein dementsprechendes öffentliches Interesse besteht, auch ohne die Zustimmung der GrundstückseigentümerInnen eine Baulandentwicklung durchzuführen. Dabei kann die Gemeinde die entsprechenden hoheitlichen Planungsinstrumente auch gegen den Willen der EigentümerInnen verwenden. Dies kann jedoch die Baulandentwicklung entscheidend stören und sich negativ auf eine einvernehmliche Regelung mit den übrigen GrundstückseigentümerInnen auswirken. Hinzukommend möchte die lokale Politik häufig den Einsatz hoheitlicher Instrumente nicht durchführen, wenn es ihr nicht gelingt, die Notwendigkeit des Zurücktretens eines Einzelinteresses hinter das Interesse des Gemeinwohls transparent darzustellen. (Linke 2016, S. 23 f.)

Die Eigenschaften der Umlegung bestehen vor allem darin, dass die Rechtsverhältnisse der Grundstücke, also die Grundstücksgrenzen im Rahmen der Festsetzungen durch den B-Plan sowie die Eigenart der näheren Umgebung, neugestaltet werden (Konformitätsprinzip). Außerdem ist eine wesentliche Eigenschaft, dass die Erschließungsflächen und Flächen für sonstige Anlagen, die hauptsächlich den BewohnerInnen des Umlegungsgebiets zur Hilfe kommen, von allen GrundstückseigentümerInnen in gleichen Anteilen eingebracht werden (Solidaritätsprinzip). Hinzukommend wird bei der Umlegung darauf geachtet, dass das Grundeigentum in seiner Gesamtheit nicht vermindert und für die einzelnen GrundstückseigentümerInnen erhalten bleibt (Konservationsprinzip). Abschließend dient die Umlegung zum Ausgleich der privaten Interessen der EigentümerInnen (Privatnützigkeit). Die ersten drei genannten Eigenschaften müssen im Rahmen der Umlegung ermessensfehlerfrei- und der letztgenannte generell absolut erfüllt werden. (Treptau o.J., S. 3; BauGB 2020, S. 48; Linke 2016, S. 23 f.).

Vereinfachte Umlegung §§ 80-84 BauGB

Wie die „klassische“ Umlegung nach §§ 45 - 79 BauGB, ist die vereinfachte Umlegung eine gesetzliche Bodenordnungsmaßnahme, die das Ziel verfolgt, zweckmäßig geformte Grundstücke zu erhalten und die Erschließung oder Neugestaltung eines Baugebiets sicherzustellen. Damit eine vereinfachte Umlegung nach § 80 BauGB durchgeführt werden kann, müssen die betroffenen Grundstücke oder Grundstücksteile unmittelbar nebeneinander – oder in enger Nachbarschaft liegen. Außerdem können Grundstücke, besonders Splittergrundstücke oder Teile von Grundstücken einseitig zugeteilt werden. Dieses Verfahren ist folglich nur auf eine geringere Zahl an Grundstücken anwendbar, auf welche die nötigen Kriterien zutreffen. Es handelt sich dabei um Grundstücksflächen, die nicht selbständig bebaubar wären. Dieses Verfahren lässt sich in der Innenentwicklung vor allem nutzen, wenn Flächen für Erschließungsanlagen gar nicht oder nur in geringem Umfang bereitgestellt werden müssen und wenn die vorhandenen Grundstücke nur in geringem Umfang neu geordnet werden müssen. Das Verfahren bringt für die in Frage kommenden Liegenschaften einen geringeren Verfahrensaufwand mit sich und schränkt weniger das Eigentum der Beteiligten des Verfahrens ein, da es keine Verfügungs- und Veränderungssperre nach § 51 BauGB gibt. Es ist für die Verfahrenseinleitung keine Anordnung durch Beschluss der Kommune sowie kein Umlegungsbeschluss notwendig, wodurch es insgesamt ein „schlankerer“ Verfahrensablauf ist im Vergleich zur „klassischen“ Umlegung. Zum Schluss ist noch zu erwähnen, dass eine vereinfachte Umlegung nicht im Außenbereich zulässig ist. (Linke 2016, S. 24; Treptau o.J., S. 8 f.)

2.2 Hierarchischer Aufbau der Raumordnung

Die Raumordnung in Deutschland verfügt über eine hierarchische Struktur in ihrem Aufbau. Diese wird in Abbildung 6 genauer dargestellt. Generell ist zu sagen, dass die verschiedenen Planungsebenen in ihrem hierarchischen Aufbau das Gegenstromprinzip nach § 1 Abs. 3 des Raumordnungsgesetzes des Bundes verfolgen. Untergeordnete Planungsebenen dürfen demnach den übergeordneten nicht widersprechen. Dafür müssen jedoch die übergeordneten Planungen die Interessen und Motive der untergeordneten in ihren Programmen und Plänen berücksichtigen z.B. durch das Mitspracherecht von örtlicher Planung (Bauleitplanung) bei der Erstellung eines Regionalplans. Auf der obersten Ebene steht die Raumordnung auf Bundesebene mit dem ROG. Diese hat zum Ziel, dass der Gesamttraum Deutschland mit seinen einzelnen, in sich verschiedenen Teilräumen geordnet, weiterentwickelt und gesichert wird.

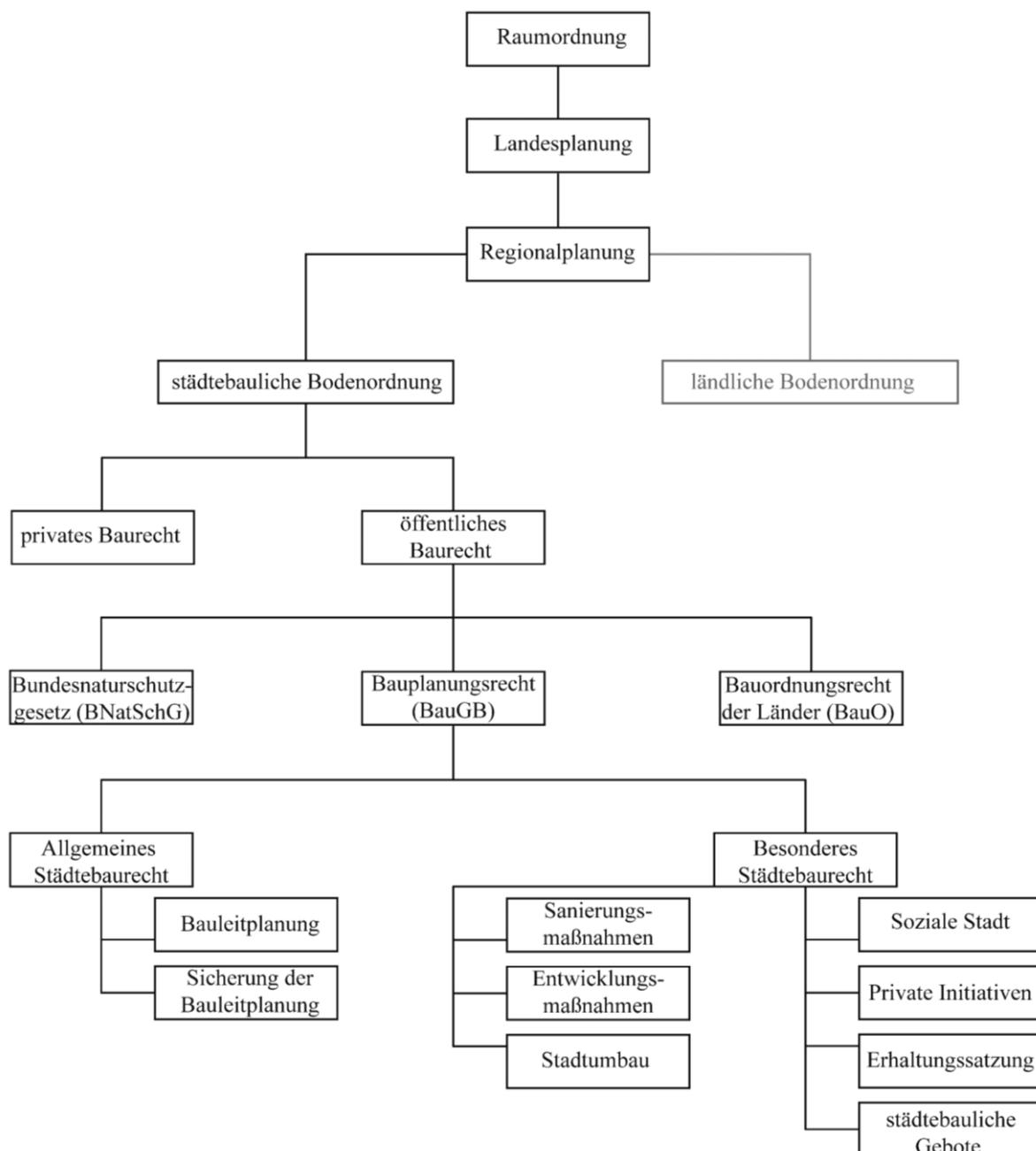
Außerdem soll eine Vorsorge für die Nutzungen und Funktionen des Raums getroffen werden. Die eben genannten Aspekte sollen alle im Rahmen des Leitziels einer nachhaltigen Raumentwicklung, dass soziale, ökologische und wirtschaftliche Faktoren im Einklang stehen, umgesetzt werden, um somit eine dauerhafte und ausgewogene Ordnung mit ausgeglichenen Lebensverhältnissen in den einzelnen Teilräumen zu schaffen. (BMJV 2021)

Danach folgen auf der Länderebene die Landesplanung mit ihren Landesentwicklungsprogrammen sowie für Teilregionen die Regionalplanung auf Basis des Raumordnungsgesetzes sowie der Landesplanungsgesetze. Die Landesprogramme, wie z.B. das LEP in Bayern, stellen das wesentliche Instrument zur Umsetzung des Leitziels der Landesentwicklungspolitik dar. (StMWi 2021)

In den Regionalplänen werden die Ziele und Grundsätze der Landesplanung für die einzelnen Teilräume des jeweiligen Landes noch weiter spezifiziert. In der weiteren Abfolge schließt sich dann die städtebauliche und ländliche Bodenordnung mit ihren unterschiedlichen Maßnahmen und Instrumenten an. Letztgenannte ist für diese Arbeit nicht von Bedeutung, deshalb wird an dieser Stelle nicht weiter darauf eingegangen (leicht gräulich hinterlegt in Abbildung 6) und nur die städtebauliche Bodenordnung weiter vertieft. Diese wird zum einen in das private Baurecht, also das Nachbarschafts- und Bauvertragsrecht sowie das öffentliche Baurecht unterteilt. Das öffentliche Baurecht verfolgt im Gegensatz zum privaten Baurecht Ziele zum Wohle der Allgemeinheit und besteht zum einen aus dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), dem Bauordnungsrecht (BauO) sowie dem Bauplanungsrecht (BauGB) und wird von Bundesebene vorgegeben. Letzteres ist vor allem für diese Arbeit von großer Bedeutung und wird daher weiter aufgeschlüsselt. Das BauGB ist in vier Kapitel unterteilt, wovon das erste dem Allgemeinen Städtebaurecht dient und das zweite dem Besonderen Städtebaurecht. Das Allgemeine Städtebaurecht umfasst viele Maßnahmen und Planungsinstrumente, die im Rahmen der Baulandmobilisierung zur Anwendung kommen können. Für die vorliegende Arbeit ist dieses daher besonders wichtig mit den Maßnahmen der Bauleitplanung (vgl. 2.1.1) und der Sicherung der Bauleitplanung. Die Umsetzung der Bauleitplanung erfolgt auf kommunaler Ebene und stellt sicher, dass die Nachhaltigkeitsziele (sozial, ökologisch, ökonomisch) der städtebaulichen Entwicklung eingehalten werden, die auch wieder mit den Leitvorstellungen des Raumordnungsgesetzes abschließen. Ebenso wie andere staatliche Aufgaben, ist auch die Struktur der Raumordnung über die verschiedenen staatlichen Planungsebenen miteinander verflochten und rückgekoppelt. (Beckmann 2000, S. 6, S. 12; UBA 2021a)

Auf der untersten hierarchischen Ebene wird durch das Liegenschaftskataster, das für die Bodeneinheiten die Buchungseinheit der Flurstücke hat, die Basis für die Bodenordnung gebildet. Das Grundbuch, in dem die Eigentumsverhältnisse inhaltlich und geometrisch notiert sind, dient als rechtliche Grundlage. Im Liegenschaftskataster werden die Größe, die Verortung, die Gestalt und Eigentumsverhältnisse der Liegenschaft erläutert und dargestellt. Dieses gilt als amtliches Verzeichnis der Grundstücke und muss deshalb forlaufend mit dem Grundbuch auf Deckungsgleichheit kontrolliert werden. Als Liegenschaft gelten sowohl Grundstücke als auch Gebäude. (LDBV 2021; Linke und Hieu 2016, S. 28)

Abbildung 6 Hierarchischer Aufbau der Raumordnung in Deutschland; eigene Darstellung, Quelle: Baugesetzbuch 2020, S. 1–5; UBA 2021



2.3 Aktuelle Leitbilder und Aufgaben der Raumordnung in Deutschland

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit den aktuellen und zukünftigen Leitbildern und Aufgaben, die im Städtebau von Bedeutung sind und sein werden und welche Aufgaben auf die Raumordnung zukommen. Im Folgenden wird genauer auf die einzelnen Aspekte, die dieser Gesetzesentwicklung zugrunde liegen, eingegangen. Vor allem die Bedeutung der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung, der demographische Wandel sowie die Veränderung in der Haushaltsstruktur spielen eine essentielle Rolle.

2.3.1 Innenentwicklung vor Außenentwicklung

Die Bundesregierung hat mit den Gesetzesnovellen 2011 zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden sowie dem Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung aus dem Jahre 2013 einen klaren Fokus für die Bauleitplanung auf eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gelegt und verfolgt damit die Maxime der 'Innenentwicklung vor Außenentwicklung'. Einen wichtigen Bestandteil einer nachhaltigen Entwicklung im Städtebau spielt hierbei die geringere Inanspruchnahme von Flächen zu Siedlungs- und Verkehrszwecken. Durch den Flächenverbrauch werden sowohl wertvolle Böden zerstört als auch die ländlichen Gebiete immer weiter zersiedelt. Dies hat weitreichende Folgen auf das komplexe System Boden sowie auf den Klimawandel, da immer mehr natürliche, bislang unberührte Flächen beansprucht werden (Ritzinger 2018, S. 396). Hinzukommend steigt der Aufwand zum Erhalt von Infrastrukturen, der mit einer geringeren Siedlungsdichte auf den/die EinwohnerIn runtergerechnet immer weiter an (BMU 2021a). Deshalb wurde 2002 mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie in Deutschland auch das 30 Hektar (ha) Ziel für das Jahr 2020 festgelegt. Dieses Ziel besagt, dass nicht mehr als maximal 30 ha pro Tag in Anspruch genommen werden sollen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. 2016 wurde das Ziel ausgegeben bis 2030 den weiteren Zuwachs auf weniger als 30 Hektar zu reduzieren. Im Jahr 2050 soll dann nach der Ressourcenstrategie der Europäischen Union sowie dem Klimaschutzplan der Bundesregierung das 'Netto-Null-Ziel', also der Übergang zur Flächenkreislaufwirtschaft, bei der keine neuen Flächen mehr in Anspruch genommen werden müssen, geschafft werden. (UBA 2021c)

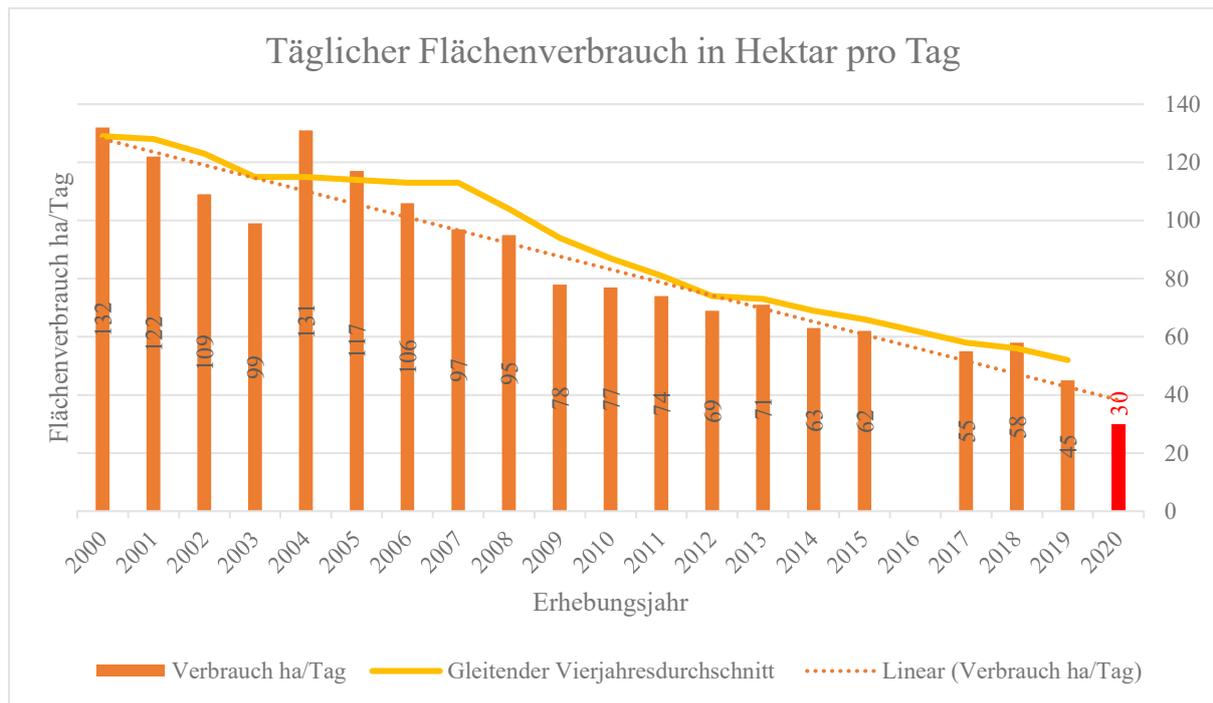
Zu den Siedlungs- und Verkehrsflächen zählen in Deutschland Gebäude- und Freiflächen, Betriebsflächen (ohne Abbauand), Erholungsflächen, Friedhöfe und Verkehrsflächen. Es handelt sich bei Siedlungs- und Verkehrsflächen folglich nicht automatisch um versiegelte Flächen. Nur knapp 50 % der Siedlungs- und Verkehrsflächen sind tatsächlich auch versiegelt.

Entscheidend ist die tatsächliche Nutzungsart, mögliche Planungen werden nicht berücksichtigt. Außerdem werden bereits gewidmete Bauflächen, die aber noch nicht bebaut sind, entweder nach ihrer bisherigen Nutzung erfasst oder als 'Unland' festgelegt. Somit werden Flächen, die nicht mehr als Grünflächen zur Verfügung stehen, weiterhin als solche aufgeführt, wodurch es zu Verzerrungen bei der Analyse des Flächenverbrauchs kommt. (LfU Bayern 2021c; UBA 2021e)

Seit dem Jahr 2000 ist dieser Wert von 132 ha/Tag im linearen Verlauf stetig am Sinken gewesen und der Anstieg des Flächenverbrauchs durch Siedlungs- und Verkehrsflächen hat sich verlangsamt, wie die gestrichelte Linie in Abbildung 7 zeigt. Zur Überprüfung der Entwicklung gibt es alle fünf Jahre Zwischenziele vom Umweltbundesamt. Im Jahre 2010 war das Ziel ein Verbrauch von maximal 80 ha sowie im Jahre 2015 von maximal 55 ha pro Tag. Das Ziel für 2010 wurde zwar in den Einzeljahren 2009 und 2010 unterschritten, jedoch im gleitenden Vierjahresdurchschnitt von 2007-2010 verfehlt (gelbe Linie). Das Zwischenziel für das Jahr 2015 wurde in keinem der Jahre erreicht. Lediglich im Jahre 2017 lag der Verbrauch pro Tag bei 55 ha. Der Vierjahresdurchschnitt gilt hierbei insofern als der aussagekräftigere Wert, da hierdurch wetter- oder konjunkturbedingte Abweichungen in der Baubranche geglättet werden können und somit eine bessere Aussage über die aktuelle Entwicklung getroffen werden kann. Im Jahr 2016 wurde die Erhebungsmethodik geändert, wodurch die Genauigkeit des Wertes fragwürdig ist und sich deshalb nicht für eine Betrachtung des Trends eignet. Laut Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) beträgt 2020 der Flächenverbrauch 56 ha pro Tag, das 30 ha Ziel wurde demzufolge um fast den doppelten Flächenverbrauch in Hektar pro Tag verfehlt. (BMU 2021a; UBA 2021b, 2021c)

Im Jahr 2019 beträgt der Flächenverbrauch in Bayern 10,8 ha pro Tag. Im Vergleich mit den restlichen Bundesländern Deutschlands ist der Flächenverbrauch pro EinwohnerIn 2019 mit 3,0 m² an drittoberster Stelle. Nur in Sachsen und Thüringen ist er im selben Jahr höher. Im Vergleich zu 2018 stieg er um 0,2 m² pro EinwohnerIn an. Generell ist sowohl in Bayern, als auch in Deutschland seit einigen Jahrzehnten zu beobachten, dass sich die Entwicklung des Bedarfs an Siedlungs- und Verkehrsflächen von der EinwohnerInzahl entkoppelt hat und trotz insgesamt zurückgehender Bevölkerung weiterhin steigt. (Miosga 2019b, S. 8; STMUV 2021a)

Abbildung 7 Anstieg Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) in Deutschland in ha/Tag; eigene Darstellung nach Destatis 2020b; UBA 2021b, 2021c



Bayern hat zum Ziel bis 2030 den Flächenverbrauch durch Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 5 ha pro Tag zu reduzieren. Vom aktuellen Wert ausgehend, müsste eine Reduktion um knapp 50 % bis 2030 stattfinden. Bislang befindet sich der Siedlungs- und Verkehrsflächenverbrauch in Bayern jedoch seit einigen Jahren in einer Seitwärtsbewegung und eine Reduzierung ist noch nicht ersichtlich. Besonders auffällig ist, dass vor allem in kleinen Kommunen in Bayern die Flächeninanspruchnahme pro Kopf extrem hoch ist. Besonders in Gemeinden, die unter 6.500 EinwohnerInnen haben, ist ein starker Zuwachs der Flächeninanspruchnahme zu verzeichnen. Die kleinsten Gemeinden mit einer EinwohnerInnenzahl kleiner 3.500 sind zwischen 2000-2017 für ein Drittel des Wohnflächenzuwachses verantwortlich. Die bayrischen Großstädte hingegen sind bereits deutlich effizienter in der Flächeninanspruchnahme. Es wird dementsprechend deutlich, dass vor allem in kleinen Gemeinden in Bayern bislang oft sehr unbedacht mit der Flächeninanspruchnahme umgegangen wurde. (Miosga 2019b, S. 7 ff.; STMUV 2021c)

Die Ursachen für den hohen Flächenverbrauch sind ein komplexes Zusammenspiel aus der Nachfrage nach Wohn- und Arbeitsraum, Verkehrs- und Erholungsflächen auf der einen – und dem vorhandenen Angebot an neuen Flächen auf der anderen Seite (UBA 2018). Ein wesentlicher Grund ist unter anderem die häufige Ansiedlung von flächenintensiven Einkaufszentren, Gewerbegebieten oder locker bebauten Einfamilienhaussiedlungen, auf den

noch unberührten Freiflächen am Siedlungsrand. Hinzukommend wird im gewerblichen Bereich oftmals die eingeschossige Bauweise vorgezogen, wodurch der Flächenverbrauch nochmals erhöht wird (Duhnkrack 2003, S. 42). Die Bebauungen im sogenannten 'Grünen' bringen nicht nur durch ihre reine flächenmäßige Ausdehnung bereits einen großen Flächenverbrauch mit sich, sondern müssen auch noch aufwendiger erschlossen werden als beispielsweise Bauten im Innenbereich, was zu einem zusätzlichen Flächenverbrauch durch Verkehrsflächen führt. Die zusätzlichen finanziellen Folgen, wie z.B. die Instandhaltungskosten von unausgelasteten Infrastrukturanlagen, die aufgrund der Entdichtung und Ausdehnung der Siedlungsbereiche miteinhergehen, werden im Folgenden nicht weiter erläutert. (UBA 2018, 2021d)

Vor allem im ländlichen Raum vollzog sich in der Vergangenheit eine starke Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsflächen, da hier der Trend vom flächensparenden Bau von Mehrfamilienhäusern hin zu Ein- und Zweifamilienhäusern überging, die einen wesentlich höheren Flächenverbrauch aufweisen (Preus 2007, S. 43). Dieser ist bis heute noch weiterhin sehr stark verbreitet und wird durch negative Einflüsse, wie beispielsweise Lärmbelastung, schlechte Luftqualität, unattraktive Nachbarschaften oder steigende Miet- und Immobilienpreise in den innerörtlichen Siedlungsbereichen weiter vorangetrieben und der Wunsch nach einem Eigenheim mit Garten außen rum im 'Grünen' bleibt bestehen. (Ritzinger 2018, S. 397; UBA 2018)

Um den hohen Flächenverbrauch weiter zu senken, ist es entscheidend, dass die Innenentwicklung weiter vorangetrieben wird, sodass sich der zukünftige Flächenbedarf für die weitere Siedlungsentwicklung größtenteils auf die Bereiche, die bereits zum bestehenden Siedlungskörper zählen und über eine Erschließung verfügen, bezieht. Es ist folglich die Wiedernutzung von Flächen im Siedlungsgebiet sowie die Bestandsentwicklung einer Neuinanspruchnahme von naturbelassenen 'grünen Wiesen' im Außenbereich vorzuziehen. Um dies zu erreichen, muss versucht werden, dass Flächenpotentiale im Innenbereich in konsequenter Weise (re-)aktiviert werden, Umnutzungen im Bestand vorangetrieben werden und bauliche Nachverdichtung (in geregelter Maß) stattfindet. (Streich 2011, S. 315; Voß et al. 2020, S. 474 f.)

Abbildung 8 Innenentwicklungstypen (IE-Typen); eigene Darstellung nach Voß et al. 2020, S. 481

Innenentwicklungstypen (IE-Typen)		Bodenordnungsbedarf
IE-Typ 1	<ul style="list-style-type: none"> - „klassische“ Baulücke - Gebäudenutzung ohne Bestandsveränderung (Nutzungsänderung) - Nachverdichtung durch Dachgeschossausbau oder Aufstockung 	In der Regel keine Bodenordnungserfordernisse
IE-Typ 2	<ul style="list-style-type: none"> - Gebäudeumnutzungen mit Bestandsveränderung (z.B. Gebäudeerweiterung, Zusammenlegung, Teilabriss) Mögliche Folgen: Änderung vom Maß der baulichen Nutzung, Grenzabstände oder Stellplätze - Nachverdichtung (Wohnen) 	In der Regel nur geringe Bodenordnungserfordernisse (unter anderem in Dörfern oder älteren Wohngebieten)
IE-Typ 3	<ul style="list-style-type: none"> Gebietsumstrukturierung mit nur einer Eigentümerpartei - Brachflächen (Bahnflächen, Militärareale, usw.) - Ehemalige Gärtnereien, Sportplätze, usw. - Ehemalige Gemeinbedarfseinrichtungen (Schulen, Behördenstandorte, Kliniken, usw.) 	In der Regel Entwicklungsbedarf und Bodenordnungserfordernis zur Gebietsneuordnung
IE-Typ 4	<ul style="list-style-type: none"> Gebietsumstrukturierungen mit mehreren Eigentümerparteien - Nachverdichtung in unbeplanten Innenbereichen, auch Dörfern - Neuordnung nach Beseitigung von Leerständen (Rückbau, Teilabriss) - Sanierungsgebiete - Umstrukturierung von untergenutzten Gewerbegebieten 	In der Regel Entwicklungsbedarf und starke Bodenordnungserfordernis zur Gebietsneuordnung

Es existieren verschiedene Flächen innerhalb eines Siedlungskörpers, die sich für eine Innenentwicklung eignen. Sie unterscheiden sich durch ihre Größe, den Zuschnitt, die bisherige Nutzung und den Entwicklungszustand. In Abbildung 8 sind die verschiedenen Typen der Innenentwicklung, die man generell unterscheiden kann und mit welchem Aufwand diese aktiviert werden können, dargestellt. Also ob Entwicklungs- und Bodenordnungsmaßnahmen hierfür erforderlich sind und falls ja, in welchem Umfang. (Voß et al. 2020, S. 481)

Als IE-Typ 1 wird die unter Kapitel 2.1.3 beschriebene Baulücke geführt, die bereits über eine Erschließung und geeigneten Grundstückszuschnitt verfügt. Es sind im Normalfall keine bodenordnerischen Maßnahmen für eine Mobilisierung notwendig, da nur ein/e EigentümerIn davon betroffen ist. Dieser Typ spielt für die Innenentwicklung in ländlichen Gemeinden eine wichtige Rolle und ist daher auch für diese Arbeit von wesentlicher Bedeutung. Es kann sich bei diesem Typ auch um Gebäudenutzungen die keine Bestandsveränderung nach sich ziehen handeln. Das bedeutet, dass der Gebäudebestand erhalten bleibt und es lediglich zu einer Änderung der bisherigen Nutzung kommt. Außerdem kann es sich um Nachverdichtungsmethoden wie z.B. einen Dachgeschossausbau handeln. Außerdem trifft der IE-Typ 2 auch oftmals auf ältere Grundstücke im ländlichen Raum zu. Hierbei kann es sich um

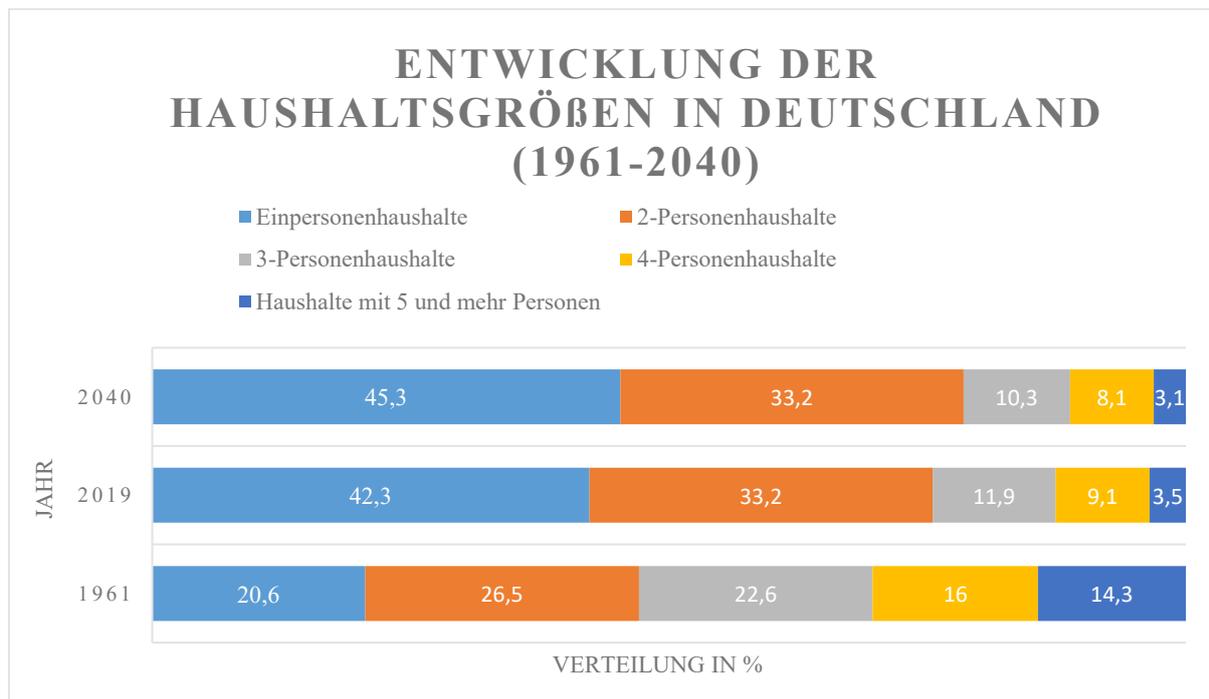
eine Gebäudeumnutzung handeln, bei der auch der Bestand z.B. durch eine Erweiterung, einen Teilabriss oder eine Zusammenlegung verändert wird, ebenso kann dieser Typ Maßnahmen zur Nachverdichtung (z.B. durch Ergänzungsbauten) umfassen. Bei diesem Typ sind mehrere benachbarte Grundstücke durch die Entwicklung betroffen. Dadurch sind auch verschiedene EigentümerInnen in den Prozess involviert und es sind Maßnahmen zur Bodenordnung notwendig. Dies kann durch einen Ankauf, vertragliche Regelungen (z.B. Flächentausch) oder ein vereinfachtes Umlegungsverfahren nach § 80 BauGB erfolgen, da sich das Vorhaben auf einen sehr kleinen nachbarschaftlichen Radius beschränkt. Deshalb sind für diesen Typ auch kaum weitere Erschließungen notwendig. Durch die Bestandsveränderung kann es z.B. zu Änderungen im Maß der baulichen Nutzung, veränderten Grenzabständen sowie einer veränderten Stellplatzsituation kommen. Der IE-Typ 3 betrifft die typische Brachfläche und entsteht durch eine vollständige oder teilweise Aufgabe der bisherigen Nutzung. Dieser Typ trifft auf den ländlichen Raum jedoch eher selten zu. Als Maßnahme der Bodenordnung eignen sich beispielsweise ein Ankauf, eine gemeinsame Projektentwicklung mit Hilfe von städtebaulichen Verträgen oder in Einzelfällen auch städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen. Es handelt sich hierbei meistens um Flächen, die sich gesamt in Einzeleigentum befinden, weshalb sich eine Umlegung als Bodenordnungsinstrument auch weniger eignet. Für die Entwicklung ist in der Regel die Aufstellung eines B-Plans von Nöten. Der IE-Typ 4 ist für den ländlichen Raum und somit für die vorliegende Arbeit nicht von Bedeutung und wird daher nicht weiter erläutert. (Voß et al. 2020, S. 482)

An dieser Stelle ist noch zu erwähnen, dass durch die verstärkte Aktivierung von Flächen des Innenbereichs nicht nur der Flächenverbrauch reduziert werden kann und vorhandene Infrastrukturen besser ausgelastet werden, sondern auch Ortskerne wiederbelebt werden können, die Zersiedelung eingedämmt wird sowie generell weniger Flächen versiegelt werden. (Diederichsen et al. 2015, S. 98)

2.3.2 Demographischer Wandel und Veränderung der Haushaltsstruktur

Durch den demographischen Wandel in Deutschland verändert sich die Bevölkerungsstruktur und die Bevölkerung schrumpft zum einen und zum anderen wird sie im Durchschnitt zunehmend älter. Außerdem nimmt die durchschnittliche Haushaltsgröße seit einigen Jahren ab und wird laut Prognosen auch noch in den kommenden Jahren weiter sinken. Aktuell beträgt die durchschnittliche Haushaltsgröße 1,97 im Jahr 2020, bis 2035 wird dieser Wert laut Statistischem Bundesamt auf 1,90 sinken. (Destatis 2019a; Miosga 2019a, S. 8)

Abbildung 9 Haushaltsgrößen Deutschland; eigene Darstellung, Quelle: Destatis 2019b, 2020a, S. 54



Dies hat auch wesentliche Einflüsse auf die Wohnverhältnisse und die städtebauliche Entwicklung in Deutschland. So nimmt die Zahl der Einpersonenhaushalte seit einigen Jahrzehnten immer weiter zu, während die größeren Haushalte (mehr als drei Personen pro Haushalt) stetig abnehmen. Die Zahl der jungen Familien, die für Kommunen besonders attraktiv sind zur Ansiedelung, nimmt in den nächsten Jahren weiter stetig ab. Die Einpersonenhaushalte weisen mittlerweile seit knapp vier Jahrzehnten den größten Anteil in Deutschland auf und werden laut Prognosen auch in den nächsten Jahren noch weiter zunehmen, wie in

Abbildung 9 zu sehen ist. 2019 lag der Wert bei 42,3 % an Einpersonenhaushalten, gefolgt von 33,2 % an Zweipersonenhaushalten. Im Vergleich zum ersten Aufzeichnungsjahr (1961) des Bundesamts für Statistik (Destatis) hat sich die Zahl der Einpersonenhaushalte mit 20,6 % auf

42,3% bis zum heutigen Stand (2019) mehr als verdoppelt. Die Zahl der Einpersonenhaushalte soll laut Prognose für das Jahr 2040 nochmal um drei Prozent steigen. Im Gegensatz dazu wird die Zahl der Mehrpersonenhaushalte bis 2040 weiter zurückgehen. (Destatis 2019b; Miosga 2019a, S. 8)

Immer mehr junge und alte Menschen werden demnach in den nächsten Jahren alleine leben. Dies liegt unter anderem daran, dass die Lebenserwartung immer weiter steigt und vermehrt ältere Personen noch in der Lage sind selbstständig in ihren Ein- oder Zweipersonenhaushalten zu leben. Ebenso findet die Familiengründung immer häufiger zu einem späteren Zeitpunkt statt, wodurch es mehr Ein- und Zweipersonenhaushalte gibt. (Destatis 2020a, S. 5)

Dieser Entwicklung muss auch im Städtebau und der Ortsplanung Rechnung getragen werden, indem ein immer größeres Angebot an kleineren Wohnungen für Ein- und Zweipersonenhaushalte geschaffen wird sowie auch altersgerechte Wohnformen, die auch den Bedürfnissen einer zunehmend alternden Bevölkerung gerecht werden (Preus 2007, S. 33). Dieser Trend sorgt somit für eine erhöhte Nachfrage nach Wohnraum, wodurch der Flächenverbrauch weiter vorangetrieben wird. Verstärkt wird diese Entwicklung durch einen stetig steigenden Wohnflächenbedarf pro EinwohnerIn in Deutschland. Dieser Anstieg ist auch auf einen immer weiter zunehmenden Lebensstandard, der auch die Ansprüche an die Wohnverhältnisse anhebt, zurückzuführen. Durch Trends wie dem Wunsch nach einem Einfamilienhaus als Eigenheim, das meist sehr flächenintensiv ist, wird diese Entwicklung weiter verstärkt. Dies spiegelt auch die im vorherigen Kapitel beschriebene Entwicklung der hohen Flächeninanspruchnahme in kleinen ländlichen Kommunen Bayerns wider. Die immer noch starke Beliebtheit von Einfamilienhäusern und den damit einhergehenden Einfamilienhaussiedlungen im ländlichen Raum Bayerns spielen mitunter einen wesentlichen Grund für den hohen Wohnflächenzuwachs in kleinen Gemeinden. (Lexer und Linser 2005, S. 24)

Die Wohnfläche pro Person hat sich somit auch in den letzten 50 Jahren in Deutschland fast verdreifacht (UBA 2018). Im Jahr 2019 betrug die durchschnittliche Wohnfläche pro EinwohnerIn 47 m². Im Jahr 1991 lag dieser Wert noch bei 34,9 m², 2000 waren es bereits 39,5 m² und 2010 45 m², es ist demnach ein stetiger Anstieg zu verzeichnen (Statista 2021). In Bayern liegt der Wert mit 48,3 m² pro EinwohnerIn sogar knapp über dem bundesweiten Durchschnitt im Jahre 2019 (STMUV 2021a).

2.4 Baulandmobilisierung im Bestand

2.4.1 Rechtliche Grundlage und Herausforderung

Bereits in der Vergangenheit spielte oftmals das Thema der Innenentwicklung und Erneuerung von Stadtgebieten in der städtebaulichen Historie eine Rolle. Der Fokus lag jedoch vor allem auf Stadtgebieten und urbaneren Räumen und die ländlichen Regionen wurden lange Zeit außenvor gelassen. Deshalb gibt es in den Siedlungskörpern der Gemeinden in Bayern immer noch zum Teil erhebliche Potentiale an ungenutzten Flächen, die bereits als Bauland gewidmet sind und über eine entsprechende Erschließung verfügen, jedoch bislang nicht aktiviert wurden. Ein wesentlicher Grund für die Entstehung von Baulücken nach § 34 BauGB oder unbebauten Grundstücken im Geltungsbereich von Bebauungsplänen nach § 30 BauGB ist, dass es sich bei der Bauleitplanung in Deutschland um eine reine Angebotsplanung handelt. Die Kommune verfügt bis zum Zeitpunkt der Widmung über die Planungshoheit. Danach ist der/die EigentümerIn an die gewidmete Nutzungsform gebunden, wann diese/r jedoch Gebrauch von dem Nutzungsrecht macht, ist ihm/ihr überlassen. Da es sich um eine Angebotsplanung handelt, ist es im Rahmen der Festsetzungen des B-Plans nach § 9 BauGB im Regelfall nicht möglich, eine Bauverpflichtung festzusetzen. Aus diesem Grund kam es in der Vergangenheit immer wieder dazu, dass bereits gewidmete Baulandflächen ungenutzt bleiben und brachliegen, da die EigentümerInnen das Nutzungsrecht nicht in Anspruch nehmen. (Dirnberger 2020, S. 122)

Eine Schließung von Baulücken, gestaltet sich oftmals als sehr schwierig, wenn sich die Grundstücke in privatem Besitz befinden, da der Gemeinde dann kaum Handlungsspielraum zur Verfügung steht. Nach § 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB sind städtebauliche Verträge, die bei Neuausweisungen immer mehr Anwendungen finden, bei bereits bestehendem Baurecht nicht anwendbar und nicht rechtens. Hierfür fehlt bislang die nötige Rechtsgrundlage und die Kommunen sind nicht in der Lage baureife Grundstücke für Wohnbedarf zu aktivieren. Es müsste dafür zunächst eine Reform des BauGB durchgeführt werden, damit z.B. im Rahmen von städtebaulichen Verträgen eine Steuerung ungenutzter Flächen im Innenbereich nach § 34 BauGB möglich wird. Aktuell muss eine mögliche Aktivierung, wenn dann immer im Einzelfall geprüft werden. Bislang existieren keine allgemein anwendbaren rechtlichen Handlungsmöglichkeiten, um Baulücken zu schließen. (Voß et al. 2020, S. 478)

Es gibt verschiedene Gründe, wieso die Bauflächen aus Sicht der EigentümerInnen noch nicht mobilisiert wurden und dies möglicherweise auch in naher Zukunft nicht der Fall sein wird. In den südlichen Bundesländern Deutschlands werden Baugrundstücke oftmals als Kapitalanlage

gesehen oder für Kinder und Enkelkinder zurückgehalten. Vor allem in Zeiten der Niedrigzinspolitik handelt es sich bei Bauland um eine sehr sichere und trotzdem äußerst rentable Wertanlage mit hohen Renditen (Müller-Herbers et al. 2011, S. 125). Dies ist im Chiemgau auch ein entscheidender Faktor, wie in der Einleitung unter Kapitel 1.3 die Entwicklung der Bodenrichtwerte bereits verdeutlicht hat. Die GrundstückseigentümerInnen beschäftigen sich oftmals auch einfach nicht mit der Liegenschaft und machen sich keine Gedanken dazu, wie sie mit dieser umgehen sollen und es kommt deshalb zu keiner baulichen Nutzung. Hier besteht also teils ein Beratungsbedarf der GrundstückseigentümerInnen über mögliche Handhabungsoptionen für ihre Liegenschaften. Die Aktivierung von Baulücken ist in der Kommunalplanung noch eine verhältnismäßige neue Erscheinung, auch weil die Ansprache der GrundstückseigentümerInnen oftmals ein umstrittenes und unangenehmes Thema in der Kommunalpolitik ist und es sich hierbei oftmals um ein sehr Streitbefangenes Unterfangen mit den GrundstückseigentümernInnen handelt. Hinzukommend genießt das Privateigentum einen sehr hohen Stellenwert, wodurch eine EigentümerInnenansprache weiter erschwert wird. (Müller-Herbers et al. 2011, S. 124; Spieß 2019, 124f.; Zwicker-Schwarm 2011, S. 121)

Außerdem verstärken die eben genannten Aspekte des demographischen Wandels die Entwicklung im ländlichen Raum, sodass der Bestand vermehrt untergenutzt ist und es vermehrt zu Nachverdichtungspotentialen kommt. Laut der Baulandumfrage des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung 2006, ist davon auszugehen, dass die vorhandenen Potentiale den mittelfristigen Bedarf an Bauland einer Kommune abdecken können (Voß et al. 2020, S. 477). In Kommunen wird das Thema der Baulücken vor allem meist dann relevant, sobald die sich in Privatbesitz befindlichen Baulücken den Wert von 100 Grundstücken anstreben oder überschreiten. Dies kann zur Folge haben, dass die Problematik der abnehmenden Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden dadurch weiter verstärkt wird. So möchten die Kommunen vor allem der jungen Bevölkerung Bauland und Wohnraum anbieten, damit sie sich in ihrer Heimatgemeinde sesshaft machen und dort eine Familie gründen können. Doch aufgrund der hohen Zahl an Baulücken, die dem Markt vorenthalten werden, kann es zu dem widersprüchlichen Phänomen kommen, dass es aufgrund eines hohen Angebots an Baulücken in einer Kommune zu mehr Abwanderungen kommen kann. Es ist eigentlich ausreichend Bauland vorhanden, steht aber für Baulandsuchende nicht zur Verfügung. Deshalb wandern junge Paare und Familien oftmals ab, da sie keinen Baugrund oder Wohnraum finden können. Man spricht bei diesen Grundstücken oftmals von den 'Enkelgrundstücken'. (Simon, S. 234)

Aber auch die bereits bebauten Grundstücke stellen häufig ein Potential dar. Ältere Bebauungspläne wurden oftmals nicht ausgeschöpft in Bezug auf die mögliche Dichte der Bebauung. Außerdem handelt es sich häufig um sehr weitläufige und großzügig angelegte Grundstücke, die Raum für weitere Bebauungen bieten würden. Auch die Einfamilienhaussiedlungen, die in den 60er und 70er Jahren entstanden sind, weisen für die kommenden Jahre ein mögliches Potential zur Nachverdichtung auf, da diese oft stark untergenutzt sind. Häufig wohnen hier nur noch ein bis zwei Personen in hohem Alter in den Häusern, da die Kinder bereits seit langem ausgezogen sind und ihre eigene Familie gegründet haben. (Dirtheuer et al. 2019, S. 71; Okrslar et al. 2019, S. 193).

Die Aktivierung dieser möglichen Potentialflächen gestaltet sich aber meistens sehr schwierig und stellt die Kommunen vor eine große Herausforderung. Nach Spieß handelt es sich bei der Bauleitplanung im Innenbereich bzw. im Bestand sogar um eine der „schwierigsten bauleitplanerischen Aufgaben“, der sich eine Kommune stellen kann (Spieß 2019, S. 124). Für die Gemeinden stellt die Zurückhaltung baureifer Flächen im Gemeindegebiet auch insofern ein Problem dar, da diese mit den Grundstücken plant, um den zukünftigen Bedarf an Wohnraum decken zu können. Wenn diese Flächen aber nun zurückgehalten werden, fehlen sie für die Deckung des Wohnraumbedarfs und handeln zuwider der geplanten städtebaulichen Entwicklung und den städtebaulichen Zielen der Kommune.

Bislang stellt es vor allem noch ein Problem dar, dass es kaum eine genaue Erfassung der Innenentwicklungspotentiale in den ländlichen Kommunen Deutschlands und vor allem Bayerns gibt. Wenn doch, dann ist die Qualität der Erhebungen oftmals sehr unterschiedlich und die Erfassungssystematik sehr inhomogen (Preus 2007, S. 14). Hinzukommend gibt es oftmals Unterscheidungen in den Definitionen der relevanten Begrifflichkeiten und welche Flächen zu den Innenentwicklungspotentialen zählen (BBSR 2013, S. 45). Eine flächendeckende nationale Datenerhebungen zu den Baulücken, die vor allem im ländlichen Raum ein großes Potential darstellen können, gibt es zu diesem Zeitpunkt in Deutschland, noch keine. Es gibt vereinzelt auf Landes-, regionaler- oder kommunaler Ebene verschiedene Initiativen, die sich aber in der Erhebungsmethode und dem gesetzten Fokus unterscheiden und somit eine Vergleichbarkeit stark einschränken. (Schiller et al. 2018, S. 462)

2.4.2 AkteurInnen der Innenentwicklung

Um genauer auf die Systematik der Baulandmobilisierung im Bestand einzugehen, ist es zunächst einmal wichtig zu definieren, welche Personengruppen alle an diesem Prozess, bezogen auf den ländlichen Raum, beteiligt sind. Im Folgenden werden die wichtigsten AkteurInnen mit ihren unterschiedlichen Zielen und Motiven herausgearbeitet. Die herausgearbeiteten Personen treffen größtenteils identisch auf die Baulandmobilisierung bei Neuausweisungen zu.

GrundstückseigentümerIn

Zunächst einmal sind die jeweiligen GrundstückseigentümerInnen von entscheidender Bedeutung für eine mögliche Aktivierung eines Flächenpotentials im Bestand. Ohne die Zustimmung der EigentümerInnen ist es in der Regel unmöglich eine Entwicklung im Innenbereich durchzuführen. Dementsprechend haben die EigentümerInnen auch eine Schlüsselrolle im Entwicklungsprozess. Über diese sind sie sich auch bewusst und wollen sie zu ihren Gunsten nutzen. EigentümerInnen sind häufig nicht verkaufswillig und falls doch, dann haben sie sehr hohe Preisvorstellungen bezüglich des Grundes, was einen Zwischenerwerb durch die Kommune erschwert. Meistens erfolgt somit eine mögliche Aktivierung mit den EigentümerInnen, die im Besitz des Grundes bleiben und diesen, wenn dann nach einer durchgeführten Bebauung, veräußern. Hinzukommend befinden sich mögliche Innenentwicklungspotentiale oft in einer Erbengemeinschaft, was den Prozess in der Regel weiter erschwert. Vor allem wenn die Einzelpersonen einer Erbengemeinschaft verschiedene Vorstellungen über das weitere Verfahren und die zukünftige Nutzung des Grundstücks haben, stellt die Handhabung der unterschiedlichen Meinungen im Entwicklungsprozess eine sehr sensible und streitanfällige Aufgabe dar. In vielen Fällen ist ein Verkauf für die EigentümerInnen auch insofern uninteressant, da bei einer Grundstücksveräußerung eine hohe Steuerlast fällig wird. Wenn der Grund jedoch unberührt liegen bleibt, steigt er im Normalfall weiter im Preis an und könnte im Falle eines finanziellen Engpassens immer noch zu einem späteren Zeitpunkt veräußert werden. (Ritzinger 2018, S. 403)

Kommune

Die Kommune stellt eine/n weitere/n wesentliche/n AkteurIn im Innentwicklungsprozess dar. Diese hat zum Ziel den Wohnbedarf für die lokale Bevölkerung zu decken, qualitativ hochwertigen Wohnraum zu schaffen und die Innenentwicklung weiter voranzutreiben, um die staatlichen Vorgaben zum verringerten Bodenverbrauch umzusetzen und einer Zersiedlung des Siedlungskörpers entgegenzuwirken. Die Gemeinde ist hier meistens auf die Zusammenarbeit mit den EigentümerInnen angewiesen, da sie selbst nur in den seltensten Fällen über ungenutzte Flächen im Innenbereich verfügt. Hinzukommend hat die Kommune, wie zuvor bereits erwähnt, keine rechtlichen Handlungsmöglichkeiten, um Einfluss auf bereits gewidmete Flächen, die sich in Privatbesitz befinden, zu nehmen. Sie kann lediglich in beratender Form tätig werden und mit Hilfe von Experten die EigentümerInnen über mögliche Aktivierungsstrategien für das jeweilige Grundstück informieren. Für den Erwerb von Baulücken fehlen den Kommunen in der Regel die finanziellen Mittel, um mit den Verkaufspreisen auf dem freien Markt mithalten zu können.

Wohnraumsuchende Bevölkerung

In Bayern und vor allem im Chiemgau herrscht ein sehr hoher Siedlungsdruck. Die lokale Bevölkerung findet deshalb in den letzten Jahren auch immer schwieriger bezahlbaren Wohnraum. In den ländlichen Regionen Bayerns und vor allem dem Chiemgau ist der Gedanke des Einfamilienhauses als Eigenheim immer noch sehr weit in der Gesellschaft verbreitet. Auch wenn es aufgrund der aktuellen Bodenpreise verknüpft mit der Knappheit von Bauland, kaum noch für jemanden bezahlbar ist. Vor allem nicht für junge Familien, die meistens auf der Suche nach Bauland sind. Der Wunsch des eigenen Einfamilienhauses ist bislang noch sehr stark in den Köpfen der Leute verankert, wodurch oftmals eine Abneigung gegenüber anderen, flächensparenden und kostengünstigeren Wohnformen, falls diese angeboten werden in einer Kommune, vorhanden ist. Ein treibender Einfluss ist hier besonders der Gedanke, wieso andere Familien noch ein Einfamilienhaus bauen durften und man selbst nicht mehr.

PlanerIn

Besonders in solchen Fällen können dann PlanerInnen, meist StadtplanerInnen bzw. ArchitektInnen oder sonstige ExpertenInnen rund um die Thematik der Bodenordnung eine wichtige Rolle spielen und als VermittlerInnen zwischen den einzelnen InteressensvertreterInnen fungieren. Mit ihrer Expertise können sie sowohl den

EigentümerInnen als auch der Kommune Handlungsoptionen für eine mögliche Innenentwicklung aufzeigen. Die PlanerInnen können zwischen den Interessen der Kommune und denen der EigentümerInnen vermitteln und dazu beisteuern eine für alle Seiten bestmögliche Lösung zu finden. Hinzukommend sind die PlanerInnen äußerst relevant, um den hohen Ansprüchen an die städtebauliche Qualität gerecht zu werden. Sie sollen gewährleisten, dass attraktiver und bezahlbarer Wohnraum für die folgenden Jahre geschaffen wird, der auch den Ansprüchen einer sich ändernden Bevölkerungsstruktur gerecht wird. Vor allem eine verdichtete, flächenschonende Baukultur, die sich ins Ortsbild einfügt, über ausreichend Freiraum verfügt und somit den ländlichen Charakter beibehält, wird in den nächsten Jahren immer mehr gefragt sein.

Denkmalschutzbehörde

Im Hinblick auf Innenentwicklungsprozesse ist auch die Denkmalschutzbehörde zu erwähnen. Die Denkmalschutzbehörde ist ohnehin immer über den Prozess der Bauleitplanung zu informieren und daran zu beteiligen. Aber auch bei Nachverdichtungspotentialen im Innenbereich (z.B. alter Bebauungsplan) oder möglichen Brachflächen kann die Denkmalschutzbehörde eine besonders wichtige Rolle spielen. Diese kann bei einer Überprüfung der jeweiligen Baufläche auf mögliche Altlasten stoßen, wodurch eine Bebauung erschwert oder gar verhindert werden kann. Hinzukommend können Bestandsbauten unter den Denkmalschutz fallen und eine Erweiterung bzw. Nachverdichtung dadurch erschwert werden. Die Denkmalschutzbehörde verfolgt vor allem das Ziel, geschützte Bereiche und Bauten zu erhalten und zu bewahren. Deshalb möchte sie darauf bei einer möglichen neuen Bebauung oder Änderung im Bestand aufmerksam machen. (BLfD 2021)

InvestorenInnen / BauträgerInnen

Im Rahmen der Innenentwicklung spielen InvestorInnen sowie BauträgerInnen eine immer wichtigere Rolle. Sie verfügen in der Regel über höhere finanzielle Mittel und sind somit in der Lage, die stark steigenden Grundstückspreise weiterhin zu finanzieren. Sie kaufen Grundstücke und sehen diese als Investment und haben zum Ziel aus einer anschließenden Bebauung eine möglichst hohe Rendite zu erwirtschaften. Vor allem touristisch beliebte Gegenden sind für InvestorInnen und BauträgerInnen meist sehr interessant und lukrativ, da die entstehenden Bebauungen oftmals an finanzkräftige Interessenten, die auf der Suche nach einem Zweitwohnsitz sind, veräußert werden können.

2.4.3 Instrumente und Maßnahmen zur Baulandmobilisierung im Bestand

In der Theorie stehen verschiedene planungsrechtliche Maßnahmen und Instrumente zur Verfügung, um der Problematik der un- oder untergenutzten Potentialflächen im Siedlungsbereich entgegenzuwirken, die im Folgenden genauer vorgestellt werden.

Erhebung der Innenentwicklungspotentiale

Um erfolgreich eine Strategie zur Aktivierung von Baulücken oder Brachflächen durchführen zu können, ist es zunächst einmal entscheidend, dass die vorhandenen Potentiale genau erfasst und untersucht werden. Es gilt festzustellen, ob sie sich überhaupt für eine Mobilisierung eignen oder nicht und für welche Art der Nutzung sie überhaupt in Frage kommen würden. Außerdem ist es notwendig sich einen Überblick über die Bevölkerungsentwicklung zu verschaffen, um abschätzen zu können, wie sich der Baulandbedarf in den nächsten Jahren weiterentwickeln wird. Dies ist essentiell für eine nachhaltige und zukunftsfähige Entwicklung des Siedlungsgebiets und sollte die Grundlage für alle möglichen baulandmobilisierenden Maßnahmen im Bestand bilden. Diese Informationen sind auch entscheidend, um eine Aussage über mögliche neue Baugebietsausweisungen treffen zu können. (Simon, S. 236)

Um die Innenentwicklungspotentiale erfassen zu können, ist es notwendig, dass eine gezielte EigentümerInnenansprache durchgeführt wird. Bislang ist dies jedoch nur in einigen wenigen Kommunen durchgeführt worden. Durch eine solche Befragung kann z.B. erhoben werden, ob die EigentümerInnen von möglichen Potentialflächen Interesse an einer Aktivierung ihres Grundstücks haben, ob es eigene Bauabsichten in nächster Zeit gibt, wieso bislang das Grundstück ungenutzt ist oder ob es eine Bereitschaft zum Verkauf oder Tausch gibt. Wie unter Kapitel 2.1.3 bereits kurz erwähnt, haben sich die EigentümerInnen oftmals noch gar nicht mit der Nutzung des Grundstücks beschäftigt bzw. fühlen sich von der Thematik überfordert und werden erst durch die direkte Ansprache darauf aufmerksam gemacht, dass es verschiedene Nutzungsmöglichkeiten und Handlungsoptionen für ihren Grund geben kann. Im Rahmen der EigentümerInnenansprache kann es dann für Interessierte ein Beratungsgespräch mit einem/r ExpertenIn wie z.B. einem ArchitektenIn oder PlanerIn geben, der/die über die verschiedenen Nutzungs- und Handlungsmöglichkeiten für die Liegenschaft informiert. Für die Kommune selbst bietet die Ansprache der EigentümerInnen den Vorteil, dass sie einen wesentlich genaueren Überblick über die Potentialflächen haben, die letzten Endes auch wirklich für eine Aktivierung bereitstehen. Außerdem erfährt die Gemeinde dadurch, in welchem Umfang und mit welcher Nutzung und in welchem zeitlichen Horizont die Flächen zur Verfügung stehen

und kann dann in dementsprechenden zeitlichen Abständen eine erneute Ansprache starten. Anhand dessen haben die Kommunen eine wesentlich höhere Planungssicherheit für zukünftige städtebauliche Entwicklungen. Sie verfügt somit ohne weiteren Entwicklungsaufwand und -kosten über ein größeres Repertoire an Grundstücken von unterschiedlicher Qualität und möglicher Nutzungsart. (Müller-Herbers et al. 2011, S. 124 ff.; Voß et al. 2020, S. 514)

Als ein möglicher Lösungsansatz für diese Problematik wurde die Flächenmanagement-Datenbank vom Bayerischen Landesamt für Umwelt als kostenloses Instrumentarium zur Erfassung und Verwaltung der Innenentwicklungspotentiale zur Verfügung gestellt. Mit diesem Tool soll ein wichtiger Teil zur nachhaltigen Entwicklung in der Kommune beigetragen werden. Die Flächenmanagement-Datenbank verfügt über die Hauptpunkte „Wohnbaulandbedarfsschätzung, Innenentwicklungspotentiale, Eigentümeransprache, Rückläufige Fragebögen und Grundstücksbörse“. Mittels des Instrumentariums wird auch der Bedarf an zukünftigem Wohnbauland für die jeweilige Kommune geschätzt. Diese Schätzung basiert auf den allgemein verfügbaren statistischen Daten auf Basis der kommunenspezifischen Bevölkerungsprognose, Wohneinheiten- und Belegungsdichte und dem Auflockerungsbedarf und kann daher auch oft von den tatsächlichen Entwicklungen stark abweichen. Außerdem sollen die Innenentwicklungspotentiale in einer Gemeinde mit Hilfe des Tools erfasst werden (LfU Bayern 2020, S. 7). Die ermittelten Potentialflächen können im Anschluss auf der jeweiligen Homepage der Kommune veröffentlicht werden, wenn die GrundstückseigentümerInnen nach § 200 Abs. 3 Satz 2 BauGB nicht widersprochen haben. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass es hierbei für die jeweilige Kommune entscheidend ist, auf die genauen Datenschutzbestimmungen bei einer möglichen Veröffentlichung zu achten (Voß et al. 2020, S. 486). So kann ein Überblick über die möglichen Baulücken, Brachflächen und untergenutzten Grundstücke, die Nachverdichtungspotentiale bieten, gegeben werden. Ein Problem hierbei ist jedoch, dass in vielen Fällen die regelmäßige Aktualisierung und Fortschreibung der Datenbank nicht gelingt und die Datenqualität oftmals noch unbefriedigend ist. Mit der Datenbank können außerdem vorformulierte Fragebögen und Anschreiben an die EigentümerInnen geschickt werden. Dies soll die EigentümerInnenansprache für die einzelnen Gemeinden erleichtern. (LfU Bayern 2021a; Voß et al. 2020, S. 483)

Hinzukommend ermöglicht die Flächenmanagement Datenbank nur eine reine tabellarische Auswertung während des Erarbeitungsprozesses. Um eine graphische und räumliche Darstellung zu erhalten, muss die Datenbank mit Hilfe eines Geographischen Informationssystems (GIS) verknüpft werden. Hierfür sind jedoch die notwendigen GIS-

Kenntnisse erforderlich, wodurch sich die Handhabung der Datenbank komplexer darstellt. Bislang findet die Flächenmanagement-Datenbank in den Kommunen daher noch nicht die nötige Zustimmung, da sie in der Anwendung komplex ist und auch die Darstellungsmöglichkeiten der Ergebnisse nicht ausreichend sind. Somit ist soweit der gewünschte Effekt, eine flächendeckende, einheitliche Erhebung in Bayern zu erreichen, bislang ausgeblieben. Durch eine Behebung der angesprochenen Schwächen, könnte die Flächenmanagement-Datenbank aber ein durchaus nützliches Tool darstellen, um Innenentwicklungspotentiale gezielter aktivieren zu können und den Flächenverbrauch zu reduzieren. (Bock 2020)

Allgemeines und besonderes Vorkaufsrecht nach §§ 24, 25 BauGB

Die Voraussetzung für die Ausübung eines Vorkaufsrechts durch die Gemeinde ist das Vorliegen eines Kaufvertrags. Es kann nur angewandt werden, wenn ein Verkaufsfall vorliegt. Für Baulücken, die beispielsweise nicht zur Veräußerung stehen, ist dieses Instrumentarium nicht anwendbar. (Sommer, S. 322)

Wird jedoch ein Grundstück veräußert und die Gemeinde übt ein ihr zustehendes Vorkaufsrecht aus, so tritt sie an Stelle des/der KäufersIn und im Rahmen eines neuen Kaufvertrags, der die gleichen Bedingungen wie der bestehende zwischen VerkäuferIn und KäuferIn aufweist, kann die Gemeinde das zu Verkauf stehende Grundstück erwerben. Die Kommune muss jedoch zunächst prüfen, ob ein Vorkaufsrecht zu ihren Gunsten besteht und wenn ja, ob sie dieses überhaupt ausüben darf, da es dafür im konkreten Fall nach § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB dem Wohle der Allgemeinheit dienen muss. Für die Durchführung des Vorkaufs hat die Gemeinde ein Zeitfenster von zwei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrags, das nicht verlängert werden darf. Angewendet werden darf das Vorkaufsrecht nur, wenn es zur Umsetzung der Bauleitplanung dient oder zur Sicherung von städtebaulichen Maßnahmen. Folglich ist das Vorkaufsrecht ein Mittel zur Erreichung von städtebaulichen Zielen und Zwecken. Es darf beispielsweise nicht zum zwecklosen Eigentumserwerb genutzt werden oder nur weil ein Grundstück unbebaut und ungenutzt brachliegt. (Sommer, S. 323)

Für Baulücken ist vor allem das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 BauGB interessant. Dieses besagt, dass das Vorkaufsrecht „in Gebieten nach §§ 30, 33 und 34 Abs. 2 BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, soweit die Grundstücke unbebaut sind“ (BauGB 2020). Dieses Vorkaufsrecht besteht aber nur für Gebiete, die vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, also reine und allgemeine

Wohngebiete. Nach § 24 Abs. 3 Satz 2 BauGB muss die Kommune auch bei der Ausübung des Vorkaufsrechts den Verwendungszweck des Grundstücks angeben. (Sommer, S. 323 f.)

Des Weiteren kann die Kommune nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB im Geltungsbereich eines B-Plans „durch Satzung ihr Vorkaufsrecht an unbebauten Grundstücken begründen“ (BauGB 2020). Dieses Vorkaufsrecht betrifft unbebaute Grundstücke, es ist somit auch auf Baulücken anwendbar und nicht nur auf eine gewisse Nutzung beschränkt. Deshalb kann es beispielsweise auch in Dorfgebieten oder Mischgebieten Anwendung finden. Hierfür ist jedoch ein rechtskräftiger B-Plan sowie ein Erlass zur Vorkaufsrechtssatzung durch die Gemeinde notwendig. Hinzukommend steht den Gemeinden nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB noch das besondere Vorkaufsrecht zur Verfügung, mit Hilfe dessen sie „in Gebieten, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung durch Satzung Flächen bezeichnen (kann), an denen ihr ein Vorkaufsrecht an den Grundstücken zusteht“ (BauGB 2020). Dieses Vorkaufsrecht bietet für die Gemeinden den weitesten Anwendungsbereich, da es nicht von einem vorhandenen B-Plan abhängig ist. Außerdem ist das Vorkaufsrecht sowohl für bebaute als auch unbebaute Grundstücke ohne Beschränkung bezüglich deren Widmung und der sich daraus ergebenden Nutzung anwendbar. Es ist hinzukommend nicht relevant, ob die betreffenden Flächen im Innen- oder Außenbereich liegen. Die Auslegung des Begriffes der städtebaulichen Maßnahmen kann sehr weit gefasst werden. Es handelt sich dabei um alle Maßnahmen, die der Kommune dabei helfen, ihre Planungsvorstellungen umzusetzen und die einen städtebaulichen Bezug haben. Die geplante Maßnahme muss jedoch ein Ziel verfolgen, das im konkreten Fall durch die Bauleitplanung und den Städtebau erreicht werden kann. Sollte eine Gemeinde beispielsweise ein Baulückenschließungsprogramm beschlossen haben, kann dies als städtebauliche Maßnahme gerechtfertigt werden und somit den Erlass einer Satzung zur Begründung des Vorkaufsrechts rechtfertigen. Der Erlass einer Satzung durch die Gemeinde ist nach § 25 BauGB zur Begründung notwendig, da nur Kaufverträge, die nach der Bekanntmachung der Vorkaufsrechtssatzung abgeschlossen werden, erfasst werden. (Sommer, S. 323)

Generell ist eine Begründung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde nur dann möglich, wenn es zum Wohle der Allgemeinheit dient. Hierzu kann eben auch das Ziel der Baulückenschließung dienen, wenn eine hohe Nachfrage nach Bauflächen in der Bevölkerung besteht und durch die Ausübung des Vorkaufsrechts somit dieser Nachfrage entgegengekommen werden kann, da die Baulücke dann alsbald einer Bebauung zugeführt werden kann. Die rechtliche Grundlage hierfür ist aber bislang noch nicht eindeutig und die

Kommunen scheuen sich deshalb oft vor einer Anwendung. Die Kommune kann momentan im „gut begründeten Einzelfall“ argumentieren, dass aus städtebaulichen Gründen die Ausübung des Vorkaufsrechts notwendig ist, um den Wohnbedarf decken zu können und zugleich den Außenbereich vor weiteren Bebauungen zu schützen (Bayrischer Gemeindetag 2018, S. 8). Es wird deutlich, dass für die Gemeinden diese Begründung sehr aufwendig und komplex ist. Deshalb findet das Instrumentarium des Vorkaufsrechts bislang auch nur sehr selten Anwendung in kleineren ländlichen Kommunen. Hinzukommend wird das Verfahren durch die zweimonatige Frist, ab Mitteilung des Kaufvertrags für die Gemeinde erschwert. Kommunen mit einer hohen Zahl an Baulücken, die eventuell einmal veräußert werden könnten, müssten somit vorausschauend mit möglichen Vorkaufsrechten auf bestimmte Grundstücke planen und die Voraussetzungen eines Vorkaufs bereits regeln, um nicht in Zeitnot zu gelangen, wenn es zu einem Verkauf kommen sollte. Ein wesentlicher Grund, wieso das Instrumentarium in kleinen ländlichen Gemeinden keine Anwendung findet, ist außerdem der damit verbundene finanzielle Aufwand, dem die meisten Kommunen nicht gerecht werden können. (Bayrischer Gemeindetag 2018, S. 8; Simon, S. 236; Sommer, S. 325)

Um die Anwendung dieses Instrumentariums zu vereinfachen, wäre es sinnvoll, wenn durch den Gesetzgeber bestätigt wird, dass der Vorkauf zur Schließung von Baulücken dem Wohl der Allgemeinheit dient (Sommer, S. 324). Dafür müssten im § 1a Abs. 2 der Vorrang der Innenentwicklung sowie die Brachflächenaktivierung als ein Belang des Gemeinwohl definiert werden (Bayrischer Gemeindetag 2018, S. 8). Für die Kommunen wäre in einem solchen Fall dann nur ein Nachweis von Nöten, dass ein hoher Wohnbedarf vorliegt, aber zeitgleich auch viele Baulücken vorhanden sind und einer Bebauung vorenthalten werden. Eine genau Übersicht über die Innenentwicklungspotentiale in Form einer Flächenmanagement, Baulückenkataster, etc. kann dies erleichtern (Sommer, S. 324).

Ein wesentlicher Vorteil dieses Instrumentariums ist, dass die VerkäuferInnen freiwillig ihr Grundstück abgeben und ihnen dadurch kein wesentlicher Nachteil entsteht, solange sie den gesamten Kaufpreis erhalten. Noch dazu können die ursprünglichen KäuferInnen das Vorkaufsrecht der Gemeinde abwenden, wenn sie sich vor Ablauf der Ausübungsfrist gegenüber der Gemeinde dazu verpflichten, das betreffende Grundstück in einer angemessenen Zeitspanne einer Bebauung zuzuführen. Die Bebauung muss dabei den von der Kommune verfolgten städtebaulichen Zielen, die die Gemeinde mit der Vorkaufsrechtsausübung erreichen will, entsprechen. Solange EigentümerInnen jedoch nicht vorhaben ihren Grund zu veräußern, hat dieses Instrumentarium keine Wirksamkeit. (Sommer, S. 322, 325)

Bebauungsplan Aufhebung

Ein mögliches Instrumentarium, das im Einzelfall dazu dienen kann, die Anzahl der brachliegenden Grundstücke zu verringern, ist es einen B-Plan nach § 1 Abs. 8 BauGB aufzuheben. Für dieses Verfahren gelten dieselben Vorschriften wie für die Aufstellung eines B-Plans. Aufgrund des städtebaulichen Missstands, der durch die langfristig brachliegende Fläche hervorgerufen wird, kann dieses Instrument in Einzelfällen begründet werden. Denn durch die mit der Aufhebung verbundenen, sich positiv auf die städtebauliche Entwicklung auswirkenden Planungsziele, kann die städtebauliche Erforderlichkeit für diese Maßnahme begründet werden. Hierbei ist darauf zu achten, dass die Planung mit ihren neuen Nutzungsmöglichkeiten städtebaulich erforderlich ist. Außerdem müssen die Entschädigungsregeln nach § 42 BauGB genauestens befolgt werden, jedoch sind diese hinfällig, wenn das Baurecht bereits seit über sieben Jahren besteht und nicht genutzt wurde (Dirnberger 2020, S. 106). Die komplexe Formulierung des Paragraphen führt jedoch dazu, dass sich viele Kommunen davon abgeschreckt fühlen und dieses Instrumentarium deshalb umso mehr meiden (Bayrischer Gemeindetag 2018, S. 12 f.). Hinzukommend muss das Verfahren der Aufhebung aus Gemeindesicht rechtlich fehlerfrei ablaufen, was zu einer zusätzlichen Abschreckung führt, da es ohnehin nur in Ausnahmefällen Anwendung findet und der Prozessablauf deshalb in den meisten Kommunen sehr ungewiss ist. Da es sich bei dieser Maßnahme um ein sehr drastisches und scharfes Planungsinstrument handelt, findet sie in der Praxis in ländlichen Kommunen nur sehr selten bzw. gar nicht Anwendung. (Simon, S. 236; Simon, S. 7)

Baugebot § 176 BauGB

Ein weiteres mögliches Instrumentarium des Baugesetzbuches ist das sogenannte Baugebot nach § 176 BauGB. Es handelt sich hierbei um ein durch Bescheid auferlegtes Baugebot, mit Hilfe dessen die Gemeinde die GrundstückseigentümerInnen in Einzelfällen zu einer städtebaulich erforderlichen baulichen Maßnahme zwingen kann. Als Grundlage dessen muss eine alsbaldige Durchführung aus städtebaulichen Gründen notwendig sein (§ 175 Abs. 2 BauGB). Nach § 176 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde mittels Bescheides eine/n EigentümerIn dazu verpflichten, sein/ihr Grundstück entsprechend der Festsetzungen des B-Plans innerhalb einer bestimmten angemessenen Frist zu bebauen. Nach § 176 Abs. 2 BauGB kann es außerdem dazu dienen, unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke in im Zusammenhang bebauten Ortsteilen (§ 34 BauGB), nach den baurechtlichen Vorschriften zu

nutzen bzw. einer baulichen Nutzung zuzuführen, insbesondere Baulücken. Die Erforderlichkeit des Baugebots muss aus städtebaulichen Aspekten begründbar sein. Hierzu zählt nach § 175 Abs. 2 BauGB auch der „dringende Wohnbedarf der Bevölkerung“. Dies klingt auf den ersten Blick nach einer äußerst geeigneten Maßnahme, um Baulücken zu schließen. In der Praxis hat dieses Instrumentarium jedoch bislang keine Anwendung gefunden, da es sehr schwer umsetzbar und begründbar ist. Dies liegt vor allem im ländlichen Raum daran, dass das durch Bescheid auferlegte Baugebot kaum anwendbar ist auf ein Grundstück einzelner GrundstückseigentümerInnen. Zu begründen, wieso genau diese/r GrundstückseigentümerIn einer Baulücke ausgewählt wurden und zu einer Bebauung verpflichtet werden sollen, stellt ein großes Problem dar. Es muss hierbei eine Gleichbehandlung der EigentümerInnen sichergestellt werden, wodurch eine Anwendung mit der jetzigen Rechtsgrundlage schon allein sehr schwierig wird. Ebenso ist die Frage der objektiven Zumutbarkeit der Bebauung zu klären. Ob dem/der EigentümerIn aus wirtschaftlicher Perspektive überhaupt die Durchführung des Vorhabens zumutbar ist. Die persönlichen und finanziellen Hintergründe des/der EigentümersIn sind hierbei außen vor zu lassen. Es wird sich lediglich am Bauvorhaben orientiert und ob dieses objektiv unwirtschaftlich ist oder nicht. Ist dies der Fall, so ist nach § 176 Abs. 3 BauGB von einem Baugebot abzusehen. Nach § 176 Abs. 4 kann der/die EigentümerIn glaubhaft machen, dass eine Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen für sie unzumutbar ist (subjektive wirtschaftliche Unzumutbarkeit). Hierfür sind lediglich die personenbezogenen wirtschaftlichen Verhältnisse zu bewerten. Sollte dies der Fall sein, kann der/die EigentümerIn eine Übernahme des Grundstücks gegen Entschädigung von der Gemeinde verlangen. Oftmals scheuen sich die Kommunen bislang auch vor den möglichen finanziellen Folgekosten in einem solchen Szenario. Dies ist ein weiterer Grund wieso das Instrumentarium bislang keine Anwendung findet. Hinzukommend ist der mit der Anwendung eines Baugebots verbundene Verwaltungsaufwand äußerst hoch. Nachdem es sich um ein sehr sensibles Verfahren hält, ist es aus Sicht der Kommune auch extrem wichtig, dass der Verfahrensablauf keine Fehler beinhaltet. So muss den Betroffenen zunächst die Maßnahme erörtert werden. Um den hohen Anforderungen an das Verfahren gerecht zu werden und das Risiko für die Gemeinde zu minimieren, ist es für diese äußerst sinnvoll, sich durch einen Rechtsbeistand abzusichern. Dies stellt einen weiteren Grund dar, weshalb das Instrumentarium keinen Gebrauch findet, da es mit einem sehr anspruchsvollen und komplexen Verfahren verbunden ist, das hinzukommend von den Betroffenen auch angefochten werden kann. Das Baugebot wird daher bislang nicht angewendet, da es verfahrensrechtlich extrem hohe

Anforderungen hat und nur grundstücksbezogen durchgeführt werden kann. Aus Sicht der kleinen ländlichen Kommunen stellt es deshalb kein attraktives Instrumentarium zur Aktivierung von Baulücken dar. (Haufe 2019; Simon, S. 9 f.; Voß et al. 2020, S. 478)

Ultima-ratio des Baugebots ist dann das Enteignungsverfahren nach § 176 Abs. 8 BauGB. Dieses kann eine Gemeinde einleiten, wenn ein Baugebot durchgeführt wird und der/die EigentümerIn den Vollstreckungsmaßnahmen des Baugebots nicht nachkommt. Eine Enteignung stellt jedoch verfassungsrechtlich immer nur das letzte Mittel dar, um eine Bebauung zu erzwingen und findet dementsprechend nur in äußersten Maßnahmen Anwendung. (Simon, S. 9 f.)

Keinesfalls jedoch eignet sich dieses Instrumentarium für eine flächendeckende Aktivierungsstrategie von Baulücken. Es handelt sich hierbei um einen grundstücksbezogenen Ansatz, weshalb auch immer eine Einzelfallprüfung von Nöten ist und das Instrumentarium sich bislang nicht wirklich für eine Aktivierungsstrategie eignet. Vor allem die sehr radikale Herangehensweise des Instrumentariums mit einem Enteignungsverfahren als einzige Sanktionsmöglichkeit schreckt viele Gemeinden von der Anwendung ab (Hengstermann und Gerber 2017, S. 18).

2.5 Baulandmobilisierung bei Neuausweisungen

2.5.1 Herausforderung

Die Kommune muss sich bei der Neuausweisung von Bauland zunächst mit ein paar grundlegenden Fragen auseinandersetzen. Es ist zu Beginn zu klären, wie stark die Gemeinde in den nächsten Jahren wachsen will und muss. Von dieser Frage ausgehend ist der zukünftige Bedarf an Wohnbauland zu berechnen. Im Anschluss ist der Frage nachzugehen, welche Flächen sich überhaupt für eine Baulandentwicklung eignen und ob im Gemeindegebiet noch ausreichend Flächen vorhanden sind, auf denen durch die Bauleitplanung Baurecht geschaffen werden kann. Hinzukommend ist zu klären, über welche Flächen die Gemeinde im besten Fall noch selbst verfügt. Dies ist jedoch nur sehr selten der Fall und die Flächen befinden sich größtenteils in Privatbesitz. Es ist deshalb notwendig zu eruieren, wer die GrundstückseigentümerInnen der potentiellen Baulandflächen sind und inwieweit diese überhaupt an einer möglichen Baulandentwicklung interessiert sind. Des Weiteren muss sich die Gemeinde darüber im Klaren sein, welche Wohnformen dort entwickelt werden sollen und welche Bebauungsdichten angestrebt werden sollen. Ob es z.B. vermehrt Einfamilienhäuser geben soll oder ob auch dichtere Bebauungsformen wie Geschosswohnungsbau umsetzbar sind. Dies ist in Zusammenhang mit der erwarteten Bevölkerungsentwicklung und der sich verändernden Bevölkerungsstruktur zu betrachten. Außerdem muss die Gemeinde die Folgen der Baulandausweisung auf die vorhandenen Infrastrukturen im Gemeindegebiet berechnen. Dies dient dazu festzustellen, ob beispielsweise ausreichend Kindergarten- oder Schulplätze vorhanden sind, wenn das neu ausgewiesene Baugebiet eine bestimmte Anzahl an jungen Familien mit Kindern in die Gemeinde lockt. Die Kommune sollte sich deswegen über die städtebaulichen und kommunalpolitischen Zielvorgaben im Klaren sein. Der Flächennutzungsplan als vorbereitende Bauleitplanung stellt für die Gemeinden das wesentliche Planungsinstrument für die zukünftige städtebauliche Entwicklung dar. Im Rahmen der letzten Aufstellung des Flächennutzungsplans sollten sich die Gemeinden daher auch mit den eben genannten Aspekten und Fragen intensiv auseinandergesetzt haben. Bei einer Neuausweisung ist es daher essentiell, dass auch immer die angestrebte städtebauliche Entwicklung durch den FNP berücksichtigt wird. (Hoffmann 2019, S. 110 f.)

Neuausweisungen von Bauland geschehen aber mittlerweile sehr häufig im Rahmen der beschleunigten Verfahren. Mit Hilfe der beiden unter Kapitel 2.1.1 beschriebenen beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB und bis Ende des Jahres 2021 (Satzungsbeschluss

muss bis dahin gefasst sein) noch nach §13b BauGB, soll möglichst schnell und einfach der hohen Nachfrage nach Wohnraum in Bayern gerecht werden. Das Verfahren nach § 13b BauGB wird dann eingestellt. Ein Gesetzesentwurf zur Baulandmobilisierung, der eine Verlängerung bis Ende 2022 beziehungsweise 2024 vorsieht, ist aber bereits entworfen. Dieser Entwurf ist bislang noch nicht rechtskräftig, würde jedoch weiterhin eine gefragte Option zur Baulandausweisung in den Kommunen darstellen. Es gibt hingegen auch viele negative Meinungen zu diesem Paragraphen, da er zu einer verstärkten Siedlungserweiterung an Ortsrändern führt und somit den Flächenverbrauch weiter vorantreibt. Dies widerspricht den Vorgaben durch das Raumordnungsgesetz, das die Innenentwicklung verstärkt vorantreiben möchte und zum Ziel hat, dass die Außenbereiche weiter geschont werden. Durch den § 13b BauGB kommt es verstärkt zu Baulandausweisungen in Gebieten, die eigentlich unter keinem Wohnraummangel leiden. In der Folge führt dies dazu, dass die Innenbereiche und Ortskerne verstärkt veröden. (Bauchmüller 2017; Zwanziger 2021)

Ein weiteres wesentliches Problem der beschleunigten Verfahren ist, dass der Bebauungsplan nach § 13a Abs. 2 Satz 2 den Darstellungen vom FNP abweichen darf und auch aufgestellt werden darf, bevor der FNP geändert oder ergänzt wird. Der FNP ist erst „im Wege der Berichtigung anzupassen“. Nach § 8 Abs. 2 BauGB sind eigentlich die B-Pläne aus dem FNP zu entwickeln und nicht dieser im Nachhinein an die Vorgaben durch die B-Pläne anzupassen. Dies hat folglich eine sehr starke Auswirkung auf die städtebauliche Entwicklung einzelner Kommunen, die aufgrund des beschleunigten Verfahrens vereinfacht Bauland ausweisen können und dadurch die städtebauliche Daseinsberechtigung des Flächennutzungsplans als vorbereitende Bauleitplanung zum Teil 'untergraben'. In vielen ländlichen Kommunen wird der FNP ohnehin nicht in regelmäßigen Abständen überprüft (10-15 Jahre) und gegebenenfalls überarbeitet. Durch die beschleunigten Verfahren nach §§ 13a, b BauGB kommt es des Weiteren zu immer mehr punktuellen Veränderungen im FNP. Dieser kann so seiner bodenpolitischen Aufgabe zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung nicht mehr gerecht werden. Denn es kann nicht mehr davon gesprochen werden, dass die für das ganze Gemeindegebiet darzustellende städtebauliche Entwicklung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde durch den FNP dargestellt wird. Einstige Überlegungen während der Aufstellung eines FNP, wo zukünftig Wohnbauland entstehen soll, wie viel Wohnbauland entstehen soll, um der Bevölkerungsentwicklung gerecht zu werden, etc. werden durch die beschleunigten Verfahren oftmals hinfällig. Die ursprüngliche Funktion und der Nutzen des Flächennutzungsplans werden dadurch stark in Frage gestellt. (Dirnberger 2020, S. 30 f.)

Generell ist bei Neuausweisungen von Bauland darauf zu achten, dass der Beschluss des Gemeinderats langfristig ausgelegt ist und die Entscheidung sowohl von der Politik, als auch den PlanerInnen und den anderen MarktteilnehmerInnen getragen und akzeptiert wird. Die städtebaulichen-, ökonomischen- und sozialen Ziele sollen deshalb im Vorfeld definiert werden. Es sollte kontrolliert werden inwieweit die Neuausweisung auch mit der vorbereitenden Bauleitplanung übereinstimmt und zu den städtebaulichen Zielen beiträgt. Nachdem wie unter Kapitel 2.4 erwähnt, keine generelle Bauverpflichtung nach § 9 BauGB für Neuausweisungen möglich ist, müssen die Gemeinden mit privatrechtlichen Verträgen versuchen eine zeitnahe Bebauung des Baulands zu erreichen. Daher ist es für eine nachhaltige und langfristig ausgelegte Baulandentwicklung zu empfehlen, dass die Gemeinde einen Grundsatzbeschluss zur Ausweisung von Wohnbauland fasst. Dieser ist notwendig, damit die nötige Transparenz und Gleichbehandlung bei der zukünftigen Ausweisung von Bauland garantiert werden kann und die Gemeinde sich somit vor möglichen rechtlichen Auseinandersetzungen mit potentiellen BaulandeigentümerInnen schützen kann. Im Chiemgau gibt es aber bislang noch nicht in vielen Kommunen einen Grundsatzbeschluss zur Baulandausweisung. (Hoffmann 2019, S. 110 f.)

Um Baulandstrategien langfristig erfolgreich durchführen zu können, ist eine Bodenvorratspolitik durch die Gemeinde äußerst sinnvoll. Die Kommune kann so am besten Einfluss auf den Wohnungsmarkt nehmen und bezahlbaren Wohnraum schaffen. Zum einen kann die Gemeinde auf den eigenen Flächen sozialen Wohnungsbau betreiben, zum anderen kann sie z.B. mittels Erbbaurechts oder einem städtebaulichem Vertrag den Grund für Bevölkerungsteile mit niedrigerem Einkommen oder Genossenschaften zur Verfügung stellen. Dadurch kann die Gemeinde auch langfristig einen dämpfenden Einfluss auf die Bodenpreisentwicklung nehmen. Außerdem kann sie den Grund an InvestorInnen veräußern, die im Rahmen eines Kaufvertrags dazu verpflichtet werden können, die städtebaulichen und sozialen Vorstellungen der Gemeinde umzusetzen. Leider ist dies aber nur sehr selten umsetzbar, da die Gemeinden oft nicht über die finanziellen Mittel verfügen, dass sie Bauland bereits frühzeitig und in ausreichendem Umfang in Gemeindebesitz aufnehmen- und eine langfristige Bodenvorratspolitik betreiben können. Dies liegt unter anderem auch daran, dass die GrundstückseigentümerInnen nur selten ihre Privatgrundstücke veräußern möchten, da sie selbst von der Preissteigerung bei einer möglichen Baulandwidmung profitieren möchten. Deshalb halten die GrundstückseigentümerInnen beispielweise Ackerland gerne in ihrem Besitz, um dann von einer zukünftigen Widmung als Bauland profitieren zu können. Im

Rahmen der vom Autor durchgeführten E-Mail-Befragung der Gemeinden des Chiemgaus wird diese Entwicklung auch bestätigt, da die Kommunen meistens nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, um frühzeitig bereits potentielle Bauflächen zu bevorraten und die EigentümerInnen auch nur selten eine Verkaufsbereitschaft aufweisen (E-Mail-Umfrage 2021). Grunderwerb durch die Gemeinden ist daher nur selten der Fall. Hinzukommend ist eine Veräußerung von zukünftigem potentiell Bauland für die EigentümerInnen häufig uninteressant, da beim Verkauf auch eine hohe Steuerlast fällig wird. Selbst wenn es sich dabei 'nur' um eine landwirtschaftliche Fläche handelt, die noch nicht als Bauland gewidmet ist. So ist es für die GrundstückseigentümerInnen oftmals attraktiver den Grund als Wertanlage unberührt liegen zu lassen und erst zu veräußern, wenn es in der Zukunft beispielsweise zu einem finanziellen Engpass kommen sollte. (Hoffmann 2019, S. 112 ff.)

2.5.2 Systematik der Neuausweisung

Da die Kommunen, wie eben beschrieben, in den meisten Fällen nicht selbst über ausreichend Bauland und Flächen in potentiellen Entwicklungsbereichen verfügen, müssen sie bei Neuausweisungen auf die Zusammenarbeit mit privaten GrundstückseigentümerInnen zählen. Hierbei müssen die Gemeinden einen Blick darauf haben, dass es zu einer zeitnahen Bebauung der Bauflächen kommt, damit nicht wie unter 2.4.1 beschrieben, wieder eine Vielzahl an Baulücken entsteht. Außerdem müssen die Kommunen vor dem Hintergrund der stetig stark steigenden Bodenpreise darauf achten, dass sie auch leistbaren Wohnraum für einkommensschwächere Bevölkerungsschichten schaffen. Um diesen beiden Problemen entgegen zu steuern, sind aktuell die beiden gängigsten Verfahren das Zwischenerwerbsmodell oder das Vertragsmodell im ländlichen Raum Bayerns.

Zwischenerwerbsmodell

Beim Zwischenerwerbsmodell kauft die jeweilige Gemeinde unter Verwendung eines städtebaulichen Vertrags (vgl. 2.1.2) eine Teilfläche auf, die sie dann mit einem B-Plan überplant, um vergünstigten Wohnraum, z.B. in Form eines sogenannten 'Einheimischenmodells' darauf zu schaffen. Es kann sich dabei sowohl um einen qualifizierten, einfachen oder vorhabenbezogenen B-Plan im Sinne des § 30 BauGB oder § 34 Abs. 4 BauGB, die unter Kapitel 2.1 beschrieben sind, handeln (Hoffmann 2019, S. 119). Die Kommune muss dabei aber auf einige Faktoren achten, damit dieses Verfahren rechtens ist. So ist es wichtig, dass der Grundstückskauf vor der Einleitung eines Bauleitplanverfahrens stattfindet und der Realisierung der städtebaulichen Ziele dient. Die Kommune einigt sich vor dem Kauf mit

dem/der EigentümerIn auf einen Kaufpreis des noch nicht baureifen Grundes. Bei einem Zwischenerwerbsmodell, bei dem der Kauf vor dem Beginn des beabsichtigten Bauleitplanverfahren getätigt wird, entspricht der Kaufpreis im Normalfall dem von Bauerwartungsland. Entscheidend ist, dass die Kommune den Grund vor der Einleitung eines Bauleitplanverfahrens erwirbt, da sie dazu verpflichtet ist, den zum Zeitpunkt des Erwerbs geltenden vollen Verkehrswert des Grundes zu bezahlen. Bei bereits als Bauland gewidmeten Flächen wird der Grunderwerb für die Gemeinden sonst sehr teuer. Generell ist aus Gemeindesicht darauf zu achten, dass ein angemessener Kaufpreis vereinbart wird, da nach § 138 BGB Kaufverträge häufig nicht rechtens sind, da der Kaufpreis zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses um mehr als der Hälfte unter dem Grundstückswert liegt. Zur korrekten Ermittlung des aktuellen Verkehrswerts, ist es empfehlenswert, dass ein/e GutachterIn oder der Gutachterausschuss des jeweiligen Landkreises beauftragt wird. (Hoffmann 2019, S. 113, S. 120; Dirnberger 2020, S. 130).

Wie zuvor bereits erwähnt, sollte die Gemeinde für solche Zwischenerwerbsmodelle einen Grundsatzbeschluss zur Ausweisung von Wohnbauland beschlossen haben, um einheitliche und transparente Rahmenbedingungen für zukünftige Baulandwidmungen und Grundstückskäufe zu schaffen und sich gegen die eben genannten Punkte rechtlich abzusichern. Ansonsten bietet die Gemeinde bereits hier eine mögliche Angriffsfläche für Rechtsstreitigkeiten mit GrundstückseigentümerInnen, die sich ungleich oder benachteiligt behandelt fühlen. Außerdem kann die Gemeinde so einem 'Missbrauch' der Planungshoheit vorbeugen. Die Gemeinde kann somit festlegen, dass sie in Zukunft nur noch im Rahmen des Grundsatzbeschlusses Wohnbauland ausweist. Die GrundstückseigentümerInnen müssen sich dann vorab vertraglich dazu verpflichten, dass sie mit den Vorgaben des Grundsatzbeschluss einverstanden sind, bevor ein Bebauungsverfahren eingeleitet wird. Dieser Grundsatzbeschluss muss sich innerhalb des rechtlichen Rahmens eines städtebaulichen Vertrags nach § 11 BauGB befinden. Die abgeschlossenen städtebaulichen Vereinbarungen mit den GrundstückseigentümerInnen müssen vor allem nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB den „gesamten Umständen nach angemessen sein“. (Hoffmann 2019, S. 116, S. 119)

Die wesentlichen Punkte, die im Grundsatzbeschluss verankert sein sollten, sind zum einen eine vertragliche Bauverpflichtung, um dem hohen Siedlungsdruck gerecht zu werden und zeitnah Wohnraum schaffen zu können. Zum anderen sollte die Schaffung von sozial gefördertem Wohnraum festgehalten werden. Das bedeutet, dass in Zukunft ein gewisser prozentualer Anteil des neu entstehenden Wohnraums bei Neuausweisungen eine Form von gefördertem

Wohnraum sein muss. Damit kann die Gemeinde sicherstellen, dass ausreichend bezahlbarer Wohnraum für die lokale Bevölkerung vorhanden ist. Dabei kann es sich z.B. um einen bestimmten Teil der Wohneinheiten handeln, die geförderter Wohnbau sein müssen oder es kann eine Mietpreisbindung vorgeschrieben werden. Außerdem können Veräußerungsbeschränkungen und Eigennutzungsverpflichtungen mit einem maximal zulässigen und festgeschriebenen Verkaufspreis für bestimmte Wohneinheiten für die örtliche Bevölkerung festgeschrieben werden. Damit sichert sich die Kommune ab, dass die geförderten Wohnformen langfristig solche bleiben und nicht nach kurzer Zeit durch die potentiellen KäuferInnen auf dem Markt zu den gängigen Marktpreisen mit hohen Gewinnen weiterveräußert werden. Mit der Mietpreisdeckelung wird sichergestellt, dass auch langfristig die Mietpreise geregelt sind und die VermieterInnen nicht nach kurzer Zeit die Mieten anheben können. Auch bei einem potentiellen MieterInnenwechsel nicht. Diese Regelungen sind im Normalfall auf eine Laufzeit von 10 Jahren ab Fertigstellung ausgelegt. Wie bereits zu Beginn dieses Unterkapitels beschrieben, sollte im Grundsatzbeschluss fixiert sein, dass die Kommune sich dazu verpflichtet, den zum Zeitpunkt des Erwerbs geltenden vollen Verkehrswert zu bezahlen. Hinzukommend sollte im Grundsatzbeschluss zur Wohnbaulandausweisung festgehalten werden, dass diese Verpflichtungen vertraglich abgesichert sind. Dies kann z.B. im Rahmen eines Wiederkaufs- oder Ankaufsrechts mit Vormerkung im Grundbuch zugunsten der Gemeinde geschehen, sollten die Verpflichtungen durch die EigentümerInnen nicht eingehalten werden. Auch wenn es beispielsweise zu einer Trennung in der Familie, die Grund im Rahmen eines Einheimischenmodells erhalten hat, kommt und dieses nun veräußern möchte, sollte geregelt sein, dass die Gemeinde in solchen Fällen ein Wiederkaufs- oder Ankaufsrecht hat. (Hoffmann 2019, S. 114 f.)

Die Kommune kann außerdem nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB die GrundstückseigentümerInnen dazu verpflichten, dass sie einen Teil oder die gesamten Kosten der notwendigen städtebaulichen Maßnahmen zu tragen haben. Dies kann z.B. die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse sowie die entstehenden Erschließungskosten umfassen. Außerdem wird in der Regel noch ein Rücktrittsrecht festgehalten, das in Kraft tritt, falls das Bebauungsplanverfahren abgelehnt wird und nicht zustande kommt. Wenn im Rahmen des Vorhabens neue soziale Infrastrukturen erforderlich sind, kann die Gemeinde nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 die EigentümerInnen vertraglich dazu verpflichten, die dem Vorhaben kausal zuordenbaren Herstellungskosten dafür zu übernehmen. (Hoffmann 2019, S. 120)

Aus Sicht der Gemeinde sind solche Grundstückskäufe vor einem Bebauungsplanverfahren grundsätzlich rechtlich in Ordnung, solange sie zur Realisierung der städtebaulichen Ziele der Gemeinde beisteuern. Es ist daher sinnvoll, dass die Kommune im jeweiligen Kaufvertrag festhält, dass der Grunderwerb aufgrund einer städtebaulichen Motivation erfolgt ist, um die städtebaulichen Ziele der Gemeinde zu erreichen. Beispielsweise zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für einkommensschwächere Familien nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB dient. Diese verfolgten städtebaulichen Ziele des Vorhabens sollten zusätzlich auch deutlich im Bebauungsplanverfahren festgehalten werden. Solange sich die Gemeinde vor allem im Rahmen der Regelungen durch § 11 Abs. 1 BauGB befindet, ist sie auch rechtlich abgesichert. Städtebauliche Motivationen und Zielsetzungen, die in diesem Paragraphen nicht enthalten sind, sind für die Gemeinde aus rechtlicher Sicht schwer zu begründen. Es geht dabei unter anderem darum, dass die Gemeinde ihre Position als Planungshoheit nicht 'missbraucht'. Deshalb ist es sehr wichtig, dass sich diese an die genauen rechtlichen Vorgaben von städtebaulichen Verträgen nach § 11 BauGB hält. Hierbei ist auch noch wichtig zu erwähnen, dass die Gemeinde das Verbot der Planbindung nach § 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB immer beachtet. Dass also kein Anspruch auf die Aufstellung eines Bauleitplanes besteht und dieser Anspruch kann auch nicht durch einen Vertrag begründet werden. Des Weiteren ist das Koppelungsverbot zu berücksichtigen, das besagt, dass die Vereinbarung einer vom/ von der VertragspartnerIn zu erbringender Leistung unzulässig ist, wenn diese/r auch ohne sie bereits einen Anspruch auf eine Gegenleistung hätte (§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB). Besteht beispielsweise schon ein Baurecht, dann ist es im Nachhinein nicht rechtens, dass die Gemeinde versucht den/die GrundstückseigentümerIn noch mittels eines städtebaulichen Vertrags an Vereinbarungen zu binden. Die Schaffung von Baurecht dient folglich nur als Geschäftsgrundlage für die Vereinbarung. Hinzukommend müssen laut dem Koppelungsverbot Leistung und Gegenleistung in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang stehen. (Hoffmann 2019, S. 121; Dirnberger 2020, S. 126 ff., S. 132)

Unter Betrachtung der eben genannten Aspekte, kann die Gemeinde so zukünftig von den jeweiligen verkaufsbereiten GrundstückseigentümerInnen im Rahmen des Erwerbsmodells Grund im Zusammenhang mit einer anschließenden Baulandentwicklung erwerben. Es ist ortsabhängig, welchen Prozentsatz an Fläche die Gemeinde erwerben kann. Dies hängt zum einen auch von der Verfügbarkeit von Flächen sowie von der Kooperationsbereitschaft der GrundstückseigentümerInnen ab. Aus der Praxis sind die gängigsten prozentualen Ankäufe zwischen 30 bis 50 %, da dann auch die GrundstückseigentümerInnen eine höhere

Verkaufsbereitschaft aufweisen (Hoffmann 2019, S. 114). In den Kommunen des Chiemgaus wird dieses Modell aktuell meist so angewendet, dass die Kommune 50 % der Nettobaufläche eines Grundstücks beansprucht. Der/die GrundstückseigentümerIn behält die restlichen 50 % der Fläche und kann diese dann beispielsweise zum aktuellen Marktpreis frei veräußern oder für sich selbst beanspruchen. Für die Gemeinde ist es hilfreich, dass sie im Grundsatzbeschluss zur Wohnbaulandausweisung festhält, wie viel Prozent an Fläche sie in der Regel erwirbt und dass sie in gegebenen Fällen auch bis zu 100% der Fläche erwirbt, wenn die EigentümerInnen dies so möchten. Hinzukommend kann festgehalten werden, dass bei Baulandausweisungen von sehr kleinem Umfang im Vorhinein kein Ankauf durch die Kommune erfolgt (Bagatellgrenze). Die Gemeinde, die ihre Grundstücke anschließend im Rahmen eines 'Einheimischenmodells' oder anderen geförderten Wohnformen veräußert, kann den ErwerberInnen dann im Rahmen des Kaufvertrags eine Bauverpflichtung vorschreiben. Vor allem die beiden zuletzt genannten Punkte sind für die Kommunen von äußerst hoher Bedeutung, damit sie die Entstehung weiterer Baulücken, wie unter Kapitel 2.4.1 bereits beschrieben, unterbinden können und zeitnah den nötigen Wohnraum schaffen können. (Bayrischer Gemeindetag 2018, S. 14)

Ein weiterer entscheidender Punkt ist, dass sich die Kommune durch den städtebaulichen Vertrag keinen Vermögensvorteil verschafft. Die Gemeinde darf sich durch den Grunderwerb nicht unbegründet bereichern. Das heißt, sie darf nicht von den Bodenwertsteigerungen aufgrund der geänderten Widmung finanziell unverhältnismäßig profitieren und die Planungsgewinne für sich abschöpfen, da sonst die Planungshoheit 'käuflich' wäre. Erzielte Gewinne müssen dementsprechend von der Gemeinde begründet werden, wie z.B. durch die anfallenden Infrastrukturkosten im Rahmen der Erschließung eines Neubaugebietes. Die Gemeinde selbst kann sich rechtlichen nicht strafbar machen, jedoch die in ihrem Namen handelnden Personen. In den meisten Fällen der/die BürgermeisterIn oder zuständige GemeinderatsmitgliederInnen. Es ist daher, wie zuvor bereits erwähnt, sinnvoll, dass die Kommune im Kaufvertrag festhält und darlegt, dass der Grunderwerb aufgrund einer städtebaulichen Motivation erfolgt ist und lediglich zur Erreichung der städtebaulichen Ziele dient. (Dirnberger 2020, S. 116)

Vertragsmodell

Beim Vertragsmodell kauft die Gemeinde im Gegensatz zum Erwerbsmodell keinen Grund der EigentümerInnen ab. Die Kommune schließt mit den GrundstückseigentümerInnen vor Einleitung eines Bauleitplanverfahrens einen Vertrag ab, indem sich diese verpflichten einen bestimmten prozentualen Anteil des Grundes in Form von geförderten Wohnformen (z.B. 'Einheimischenmodell') weiter zu veräußern. Falls die GrundstückseigentümerInnen die Wohneinheiten zur Vermietung behalten, müssen sie sich auch hier dazu verpflichten, dass die Mieten bei einem vereinbarten Preis gedeckelt sind, damit auch so Wohnraum für sozial schwächere Bevölkerungsteile geschaffen wird. In den meisten Fällen kommt es aber zu einer Veräußerung des Grundes und keiner Vermietung. Die Regelungen und Verpflichtungen beim Vertragsmodell sind also identisch mit dem Erwerbsmodell, lediglich die Gemeinde fällt als Zwischenerwerber des Grundes weg. Auch hier ist es daher äußerst empfehlenswert, dass die Kommune über einen Grundsatzbeschluss zur Wohnbaulandausweisung verfügt, der die bereits im Unterkapitel Erwerbsmodell aufgezählten Punkte rechtlich absichert und ordnet. Auf Basis dessen können die Gemeinden dann im Vorfeld eines Bebauungsplanverfahrens zu einer vertraglichen Einigung mit potentiellen GrundstückseigentümerInnen kommen. Beim Vertragsmodell ist noch wichtig zu erwähnen, dass sich auch hier die Gemeinde vertraglich zusichern lässt, dass, falls die EigentümerInnen ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht einhalten, die Kommune ein Ankaufsrecht im Grundbuch hinterlegt hat. Hierbei geht man in der Regel von einem Preis aus, der unter dem jeweiligen Verkehrswert liegt. (Dirnberger 2020, S. 123)

3. Empirische Untersuchungen

3.1 Analyse der Beispielkommune Seeon-Seebruck

3.1.1 Beschreibung und Statistiken der Kommune

Die Gemeinde Seeon-Seebruck befindet sich im Norden des Chiemsees und schließt mit dem Ortsteil Seebruck direkt an diesen an. Seit dem Zusammenschluss 1980 besteht die Gemeinde aus den drei vorherigen einzelnen Kommune Seeon, Seebruck und Truchtlaching mit insgesamt 66 Ortsteilen. Das gesamte Gemeindegebiet erstreckt sich über eine Fläche von 47,92 Quadratkilometer (Seeon-Seebruck 2020). Der Gemeindeteil Seeon befindet sich direkt am Seeoner See. Zudem befinden sich mit dem Seeleiten See und dem Bansee noch zwei weitere kleinere Seen im Gemeindegebiet. Aus dem Chiemsee auslaufend, in Richtung Norden, verläuft die Alz durch das Gemeindegebiet. Aufgrund der unmittelbaren Nähe zum Chiemsee sowie dem Seeoner See mit dem Kloster Seeon und der Alz, die das Gemeindegebiet durchschneidet, ist die Kommune Seeon-Seebruck sehr stark touristisch frequentiert und in ihrer Entwicklung auch vom Tourismus geprägt. Vor allem in Seebruck gibt es auch deshalb eine Vielzahl an Ferienwohnungen (Experteninterview 1 2021).

Zum 30.09.2020 leben 4.485 Personen in der Gemeinde Seeon-Seebruck. Vergleicht man die aktuellsten Daten zur Bevölkerungsentwicklung von Seeon-Seebruck, wird ersichtlich, dass die Bevölkerungsentwicklung in den letzten 10 Jahren leicht rückläufig ist. Von Ende 2010 bis Ende 2019 ist die Bevölkerungszahl von 4.618 auf 4.488 gesunken. Dies bedeutet eine EinwohnerInnenabnahme von 130 in den letzten 10 Jahren.

Wie unter 2.6.1 bereits kurz erwähnt, sollte sich die Kommune im Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungsplans mit der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung und dem damit einhergehenden Wohnbauflächenbedarf für die nächsten 10-15 Jahre auseinandersetzen. Durch die Flächenmanagement-Datenbank können auch diese beiden Werte abgerufen und prognostiziert werden. Für Seeon-Seebruck wird laut der Vorausberechnungen der Flächenmanagement Datenbank im Jahre 2035 die EinwohnerInnenzahl 4.278 betragen (vgl. Tabelle 2). Das entspricht einem Rückgang von 210 EinwohnerInnen bis zum Prognosejahr bzw. einem jährlichen Bevölkerungsrückgang von 0,3 % für die Gemeinde. Aktuell (Stand Anfang 2020) gibt es 2.356 Wohnungen in 1.408 Wohngebäuden in der Gemeinde. Die durchschnittliche Wohnungsgröße beläuft sich auf 115 m², dies führt zu einer durchschnittlichen Wohnfläche von 60 m² pro EinwohnerIn aktuell. (LfStat 2021)

Tabelle 2 Wohnbauflächenbedarf Seeon-Seebruck - Berechnung anhand der Flächenmanagement Datenbank; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert 2021, Quellen: LfU Bayern 2021a; LfStat 2020

Wohnbauflächenbedarf anhand der Flächenmanagement-Datenbank	
Prognosezeitraum 2020-2035	
Bevölkerungsentwicklung	Werte
Einwohnerzahl aktuell	4.488 EW
Einwohnerzahl vor 10 Jahren	4.618 EW
Einwohnerzuwachs/-abnahme der letzten 10 Jahre	- 130 EW
Jährl. Einwohnerzuwachs/-abnahme der letzten 10 Jahre (%)	- 0,3 %
Einwohnerzahl Prognosejahr	4.278 EW
Einwohnerzuwachs/-abnahme bis Prognosejahr	- 210 EW
Jährl. Einwohnerzuwachs/-abnahme bis Prognosejahr (%)	- 0,3 %
Wohnungssituation und Haushaltsgröße 2020	
Anzahl Wohnungen	2.356 WE
Wohnfläche gesamt	270.420 m ²
Ø-Wohnungsgröße	115 m ²
Ø-Wohnfläche/EW	60 m ²
Ø-Haushaltsgröße	1,90 EW/WE
Auflockerungsbedarf	
Jährlicher Auflockerungsbedarf	+ 0,3 %
Auflockerungsbedarf bis Prognosejahr	0,09
Ø-Haushaltsgröße im Prognosejahr	1,81 EW/WE
Wohnungsbedarf bis Prognosejahr	
Wohnungsbedarf aus der Bevölkerungsentwicklung	-110 WE
Wohnungsbedarf aus der Auflockerung	124 WE
Wohnungsbedarf gesamt	14 WE
Dichtefaktor	
Angesetzter Dichtefaktor	14,4 WE/ha
Wohnbauflächenbedarf	1,0 ha

Im Durchschnitt ist aktuell die Haushaltsgröße 1,90 EinwohnerInnen pro Wohneinheit. Der jährliche Auflockerungsbedarf wird mit + 0,3 % angesetzt. Dieser ergibt sich durch die anhaltende Verringerung der Haushaltsgrößen sowie der zunehmenden durchschnittlichen Wohnfläche pro EinwohnerIn. Im Allgemeinen wird dieser zwischen 0,3 % bis 0,5 % pro Jahr in den ländlichen Kommunen angesetzt. Das bedeutet, dass bis zum Prognosejahr 2035 ein Auflockerungsbedarf von 0,09 besteht. Dieser Wert berechnet sich aus dem jährlichen Auflockerungsbedarf berechnet auf die 15 Jahre Planungshorizont multipliziert mit der durchschnittlichen Haushaltsgröße aktuell ($0,003 \times 1,90 \times 15 = 0,09$). Die durchschnittliche

Haushaltsgröße wird sich somit bis zum Prognosejahr 2035 auf 1,81 EinwohnerInnen pro Wohneinheit reduzieren. Verglichen mit den unter Kapitel 2.4.2 beschriebenen deutschlandweiten Statistiken, liegt in Seon-Seebruck also aktuell bereits die durchschnittliche Haushaltsgröße bei dem für gesamt Deutschland für 2035 prognostizierten Wert von 1,90. Zu der im deutschlandweiten Vergleich relativ geringen Haushaltsgröße, ist hinzukommend der durchschnittliche Wohnflächenbedarf pro EinwohnerIn mit 60 m² deutlich über dem deutschen- und auch bayrischen Durchschnitt mit 47 m² und 48,3 m². Der hohe durchschnittliche Wohnflächenbedarf pro EinwohnerIn ist wie zuvor unter Kapitel 2.3.2 beschrieben, vor allem auf die hohe Flächenintensität der Einfamilienhäuser zurückzuführen, die auch in der Gemeinde Seon-Seebruck einen Großteil des vorhandenen Wohnbestands ausmachen.

Aufgrund des prognostizierten Bevölkerungsrückgangs um 210 EinwohnerInnen, ergibt sich ein Rückgang des Wohnungsbedarfs von 110 Wohneinheiten bis 2035. Durch den jährlichen Auflockerungsbedarf entsteht ein Wohnungsbedarf von 124 Wohneinheiten. Es besteht, wie im unteren Teil von Tabelle 2 zu sehen ist, ein gesamter Wohnungsbedarf von 14 Wohneinheiten bis 2035 (124-110 WE = 14 WE). Nachdem der Dichtefaktor für Seon-Seebruck mit 14,4 Wohneinheiten pro Hektar angesetzt ist, ergibt das einen Wohnbauflächenbedarf von 1,0 ha laut den Prognosen der Flächenmanagement-Datenbank. Dies ist ein eher geringer Flächenbedarf für die nächsten 15 Jahre, der mit den vorhandenen Innenentwicklungspotentialen in der Kommune zu decken sein sollte. Der Dichtefaktor der umliegenden Gemeinden beträgt im Mittel auf Basis der Berechnungen durch die Flächenmanagement-Datenbank 15,8 Wohneinheiten pro Hektar. Die genaue Aufteilung auf die angrenzenden Gemeinden lautet: Pittenhart 11,2 WE/ha, Obing 12,7 WE/ha, Altenmarkt an der Alz 17,0 WE/ha, Chieming 14,9 WE/ha, Eggstätt 16,9 WE/ha, Gstadt 10,7 WE/ha, Traunreut (Stadt) 30,7 WE/ha, Schonstett 12,5 WE/ha (LfU Bayern 2021b).

Wie unter Kapitel 2.4.3 bereits erläutert, sind die Vorausberechnungen durch die Flächenmanagement-Datenbank oftmals sehr ungenau und entsprechen auch nicht der geplanten Orts- und Bevölkerungsentwicklung der Kommune selbst. Dies ist auch in Seon-Seebruck der Fall. Wie in Tabelle 3 ersichtlich wird, plant die Kommune bis zum Jahre 2035 mit einem sanften Bevölkerungszuwachs von 135 EinwohnerInnen. Folglich mit einer Gesamtbevölkerung von 4.623 für das Gemeindegebiet im Jahr 2035. Dies entspricht einer jährlichen Bevölkerungszuwachsrate von 0,2 %. Im Gegensatz zu den Prognosen durch die Flächenmanagement-Datenbank, plant die Gemeinde mit einer leichten jährlichen Zuwachsrate der Bevölkerung. Der Auflockerungsbedarf wird auch in den Gemeindeplanungen mit 0,3 %

pro Jahr angesetzt. Nachdem die Kommune mit einem Bevölkerungszuwachs von 135 EinwohnerInnen in den nächsten Jahren plant, ergibt sich daraus ein Zuwachs an Wohnungsbedarf von 71 Wohneinheiten bis zum Jahre 2035. Der Wohnungsbedarf aufgrund der jährlichen Auflockerung beträgt aufgrund des gleichen jährlichen Auflockerungsbedarfs auch hier 124 Wohneinheiten. Insgesamt folgt aus den beiden Faktoren des Wohnungsbedarfs ein Wohnungsbedarf von 195 Wohneinheiten bis 2035.

Tabelle 3 Wohnflächenbedarf nach Zielen der Gemeinde Seeon-Seebruck bis 2035, eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert 2021, Quellen: Experteninterview, LfU Bayern 2021b; LfStat 2020

Wohnbauflächenbedarf	
Prognosezeitraum 2020-2035	
Bevölkerungsentwicklung	Werte
Einwohnerzahl aktuell	4.488 EW
Einwohnerzahl vor 10 Jahren	4.618 EW
Einwohnerzuwachs/-abnahme der letzten 10 Jahre	- 130 EW
Jährl. Einwohnerzuwachs/-abnahme der letzten 10 Jahre (%)	-0,3%
Einwohnerzahl Prognosejahr	4.623 EW
Einwohnerzuwachs/-abnahme bis Prognosejahr	135 EW
Jährl. Einwohnerzuwachs/-abnahme bis Prognosejahr (%)	0,2%
Wohnungssituation und Haushaltsgröße	
Anzahl Wohnungen aktuell	2.356 WE
Wohnfläche gesamt aktuell	270.420 m ²
Ø-Wohnungsgröße aktuell	115 m ²
Ø-Wohnfläche/EW aktuell	60 m ²
Ø-Haushaltsgröße aktuell	1,90 EW/WE
Auflockerungsbedarf	
Jährlicher Auflockerungsbedarf	0,3%
Auflockerungsbedarf bis Prognosejahr	0,09
Ø-Haushaltsgröße im Prognosejahr	1,81 EW/WE
Wohnungsbedarf bis Prognosejahr	
Wohnungsbedarf aus der Bevölkerungsentwicklung	71 WE
Wohnungsbedarf aus der Auflockerung	124 WE
Wohnungsbedarf gesamt	195 WE
Dichtefaktor	
Ziel Dichtefaktor	16,0 WE/ha
Wohnbauflächenbedarf	12,2 ha

Bei dem von der Kommune angestrebten Dichtefaktor von 16 Wohneinheiten pro Hektar, bedeutet dies, dass ein Wohnbauflächenbedarf von 12,2 ha für die nächsten knapp 15 Jahre bis 2035 benötigt wird (vgl. Tabelle 3). Der entstehende Wohnbauflächenbedarf durch die Ziele der Gemeinde Seeon-Seebruck ist wesentlich höher für die kommenden 15 Jahre, wie anhand der Prognosen der Flächenmanagement-Datenbank berechnet. Ob dieser Wohnbauflächenbedarf nur mittels der vorhandenen Innenentwicklungspotentiale in den nächsten Jahren zu decken ist, ist fraglich. Hierfür werden aller Voraussicht nach auch neue Bauflächen notwendig sein, um dem prognostizierten Bedarf bis 2035 gerecht zu werden. Im folgenden Kapitel werden daher die vorhandenen Innenentwicklungspotentiale in den Siedlungsbereichen der Kommune Seeon-Seebruck untersucht.

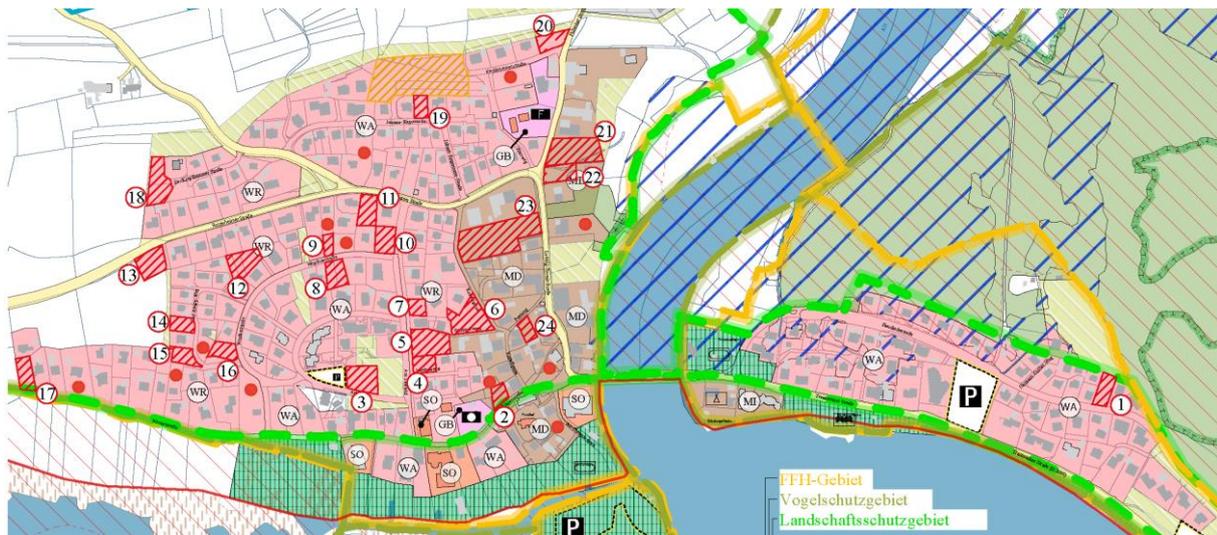
3.1.2 Auswertung des Flächennutzungsplans

Zur Analyse der Innenentwicklungspotentiale in der Gemeinde Seeon-Seebruck werden Luftbilder mittels des Bayernatlas zusammen mit dem Flächennutzungsplan auf mögliche Innenentwicklungspotentiale untersucht. Dabei wird vor allem auf vorhandene Baulücken und Nachverdichtungspotentiale im bestehenden Siedlungskörper geachtet.

Gemeindeteil Seebruck

In Abbildung 10 wird deutlich, dass im Siedlungskörper des Gemeindeteils Seebruck noch einige Baulücken vorhanden sind. Außerdem gibt es auch einige Grundstücke, die über ausreichend Fläche für eine Nachverdichtung verfügen (mit rotem Punkt gekennzeichnet). In gelber Farbe schraffiert ist außerdem im Norden des Siedlungskörper von Seebruck ein noch unbebautes Neubaugebiet mit knapp 0,65 ha Grundfläche zu sehen.

Abbildung 10 Ausschnitt FNP Seebruck mit Innenentwicklungspotentialen; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert Architekten und Stadtplaner 2021



Vor allem die Innenentwicklungspotentiale aufgrund von Baulücken nach §§ 30, 34 BauGB sind noch in großem Umfang im Siedlungsbereich von Seebruck vorhanden. Wie unter Kapitel 2.1.3 bereits definiert, sind die Baulücken alle erschlossen und verfügen auch über einen passenden Grundstückszuschnitt. Es sind folglich keine bodenordnerischen Maßnahmen, wie unter Kapitel 2.1.6 beschrieben, im Vorfeld einer Bebauung durchzuführen. Die Flächen könnten aus planerischer Sicht alle jederzeit einer Bebauung zugeführt werden.

Im Siedlungskörper Seebrucks befinden sich insgesamt 24 erschlossene Baulücken. Diese variieren in ihrer Größe von einer Grundstücksfläche von ca. 500 m² bis hin zu knapp 4.600 m² (vgl. Tabelle 4). Selbst die kleinste Baulücke ist somit noch von ausreichender Größe, um eine

Einfamilienhausbebauung darauf entwickeln zu können. Es wird hier von einer Größe von knapp 400 m² Grundstücksfläche bei dem Neubau von Einfamilienhäusern ausgegangen. Aber vor allem zur Errichtung von verdichteten Bauungsformen eignen sich die meisten Baulücken. Auf den größeren Baulücken mit einer Grundfläche von mehr als 1.000 m² sind Mehrfamilienhäuser oder sogar auch Geschosswohnungsbau möglich, ohne in der Bebauung zu sehr dem ländlichen Charakter des Ortsgebiets zu widersprechen. Bei solchen Grundstücksgrößen wäre es auch noch möglich, ausreichend Abstand zu den umgrenzenden, bestehenden Bauungen einzuhalten, um somit mögliche Konflikte mit der Nachbarschaft aufgrund einer anderen Bauungsform zu reduzieren.

Wie in Abbildung 10 ersichtlich wird, ist der überwiegende Teil der Baulücken als reines Wohngebiet (WR) und allgemeines Wohngebiet (WA) gewidmet. Sie verfügen somit über die notwendige Widmung für eine Wohnbebauung und sollen laut Widmung auch hauptsächlich dem Zweck der Wohnnutzung dienen. Fünf Baulücken befinden sich im bräunlich gekennzeichneten Teil und sind als Dorfgebiet (MD) gewidmet. Wie in Abbildung 5 unter Kapitel 2.1.1 bereits dargestellt, erlaubt diese Widmung unter anderem auch Wohnbauungen. All die vorhandenen Baulücken kommen somit aufgrund ihrer Widmung sowie ihrer Innenlage im Siedlungskörper für Wohnbauungen in Frage. Die 24 Baulücken im Siedlungsbereich von Seebuck kommen insgesamt auf eine Fläche von circa 2,9 ha (vgl. Tabelle 4). Die Grundstücksflächen wurden aus dem Bayernatlas und nicht aus einer CAD Datei abgemessen und können somit je Grundstück um ein paar Quadratmeter von den tatsächlichen Grundstücksgrenzen abweichen, da diese dort nicht genau ersichtlich sind. In der Summe kann es dementsprechend zu einer Verfälschung von mehreren Hundert Quadratmetern kommen.

Tabelle 4 Baulücken im Siedlungsbereich Seebuck; eigene Darstellung, Datengrundlage: Bayernatlas 2021

Nummer	Fläche in m ²	Erschließung	Verlauf Höhenprofil Nord-Süd (ü. Normalhöhennull)	Verlauf Höhenprofil Ost-West (ü. Normalhöhennull)
1	985,7	vorhanden	520,1 konstant, steigt erste 10 m um 20 cm an	Konstant 520
2	607,1	vorhanden	527,5 auf 525,5 m abfallen, über 24 m Länge	526 auf 525,8 über 26 m Breite
3	1.463,7	vorhanden	524 auf 522,4 in 40 m Länge	523,1 auf 523,2 in 40 m Breite

4	815,0	vorhanden	524,7 auf 524,5 über 24 m Länge	525,6 auf 524,2 über 30 m Breite
5	1.224,6	vorhanden	526 auf 524,6 über 35 m Länge	525,4 auf 526 über 35 m Breite
6	1.953,9	vorhanden	529,3 auf 529,5 über 50 m Länge	530 auf 527,5 über 54 m Breite
7	604,4	vorhanden	528 auf 527 über 25 m Länge	527,7 auf 527,5 Breite
8	1.238,7	vorhanden	528,4 auf 527,4 über 40 m Länge	528,4 auf 527,8 Länge über 33 m Breite
9	498,7	vorhanden	528,7 auf 528,5 über 34 m Länge	528,7 auf 528,6 über 14 m Breite
10	1.094,6	vorhanden	530,2 auf 529,6 über 40 m Länge	530,1 auf 529,8 über 28 m Breite
11	994,3	vorhanden	528,8 auf 529,6 über 44 m Länge	529,8 auf 529,3 über 22,5 m Breite
12	1.372,3	vorhanden	528,4 auf 527,2 über 36,5 m Länge	528,3 auf 527,8 über 48 m Breite
13	1.360,7	vorhanden	529,8 auf 529,2 über 37 m Länge	530 auf 529 über 38 m Breite
14	718,7	vorhanden	525,8 auf 525,2 über 20 m Länge	525,2 auf 525,7 über 35 m Breite
15	697,9	vorhanden	524,4 m auf 524 über 21 m Länge	524 auf 524,4 über 35 m Breite
16	815,7	vorhanden	525 auf 524,4 über 24 m Länge	524,8 auf 524,4 über 35 m Breite
17	938,8	vorhanden	523,4 auf 522 über 48 m Länge	523,4 auf 522,6 über 20 m Breite
18	1.893,1	vorhanden	531,8 auf 530,8 über 65 m Länge	531,3 auf 530,9 über 35 m Breite
19	617,0	vorhanden	527 auf 528 über 33 m Länge	528,4 auf 527,2 über 18 m Breite

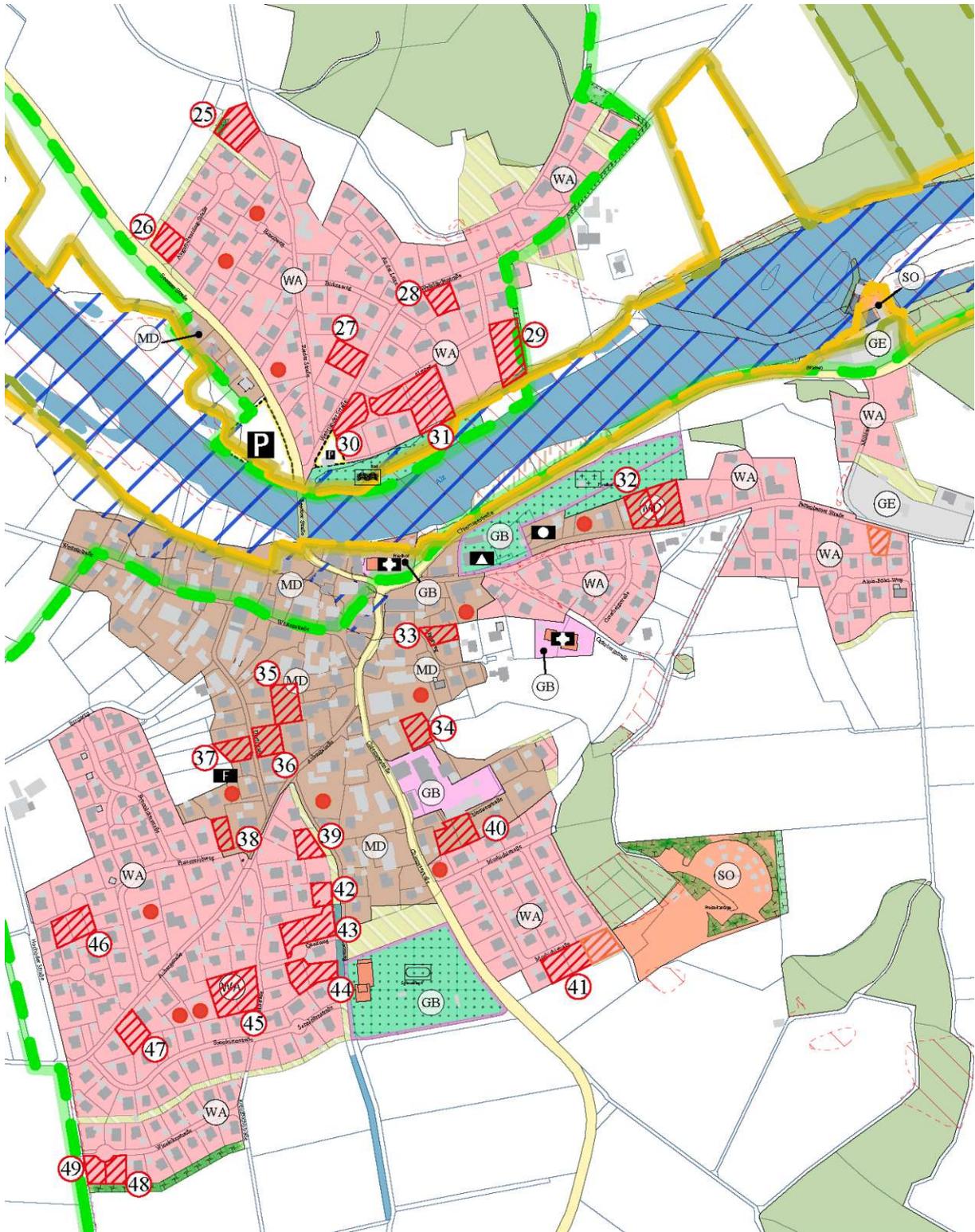
20	889,6	vorhanden	528,1 auf 528,5 über 21 m Länge	527 auf 529,5 über 42 m Breite – leichte Hanglage
21	1.789,0	vorhanden	530 auf 528,5 über 25 m Länge	526 auf 532 über 73 m Breite - leichte Hanglage
22	981,8	vorhanden	530,3 auf 530 über 21,5 m Länge	528 auf 531 über 45 m Breite - leichte Hanglage
23	4.632,5	vorhanden	531,3 auf 530,9 über 44 m Länge	532 auf 530 über 125 m Breite
24	616,8	vorhanden	529,5 auf 527 über 35 m Länge	527 auf 528,5 über 18,5 m Breite
Summe in m²	28.804			
Summe in ha	2,9			

Die in Abbildung 10 dargestellten Baulücken, werden in Tabelle 4 noch näher auf ihre Eigenschaften beschrieben. In Spalte 4 und 5 ist die Topographie der jeweiligen Baulücke beschrieben. Also auf wie viel Meter über Normalhöhennull das Grundstück liegt. Mittels des Bayernatlas wurde der Höhenverlauf in Nord-Süd sowie Ost-West Richtung für die jeweilige Baulücke gemessen und über welche Länge sich die jeweilige Neigung oder Steigung erstreckt. Es wird ersichtlich, dass die meisten Grundstücke einen sehr waagrechten Verlauf aufweisen und die vorhandenen Neigungen bzw. Steigungen aufgrund der Länge bzw. Breite, über die sie sich erstrecken, meist zu vernachlässigen sind und für eine mögliche Bebauung kein Hindernis darstellen. Lediglich die Grundstücke Nummer 20, 21 und 22 verfügen über ein etwas stärkeres Gefälle. Alle drei Grundstücke liegen in Ost-West Richtung. Aufgrund der Länge, über die sich die Gefälle erstrecken, sollte aber auch dies kein Problem sein, das einer möglichen Bebauung im Weg steht. Es handelt sich bei allen vorhandenen Flächen um den unter Kapitel 2.3.1 beschriebenen IE-Typ 1 (Voß et al. 2020, S. 481). Eventuell sind Aufschüttungs- oder Abtragungsarbeiten im Rahmen des Bauprozesses von Nöten.

Die absolute Mehrheit der Baulücken weist lediglich einen Höhenunterschied von unter einem Meter über den jeweiligen Grundstücksverlauf auf. Die Baulücken sind somit alle sehr ebenerdig im Verlauf und können daher ohne aufwändige Baumaßnahmen einer Bebauung zugeführt werden.

Gemeindeteil Truchtlaching

Abbildung 11 Ausschnitt FNP Truchtlaching mit Innenentwicklungspotentialen; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert Architekten und Stadtplaner 2021



Wie in Abbildung 11 zu sehen ist, befinden sich auch im Siedlungskörper von Truchtlaching einige Innenentwicklungspotentiale. Insgesamt sind 25 Baulücken vorhanden, die auch alle

dem IE-Typ 1 zuzuordnen sind (Voß et al. 2020, S. 481). Hinzukommend gibt es im Siedlungskörper auch einzelne Nachverdichtungspotentiale auf großen Grundstücken, die bislang untergenutzt sind.

Die beiden Flächen, die in einem Orangeton schraffiert sind, werden aktuell bebaut und zählen somit nicht mehr als vorhandene Baulücken.

Die Mehrheit der Baulücken befindet sich im Bereich, der als allgemeines Wohngebiet (WA) gewidmet ist. Einer Wohnnutzung steht aus planungsrechtlicher Sicht an dieser Stelle nichts entgegen. Die Grundstücke Nummer 33, 34, 35, 36, 37, 38 und 40 sind als Dorfgebiet (MD) gewidmet und erlauben somit auch (unter anderem) Wohnnutzungen.

In Tabelle 5 wird ersichtlich, dass die kleinste Baulücke (Nummer 27) in Truchtlaching eine Grundfläche von circa 570 m² aufweist, womit sie selbst für eine Einfamilienhausbebauung groß genug ist. Die größte Baulücke hat eine Fläche von knapp 3.700 m². Es ist auffällig, dass die vorhandenen Baulücken in Truchtlaching größtenteils über eine sehr weitreichende Grundfläche verfügen. So sind 16 der 25 vorhandenen Baulücken größer als 1.000 m². Auf diesen Grundstücken könnten selbst mehrere Einfamilienhausbebauungen entwickelt werden. Vor allem aber mit dichteren Wohnformen, wie zum Beispiel Mehrfamilienhausbebauungen oder Geschosswohnungsbau könnte auch auf diesen Flächen ein umfangreiches Wohnraumangebot für die lokale Bevölkerung geschaffen werden. Drei Baulücken haben sogar eine Grundfläche von über 2.000 m² und eignen sich deshalb besonders für eine dichte Wohnbebauung mittels Geschosswohnungsbau, ohne dem Ortsbild zu widersprechen. Insgesamt sind im Siedlungsbereich von Truchtlaching circa 3,3 ha an Baulücken vorhanden (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5 zeigt außerdem, dass die Grundstücke Nummer 25, 32, 33, 34, 41, 45 und 47 jeweils über eine leichte Hanglage im Nord-Süd-, Ost-West- oder wie bei Nummer 32 in beide Richtungen aufweisen. Das größte Gefälle hat hierbei Grundstück Nummer 32 mit sechs Metern. Jedoch erstreckt sich dieses auch über eine gesamte Länge von 49 m.

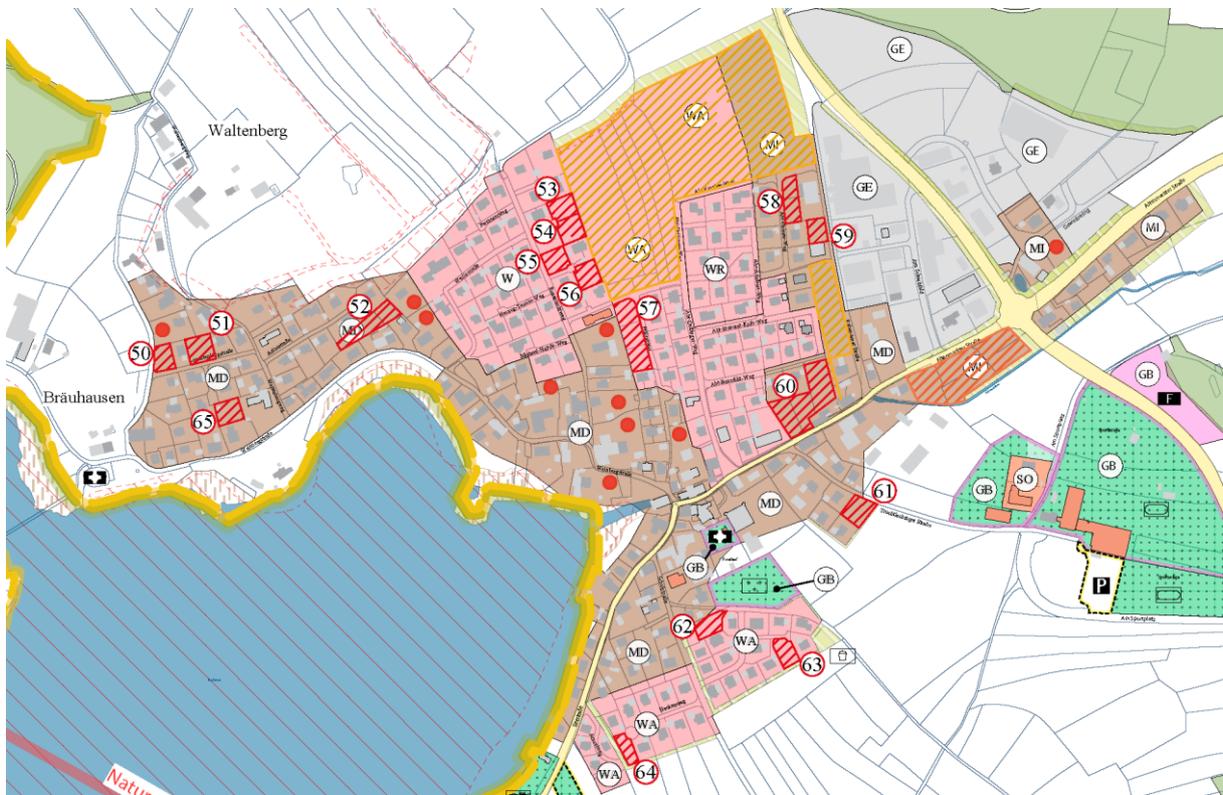
Tabelle 5 Baulücken im Siedlungsbereich Truchtlaching; eigene Darstellung, Datengrundlage: Bayernatlas 2021

Nummer	Fläche in m ²	Erschließung	Verlauf Höhenprofil Nord-Süd (ü. Normalhöhennull)	Verlauf Höhenprofil Ost-West (ü. Normalhöhennull)
25	1.514	vorhanden	533 auf 526 über 47 m Länge - leichte Hanglage	528,3 auf 528,7 über 40 m Breite
26	1.290	vorhanden	522,6 auf 521,4 über 35 m Länge	522,1 auf 522,5 über 35 m Breite
27	807	vorhanden	519 konstant	518,7 auf 519,1 über 39 m Breite
28	831	vorhanden	520,5 auf 518,5 über 31 m Länge	519 konstant
29	1.381	vorhanden	516,8 auf 516,4 über 62 m Länge	516,6 auf 516,9 über 21 m
30	1.103	vorhanden	518,3 auf 518,1 über 47 m Länge	518,1 auf 518,25 über 30 m
31	3.785	vorhanden	517,8 auf 516,6 über 62 m Länge	517,6 auf 518 über 89 m
32	2.838	vorhanden	532 auf 538 über 49 m Länge - leichte Hanglage	538 auf 533 über 58 m - abfallend nach Westen
33	570	vorhanden	524,5 auf 524,8 über 15 m Länge	527 auf 522 über 37 m - abfallend nach Westen
34	1.173	vorhanden	518,2 auf 519,2 über 43 m Länge	520,5 auf 518 über 28 m Breite - abfallend nach Westen
35	1.045	vorhanden	518,65 auf 518,5 über 35 m Länge	518,6 auf 518,7 über 30 m Breite
36	862	vorhanden	518,9 auf 518,8 über 30 m Länge	518,7 auf 518,9 über 28 m Breite
37	772	vorhanden	518,9 auf 519,3 über 23 m	518,9 auf 519,1 über 35 m Breite
38	823	vorhanden	522,4 bis 523,2 über 38 m Länge	522 auf 524,5 über 22 m Breite

39	1.099	vorhanden	518,6 konstant	518,5 auf 518,9 über 33 m Breite
40	1.235	vorhanden	519,7 auf 520,1 über 30 m Länge	520,2 konstant
41	1.569	vorhanden	523,9 auf 523,7 über 30 m Länge	527 auf 522 über 52 m - abfallend nach Westen
42	839	vorhanden	518,9 konstant	518,9 auf 519 über 33 m Breite
43	1.731	vorhanden	518,9 konstant	518,8 auf 519,6 über 60 m Breite
44	1.446	vorhanden	520 konstant	519,2 auf 520,4 über 57 m Breite
45	2.563	vorhanden	525 auf 525,8 über 48 m Länge	523 auf 526 über 54 m Breite - abfallend nach Westen
46	1.406	vorhanden	543,1 auf 542,7 über 30 m Länge	542,3 auf 542,7 über 46 m
47	1.010	vorhanden	535,6 auf 533,4 über 43 m Länge	533 auf 535 über 34 m Breite - abfallend nach Westen
48	617	vorhanden	535 auf 536,6 in der Mitte zu 534,4 über 32 m Länge	535,6 auf 536,6 über 20 m Breite
49	630	vorhanden	536 auf 536,8 über 30 m Länge	536,7 konstant
Summe in m²	32.938			
Summe in ha	3,3			

Gemeindeteil Seon

Abbildung 12 Ausschnitt FNP Seon mit Innenentwicklungspotentialen; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert Architekten und Stadtplaner 2021



Im Siedlungskörper von Seon sind nochmals weitere 16 Baulücken vorhanden. Die Hälfte der Baulücken verteilt sich über Dorfgebiet (MD) und sieben weitere über allgemeines Wohngebiet (WA). Eine Baulücke liegt im Bereich, der als reines Wohngebiet (WR) festgelegt ist. Auch hier steht aus planungsrechtlicher Sicht deshalb einer Wohnnutzung nichts im Wege. Vor allem in den Bereichen des allgemeinen und reinen Wohngebiets sollte eine Wohnnutzung angestrebt werden. Die kleinste Baulücke verfügt über eine Grundstücksfläche von knapp 690 m² (Nummer 61). Die größte Baulücke (Nummer 60) ist circa 3.000 m² groß und kann somit auch je nach Bebauung Wohnraumbedarf für mehrere Haushalte decken. Auffällig ist außerdem, dass es im Norden des Siedlungskörpers, noch in der Ortsrandabrundung liegend, eine Freifläche, die als allgemeines Wohngebiet gekennzeichnet ist, gibt (gelb schraffiert in Abbildung 12). Mit einer Fläche von circa 52.000 m² könnte hiermit noch ein Großteil des Wohnraumbedarfs für die nächsten Jahre gedeckt werden. Des Weiteren ist im Osten, angrenzend an das Gewerbegebiet, noch eine landwirtschaftlich genutzte Wiese mit knapp 3.000 m² Grundfläche, die bereits als Mischgebiet eingezeichnet ist. Noch etwas weiter östlich werden aktuell drei Baulücken geschlossen. Diese sind in Abbildung 12 auch wieder orange schraffiert.

Der Siedlungsbereich von Seeon hat insgesamt knapp 1,8 ha an Baulücken (vgl. Tabelle 6). Die eben genannten Freiflächen mit einer addierten Gesamtfläche von knapp 55.000 m² sind darin natürlich nicht inkludiert.

Auch im Siedlungsbereich von Seeon sind nach der Auswertung der Luftbilder mittels des Bayernatlas einige sehr großflächige Grundstücke mit nur einer einzelnen Bebauung vorhanden, die darauf schließen lassen, dass eine Nachverdichtung an dieser Stelle möglich ist.

Wie in Tabelle 6 deutlich wird, verfügen die vorhandenen Baulücken in Seeon bis auf Nummer 52 alle über eine vorhandene Erschließung und sind somit aus planerischer Sicht für eine zeitnahe Bebauung geeignet. Die Baulücken Nummer 50, 51, 52 sind alle drei in Richtung Süden abfallend. Teilweise um bis zu vier Meter über die Grundstückslänge. Es handelt sich hier um Grundstücke mit einer Hanglage, was im Falle einer Bebauung auf jeden Fall zu berücksichtigen ist. Möglicherweise sind Aufschüttungen oder Abtragungen im Vorfeld einer Bebauung notwendig. Dies sind jedoch keine Gründe, die einer Aktivierung der Baulücke im Wege stehen. Ansonsten verlaufen die Grundstücke alle sehr waagrecht. Die restlichen minimalen Neigungen oder Steigungen, die auf manchen der Grundstücke vorhanden sind, sind aufgrund ihrer Geringfügigkeit zu vernachlässigen. Bei den Baulücken handelt es sich auch um den IE-Typ 1 (Voß et al. 2020, S. 481).

Tabelle 6 Baulücken im Siedlungsbereich Seeon; eigene Darstellung, Datengrundlage: Bayernatlas 2021

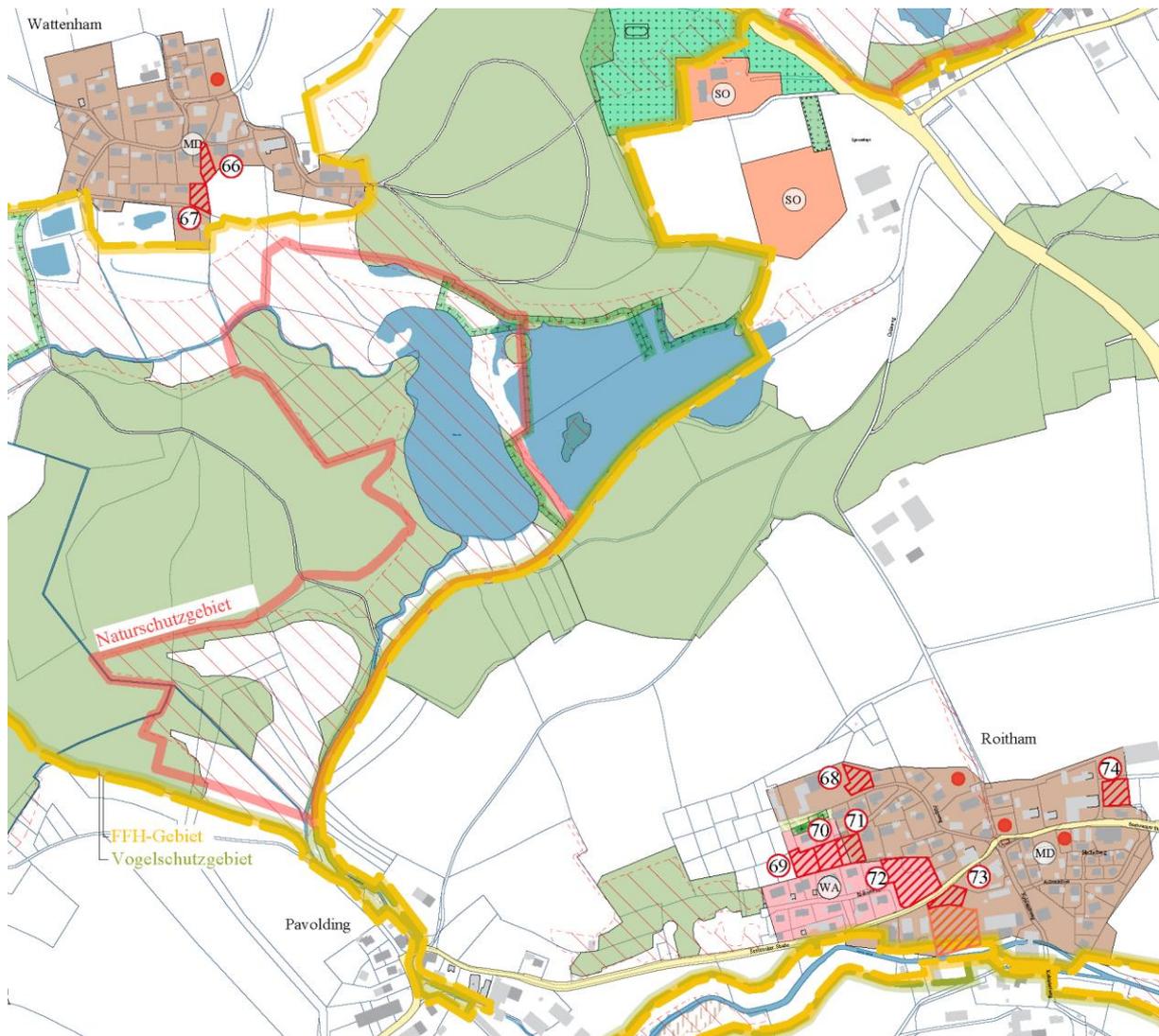
Nummer	Fläche in m²	Erschließung	Verlauf Höhenprofil Nord-Süd (ü. Normalhöhennull)	Verlauf Höhenprofil Ost-West (ü. Normalhöhennull)
50	808	vorhanden	546 auf 543 über 32 m Länge - abfallend nach Süden	543,9 auf 544,2 über 26 m Breite
51	938	vorhanden	546 auf 542 über 32 m Länge - abfallend nach Süden	543,7 auf 543,8 über 30 m Breite
52	1.570	nicht vorhanden, aus Süden möglich	544 auf 541 über 22 m Länge - abfallend nach Süden	541,8 auf 542,6 über 84 m Breite
53	777	vorhanden	539,2 auf 538,8 über 26 m Länge	538,8 auf 539 über 31 m Breite

54	887	vorhanden	538,8 konstant	538,6 auf 539,2 über 30 m Breite
55	767	vorhanden	539,3 auf 539,1 über 28 m Länge	539,1 auf 539,3 über 30 m Breite
56	820	vorhanden	538,9 auf 539,3 über 30 m Länge	538,7 auf 539,1 über 28 m Breite
57	2.304	vorhanden	538,4 auf 538,2 über 88 m Länge	538,30 konstant
58	1.223	vorhanden	538,2 auf 537,9 über 55 m Länge	538 konstant
59	762	vorhanden	538,3 auf 538,45 über 28 m Länge	538,3 konstant
60	3.015	vorhanden	536,2 auf 535 über 53 m Länge	535,3 auf 535,4 über 75 m Breite
61	686	vorhanden	535 auf 534 über 30 m Länge	534 auf 535 über 28 m Breite
62	808	vorhanden	536,9 auf 536,6 über 23 m Länge	536,6 auf 536,9 über 35 m
63	750	vorhanden	535,1 auf 535,5 über 40 m Länge	535 konstant
64	600	vorhanden	536,4 auf 536,6 über 30 m Länge	536,7 auf 536,4 über 22 m Breite
65	793	vorhanden im Norden	539,8 auf 539,7 über 26 m	540,2 auf 539,6 über 29 m
Summe in m²	17.508			
Summe in ha	1,8			

Gemeindeteil Wattenham & Roitham

Der beiden kleineren Gemeindeteile Wattenham und Roitham verfügen trotz ihrer kleineren Siedlungskörper auch noch über eine nicht außer Acht zu lassender Anzahl an Baulücken, die in Summe eine flächenmäßig sehr große Ausdehnung aufweisen (vgl. Abbildung 13). Wattenham verfügt über zwei Baulücken mit knapp 540 m² und 860 m² Grundfläche. Die Baulücken befinden sich im als Dorfgebiet (MD) gekennzeichneten Bereich, wodurch eine Wohnbebauung erlaubt ist. Außerdem befindet sich im Norden des Siedlungsgebiets noch ein großes Grundstück, das über ein Nachverdichtungspotential verfügt. Durch eine Grundstücksteilung und der Schaffung des nötigen Baurechts, würde sich die Freifläche aufgrund ihres Zuschnitts und der Größe sonst auch noch als eine weitere Baulücke eignen.

Abbildung 13 Ausschnitt FNP Wattenham & Roitham mit Innenentwicklungspotentialen; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert Architekten und Stadtplaner 2021



In Roitham befinden sich noch sieben weitere Baulücken sowie drei großflächig angelegte Grundstücke, die Potentiale zur Nachverdichtung aufweisen (vgl. Abbildung 13) Wie in Tabelle 7 zu erkennen ist, sind drei dieser Baulücken knapp 800 m² groß und eignen sich somit auch für die Entwicklung von zwei Einfamilienhäusern je Baulücke oder vor allem auch für dichtere Bebauungsformen wie z.B. Mehrfamilienhäuser. Weitere drei Baulücken haben eine Grundfläche von knapp 1.000 m² und bieten somit auch die Möglichkeit für eine Mehrfamilienhausbebauung. Vor allem Nummer 72, für die laut Bayernatlas auch bereits der B-Plan besteht und drei Wohnbebauungen vorsieht mit maximal zwei Wohneinheiten je Bebauung. Drei der Baulücken befinden sich in einem als allgemeines Wohngebiet (WA) gekennzeichnetem Bereich, die andere vier im Dorfgebiet (MD). Außerdem wird aktuell im Süden des Siedlungsbereiches von Roitham eine Baulücke geschlossen. Diese ist in Abbildung 13 wieder in orange schraffiert gekennzeichnet.

Wie in Tabelle 7 dargestellt, weist eine Vielzahl der Grundstücke vor allem im Nord-Süd Verlauf eine Neigung auf. Vor allem die Grundstücke Nummer 66, 70, 71 haben ein Gefälle von sechs Metern und Nummer 73 ein Gefälle von fünf Metern. Das stärkste Gefälle ist bei Baulücke Nummer 72 vorhanden. Jedoch erstreckt sich dieses auch über eine Gesamtlänge von 56 m. Im Ost-West Verlauf sind bei den Baulücken nur kleinere Steigungen von maximal bis zu drei Metern. Insgesamt kann man sagen, dass auch hier die Topografie keiner Bebauung im Weg stehen sollte. Wie zuvor bereits geschrieben, könnte im Rahmen einer Bebauung Aufschüttungs- oder Abtragungsarbeiten notwendig sein. Die Baulücken in den beiden Ortsteilen kommen insgesamt auf eine Fläche von knapp 0,9 ha (vgl. Tabelle 7) und sind alle dem IE-Typ 1 zuzuordnen (Voß et al. 2020, S. 481). Auch in diesen Ortsteilen von Seon-Seebruck besteht somit noch ein nicht zu vernachlässigender Teil an Innenentwicklungspotentialen in den Siedlungskörpern.

Tabelle 7 Baulücken im Siedlungsbereich Wattenham & Roitham; eigene Darstellung; Datengrundlage: Bayernatlas 2021

Nummer	Fläche in m²	Erschließung	Verlauf Höhenprofil Nord-Süd (ü. Normalhöhennull)	Verlauf Höhenprofil Ost-West (ü. Normalhöhennull)
66	540	vorhanden	546 auf 540 über 44 m Länge - abfallend nach Süden	542 auf 540,8 über 14 m Breite
67	866	vorhanden	537 auf 534 über 37 m Länge - abfallend nach Süden	536,5 auf 535,5 über 23 m Breite
68	794	vorhanden	561 auf 558 über 32 m Länge - abfallend nach Süden	558 auf 560 über 28 m Breite - steigend nach Westen

69	1.053	vorhanden	552 auf 544 über 28 m Länge - abfallend nach Süden	547 auf 550 über 35 m Breite - steigend nach Westen
70	805	vorhanden	550 auf 544 über 32 m Länge - abfallend nach Süden	546,6 auf 547,8 über 26 m Breite
71	1.069	vorhanden	550 auf 544 über 37 m Länge - abfallend nach Süden	545,5 auf 547 über 30 m Breite
72	3.372	vorhanden	542 auf 532 über 56 m Länge - abfallend nach Süden	538 auf 536,8 über 60 m Breite
73	843	vorhanden	534 auf 530 über 28 m Länge - abfallend nach Süden	5333,5 auf 531,5 über 46 m Breite
74	1.360	vorhanden	550,5 auf 548 über 31 m Länge - abfallend nach Süden	550 auf 548 über 43 m Breite
Summe in m²	10.701			
Summe in ha	1,1			

Zwischenfazit

In Summe ergeben all die Baulücken aus den einzelnen Gemeindeteilen von Seon-Seebruck addiert eine Gesamtfläche von circa 90.000 m². Dies entspricht einer Fläche von neun Hektar. Wie zuvor bereits erwähnt, kann die Gesamtfläche nicht exakt nachgemessen werden und es kann deshalb durchaus zu Schwankungen von mehreren hundert Quadratmetern in Summe kommen, da die Flächen nur über den Bayernatlas und auf Grundlage des vorhandenen Flächennutzungsplans als Pdf-Datei ausgemessen wurden. Eine zentimetergenaue Abmessung der Grundstücksgrenzen ist deshalb nicht möglich gewesen.

Nichtsdestotrotz verdeutlicht allein die Anzahl der vorhandenen 74 Baulücken in den Siedlungsbereichen, dass es eine Vielzahl an Innenentwicklungspotentialen gibt, die einen durchaus beträchtlichen Teil des Wohnbauflächenbedarfs für die nächsten Jahre decken könnte. Ausgehend von den 12,2 ha in Tabelle 3 an Wohnbauflächenbedarf bis 2035, mit denen die Kommune Seon-Seebruck plant, könnten allein die vorhandenen Baulücken im gesamten Gemeindebereich in etwa dreiviertel davon abdecken. Hinzukommend gibt es noch in jedem der untersuchten Siedlungskörper einige Nachverdichtungspotentiale, die je nach vorhandenem Baurecht oder gegebenenfalls einer Erhöhung des Baurechts noch weitere wichtige Potentiale

zur Wohnraumbeschaffung darstellen. Es kann festgehalten werden, dass der mittelfristige Wohnraumbedarf der Gemeinde Seeon-Seebruck mit den vorhandenen Innenentwicklungspotentialen gedeckt werden könnte.

3.1.3 Experteninterview Bauamtsleitung Seeon-Seebruck

Im Gespräch Experte 1 wird zu Beginn der Frage nachgegangen, wie viel ausgewiesenes Bauland nach §§ 30, 34 BauGB in der Gemeinde insgesamt vorhanden ist. Hierbei wird deutlich, dass Seeon-Seebruck darüber bislang keine genaue Flächenübersicht hat und somit auch noch nicht sagen kann, wie viel Wohnbauflächenbedarf damit überhaupt gedeckt werden könnte. Dies bestätigt, wie unter Kapitel 2.4.1 bereits beschrieben, dass es oftmals keine genaue Erfassung der Innenentwicklungspotentialen in den Kommunen gibt, wodurch es schwieriger wird, erfolgreich Aktivierungsstrategien durchzuführen. Experte 1 meint jedoch während des Interviews „es sind einige Bauflächen vorhanden. Ich nenne diese Einzelgrundstücke“ (Experteninterview 1 2021). Die Gemeinde ist sich also der vorhandenen Baulücken bewusst, hat diese aber noch nicht mittels des gemeindlichen GIS oder Ähnlichem genau erhoben. Die exakte Anzahl der Innenentwicklungspotentiale mit deren Flächenausdehnung in der Gemeinde befindet sich aber aktuell in der Erhebung durch ein Planungsbüro.

Die Thematik der Aktivierung solcher sogenannter Einzelgrundstücke ist aber auch in der Gemeinde Seeon-Seebruck bekannt und allgegenwärtig. „Die (BesitzerInnen) haben teilweise gar kein Interesse“, wodurch die Kommune eine schlechte Ausgangslage für eine Aktivierung hat, da wie zuvor unter Kapitel 2.4.1 erläutert, dazu bislang die rechtlichen Grundlagen fehlen, sobald eine Baulandwidmung besteht (Experteninterview 1 2021). Die Gründe für die Zurückhaltung baureifer Flächen in der Kommune sind identisch mit den aus der Literatur erarbeiteten und unter Kapitel 2.4.1 und 2.4.2 beschriebenen Motiven. In Seeon-Seebruck scheint auch vor allem das Einzelgrundstück eine entscheidende Rolle zu spielen. Auch hier werden baureife Grundstücke für die Kinder oder Enkelkinder zurückgehalten. Der vererbte Grund an die jüngere Generation wird dann häufig nicht bebaut, weil diese in der aktuellen Lebensphase kein Interesse daran hat, diesen zu bebauen oder weil sie den Grund als Wertanlage ansieht. Dies wird in den Augen von Experte 1 in den nächsten Jahren auch noch „viel viel schlimmer und angespannter, weil Grund und Boden die sicherste Währung sind“ (Experteninterview 1 2021). Vor allem in Zeiten von Niedrigzinsen erscheint Grund und Boden als eine besonders attraktive und sichere Wertanlage, die im Chiemgau trotzdem eine extrem hohe Rendite abwirft. Dies ist in Kapitel 1.3 bei der Entwicklung der Bodenrichtwerte bereits

deutlich geworden. Der Boden als Wertanlage spielt demnach in Seon-Seebruck auch eine wesentliche Rolle. Die Gemeinde Seon-Seebruck hat laut Experten 1 auch eine gute Gesprächsgrundlage mit älteren BürgerInnen bezüglich der Veräußerung einer Baulücke oder eines Einfamilienhauses, das zu groß ist, jedoch stehen dann eben oft die Kinder oder Enkelkinder im Weg und raten den Eltern oder Großeltern von einem Verkauf ab. (Experteninterview 1 2021)

Falls es in Einzelfällen zu einer Veräußerung kommen sollte, dann ist nach Experte 1 auch hier meistens das Interesse sehr groß, den maximal möglichen Gewinn herauszuholen. Diese Einschätzung bestätigt auch die E-Mail-Umfrage mit den einzelnen Kommunen des Chiemgaus, bei der einige Rückläufe auf dieselbe Problematik hinweisen. In einer Rückmeldung wird darauf verwiesen, dass „der Bürger (...) mit jedem Quadratmeter Grund, den er besitzt, schlagartig reich werden (möchten)“ (E-Mail-Umfrage 2021). Dies macht es für die Gemeinde quasi unmöglich solche Grundstücke selbst zu erwerben, da sie mit den Preisen auf dem freien Markt nicht mithalten kann. In solchen Fällen sind es dann vor allem BauträgerInnen, die über die finanziellen Mittel verfügen, um solche Grundstücke zu erwerben. Diese veräußern sie dann meistbietend weiter, wodurch sich eine Spirale entwickelt, welche die Bodenpreise immer weiter in die Höhe treibt. Und dies ist nach Experte 1 auch genau der Widerspruch, der in der lokalen Bevölkerung oft anzutreffen ist, denn dort sagt jeder, dass die Preise zunehmend steigen und Bauland nicht mehr finanzierbar ist. Aber auf der anderen Seite möchte jeder in der lokalen Bevölkerung, der noch über Bauland verfügt, dieses wenn dann maximal gewinnbringend veräußern. In den Augen von Experte 1 ist „das die Misere, die sie haben, weil das eine Spirale ist, die man versuchen muss zu bremsen, über die Herangehensweise, wie die Gemeinde das Baurecht für Private oder Bauträger realisiert“ (Experteninterview 1 2021).

Das Baugebot nach § 176 BauGB ist für Experte 1 auch keine Lösung, um die vorhandenen Baulücken zu schließen, da es für ihn – wie zuvor unter Kapitel 2.4.3 im Unterkapitel Baugebot § 176 BauGB bereits beschrieben – ein sehr schwer anzuwendendes Verfahren ist. Er bezieht sich dabei vor allem auf den Abs. 3, also der objektiven Zumutbarkeit, wonach die Durchführung des Vorhabens dem Eigentümer aus wirtschaftlichen Gründen zumutbar sein muss, sonst hat die Gemeinde von dem Baugebot Abstand zu nehmen (§176 Abs. 3 BauGB). Für ihn ist es daher nicht möglich, das Baugebot auch in der Praxis anzuwenden. Dies spiegelt auch die unter Kapitel 2.4.3 beschriebenen Eindrücke wider, dass es sich um ein sehr komplexes und aufwendiges Verfahren handelt, vor dessen Anwendung sich die Kommunen auch scheuen.

Außerdem fügt er an, dass selbst wenn es jetzt eine Möglichkeit gäbe, um solche Baulücken zu schließen, die EigentümerInnen „auf die Barrikaden gehen“ würden, da es sich um deren Privatbesitz handelt, den sie beispielsweise von ihren Großeltern oder Eltern vererbt bekommen haben und diesen Grund eventuell in zehn Jahren nutzen wollen, nur eben aktuell nicht (Experteninterview 1, 2021).

Der Meinung von Experte 1 nach, spielt der Bodenrichtwert, wie unter Kapitel 1.3 bereits im Rahmen der Problemstellung erwähnt, einen weiteren wesentlichen Faktor in der Spirale der Baulandmobilisierung. Die Bodenrichtwerte werden eben durch solche hochpreisigen privaten Grundstücksveräußerungen an BauträgerInnen weiter in die Höhe getrieben. Laut Experte 1 veräußern die BauträgerInnen die entstandenen Wohnungen oder Häuser auf dem jeweiligen Grundstück meistbietend weiter und dies treibt die extreme Preisentwicklung der Bodenrichtwerte weiter voran. In der Folge führt das dazu, dass den GrundstückseigentümerInnen bestimmte Preisvorstellungen für ihren Grund vorschweben, die sie im Falle eines Verkaufs auch bezahlt bekommen wollen. Von dieser Spirale spricht Experte 1 mehrmals während des Interviews, da dadurch die Aktivierung von Bauland für die Kommune, mit eingeschränkten finanziellen Mitteln, immer schwieriger wird. So kann Seon-Seebruck aktuell nur zwei Baugrundstücke im Rahmen des 'Einheimischenmodells' vergeben.

Für Experte 1 sind es aber nicht unbedingt Fehler aus der Vergangenheit, die gemacht wurden, weshalb es aktuell so viele Baulücken im Gemeindegebiet gibt. Für ihn sind es ganz normale Verhandlungen zwischen Kommune und GrundstückseigentümerInnen gewesen, die dazu geführt haben, dass solche Flächen entstehen. In seinen Augen muss die Kommune natürlich verschärft darauf achten, wenn Bebauungspläne aufgestellt werden, dass diese mit einer Bauverpflichtung versehen werden. Dies ist aber bislang aus rechtlicher Sicht in einem Bebauungsplan nicht möglich. Und so ist es für die Gemeinde entscheidend, dass sie bei Verhandlungen mit GrundstückseigentümerInnen, vor allem bei Neuausweisungen klarstellt, dass in „einem entsprechenden Verhältnis auch für die Gemeinde etwas zum Entwickeln“ dabei sein muss (Experteninterview 1 2021). Dies bedeutet explizit, dass die Gemeinde Seon-Seebruck in den zukünftigen Verhandlungen mit GrundstückseigentümerInnen – meist Landwirte, die noch über größere, ungewidmete Freiflächen verfügen – darauf achten muss, dass sie sich einen Teil des noch ungewidmeten Baulandes sichert, um diesen dann zur Schaffung von sozialgefördertem Wohnraum verwenden zu können. Dies funktioniert ähnlich wie das unter Kapitel 2.5.2 beschriebene Erwerbsmodell, dass die Gemeinde in den Verhandlungen mit den GrundstückseigentümerInnen einen Flächenanteil aushandelt, der für

die Kommune zur Entwicklung bereitgestellt wird. In Seon-Seebruck sind das nach Experte 1 bei größeren Grundstücken meistens um die 70 % der Gesamtfläche, welche die Kommune dann selbst entwickeln kann und im Anschluss z.B. im Rahmen eines 'Einheimischenmodells' an die lokale Bevölkerung veräußert. Hierbei verpflichtet die Kommune dann die KäuferInnen, dass sie innerhalb von fünf Jahren eine Bebauung des Grundstücks durchführen. Sonst wird dieses an die Kommune zurückgegeben. Die ursprünglichen GrundstückseigentümerInnen behalten sich die restlichen 30 % ihrer Grundfläche, die dann als Bauland gewidmet wird. So steht ihnen ihr Anteil des Baulands ohne Befristung zur Verfügung und sie können es beispielsweise für ihre Kinder zurückhalten oder auf dem freien Markt veräußern. Nach Experte 1 geht dies in der Regel ohnehin nur, wenn die GrundstückseigentümerInnen ein Interesse daran haben, für ihre Kinder Bauland zu erhalten, da die sonstigen aktiven Landwirte meist Tauschflächen fordern und dies in einem Verhältnis von 1:20, was aus Gemeindesicht nicht realisierbar ist. Eine andere Möglichkeit für die Kommune bieten bevorstehende Hofübergaben, wenn die nachfolgende Generation, die den Hof übernimmt, die Geschwister auszahlen muss und deshalb auf eine Baulandwidmung angewiesen ist, um so möglichst wenig des eigenen Grundes veräußern zu müssen. Auf diesem Teil des Grundes jedoch auch eine Bauverpflichtung mittels vertraglicher Regelung zu erlegen, ist nach den Erfahrungen von Experte 1 sehr schwierig, da die Landwirte oder sonstige GrundstückseigentümerInnen sonst schnell ihr Angebot zurückziehen. Laut Experte 1 handelt es sich um „eine Gratwanderung in den Verhandlungen“. Im Gespräch wird deutlich, dass es vor allem vom Verhandlungsgeschick der EigentümerInnen und der Gemeinde sowie der Grundstücksgröße abhängt, wie genau die prozentuale Grundstücksaufteilung zwischen EigentümerIn und Kommune letzten Endes aussieht. Die Gemeinde befindet sich hierbei in einem Dilemma, da sie auf den Grund angewiesen ist und lieber 70 % Fläche zur Entwicklung im Rahmen des 'Einheimischenmodells' zur Verfügung hat als gar keine Fläche. Daher wird den GrundstückseigentümerInnen in der Regel der ihnen zustehende Flächenanteil ohne jegliche Auflagen zu Wohnbauland gewidmet. So können in Zukunft auch wieder neue Baulücken entstehen, da diese Flächen keiner vertraglichen Bauverpflichtung unterliegen. Laut Experte 1 ist aber „der Wunsch oder das Ziel (...), dass man dort eine Bauverpflichtung macht, aber soweit ist man noch nicht“, da man aktuell mit solchen Forderungen nur die GrundstückseigentümerInnen verschreckt (Experteninterview 1 2021). Auf lange Sicht ist natürlich das Ziel, dass man nur noch Bebauungspläne mit einer Bauverpflichtung aufstellt und

Flächen gar nicht mehr anders entwickeln kann, dafür muss jedoch zuerst einmal die nötige Rechtsgrundlage geschaffen werden.

Bislang ist bei den Verhandlungen mit den GrundstückseigentümerInnen entscheidend, wie groß die zu verhandelnde Fläche überhaupt ist. So ist es bei kleinen Grundstücken, die lediglich Platz für zwei oder drei Bebauungen bieten, schwieriger für die Gemeinde einen Konsens mit den GrundstückseigentümerInnen zu finden. Die eben genannten zwei Grundstücke, die die Gemeinde aktuell zu vergeben haben, werden auf einer Gesamtfläche mit vier Baugrundstücken entwickelt. Es gibt also ein 50/50 Tauschverhältnis mit den EigentümerInnen. Nach Experte 1 ist das „Tauschverhältnis gerechterweise zu anderen (...) nicht optimal“, jedoch muss die Gemeinde Seon-Seebruck froh darüber sein, dass sie überhaupt ein Grundstück zur eignen Entwicklung erhalten habe (Experteninterview 1 2021). Hier wird ersichtlich, dass aufgrund der kleineren Grundstücksgröße, die nur Platz für vier Baugrundstücke bietet, ein niedrigeres Tauschverhältnis aus Sicht der Gemeinde angestrebt werden kann. Eine Verteilung von 70 % zu 30 % wäre in diesem Fall nicht umsetzbar, da der/die GrundstückseigentümerIn dann nicht mehr die eigene gewünschte Bebauung durchführen könnte. Bei großflächigeren Grundstücken kann die Gemeinde Seon-Seebruck einfacher einen höheren Flächenanteil, der ihr dann zur Verfügung steht, ansetzen, da auch der/die EigentümerIn dann noch ausreichend Grund für seine/ihre eigenen Planungen hat. So stellen für die Kommune vor allem auch landwirtschaftliche Flächen, die in der Erbschaft parzelliert werden, ein Problem dar. Denn ein ursprünglich großflächiges Grundstück, das sich für eine Bebauung mit mehreren Wohneinheiten eignen würde, wird in mehrere kleinteilige Grundstücke mit verschiedenen EigentümerInnen aufgeteilt, auf denen dann meist nur noch ein oder zwei Wohneinheiten entwickelt werden können. Dies erschwert es für die Kommune Seon-Seebruck hinzukommend an Grundstücksflächen für Wohnbebauungen zu kommen. An dieser Stelle ist anzufügen, dass die Gemeinde Seon-Seebruck aktuell noch über keinen Grundsatzbeschluss zur Baulandausweisung verfügt. Nach Experte 1 ist die Kommune jedoch momentan bemüht einen rechtlich abgesicherten Grundsatzbeschluss zu erstellen.

Ein weiteres Problem bei solch kleineren Grundstücken ist, dass die Entwicklungskosten sehr hoch sind und man aktuell auf einen Quadratmeterpreis von 350 € kommt. Das ist natürlich für Einheimischengründe relativ teuer. Die Kosten kann die Gemeinde nur bei größeren Grundstücken, auf denen mehrere Baugrundstücke entwickelt werden können, senken.

Experte 1 ist deshalb auch der Meinung, dass vor allem größere Grundstücke bei denen bereits ein Baurecht besteht als auch bislang ungewidmete größere Grundstücke, die besten Chancen

für die Kommune darstellen, um selbst an Bauflächen zu kommen bzw. dafür sorgen zu können, dass bezahlbarer Wohnraum für die lokale Bevölkerung entsteht. Zum einen geht dies, wenn ein größeres Grundstück mit bestehendem Baurecht auf dem freien Markt veräußert wird und dies dann im Normalfall ein/e BauträgerIn erwirbt. Damit sich dieses Projekt für den/die BauträgerIn nun wirtschaftlich lohnt, braucht diese/r in der Regel eine B-Planänderung, damit das Baurecht für das Grundstück erhöht wird und es dichter und mit mehr Wohneinheiten bebaut werden kann. Für Experte 1 ist das dann der entscheidende Punkt, an dem die Gemeinde wieder ein Mitspracherecht erlangt und dafür sorgen kann, dass auch für die lokale Bevölkerung und damit auch für die Gemeinde ein Nutzen aus dieser B-Planänderung erfolgt. Die Kommune Seon-Seebruck ist an dieser Stelle folglich bemüht, im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags, die B-Planänderung mit verschiedenen Auflagen für die BauträgerIn zu versehen. Als konkrete Beispiele nennt der Experte 1 dabei eine Zweitwohnungsbeschränkung in Form einer Grunddienstbarkeit auf die Wohnungen oder dass die Wohnungen im Falle eines Verkaufs in einem bestimmten Zeitraum von X-Jahren nur noch an Einheimische veräußert werden dürfen. Vor allem vor dem Hintergrund, dass in Seon-Seebruck, als durch den Tourismus geprägte Gemeinde, „viele Zweitwohnungen dort sind und eher Rollladensiedlungen entstehen in der Übergangszeit zum Winter“, ist eine solche vertragliche Festsetzung für zukünftig entstehende Wohnungen sehr sinnvoll (Experteninterview 1 2021). Dies sind in den Augen von Experte 1 die besten Möglichkeiten, damit die Kommune einen Zugriff auf den Wohnraummarkt erhält, die Wohnraumnachfrage für die lokale Bevölkerung besser decken und auch die Preisentwicklung dämpfen kann. Für Experte 1 ist dies ein ganz wesentlicher Punkt, um auch die zuvor angesprochenen Bodenrichtwerte nicht noch weiter zu steigern. Denn wenn die Kommune im Falle einer B-Planänderung zur Erhöhung des Baurechts nicht klare Auflagen vertraglich festhält, dann kann seiner Meinung nach der/die BauträgerIn die zusätzlich geschaffenen Wohneinheiten auf dem freien Markt meistbietend veräußern und treibt damit die Bodenpreise noch weiter in die Höhe. Das ist die Spirale von der Experte 1 mehrmals im Interview spricht und auch warnt. Experte 1 betont aber auch, dass die Gemeinde im Falle einer solchen B-Planänderung mit einer Baurechtmaximierung darauf achten muss, ob das geplante Projekt in diesem Umfang überhaupt in die Nachbarschaft passt und die nötige Infrastruktur für solch eine Verdichtung gegeben ist, etc. Die städtebauliche Verantwortung der Kommune ist also nicht außer Acht zu lassen. (Experteninterview 1 2021)

Experte 1 ist sich auch sicher, „dass wir von den Einfamilienhäusern ziemlich wegkommen müssen“ und dies in Zukunft auch werden, da es eine sehr flächenintensive und

dementsprechend kostspielige Wohnform ist, die sich mit den unter Kapitel 2.3.1 bereits beschriebenen Zielen der Bundesregierung zum Klimaschutz und der Stärkung der Innenentwicklung nicht mehr auf Dauer halten lässt. Die Kommune Seon-Seebruck entwickelt deshalb auch aktuell ein Wohnbauprojekt mit neuen Wohnformen im Gemeindeteil Ischl. Dort soll bezahlbarer Wohnraum in Form von Mietwohnungen entstehen. Die Gemeinde plant hierfür in dem alten Harreckerhof elf neue, teilweise barrierefreie Wohneinheiten, die in Gemeindebesitz bleiben sollen, damit die Kommune „auch den Mietpreis in der Hand hat“ (Experteninterview 1 2021). Experte 1 spricht auch davon, dass dies aber noch ein Problem für die Kommune darstellt, da „die Akzeptanz für Mietwohnungen noch nicht so vorhanden ist. Bei uns in der Bevölkerung herrscht halt immer noch die Vorstellung des Einfamilienhauses“. Laut Experte 1 „blocken die Leute ab“, denn „sie wollen keine Wohnung (...), sie wollen ein Einfamilienhaus“. Aber dies ist in den Augen von Experte 1 nicht die Zukunft und man wird in Zukunft andere Wohnformen stärker verbreitet sehen. Dafür muss jedoch zunächst einmal das Angebot geschaffen werden. Mit dem Vorzeigeprojekt in Ischl möchte die Kommune nun genau dies schaffen. Das umliegende Grundstück des Harreckerhofes würde für drei weitere Einfamilienhausbebauungen Platz bieten. Dagegen hat sich die Kommune nun entschieden, um mehr Wohnraum für die lokale Bevölkerung zu schaffen. Deshalb werden dort nun ein Vierparteien Haus und ein Sechs- oder Achteparteien Haus entstehen. So kann die Gemeinde mit demselben Baurecht bis zu zwölf Wohneinheiten schaffen. „Man hat das Vierfache an Wohnraum gedeckt“, im Vergleich zur sonst üblichen Einfamilienhausbebauung, mit der insgesamt nur drei Einfamilienhäuser möglich gewesen wären (Experteninterview 1 2021).

Experte 1 betont, auch wenn es „in der Bevölkerung nicht nur auf positive Stimmen“ stößt, wird das die Zukunft sein. Deshalb wird die Gemeinde Seon-Seebruck bei zukünftigen Aufstellungen von B-Plänen bereits darauf achten, dass Entwicklungsflächen für Geschosswohnungsbau, Doppelhäusern, Vier- oder Sechsfamilienhäusern oder eventuell auch größeren Baukörpern, die Geschosswohnungsbau ermöglichen, vorgesehen sind. Solche Projekte wie in Ischl können aber noch viel weiter reichende Probleme lösen. Wie unter Kapitel 2.3.2 beschrieben, verändert sich die Haushaltsstruktur in Deutschland und die Bevölkerung wird zunehmend älter. Auf diese Einflüsse muss natürlich auch in der Kommunalplanung Rücksicht genommen werden. Mit den teilweise barrierefreien Wohneinheiten in Ischl soll auf diese Entwicklung reagiert werden und ein attraktiver Wohnraum für die älteren Bevölkerungsteile geschaffen werden. Laut Experte 1 ist es wichtig, dass die Gemeinde „auch die richtigen Bewohner“ findet, dann ist er davon überzeugt, dass dies ein sehr lebenswerter

Wohnraum für Alt und Jung werden kann. „Wo vielleicht die Jüngeren den Älteren beim Einkaufen helfen oder gemeinsam die Sachen besorgen“ (Experteninterview 1 2021). Diese Form von Mehrgenerationenwohnen schafft auf jeden Fall eine Wohnqualität, die es so bislang kaum im ländlichen Raum des Chiemgaus gibt.

Experte 1 erwähnt des Weiteren ein Wohnbauprojekt in Seon, bei dem von 15 Bauparzellen nur fünf für Einfamilienhausbebauungen dienen. Der Rest dient für Doppelhäuser und Geschosswohnungsbau. Denn Seon-Seebruck verfügt in keinem der drei Gemeindeteile über ein Altersheim oder betreutes Wohnen. Dies möchte die Gemeinde in den nächsten Jahren auf jeden Fall ändern und ist „aktuell in guten Gesprächen, dass sie neue Wohnformen anbieten“ können. Aktuell ist die Gemeinde Seon-Seebruck dabei Betreutes Wohnen zu entwickeln. Es sollen „verschieden große Wohnungen in einem Baukörper“ entstehen und zehn Pflegeapartments. Wenn solche Projekte mit BauträgerInnen entwickelt werden, ist nach Experte 1 darauf zu achten, dass man „nicht blauäugig ist“, damit die geschaffenen Wohneinheiten im Anschluss nicht als Eigentumswohnungen durch die BauträgerInnen veräußert werden. Es muss folglich Auflagen geben und beispielsweise klar geregelt sein, dass es BetreuerInnen für das betreute Wohnen gibt oder dass die Wohnungen nur an über 60-Jährige vermietet werden dürfen. Auch bei einem Verkauf der Wohnung, muss diese Auflage weitergegeben werden so Experte 1. Von diesem Angebot erhofft sich Experte 1, dass auch die ältere Bevölkerung der Gemeinde, für die das große Einfamilienhaus oftmals „eher eine Belastung ist“, dann vermehrt Anreize hat, das Eigenheim zu wechseln. Die BewohnerInnen bleiben dadurch trotzdem im Gemeindegebiet und ziehen in eine solche Eigentumswohnung und haben dann im höheren Alter die Möglichkeit, wenn man Hilfe benötigt, im selben Haus in ein Pflegeapartment mit betreutem Wohnen zu ziehen. So könnte man in Zukunft eventuell Wohnraum in Form von bestehenden Einfamilienhäusern für junge Familien mobilisieren. Experte 1 ist davon überzeugt, dass die Akzeptanz in den älteren Bevölkerungsteilen auch weiter zunimmt, wenn es vermehrt solche altersgerechte Wohnraumangebote gibt. Experte 1 meint, dass „wenn (die Gemeinde) die Leute berät und ihnen ins Gewissen redet“ und aufzeigt, dass sie mit ihrem frei werden Eigenheim beispielsweise eine junge Familie, die auf der Suche nach bezahlbaren Wohnraum ist, glücklich machen kann, auch eher auf Zustimmung trifft. (Experteninterview 1 2021)

3.2 Analyse der Beispielkommune Amerang

3.2.1 Beschreibung der Kommune

Die Gemeinde Amerang befindet sich im Norden des Chiemsees, knapp 22 km nordöstlich von Rosenheim. Im Nordwesten, in etwa zwölf Kilometer Entfernung befindet sich die Stadt Wasserdorf am Inn. Die Gemeinde besteht aus drei Ortsteilen und insgesamt 80 Weilern, die sich auf einer Fläche von 39,8 Quadratkilometern erstrecken. Im Jahr 2019 leben 3.659 EinwohnerInnen in der Gemeinde Amerang. Das ergibt eine Bevölkerungsdichte von 90 EinwohnerInnen pro Quadratkilometer. Laut dem Gemeindeentwicklungsplan aus dem Jahre 2021, soll die wohnbauliche Entwicklung vor allem in den drei Hauptorten Amerang, Evenhausen und Kirchensur stattfinden. (Gemeinde Amerang 2021, Info)

Auch Amerang ist ähnlich wie Seon-Seebruck eine äußerst gefragte Kommune. Zum einen ist die Kommune durch die unmittelbare Nähe zur B304 sehr gut an die höherrangige Infrastruktur angeschlossen, zum anderen bietet die Gemeinde eine sehr attraktive Landschaft. Im Gemeindegebiet Amerangs befinden sich mit dem Zillhamer-, dem Ameranger- und dem Friedlsee drei kleinere Seen. Im Westen des Gemeindegebiets liegt das Murner Filz. Aber auch die umliegende Seenlandschaft (z.B. Simssee, Hartsee, Chiemsee) sind im näheren Umkreis der Gemeinde. (Gemeinde Amerang 2021)

Vergleicht man die Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung von Amerang, wird ersichtlich, dass die Bevölkerung in den letzten 10 Jahren leicht zugenommen hat. Von Ende 2009 bis Ende 2019 stieg die EinwohnerInnenzahl von 3.578 auf 3.659. Das bedeutet einen Bevölkerungszuwachs von 81 EinwohnerInnen.

Wie unter 2.5.1 bereits erwähnt, sollte sich die Kommune im Rahmen der Aufstellung des Flächennutzungsplans mit der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung und dem damit einhergehenden Wohnbauflächenbedarf für die nächsten 10-15 Jahre auseinandersetzen. Durch die Flächenmanagement-Datenbank können auch diese abgerufen und prognostiziert werden. Für Amerang wird laut der Vorausberechnung der Flächenmanagement Datenbank im Jahre 2035 die EinwohnerInnenzahl 3.864 betragen (vgl. Tabelle 8). Das entspricht einem Bevölkerungszuwachs von 205 EinwohnerInnen bzw. einem jährlichen Bevölkerungszuwachs von 0,4 % bis zum Prognosejahr für die Gemeinde. Aktuell (Stand Anfang 2020) gibt es 1.601 Wohnungen in 1.021 Wohngebäuden. Die durchschnittliche Wohnungsgröße beträgt 120 m², dies ergibt eine durchschnittliche Wohnfläche von 53 m² pro EinwohnerIn. (LfStat 2021)

Tabelle 8 Wohnbauflächenbedarf Amerang - Berechnung anhand der Flächenmanagement Datenbank; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert 2021, Quellen: LfU Bayern 2021b; LfStat 2020

Wohnbauflächenbedarf anhand der Flächenmanagement-Datenbank	
Prognosezeitraum 2020-2035	
Bevölkerungsentwicklung	Werte
Einwohnerzahl aktuell	3.659 EW
Einwohnerzahl vor 10 Jahren	3.578 EW
Einwohnerzuwachs/-abnahme der letzten 10 Jahre	+ 81 EW
Jährl. Einwohnerzuwachs/-abnahme der letzten 10 Jahre (%)	+ 0,2 %
Einwohnerzahl Prognosejahr	3.864 EW
Einwohnerzuwachs/-abnahme bis Prognosejahr	+ 205 EW
Jährl. Einwohnerzuwachs/-abnahme bis Prognosejahr (%)	+ 0,4 %
Wohnungssituation und Haushaltsgröße 2020	
Anzahl Wohnungen	1.601 WE
Wohnfläche gesamt	192.390 m ²
Ø-Wohnungsgröße	120 m ²
Ø-Wohnfläche/EW	53 m ²
Ø-Haushaltsgröße	2,29 EW/WE
Auflockerungsbedarf	
Jährlicher Auflockerungsbedarf	+ 0,3 %
Auflockerungsbedarf bis Prognosejahr	0,10
Ø-Haushaltsgröße im Prognosejahr	2,18 EW/WE
Wohnungsbedarf bis Prognosejahr	
Wohnungsbedarf aus der Bevölkerungsentwicklung	90 WE
Wohnungsbedarf aus der Auflockerung	75 WE
Wohnungsbedarf gesamt	165 WE
Dichtefaktor	
Angesetzter Dichtefaktor	12,6 WE/ha
Wohnbauflächenbedarf	13,1 ha

In Amerang beträgt aktuell die durchschnittliche Haushaltsgröße 2,29 EinwohnerInnen pro Wohneinheit. Dieser Wert liegt deutlich über dem Wert von Seon-Seebruck mit 1,90. Der jährliche Auflockerungsbedarf beträgt auch in Amerang + 0,3 %. Dadurch ergibt sich bis zum Prognosejahr 2035 ein Auflockerungsbedarf von 0,10. Die durchschnittliche Haushaltsgröße wird sich demnach bis zum Prognosejahr 2035 leicht auf 2,18 EinwohnerInnen pro Wohneinheit reduzieren. Damit liegt Amerang sowohl aktuell als auch im Prognosejahr deutlich über dem deutschlandweiten Durchschnitt der Haushaltsgrößen (vgl. Kapitel 2.4.2). Die durchschnittliche Wohnfläche von 53 m² pro EinwohnerIn liegt jedoch auch über dem

deutschen- und bayrischen Durchschnitt mit 47 m² und 48,3 m². Wie unter 2.4.2 bereits beschrieben, ist dies vor allem auf die hohe Flächenintensität von Einfamilienhäusern zurückzuführen. Diese machen auch in Amerang einen Großteil der Wohnbebauungen aus.

Aufgrund des prognostizierten Bevölkerungszuwachses von 205 EinwohnerInnen bis zum Jahr 2035 ergibt sich bis dahin ein Wohnungsbedarf von 90 Wohneinheiten. Durch den jährlichen Auflockerungsbedarf von 0,3 % entsteht ein zusätzlicher Wohnungsbedarf von 75 Wohneinheiten bis 2035. Insgesamt entsteht aufgrund der Prognose durch die Flächenmanagement-Datenbank ein gesamter Wohnungsbedarf von 165 Wohneinheiten für die Kommune Amerang bis 2035 (vgl. Tabelle 8). Nachdem der Dichtefaktor für die Gemeinde Amerang mit 12,6 Wohneinheiten pro Hektar angesetzt ist, entsteht daraus ein Wohnbauflächenbedarf von 13,1 ha laut den Prognosen der Flächenmanagement-Datenbank bis 2035. Die umliegenden Gemeinden weisen laut Flächenmanagement-Datenbank im Mittel (12,0 WE/ha) alle einen ähnlichen Dichtefaktor auf. Dies spricht dafür, dass sich die Gemeinde Amerang gut in das Landschafts- und Ortsbild in der Region einbringt und der Dichtefaktor nicht zu hoch angesetzt ist: Babensham 9,1 WE/ha, Eiselfing 12,2 WE/ha, Halfing 15,1 WE/ha, Höslwang 12,5 WE/ha, Obing 12,7 WE/ha, Pittenhart 11,2 WE/ha, Schnaitsee 10,4 WE/ha und Schonstett 12,5 WE/ha. Die Prognose der Flächenmanagement-Datenbank scheint hier wesentlich realistischer zu sein als bei der Kommune Seon-Seebruck, bei der der Wohnbauflächenbedarf mit 1,0 ha sehr niedrig angesetzt war für die nächsten 15 Jahre (LfU Bayern 2021b).

Wie in Tabelle 9 zu erkennen ist, sind die Vorausberechnungen der Flächenmanagement-Datenbank auch deutlich näher an der geplanten Entwicklung durch die Kommune Amerang. Die Gemeinde Amerang plant mit einem Bevölkerungszuwachs von 220 EinwohnerInnen bis zum Jahr 2035. Dies entspricht einer Gesamtbevölkerung von 3.879 EinwohnerInnen im Jahr 2035. Der jährliche Bevölkerungszuwachs beträgt auch in den Planungen der Gemeinde + 0,4 %. Der jährliche Auflockerungsbedarf wird auch in den Gemeindeplanungen mit 0,3 % angesetzt. Nachdem die Kommune mit einem Bevölkerungszuwachs von 220 EinwohnerInnen bis zum Jahre 2035 plant, ergibt sich daraus ein Wohnungsbedarf von zusätzlichen 96 Wohneinheiten aus der geplanten Bevölkerungsentwicklung. Der Wohnungsbedarf aufgrund der jährlichen Auflockerung beträgt wegen des gleichen jährlichen Auflockerungsbedarfs von 0,3 % ebenfalls 75 Wohneinheiten. Insgesamt ergibt sich demnach ein gesamter Wohnungsbedarf von 171 Wohneinheiten bis zum Jahre 2035.

Tabelle 9 Wohnflächenbedarf nach Zielen der Gemeinde Amerang bis 2035; eigene Darstellung nach Wüstinger Rickert 2021, Quellen: Experteninterview, LfU Bayern 2021b; LfStat 2020

Wohnbauflächenbedarf	
Prognosezeitraum 2020-2035	
Bevölkerungsentwicklung	Werte
Einwohnerzahl aktuell	3.659 EW
Einwohnerzahl vor 10 Jahren	3.578 EW
Einwohnerzuwachs/-abnahme der letzten 10 Jahre	+ 81 EW
Jährl. Einwohnerzuwachs/-abnahme der letzten 10 Jahre (%)	+ 0,2 %
Einwohnerzahl Prognosejahr	3.879 EW
Einwohnerzuwachs/-abnahme bis Prognosejahr	+ 220 EW
Jährl. Einwohnerzuwachs/-abnahme bis Prognosejahr (%)	+ 0,4 %
Wohnungssituation und Haushaltsgröße	
Anzahl Wohnungen aktuell	1.601 WE
Wohnfläche gesamt aktuell	192.390 m ²
Ø-Wohnungsgröße aktuell	120 m ²
Ø-Wohnfläche/EW aktuell	53 m ²
Ø-Haushaltsgröße aktuell	2,29 EW/WE
Auflockerungsbedarf	
Jährlicher Auflockerungsbedarf	+ 0,3 %
Auflockerungsbedarf bis Prognosejahr	0,10
Ø-Haushaltsgröße im Prognosejahr	2,18 EW/WE
Wohnungsbedarf bis Prognosejahr	
Wohnungsbedarf aus der Bevölkerungsentwicklung	96 WE
Wohnungsbedarf aus der Auflockerung	75 WE
Wohnungsbedarf gesamt	171 WE
Dichtefaktor	
Ziel Dichtefaktor	13,0 WE/ha
Wohnbauflächenbedarf	13,2 ha

Die Gemeinde Amerang plant mit einem Dichtefaktor von 13 Wohneinheiten je Hektar, also leicht über dem von der Flächenmanagement-Datenbank angesetzten Wert. Dieser passt aber auch noch sehr gut in das Orts- und Landschaftsbild der Region und ist nicht zu hoch angesetzt. Es ergibt sich daraus ein Wohnbauflächenbedarf von 13,2 Hektar bis zum Jahre 2035. Der Wert ist somit fast identisch mit den Prognosen durch die Flächenmanagement-Datenbank. Nachdem im Siedlungskörper von Amerang kaum Innenentwicklungspotentiale vorhanden sind, muss hierfür neues Bauland ausgewiesen werden, um den Wohnbauflächenbedarf decken zu können.

3.2.2 Auswertung der Luftbilder

Die Kommune Amerang verfügt bislang noch über keinen Flächennutzungsplan. Dieser befindet sich aktuell noch in Aufstellung durch ein Planungsbüro. Deshalb werden zur Analyse der Innenentwicklungspotentiale Luftbilder aus dem Bayernatlas herangezogen. Eine bessere Luftbildqualität ist leider nicht verfügbar. Aufgrund des fehlenden Flächennutzungsplans können nicht mit absoluter Sicherheit alle Flächen ihrer korrekten Widmung zugeordnet werden und festgelegt werden, ob auf diesen überhaupt eine Bebauung als Wohnnutzung rechtens ist. Daher werden im Folgenden lediglich die möglichst eindeutig zuordenbaren Baulücken im Siedlungskörper der Gemeinde Amerang aufgezeigt.

Gemeindeteil Amerang

Wie in Abbildung 14 zu erkennen ist, ist der Siedlungskörper der Gemeinde Amerang bereits relativ kompakt bebaut und es gibt kaum noch direkt ersichtliche Baulücken. Mit den roten gestrichelten Linien sind zur besseren Zuordnung in Abbildung 14 die Ausschnitte gekennzeichnet, die der Reihe nach von Abbildung 15 bis Abbildung 18 großmaßstäbiger dargestellt sind. Dies dient zur besseren Darstellung der einzelnen Baulücken. Aufgrund ihrer Lage im Siedlungskörper ist davon auszugehen, dass es sich dabei um Grundstücke im Rahmen des § 34 BauGB handelt, die sich somit für eine Bebauung eignen. Hinzukommend weisen alle Grundstücke eine vorhandene Erschließung auf. Es kann aufgrund des fehlenden Flächennutzungsplans jedoch nicht mit absoluter Sicherheit gesagt werden.

Insgesamt sind im Siedlungskörper Amerangs zehn Baulücken zu identifizieren, die in Summe auf eine Fläche von circa 0,74 Hektar kommen (vgl. Tabelle 10).

Auffällig ist, dass es sich bei den wenigen vorhandenen Baulücken um eher kleine Grundstücke handelt, die sich maximal für eine Einfamilienhausbebauung oder natürlich anderer weniger flächenintensive Bauungsformen eignen. Im Gegensatz zur Gemeinde Seon-Seebruck existieren also keine großflächigen Baulücken, die eine Bebauung mit mehreren Einfamilienhäusern, Mehrfamilienhäusern, Reihenhäusern, etc. zulassen. Lediglich drei Grundstücke weisen über 800 m² auf (vgl. Tabelle 10). Die größte Baulücke hat circa 1.180 Quadratmeter Fläche und würde sich dementsprechend z.B. auch für eine Mehrfamilienhausbebauung eignen. Die restlichen Baulücken liegen zwischen 520 bis 670 m² und würden somit im Normalfall nur eine Einfamilienhausbebauung oder eine weniger flächenintensive Bebauung ermöglichen. Es handelt sich bei allen vorhandenen Baulücken um den unter Kapitel 2.4.1 beschriebenen IE-Typ 1 (Voß et al. 2020, S. 481). Eine Bebauung wäre

also jederzeit möglich. Aufgrund des relativ ebenen Verlaufs der einzelnen Grundstücke sind auch keine aufwendigen Erdarbeiten von Nöten, um die Baulücken einer Bebauung zuzuführen (vgl. Tabelle 10). Lediglich die Baulücken Nummer 6, 7 und 10 weisen eine Neigung oder Steigung von 1,5 bis 2 m in ihrem Längen- oder Breitenverlauf auf. Es könnten dementsprechend vereinzelt Aufschüttungs- oder Abtragungsarbeiten im Rahmen der Bebauung notwendig sein. Der damit möglicherweise verbundene Aufwand stellt aber kein Hindernis für eine mögliche Bebauung dar. Aufgrund der Grundstücksgrößen über die sich die Steigungen/ Neigungen erstrecken, sind diese aber wahrscheinlich zu vernachlässigen.

In Bezug auf den Wohnbauflächenbedarf sowohl auf Basis der Prognose der Flächenmanagement-Datenbank als auch der Planungen der Kommune, können die vorhandenen Baulücken nur einen kleinen Teil des Bedarfs decken (vgl. Tabelle 8 & Tabelle 9).

Um den Wohnbauflächenbedarf für die kommenden 15 Jahre decken zu können, wird es also notwendig sein, neues Bauland zu entwickeln. Hierfür würden sich vor allem die umliegenden Felder, die im Osten an den Siedlungskörper Amerangs angrenzen, aber auch die drei Felder, die in Westen an die Siedlungen anschließen, eignen. Aufgrund ihrer Nähe zum Siedlungsbereich dienen sie der Abrundung des Ortsrands und wären dadurch städtebaulich auch begründbar. Fraglich ist jedoch inwieweit die EigentümerInnen dieser Flächen verkaufswillig sind oder einer Bebauung zustimmen.

Generell ist anzufügen, dass die Gemeinde Amerang über einen wesentlich kompakteren Siedlungskörper als Seon-Seebruck verfügt und daher wahrscheinlich über die Jahre auch weniger Baulücken entstanden sind, da sich der Siedlungsbereich nicht so weit und nicht über mehrere große Ortsteile erstreckt. Die anderen beiden kleineren Ortsteile Evenhausen und Kirchensur können aufgrund ihrer geringen Größe vernachlässigt werden, da es hier keine Baulücken gibt und die weitere Entwicklung der Wohngebiete dementsprechend am Ortsrand erfolgen wird.

Abbildung 14 Luftbild Siedlungskörper Amerang, Quelle: Bayernatlas 2021

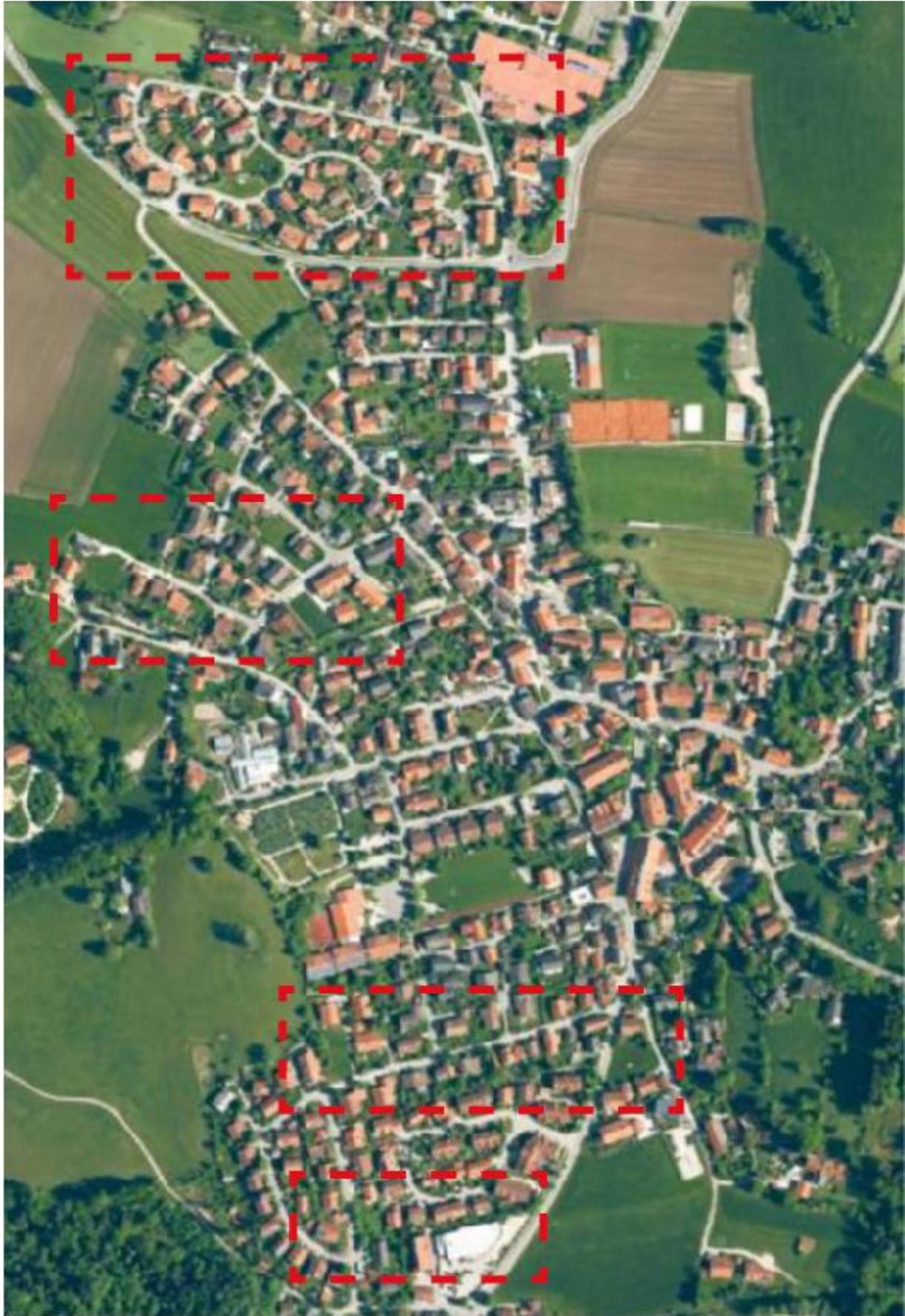


Abbildung 15 Ausschnitt Luftbild Amerang - nördlicher Teil; eigene Darstellung, Quelle: Bayernatlas 2021



Abbildung 16 Ausschnitt Luftbild Amerang - Zentrum nördlich Sportplatz; eigene Darstellung, Quelle: Bayernatlas 2021



Abbildung 17 Ausschnitt Luftbild Amerang - Zentrum südlich Sportplatz; eigene Darstellung, Quelle: Bayernatlas 2021



Abbildung 18 Ausschnitt Luftbild Amerang - südlicher Teil; eigene Darstellung, Quelle: Bayernatlas 2021



Tabelle 10 Baulücken im Siedlungsbereich Amerang; eigene Darstellung, Datengrundlage: Bayernatlas 2021

Nummer	Fläche in m ²	Erschließung	Verlauf Höhenprofil Nord-Süd (ü. NHN)	Verlauf Höhenprofil Ost-West (ü. NHN)
1	520	vorhanden	533,5 auf 533,1 über 24 m Länge	534 auf 532,5 über 30 m
2	607	vorhanden	531,5 auf 531 über 26 m Länge	531,2 auf 530,9 über 26 m Breite
3	807	vorhanden	532,6 auf 533,2 über 35 m Länge	532,9 auf 532,5 über 35 m Breite
4	1.177	vorhanden	533,8 auf 534,4 über 45 m Länge	534 auf 534,8 über 33 m Breite
5	672	vorhanden	532,1 auf 532,5 über 33 m Länge	532 auf 532,4 über 20 m Breite
6	582	vorhanden	532,6 auf 533 über 27 m Länge	532,5 auf 534 über 18 m Breite
7	1.150	vorhanden	545 auf 547 über 44 m Länge	545 auf 547,5 über 26 m Breite
8	636	vorhanden	541,2 auf 541,6 über 31 m Länge	541 konstant über 20 m Breite
9	611	vorhanden	540,8 auf 541,6 über 29 m Länge	541,2 auf 541,3 über 22 m Breite
10	600	vorhanden	544 auf 543,3 über 23 m Länge	542,5 auf 544,5 über 26 m Breite
Summe in m²	7.632			
Summe in ha	0,74			

3.2.3 Experteninterview Bauamtsleitung Amerang

Auch im Gespräch mit Experte 2 wird zunächst der Frage nachgegangen, wie viel ausgewiesenes Bauland nach §§ 30, 34 BauGB im Gemeindegebiet Amerang vorhanden ist. Hier wurden die Ergebnisse aus der Analyse der Luftbilder bestätigt, dass kaum noch Baulücken im Gemeindegebiet vorhanden sind, da „die Kommune die letzten Jahre nur noch sehr restriktiv neues Bauland ausgewiesen hat, (deshalb) sind sukzessive die Baulücken zunehmend geschlossen worden“. Bei den paar noch überbleibenden Baulücken handelt es sich nach Experte 2 auch um Einzelgrundstücke, die im Wesentlichen vier EigentümerInnen im gesamten Ortsbereich gehören. Mit den wenigen noch vorhandenen Baulücken im Siedlungskörper Amerangs kann somit auch kaum Wohnraumbedarf für die nächsten Jahre gedeckt werden, wie sich im vorherigen Kapitel 3.2.2 anhand der Luftbildauswertung herausgestellt hat. (Experteninterview 2 2021)

Die Kommune Amerang entspricht mit ihrer Siedlungsentwicklung also größtenteils den Vorgaben durch den unter Kapitel 2.3.1 beschriebenen Raumordnungsgesetz sowie dem Landesentwicklungsprogramm Bayern 2020, welche vorgeben, dass vor allem zunächst die Innenentwicklung in den Siedlungsgebieten vorangetrieben werden soll. Lediglich wenn die Innenentwicklungspotentiale nicht zur Verfügung stehen, sollen Flächen im Außenbereich aktiviert werden (StMWi 2020, S. 50–57). Dies ist nun in der Kommune Amerang der Fall, da die noch verbliebenen Innenentwicklungspotentiale bislang nicht aktiviert werden konnten. Die Gründe für das Zurückhalten der wenigen noch vorhandenen Baulücken sind nach Experte 2 aber auch in Amerang nicht anders als in Seon-Seebruck und wie unter 2.4.1 und 2.4.2 bereits beschrieben. Deshalb spricht Experte 2 auch direkt von den „Einzelgrundstücken“ im Gemeindegebiet (Experteninterview 2 2021).

Die Gemeinde ist aber natürlich trotzdem an einer Aktivierung interessiert und laut Experte 2 auch regelmäßig im Kontakt mit den EigentümerInnen bezüglich einer Mobilisierung der noch vorhandenen Baulücken. Bislang jedoch meist ohne Erfolg. In Amerang sind die restlichen noch vorhandenen Baulücken aufgrund des kompakten Siedlungskörpers sowie der geringen Anzahl an großen Ortskernen nur auf einen sehr kleinen Personenkreis verteilt. Deshalb handelt es sich laut Experten 2 im Wesentlichen auch nur um vier EigentümerInnen. Anders als in Seon-Seebruck beispielsweise. Dies kann eine Aktivierung möglicher Baulücken vereinfachen, da man mit weniger EigentümerInnen in Kontakt stehen muss. Experte 2 meint im Gespräch, dass „vor einem Jahr haben wir von allen in Frage kommenden Flächen, die Eigentümer angesprochen, auf der Suche nach einem Standort für ein Haus für Kinder. Also

ein Neubau Kindergarten mit Krippe, mit Hort und den entsprechenden Freiflächen“. Bis „auf eine Ausnahme“ haben sie „eine Bauchlandung erfahren“ so Experte 2. Bis auf die eine Ausnahme, war die Rückmeldung „wie die letzten 20 Jahre auch: fragt vielleicht in 10 Jahren nochmal, nur wenn es uns dann super passt, aber eigentlich nicht“, erzählt Experte 2 im Gespräch. Die eine Ausnahme ist ein Glücksgriff für die Kommune Amerang, da dieses Grundstück der „1a Standort“ für das Haus für Kinder ist. Jedoch ist dies der Tatsache geschuldet, dass die GrundstückseigentümerInnen aufgrund von Corona die Enkelkinder im Homeschooling Unterricht unterstützen und betreuen mussten und sich des Aufwands der dahinter steckt bewusst geworden sind. Daher sind sie gerne bereit ihren Grund für eine Kinderbetreuungseinrichtung zur Verfügung zu stellen. „Die haben uns das Grundstück dann fast geschenkt“, fügt Experte 2 an. Dies ist aber bei den noch vorhandenen Baulücken in Amerang eine Ausnahme, da die EigentümerInnen normalerweise „im Seniorenalter sind und an einem Kapitalzufluss, also Verkauf von Grundstücken, kein Interesse haben“, meint Experte 2. Ein möglicher Beweggrund hierfür ist unter Kapitel 2.4.2 bereits beschrieben. Personen in dieser Lebensphase haben oftmals keine finanziellen Schwierigkeiten mehr und verfügen über ausreichend Vermögen. Ein Grundstücksverkauf ist daher äußerst unattraktiv, vor allem aufgrund der damit einhergehenden anfallenden Steuerbelastung. (Experteninterview 2 2021)

Bei den wenigen AkteurInnen, die noch über Grundbesitz im Siedlungskörper verfügen und bei denen die Gemeinde „die Verhältnisse kennt“, wird sie dann aktiv, sobald „Grundstücke vererbt werden und uns bekannt wird, dass Bauvorhaben geplant werden“ (Experteninterview 2 2021). Laut Experte 2 hat die Gemeinde schon erfolgreich „einige Veränderungssperren mit Bebauungsplanaufstellungsverfahren gemacht und so Einfluss genommen“. „Die städtebaulichen Möglichkeiten nach BauGB hat (die Gemeinde) bisher nicht ergriffen“ (Experteninterview 2 2021). Experte 2 spricht dabei von Maßnahmen wie dem Vorkaufsrecht, das unter Kapitel 2.4.3 beschrieben ist. Dort wird bereits darauf hingewiesen, dass das Instrumentarium vor allem für kleine Kommunen aufgrund des damit verbundenen administrativen und finanziellen Aufwands meist unattraktiv ist.

Für die zukünftige Entwicklung am Wohnungsmarkt sieht Experte 2 einen Trend weg vom Einfamilienhaus für unumgänglich. Seit der Kommunalwahl 2020, bei der ein Bürgermeisterwechsel und auch im Gemeinderat ein Generationenwechsel stattgefunden hat, weist die Gemeinde keine Baugebiete mehr mit einem Anteil von 50 % oder mehr an Einfamilienhausbebauungen aus. Der Anteil an Geschosswohnungsbau soll bei Neuausweisungen aber nicht höher als 50 % sein. Der Entscheidung liegen vorangegangene

Workshops und Klausurtagungen mit zwei Planungsbüros zugrunde, in denen die Ist-Situation der Gemeinde genau erhoben und analysiert wurde. Darauf basierend hat die Gemeinde dann diesen Entschluss für die zukünftige Wohnbaulandentwicklung gefasst. Dies ist ein klarer Schritt von der Gemeinde, weg von den reinen Einfamilienhaussiedlungen hin zu zukunftsträchtigeren, kostengünstigeren und flächenschonenden Wohnformen. Um diese anderen und neuen Wohnformen zu realisieren, ist die Gemeinde mit Sozialwohnungsträgern im Kontakt. Experte 2 spricht beispielhaft von einem geplanten Baugebiet der Gemeinde, das in Zusammenarbeit mit einer gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaft entsteht. Die Kommune Amerang wird dort ein Grundstück an diese veräußern, auf dem etwa 40 Wohneinheiten für vergünstigten Wohnraum entstehen sollen. Außerdem wird die Wohnungsbaugenossenschaft in diesem Areal „als Generalbauunternehmer auftreten“, um ein Wohnen in sechser Reihe zu bauen (Experteninterview 2 2021). Diese Wohneinheiten werden dann an durch die Gemeinde „bestimmte ErwerberInnen zu einem Festpreis als günstiges Wohneigentum veräußert. Also Eigenheim mit etwa 110 und nicht 200 m², wie es bei den klassischen Einfamilienhausgebieten entsteht“ (Experteninterview 2 2021).

Laut Experte 2 ist dieser Ansatz der Gemeinde nun seit einem Jahr im Gange und bislang gab es so gut wie keine Nachfrage für die Reihen- und Mehrfamilienhausbebauungen. „Praktisch alle wollen nur in Eigenheime“ (Experteninterview 2 2021). Wenn dann von der Kommune gesagt wird, dass dies nicht möglich ist, blockten die BürgerInnen bislang immer ab. Das bestätigt den bereits beschriebenen Wunsch der Bevölkerung nach einem freistehenden Eigenheim in Form eines Einfamilienhauses. Experte 2 meint im Gespräch jedoch, dass es im vergangenen Jahr durchaus zu einer Veränderung in der Einstellung der Bevölkerung gekommen ist. Mittlerweile hat die Gemeinde Amerang „doppelt so viel Bewerber für Doppel- und Reihenhäuser als wir überhaupt anbieten können“ (Experteninterview 2 2021). Experte 2 spricht im Interview daher auch von einem Bewusstseinswandel in der Generation um die 30 Jahre, die „sich gerade in der Familiengründungsphase befindet“. Experte 2 erwähnt an dieser Stelle, dass es sich dabei auch oft um Leute handelt, die z.B. auch in der Studienzeit mit anderen Leuten zusammengewohnt haben und dieser Trend greift seiner Meinung nach nun auch vermehrt auf den ländlichen Raum über. Inwieweit diese Entwicklung mit einer möglichen früheren Erfahrung im Rahmen von Wohngemeinschaften zusammenhängt, kann in diesem Rahmen nicht beurteilt werden. Jedoch deutet die neuerdings erhöhte Nachfrage nach diesen „neuen“ Wohnformen darauf hin, dass es in der Bevölkerung mit der Zeit zu einem Umdenken bezüglich der gewünschten Wohnform kommt. Dies könnte zum einen daran liegen, dass in der

Bevölkerung zunächst einmal das Bewusstsein für diese Wohnformen geschaffen werden muss, mögliche Erfahrungsberichte von Bekannten eingeholt werden müssen, die möglicherweise in einer solchen Wohneinheit leben und es somit eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, bis die Attraktivität und die Vorteile dieser erkannt werden. Vor allem aus wirtschaftlichen Gründen sind diese Wohneinheiten wesentlich attraktiver für die meisten Wohnraumsuchenden. Denn die extrem hohen Grundstückspreise des Chiemgaus werden dadurch für den einzelnen gedämpft, da weniger Grundfläche in Anspruch genommen wird und dementsprechend im Falle eines Kaufes auch weniger Kosten für die KäuferInnen anfallen. Hinzukommend entstehen solche Wohnbebauungen, wie eben bereits beschrieben, häufig im Rahmen von sozialgeförderten Wohnbauprojekten und werden dadurch ohnehin vergünstigt veräußert oder vermietet.

Auf die regelmäßigen Nachfragen nach Einfamilienhäusern antwortet Experte 2 nach eigener Aussage immer mit einer Standardemail, in der er auf das Angebot verweist, wenn Eigenheime, also Bestandsimmobilien, veräußert werden. Nachdem sich diese regelmäßig in Gebieten nach § 34 BauGB befinden, ist man hier bei einer möglichen Überplanung relativ frei und hat in einem Bestandsgebiet, wenn man nur eine einzelne Parzelle überplant, wesentlich „bessere und flexiblere Möglichkeiten einer Ersatzbebauung als in einem Neubaugebiet“ (Experteninterview 2 2021). Hierfür sind natürlich die nötigen finanziellen Mittel notwendig, da man mit Grundstückspreisen von circa 600 € pro Quadratmeter rechnen muss. Hinzukommend muss in solchen Fällen dann noch für die bestehende Bebauung und eine mögliche Renovierung bzw. den Umbau oder Neubau bezahlt werden. Nach Experte 2 wird aber „praktisch alle zwei Wochen in Amerang (...) ein Haus verkauft. Und wenn eins angeboten wird, dann ist das auch sofort weg“ (Experteninterview 2, 2021). Dies verdeutlicht trotz der zuvor beschriebenen Veränderung im Bewusstsein der Bevölkerung, dass die Nachfrage nach Eigenheimen in Teilen der Gesellschaft ungebrochen ist. Jedoch sind solche Investitionen im Chiemgau aufgrund der notwendigen finanziellen Aufwendungen „nur noch für Millionäre“ bezahlbar, so Experte 2 (Experteninterview 2 2021).

Die Neuausweisung von Wohnbauland erfolgt nach Experte 2 nur noch mittels des Grundsatzbeschlusses zur Wohnbaulandausweisung, da die Kommune früher „immer mit den Grundstückseigentümern vor der Neuausweisung verhandelt (hat). Ohne positives Ergebnis seit 10 Jahren, weil die Gemeinde immer vom aktuellen Wert ausgegangen ist und versucht hat ein Angebot zu machen, das für den Bauern dann auch funktioniert“ (Experteninterview 2 2021).

Im Rahmen der Aufstellung des Grundsatzbeschlusses hat sich die Gemeinde Amerang folgende Ziele gesetzt, die damit verfolgt werden sollen:

„Die gemeindliche Bauleitplanung muss darauf abzielen,

- *die langfristig festzustellende Entwicklung der Bevölkerungsstruktur (zunehmende Alterung und Verringerung der Personenanzahl je Haushalt) zu berücksichtigen.*
- *das in der Gemeinde vorhandene deutlich unterdurchschnittliche Angebot von Wohnungen mit bis zu 4 Räumen zu erweitern. Die durchschnittliche Wohnung im Gemeindebereich weist zum Stand 2013 eine Wohnfläche von ca. 121 m² (Durchschnitt Oberbayern 90 m²) und ca. 5,4 Räume (Durchschnitt Oberbayern 4,1 Räume) auf (Quelle LfStDV, Kommunalstatistik 2014 bzw. Zensus 2011)“*
(Gemeinde Amerang 2016).

Wie unter Kapitel 2.5.2 im Unterkapitel Zwischenerwerbsmodell bereits als äußerst wichtig beschrieben, erfüllt die Gemeinde Amerang mit der Verfolgung dieser Ziele auch ihre Aufgaben im Rahmen des § 11 Abs. 1 Nr. 1 & 2 BauGB und befindet sich somit im Rahmen der rechtlichen Regelungen eines städtebaulichen Vertrags. Der Beschluss der Kommune Amerang für zukünftige Verfahren der Bauleitplanung zur Ausweisung von neuen Wohnbauflächen lautet deshalb wie folgt:

„1.2 Erwerbsmodell (teilweiser bis vollständiger Erwerb durch Gemeinde)

1.2.1 Teilerwerb durch Gemeinde

Die Gemeinde beansprucht einen Flächenanteil von 50 % der Nettobaulandflächen, so dass 50 % dem Grundstückseigentümer verbleiben. Der Eigentümer ist zur Abtretung der Gemeinbedarfsflächen (Erschließung, Eingrünung u. ä.) zu verpflichten.

Wichtig ist hierbei, dass die Gemeinde den Erwerb vor Einleitung eines entsprechenden Bauleitplanverfahrens durchführt, da sie verpflichtet ist, den zum Zeitpunkt des Erwerbs geltenden vollen Verkehrswert zu entrichten.

1.2.2 Höherer Erwerbsanteil der Gemeinde

Die Gemeinde ist bei einem Erwerb von Flächen generell verpflichtet, den Verkehrswert zum Zeitpunkt des Erwerbs zu vereinbaren. Soweit Eigentümer nicht bzw. nur in einem geringen Umfang an der Eigenvermarktung interessiert sind, kann die Gemeinde einen höheren Flächenanteil einvernehmlich von dem Eigentümer erwerben. Der Anteil der Erwerbsfläche kann bis zu 100 % betragen.

In diesem Fall kann ein höherer Kaufpreis mit dem Eigentümer unter der Maßgabe vereinbart werden, dass der Eigentümer an der Wertentwicklung der von der Gemeinde beabsichtigten Baulandentwicklung beteiligt wird.

Dies könnte berücksichtigt werden, indem die sich unter Anwendung der Ziffer 1.2.1 für den Eigentümer aus der Baulandentwicklung bzw. -veräußerung ergebende Wertschöpfung teilweise antizipiert, d. h. vorweggenommen wird.

Bei der hierzu anzustellenden Kalkulation kann ein angemessener Abschlag des Gewinnsprungs für das der Gemeinde bei dieser Variante verbleibende alleinige Entwicklungsrisiko angesetzt werden.

Die Gemeinde kann den Eigentümer von der künftigen Wertentwicklung bei der Vereinbarung des Kaufpreises umso eher ausschließen, als sie die Entwicklung der Flächen zum Zeitpunkt des Kaufes nicht oder erst langfristig plant. Sie erwirbt in diesem Fall die Flächen zur Bevorratung.

1.3 Vollständige Entwicklung durch Eigentümer

Soweit der Eigentümer bzw. ein Vorhabenträger die zu beplanenden Flächen vollumfänglich selbst vermarkten möchte und dies im Hinblick auf die Umstände gerechtfertigt ist, sollte die Gemeinde ihre Zustimmung davon abhängig machen, als sie durch Vereinbarung den Eigentümer zur Übernahme sämtlicher Lasten verpflichtet.

Daneben soll die Gemeinde den Vorhabenträger im Interesse der ausreichenden Deckung des Wohnraumbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung binden. Die Bindung sollte mit der Vorgabe erfolgen, dass dieser sich verpflichtet, einen Anteil von 30 % der geschaffenen Grundstücke bzw. Wohneinheiten an einen bestimmten Personenkreis zu veräußern. Hierbei sind die Kriterien für den Zugang zum Erwerb im gemeindlichen Einheimischenmodell (Ziffer 1. und 2.) anzuwenden. Die Kriterien Einkommensgrenze bzw. Vermögensgrenze lt. Ziffer 3. bis 5. sollen hierbei außer Betracht bleiben. Für den Fall des Verstoßes würde ein Kaufangebot der Gemeinde vereinbart („Weilheimer Modell“).

Diese Verpflichtung soll nach Möglichkeit auch für Vorhaben im Geschosswohnungsbau gelten, soweit Wohnungsteileigentum gebildet und veräußert wird.

Die vorgenannten Bindungen sollen ab einem Schwellenwert gelten, d. h. soweit mindestens drei Grundstücke bzw. zehn Wohneinheiten (WE) gebildet werden. Bruchteile sind jeweils abzurunden.

Zur Sicherung ist vor Rechtskraft des Bebauungsplans eine notarielle Vereinbarung mit dem Vorhabenträger zu schließen, die ein Kaufangebot der Gemeinde für festgelegte

Wohneinheiten/Grundstücke enthält, wenn die Veräußerung (ggf. Vermietung) an Nichteinheimische erfolgt. Als Bindungsfrist hält die Verwaltung eine Dauer von 10 Jahren für angemessen.

Durch den Bayer. Gemeindetag wird dazu empfohlen, in jedem Fall den Abschluss von städtebaulichen Verträgen durch eine fachjuristische Beratung begleiten zu lassen, um das Risiko einer Nichtigkeit der vertraglichen Regelung weitgehend auszuschließen“ (Gemeinde Amerang 2016).

Seit der Aufstellung des Grundsatzbeschlusses, „der mit Hilfe von Juristen vom (bayerischen) Gemeindetag erstellt wurde“, weist die Gemeinde nur noch Baugebiete aus, wenn mindestens 50 % der Fläche der Gemeinde zur Veräußerung zur Verfügung gestellt werden (Experteninterview 2 2021). Die Gemeinde kauft hierbei, wie im Grundsatzbeschluss unter Beschlusspunkt 1.2.1 festgehalten, dann 50 % zum Verkehrswert, meist landwirtschaftlichen Grund in Siedlungsnähe, damit auch das Anbindegebot aus Gemeindesicht eingehalten wird. Hinzukommend zahlt die Gemeinde eine „vorweggenommene Beteiligung an dem Planungsgewinn von 20 %“ an die GrundstückseigentümerInnen (Experteninterview 2 2021). Solche Grundstückskäufe sind aber aus Gemeindesicht nur möglich, wenn die Grundstücksanteile, die den EigentümerInnen dann zur Verfügung stehen, „ohne Baugebot und ohne Kaufpreisbegrenzung“ zur freien Verwertung an diese gegeben werden (Experteninterview 2 2021). Die unter Kapitel 2.5.2 erwähnte Bagatellgrenze ist durch den Grundsatzbeschluss unter Beschlusspunkt 1.3 auf mindestens drei Grundstücke bzw. zehn Wohneinheiten festgelegt, wobei Bruchteile jeweils abzurunden sind (Gemeinde Amerang 2016).

Sollten die GrundstückseigentümerInnen das gesamte Grundstück an die Gemeinde zur Entwicklung veräußern, dann verdoppelt diese den Anteil an den Planungsgewinnen von 20 % auf 40 %, meint Experte 2. Das entspricht dann in etwa 50 % des Baulandpreises, den die EigentümerInnen letzten Endes im Anschluss an die erfolgreichen Verhandlungen erhalten (Experteninterview 2 2021). Die Gemeinde „sichert dann sofort die Grundstücke, also kauft diese sofort“ (Experteninterview 2 2021). Diese Regelungen sind im Grundsatzbeschluss zur Wohnbaulandausweisung der Gemeinde Amerang unter Beschlusspunkt 1.2.2 durch folgende Formulierungen festgehalten:

- *„in diesem Fall kann ein höherer Kaufpreis mit dem Eigentümer unter der Maßgabe vereinbart werden, dass der Eigentümer an der Wertentwicklung der von der Gemeinde beabsichtigten Baulandentwicklung beteiligt wird“*

- *„Dies könnte berücksichtigt werden, indem die sich unter Anwendung der Ziffer 1.2.1 für den Eigentümer aus der Baulandentwicklung bzw. -veräußerung ergebende Wertschöpfung teilweise antizipiert, d. h. vorweggenommen wird.“*

Ein weiterer wesentlicher Aspekt in diesem Beschlusspunkt ist, dass „ein angemessener Abschlag des Gewinnsprungs für das der Gemeinde bei dieser Variante verbleibende alleinige Entwicklungsrisiko angesetzt (...)“ wird. Dies ist wichtig festzuhalten, da wie unter Kapitel 2.5.2 bereits erläutert, die Kommune sich im Rahmen von städtebaulichen Verträgen nicht unbegründet und unverhältnismäßig durch die Planungsgewinne bereichern darf. Aufgrund des erhöhten Risikos der alleinigen Entwicklung, kann ein „angemessener Abschlag des Gewinnsprungs“ jedoch gerechtfertigt werden. Sollte die Gemeinde Flächen erwerben, für die aktuell noch keine Bauleitplanverfahren angedacht sind, dann kann die Gemeinde laut dem Grundsatzbeschluss „den Eigentümer von der künftigen Wertentwicklung bei der Vereinbarung des Kaufpreises umso eher ausschließen“ (Gemeinde Amerang 2016). Dabei handelt es sich um eine Bevorratung von Flächen, die vorerst nicht als Bauland gewidmet werden sollen. Eine solche Bodenvorratspolitik ist, wie unter Kapitel 2.5.1 beschrieben, vor allem für eine langfristig angelegte Ortsentwicklung sehr sinnvoll, da die Kommune so zukünftig einen besseren Einfluss auf die Boden- und Mietpreise nehmen kann. Dies betrifft beispielsweise Flächen, die aktuell noch im Außenbereich liegen und erst über Jahrzehnte für eine Wohnbaulandausweisung in Frage kommen würden.

Experte 2 blickt insgesamt positiv auf die Vorgehensweise der Kommune, da so in allen Ortsteilen größere Baugebiete für die Gemeinde gewonnen werden konnten und man „den Bedarf für die nächsten zehn Jahre im Gemeindegebiet aktuell zur Verfügung hat“ (Experteninterview 2 2021). Das Vorgehen der Gemeinde durch die Schaffung des Grundsatzbeschlusses zur Wohnbaulandausweisung scheint somit bislang ein guter Ansatz zur Schaffung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum zu sein.

Die Gemeinde Amerang verfügt über drei Veräußerungsmöglichkeiten für die Grundstücke, die sie selbst erwirbt. Zunächst einmal der geförderte Verkauf für die BewerberInnen, bei denen die Einkommens- und Vermögensvoraussetzungen stimmen. Wer diese Voraussetzungen nicht erfüllt, kann des Weiteren Grund zum nicht vergünstigten Wert – also zum Verkehrswert kaufen. Als dritte Option gibt es für die Gemeinde noch den Verkauf gegen Gebot. Dies jedoch lediglich für Grundstücke, bei denen sich der Gemeinderat vorstellen kann, dass sie dieses BauträgerInnen zur „freien Verwertung oder Nutzung überlassen würde(n)“ (Experteninterview 2 2021). Diese Veräußerungsoption verwendet der Gemeinderat jedoch

kaum, meint Experte 2, da sie beispielsweise Geschosswohnungsbauprojekte nur noch bevorzugt mit VertragspartnerInnen, die aus Sicht der Gemeinde ein nachhaltiges Immobilienmodell verfolgen, umsetzt. Experte 2 spricht dabei von den zuvor erwähnten Sozialwohnungsträgern und gemeinnützigen Wohnungsbaugenossenschaften oder beispielsweise der Wohnungsbaugesellschaft des Landkreises. Für solche Zwecke „hat der Gemeinderat festgelegt, (dass) auch zum vergünstigten Grundstückspreis veräußert (wird)“ (Experteninterview 2 2021). Für diese Fälle, wenn die Gemeinde die Grundstücke in vergünstigter Form veräußert, „wird der Wertzuwachs des Grundstücks für zehn Jahre völlig abgeschöpft“ (Experteninterview 2 2021). Dies dient dazu, dass Spekulationen mit den Grundstückswerten für die nächsten Jahre direkt unterbunden werden. (Experteninterview 3 2021).

Bei der im Grundsatzbeschluss unter „1.3 Vollständige Entwicklung durch Eigentümer“ beschriebene Entwicklungsmethode handelt es sich um das unter Kapitel 2.5.2 beschriebene Vertragsmodell. Die Gemeinde fällt hier somit als Zwischenerwerber weg. Durch diesen Beschlusspunkt sichert sich die Gemeinde zum einen ab, dass der/die EigentümerIn sich zur „Übernahme sämtlicher Lasten verpflichtet“ und zum anderen, dass auch ausreichend Wohnraumbedarfs für die ortsansässige Bevölkerung entsteht. Konkret verpflichten sich die EigentümerInnen dazu „30 % der geschaffenen Grundstücke bzw. Wohneinheiten an einen bestimmten Personenkreis zu veräußern. Hierbei sind die Kriterien für den Zugang zum Erwerb im gemeindlichen Einheimischenmodell (Ziffer 1. Und 2.) anzuwenden“ (Gemeinde Amerang 2016). Für den Fall eines Verstoßes gegen die vertragliche Vereinbarung, hat sich die Gemeinde ein Kaufangebot zugesichert. Dies ist unter 2.5.2 im Unterkapitel Vertragsmodell bereits als ein wichtiger Punkt zur rechtlichen Absicherung im Falle eines Vertragsbruchs beschrieben, damit die Kommunen ihre Ziele zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum erreichen können, indem sie die Grundstücke sonst zurückkaufen können. Außerdem sichert sich die Gemeinde Amerang durch Beschlusspunkt 1.3 ein Kaufangebot für festgelegte Wohneinheiten/Grundstücke zu, wenn deren „Veräußerung (ggf. Vermietung) an Nichteinheimische erfolgt“ (Gemeinde Amerang 2016). Dies ist mit einer zehnjährigen vertraglichen Bindungsfrist festgehalten, damit der entstehende Wohnraum auch langfristig seinen gemeinnützigen Zweck erfüllt. Diese notarielle Vereinbarung ist laut Grundsatzbeschluss mit den Eigentümern/Vorhabenträgern vor Rechtskraft des B-Plans zu schließen (Gemeinde Amerang 2016). Hinzukommend wird am Ende des Beschlusspunktes 1.3 nochmal zusätzlich auf den Beistand einer fachjuristischen Beratung im Falle des Abschlusses eines städtebaulichen Vertrages verwiesen, damit die Gemeinde

Amerang sich mit Gewissheit im erlaubten rechtlichen Rahmen dessen befindet (Gemeinde Amerang 2016). Dieser Punkt ist unter Kapitel 2.5.2 bereits als äußerst entscheidend beschrieben, damit die im Namen der Kommune handelnden Personen – in der Regel BürgermeisterIn und Gemeinderäte – sich nicht rechtlich belangbar machen (Dirnberger 2020, S. 116).

Damit es zu einer zeitnahen Bebauung der Grundstücke kommt, verhängt die Gemeinde auch für die Grundstücke, die in Gemeindebesitz sind, im Rahmen der Veräußerung eine vertragliche Bauverpflichtung. Sollte diese nicht eingehalten werden, fallen die Grundstücke nach einer bestimmten Frist wieder in Gemeindebesitz. Für Experte 2 wird auch in den nächsten Jahren keine Alternative zu dem Erwerb von Grundstücken durch die Gemeinde bestehen, wenn angemessener und bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden soll, der zeitnah einer Bebauung zugeführt wird, um seinem vorgesehenen Nutzen der Wohnraumschaffung gerecht zu werden. (Experteninterview 2 2021)

Um den unter Kapitel 2.3.2 beschriebenen Entwicklungen des Demographischen Wandels sowie der veränderten Haushaltsstruktur Rechnung zu tragen, plant die Gemeinde für die Wohnungen im Geschosswohnungsbau mit einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von circa 70 m². Damit schafft man für ein bis zwei Personenhaushalte ein „angemessenes Wohnraumangebot“ (Experteninterview 2 2021). Die durchschnittliche Haushaltsgröße in Amerang beträgt aktuell 2,29 Personen pro Haushalt. Bis zum Prognosejahr 2035 soll diese auf 2,18 Personen pro Haushalt sinken. Aktuell hat man in der Gemeinde Amerang viel zu wenig Wohnungen in dieser Größenordnung, daher ist es wichtig in den kommenden Jahren ein ausreichendes Angebot in dieser Wohnungsgröße zu schaffen. Experte 2 meint, dass dies eine Problematik aller ländlichen Gemeinden ist, da es hier aufgrund der vielen Einfamilienhausbebauungen vor allem größere Wohnungsgrößen gibt. (Experteninterview 2 2021)

Dies bestätigt auch die unter Kapitel 2.3.1 beschriebene Entwicklung der Kommunalplanung in der jüngeren Vergangenheit, dass besonders Einfamilienhäuser vorwiegend im ländlichen Raum entwickelt wurden und bis heute eine stetig hohe Nachfrage danach vorliegt. Deshalb gibt es in Amerang auch vor allem Wohnungsgrößen von über 200 m². In dieser Wohnungsgrößen Kategorie ist Amerang „circa beim vierfachen Durchschnitt Bayerns und beim dreifachen vom Landkreis Rosenheim“ (Experteninterview 2 2021). Diese Wohnform entspricht jedoch aufgrund des demographischen Wandels sowie der sich veränderten Haushaltsstruktur nicht mehr der hauptsächlichen Nachfrage nach Wohnraum in den nächsten

Jahren und ist daher im Ortsgebiet überrepräsentiert. Um den Anforderungen der nächsten Jahre gerechnet zu werden, sieht die Gemeinde Amerang vor allem die eben beschriebenen Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau als einen sinnvollen Lösungsansatz.

3.3 Experteninterview Höhere Planungsbehörde

Das Interview mit der höheren Landesplanungsbehörde dient dazu, eine Einschätzung der aktuellen Situation in Oberbayern und vor allem dem Chiemgau bezüglich der Vorgaben durch die Landes- und Regionalplanung zu erhalten. Wie unter 2.2 beschrieben, werden durch die Landes- und Regionalpläne die Rahmenbedingungen für die Entwicklung der einzelnen Kommunen abgesteckt. Durch das Gespräch mit der höheren Landesplanungsbehörde soll geklärt werden, wie von Regierungsebene die aktuelle Lage rund um das Thema der Baulandmobilisierung und der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum in Südostoberbayern eingeschätzt wird. Der Leitfaden für das Interview ist leicht verändert im Vergleich zu den vorherigen Gesprächen mit den zwei Bauamtsleitern. Er ist etwas allgemeiner gehalten und zielt darauf ab herauszufinden, ob die höhere Landesplanungsbehörde noch andere Maßnahmen, sowohl formell als auch informell, zur Baulandmobilisierung sieht als die Kommunen bislang anwenden.

Im Gespräch mit Expertin 3 von der Höheren Planungsbehörde wird am Anfang nach den Hauptgründen für das Zurückhalten von Baulücken nach §§ 30, 34 BauGB gefragt. Expertin 3 spricht dabei von mehreren Gründen, die es dafür geben kann und dass diese Problematik durchaus in allen Teilen Bayerns mehr oder weniger stark ausgeprägt ist. In ihren Augen sind vor allem in Oberbayern Wohnflächen ein Spekulationsgut. Aber auch „Erbengemeinschaften, die sich uneinig sind“ und dann die Fläche brachliegen lassen, sind ein möglicher Grund, ebenso wie Nachbargrundstücke, die freigehalten werden, um sich den Ausblick freizuhalten. (Experteninterview 2021). Den Erfahrungen der höheren Landesplanungsbehörde nach, ist „für viele (EigentümerInnen) einfach keine Notwendigkeit vorhanden, aktiv zu werden. Es passt soweit alles für den Eigentümer, also warum da jetzt groß Aufwind machen“ (Experteninterview 3 2021). Expertin 3 meint, dass es sehr vielfältige Gründe für das Zurückhalten von Baulücken gibt und dass es dafür nur bei den „wenigsten Grundstücken eine eindeutige Antwort darauf“ gibt (Experteninterview 3 2021). Trotzdem meint Expertin 3, dass der wichtigste Grund, den sie anhand der Unterlagen, die die höhere Landesplanungsbehörde im Rahmen von Bauleitplanungen häufig zugesandt bekommt, die Zurückhaltung von Grundstücken für die Enkelkinder und Kinder ist. (Experteninterview 3 2021).

Um diesem Phänomen entgegen zu wirken, sieht Expertin 3 gar nicht so „weitreichende und zahlreiche Instrumente im BauGB (...), die den Kommunen da an der Hand sind“ (Experteninterview 3 2021). Dies liegt vor allem daran, dass das Eigentum in Deutschland „schon eine ziemlich geschützte Institution“ ist und „deswegen ist es aufgrund von festzurrbaren rechtlichen Instrumenten (...) relativ schwierig“ laut Expertin 3 (Experteninterview 3 2021). Darauf wird in Kapitel 2.4.1 genauer eingegangen, dass bislang die vorhandenen Instrumente des Baugesetzbuches kaum Handlungsmöglichkeiten für die Gemeinden bieten, wenn es um die Mobilisierung von sich im Privatbesitz befindenden Baulücken geht. Beim Baugebot nach § 176 BauGB verweist Expertin 3 auch darauf, dass „es rechtlich in letzter Instanz wohl schwierig umzusetzen ist“ und „das vielleicht auch der Grund ist wieso zum Teil Kommunen davor zurückschrecken“ (Experteninterview 3 2021). Dieser Eindruck wird auch unter 2.4.3 im Unterkapitel Baugebot § 176 BauGB bestätigt, da das Baugebot sehr schwer für die Kommunen zu begründen ist und die Begründung mit einem extrem hohen Verwaltungsaufwand verbunden ist. Vor allem nachdem das Baugebot immer nur auf ein einzelnes Grundstück anzuwenden ist und das Verfahren äußerst sensibel ist und die Gemeinde sich keinen verfahrensrechtlichen Fehler erlauben darf, steht der damit verbundenen Aufwand – auch aus finanzieller Sicht – oft in keinem Verhältnis zum Nutzen. Experte 1 hat im Gespräch auch darauf verwiesen, dass vor allem die objektive Zumutbarkeit des Vorhabens für die EigentümerInnen nach § 176 Abs. 3 BauGB eine Anwendung für die Kommunen meist bereits verhindert (Experteninterview 1 2021).

Expertin 3 sieht viel mehr Abseits des BauGB die Möglichkeiten für die Kommunen aktiv zu werden. Für Expertin 3 ist es entscheidend, dass die Kommunen „in Kontakt mit diesen Eigentümern stehen“, also den Personen, die Baulücken im Besitz haben (Experteninterview 3 2021). Dieser Aspekt wird auch unter Kapitel 2.4.3 als essentiell für eine mögliche Aktivierung von Baulücken beschrieben. Expertin 3 spricht davon, dass dies vor allem in kleinen Kommunen sehr gut funktioniert, da man hier die EinwohnerInnen meist alle kennt und genau weiß wer die jeweiligen GrundstückseigentümerInnen sind. Darauf aufbauend sollten die Kommunen dann tätig werden und versuchen ein Bewusstsein dafür zu schaffen, „dass Eigentum eben auch einen gemeinwohlorientierten Nutzen hat“ (Experteninterview 3 2021). Für Expertin 3 ist klar, dass die Eigentumsrechte in Deutschland sehr hochgestellt sind und es den EigentümerInnen letzten Endes selbst überlassen ist, wie sie mit dem Grundstück verfahren. Dennoch ist es für sie wichtig, dass man „über die Argumentation (...) (darstellt), was es eben auch für andere bedeutet und was es für Auswirkungen auf die Gesellschaft und die

Gemeinschaft hat“ (Experteninterview 3 2021). Es ist entscheidend, dass die Kommunen an die EigentümerInnen herantreten und durch Beratungsleistungen anhand von konkreten Projekten, also mittels Best Practice-Beispielen, veranschaulichen was es für Optionen für das jeweilige Grundstück geben kann. Denn „man überzeugt Leute am besten dadurch in der Beratung, etwas Konkretes zu zeigen“, da sich die Personen etwas einfacher vorstellen können, wenn man ihnen bereits gut umgesetzte Beispiele vorstellt und deren Nutzen sowie Mehrwert für die Gesellschaft präsentiert, wie wenn man nur theoretische Möglichkeiten für eine Baulücke bespricht (Experteninterview 3 2021). Denn dies ist oftmals „sehr abstrakt und wenig greifbar“ (Experteninterview 3 2021). Expertin 3 spricht in diesem Zusammenhang auch von Exkursionen mit EigentümerInnen von Innenentwicklungspotentialen zu Orten, bei denen bereits Projekte umgesetzt wurden, die als Best Practice-Beispiele dienen können. Vor Ort kann dann den EigentümerInnen von den Personen, die das Projekt umgesetzt haben, darüber berichtet werden wie dieses umgesetzt wurde. (Experteninterview 3 2021)

Expertin 3 verweist darauf, dass aus Sicht der höheren Landesplanungsbehörde die Gemeinden oftmals noch zu wenig Gebrauch von einer strategischen Ortsplanung machen. Also dass sich die Kommunen grundlegend Gedanken zu ihrer weiteren Entwicklung machen, wie stark sie noch wachsen wollen, in welche Richtung sich das Gemeindegebiet weiter ausdehnen soll, etc. Eine bedarfsorientierte Planung wird somit von der höheren Planungsbehörde gefordert. Deshalb gibt es im Rahmen der Flächensparoffensive Bayern nun auch den Wohnbauflächenbedarfsnachweis, den die einzelnen Kommunen zukünftig vor einer geplanten Bauleitplanung nachweisen müssen. Wie in der E-Mail-Befragung deutlich geworden ist, haben sich im Chiemgau damit bislang noch kaum Kommunen auseinandergesetzt (E-Mail-Umfrage 2021). Jedoch meint Expertin 3, dass dies für die meisten Gemeinden des Chiemgaus auch kein Problem darstellt, da „nicht nur auf Grund von Bevölkerungszuwächsen aus den eigenen Reihen, sondern aufgrund von Zuzug“ ein hoher Siedlungsdruck in der Region herrscht und dadurch ein Bedarfsnachweis auch einfach zu begründen ist. (Experteninterview 3 2021)

Um einer langfristig angelegten, bedarfsorientierten Planung gerecht zu werden, empfiehlt Expertin 3 die Flächenmanagement-Datenbank vom Bayrischen Landesamt für Umwelt für die Gemeinden. Für Expertin 3 ist dieses Tool sehr nützlich, da dadurch die Innenentwicklungspotentiale festgehalten werden können und eben nicht nur „ein gut vernetzter Bürgermeister“ über das Wissen der vorhandenen Potentialflächen verfügt, sondern die Daten für die gesamte Gemeindeverwaltung transparent ersichtlich sind und der Wissenstransfer auch über mehrere Legislaturperioden in einer Kommune ohne Probleme

stattfinden kann. Das Flächenmanagement-Datenbank Tool bietet „die Möglichkeit sowas gut zu bündeln“, also alle Informationen rund um die Innenentwicklungspotentiale in einem Gemeindegebiet in einer Übersicht. Hinzukommend können mit Hilfe dessen auch die EigentümerInnen mittels eines Serienbriefs kontaktiert werden. Damit soll die EigentümerInnenansprache für die einzelnen Gemeinden vereinfacht werden, indem sie sich „nicht alles selbst aus den Fingern ziehen müssen und aufbauen müssen“ (Experteninterview 3 2021). Die Rückmeldungen der EigentümerInnen können dann auch gleich mittels der Flächenmanagement Datenbank dokumentiert werden, somit kommt es zu einem transparenten Wissenstransfer in der Gemeindeverwaltung. Aber auch auf die Schwächen der Flächenmanagement-Datenbank, die unter Kapitel 2.4.3 erläutert werden, verweist Expertin 3. In ihren Augen ist das aber normal, dass ein solches Tool auch seine Schwächen hat. Vor allem, wenn es um die Vorausberechnung des Wohnbauflächenbedarfs geht, da dieser standardisiert ist und somit natürlich nur selten der Realität entsprechen kann, da jede Kommune unterschiedlich ist und über eine andere Dynamik und Einflussfaktoren, die das Wachstum beeinflussen, verfügt.

Für die zukünftigen Entwicklungen am Wohnungsmarkt ist es für Expertin 3 schwer zu beurteilen, inwieweit alternative Wohnformen auf kurzfristige Sicht die Wohnsituation entspannen können (Experteninterview 3 2021). „Der Traum vom Einfamilienhaus ist nach wie vor groß und weit verbreitet und der ist auch psychologisch bei vielen tief verankert“ (Experteninterview 3 2021). Es kommt vor allem drauf an aus welchen Verhältnissen man kommt, wie man aufgewachsen ist und wie man es kennt, meint Expertin 3. Denn in vielen Fällen will man dann später unter ähnlichen Bedingungen leben. (Experteninterview 3 2021)

Auch hier sieht sie den Ansatz mit Best Practice-Beispiel zu arbeiten als sehr sinnvoll und nützlich an, da es in der Bevölkerung oftmals noch Vorbehalte gibt, wenn es um neue bzw. kompaktere Wohnformen geht. Man muss den BürgerInnen aufzeigen, dass solche Wohnformen auch Vorteile, wie z.B., Kostenersparnisse und einen geringeren Aufwand mit sich bringen. Die höhere Kompromissbereitschaft, die bei Mehrfamilienhäusern oder Geschosswohnungsbau für die einzelnen BewohnerInnen von Nöten ist, ist Ihrer Meinung nach ein Aspekt, in den „die Gesellschaft noch so ein bisschen reinwächst je mehr es das eben gibt“ (Experteninterview 3 2021). In den Augen von Expertin 3 „braucht (es) mutige Kommunen, die sich auch etwas trauen“. Sie spricht folglich davon, dass Kommunen auch abweichend vom Einfamilienhaus neue Wohnformen anbieten und langsam in das Gemeindebild etablieren. Dadurch kann dann die Akzeptanz der Bevölkerung zunehmend gesteigert werden, wenn sie

zunächst einmal an Hand von realisierten Projekten sieht, dass auch solche Wohnformen eine extrem hohe Wohnqualität mit sich bringen und eventuell sogar Vorteile gegenüber einer klassischen Einfamilienhausbebauung bieten. Dies ist ein Prozess, der mittel- bis langfristig zu einer Veränderung in der Wohnraumnachfrage der Bevölkerung führen kann.

Dieser Eindruck bestätigt sich auch in den beiden vorherigen Interviews mit Experten 1 und 2. Auch hier ist deutlich geworden, dass zunächst einmal ein Wohnraumangebot geschaffen werden muss, bei dem die BewohnerInnen sehen, dass es auch eine hohe Lebensqualität mit sich bringt und auch Vorteile gegenüber der klassischen Einfamilienhaussiedlung aufweist. (Experteninterview 1 2021; Experteninterview 2 2021)

Expertin 3 hat bezüglich der Neuausweisung von Bauland keine konkreten Handlungsempfehlungen bzw. verweist auf keine planungsrechtlichen Instrumente, welche die Kommunen anwenden sollen. Sie betont aber, dass es wichtig ist, dass sich die Gemeinden intensiv mit den vorhandenen Potentialflächen im eigenen Siedlungsbereich auseinandersetzen. Vor allem vor dem Hintergrund des Demographischen Wandels und der Flächensparoffensive, ist es essentiell, dass möglichst wenig neue Flächen im Außenbereich ausgewiesen werden und verhindert wird, dass die Dichte weiter abnimmt. „Natürlich spielt hier auch das Baugebot mit rein, dass man natürlich verankern kann, aber inwieweit das zu Erfolg führt, kann ich jetzt nicht so genau quantifizieren“, meint Expertin 3 (Experteninterview 3 2021). Dem Eindruck der vorherigen beiden Experteninterviews nach, ist ein vertraglich geregeltes Baugebot im Rahmen des Erwerbsmodells unumgänglich für die Gemeinden, damit gewährleistet ist, dass es zu einer zeitnahen Bebauung kommt (Experteninterview 1 2021; Experteninterview 2 2021). Expertin 3 erwähnt an dieser Stelle aber einen weiteren sehr interessanten Aspekt und spricht davon, dass es in ihren Augen sehr wichtig ist, dass bei neu ausgewiesenen Wohnbaugebieten darauf geachtet wird, dass diese „nicht zu einförmig ausgelegt (sind). Also dass man jetzt nicht nur Einfamilienhäuser mit Zielgruppe junge Familien plant“ (Experteninterview 3 2021). Denn ein entscheidendes Problem ist, dass solche Quartiere dann alle parallel altern (Experteninterview 3 2021). Dies ist ein sehr wesentlicher Punkt für eine nachhaltige Kommunalplanung, um zu verhindern, dass Probleme von Einfamilienhaussiedlungen wie denen der 60er und 70er Jahre, die unter 2.4.1 kurz beschrieben werden, auftreten. Durch eine gute Durchmischung der neuen Baugebiete, wird einer solchen Entwicklung vorgebeugt und verhindert, dass diese eines Tage untergenutzt sind oder es gar zu Leerständen kommt. Expertin 3 fügt an, dass man „z.B. barrierefreie Wohnungen schon von Anfang an mit reinplant“, damit sich solche Baugebiete auch automatisch besser für ältere Teile der Bevölkerung eignen und für diese attraktiver

werden (Experteninterview 3 2021). Außerdem spricht Expertin 3 unter den Stichwörtern „gegenseitige Hilfe und Unterstützung“ von den möglichen Synergieeffekten, die sich durch eine solche Durchmischung in einer Wohnsiedlung ergeben können und somit einen Mehrwert für die Bewohnerinnen schaffen.

Für die zukünftige Neuausweisung sieht Expertin 3 neben dem Erwerbsmodell der Gemeinden, welches „das meist angewandte Modell der Kommunen ist“ auch noch „Genossenschaften und sonstige Modelle, die es in dem Zusammenhang sonst auch gibt“ (Experteninterview 3 2021). Dies ist nach Aussage von Expertin 3 aber sehr allgemein und trifft nicht nur auf den Chiemgau zu. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt auch die Kommune Amerang wie im Gespräch mit Experten 2 deutlich geworden ist (vgl. Kapitel 3.2.3). Jedoch erwirbt in diesem Fall zuerst die Gemeinde Amerang die Grundstücke und veräußert sie dann an die gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften weiter. Es handelt sich dabei auch um ein Erwerbsmodell (Experteninterview 2 2021). Expertin 3 sieht die Anwendung eines Grundsatzbeschlusses in den Gemeinden als sehr sinnvoll an, nicht nur zwangsläufig zur Wohnbaulandausweisung, sondern auch generell, um als Kommune eine klar definierte, nachhaltige Ortsentwicklung zu erreichen. Durch einen Grundsatzbeschluss kann es vor allem zu einer effizienteren Arbeit im Gemeinderat kommen, da nicht immer wieder grundlegende Themen neu aufgearbeitet werden müssen, da diese eindeutig und transparent definiert sind und man sich so mehr auf die wesentlichen, aktuell relevanten Themen fokussieren kann. (Experteninterview 3 2021)

3.4 Auswertung der Ergebnisse

Wie in der Einleitung unter 1.3 bereits kurz beschrieben, zeigt die E-Mail-Umfrage, dass in der Mehrheit der Kommunen des Chiemgaus das Thema der Baulandhortung durchaus eine Rolle spielt und in den Gemeinden zum Teil eine Vielzahl an Baulücken zurückgehalten werden, die für eine sofortige Wohnbebauung zur Verfügung stehen könnten (vgl. E-Mail-Umfrage 2021). Nur die wenigsten Kommunen haben jedoch einen genauen, quantifizierbaren Überblick über die vorhandenen Innenentwicklungspotentiale. Wie im Gespräch mit Expertin 3 deutlich wird, ist das in vielen kleineren Kommunen auch nicht zwangsläufig ein Problem, wenn der/die BürgermeisterIn und Gemeinderäte gut vernetzt sind und wissen welchen BürgerInnen die jeweiligen Potentialflächen gehören. Für eine nachhaltige, bedarfsorientierte Ortsentwicklung ist dies aber nicht von Vorteil, da der Wissenstransfer in der Gemeindeverwaltung erschwert wird, wenn nur eine Hand von Personen über solche Informationen verfügt. Besonders, wenn es z.B. zu einem Wechsel der Führungspositionen in der Gemeindeverwaltung in Folge von Kommunalwahlen, Renteneintritt, etc. kommt, kann dies ein Problem darstellen. (Experteninterview 3 2021)

Die Analyse der Innenentwicklungspotentiale der Gemeinde Seeon-Seebruck verdeutlicht, um was für ein Flächenausmaß es sich bei den vorhandenen Baulücken zum Teil handelt. Mit 74 Baulücken im Gemeindegebiet, die sich auf eine Gesamtfläche von circa neun Hektar belaufen, könnten in der Gemeinde knapp dreiviertel des Wohnbauflächenbedarfs bis 2035 gestillt werden. Eine vom Planungsbüro Salm & Stegen Geographen und Stadtplaner durchgeführte Untersuchung zu den Innenentwicklungspotentialen der Kommunen des Ökomodells Aichtal bestätigt in einigen Gemeinden ähnlich hohe Innenentwicklungspotentiale für Wohnbauflächen. Die Gemeinde Bergen verfügt über knapp 6,2 Hektar-, Grabenstätt über knapp 4,6 Hektar-, Marquartstein über knapp 7,6 Hektar-, Übersee über knapp 6,3 Hektar- und Unterwössen über knapp 8 Hektar an Innenentwicklungspotentialen für Wohnbauflächen nach §§ 30, 34 BauGB (Salm und Stegen Geographen und Stadtplaner 2021).

In den Gesprächen mit den beiden Bauamtsleitern zeigt sich, dass die Kommunen den Kontakt mit den GrundstückseigentümerInnen von Baulücken suchen und auch in der Vergangenheit regelmäßig gesucht haben, jedoch meistens ohne Erfolg, da ihnen die rechtlichen Möglichkeiten für eine flächendeckende Aktivierung dieser Potentialflächen bislang fehlen. Beide Interviews verdeutlichten, dass die GrundstückseigentümerInnen die Flächen meistens für die Kinder oder Enkelkinder zurückhalten oder sie als Wertanlage sehen und deshalb kein

Interesse an einer Veräußerung haben. Expertin 3 spricht auch davon, dass vor allem die 'Enkelgrundstücke' am häufigsten der Grund für eine Zurückhaltung von Wohnbauland in Bayern sind. Die unter 2.4.3 beschriebenen Maßnahmen und Instrumente zur Aktivierung von Baulücken, die im Rahmen des Baugesetzbuches den Gemeinden zur Verfügung stehen, sind in den Augen der beiden Bauamtsleitern nicht von großem Nutzen für die Kommunen. Dies bestätigt auch Expertin 3 im Gespräch, dass es aktuell im Rahmen des Baugesetzbuches keine weitreichenden Instrumente zur Aktivierung von Baulücken gibt, die Gemeinden anwenden können. Die Anwendung möglicher Instrumente zur Aktivierung, wie z.B. das Baugebot nach § 176 BauGB, sind äußerst kompliziert und immer nur im Einzelfall zu verwenden. Das Baugebot ist z.B. mit einem hohen verfahrenstechnischen Aufwand und Risiko für die Gemeinde verbunden und kann nicht für eine flächendeckende Aktivierungsstrategie von Baulücken verwendet werden. Wie Experte 1 im Gespräch auch hervorhebt, ist auch die Anwendbarkeit nur in wenigen Fällen gegeben, da die objektive Zumutbarkeit des Vorhabens nur selten gegeben ist. Hinzukommend ist die Verwendung des Verfahrens äußerst schwierig für die Gemeinde zu begründen, da sie darlegen muss, wieso genau diese/r EigentümerIn nun per Bescheid dazu verpflichtet wird, sein Grundstück entsprechend der Festsetzungen des B-Plans zu bebauen (vgl. 2.4.3).

Die Aufhebung des B-Plans spielt in der Kommunalplanung aufgrund seiner radikalen Herangehensweise keine Rolle. Vor allem in kleinen Gemeinden birgt dieses Instrumentarium mehr Nachteile und Konfliktpotentiale, als dass es einen Nutzen für die städtebaulichen Ziele der Kommune hat. Auch dieses Verfahren ist nur auf Einzelfälle anwendbar und eignet sich somit auch nicht für eine flächendeckende Aktivierungsstrategie seitens der Gemeinde. Außerdem wird dieses Instrumentarium vor allem in ländlichen Kommunen den Unmut einiger BürgerInnen auf sich ziehen und somit die Fronten zwischen GrundstückseigentümerInnen und Gemeinde nur weiter verhärten, wodurch die Aktivierung von Baulücken zusätzlich erschwert wird.

Auch das allgemeine und besondere Vorkaufsrecht bietet bislang für die Gemeinden keine Möglichkeit, um flächendeckend Bauland zu aktivieren. Hier liegt es ebenfalls vor allem an der umständlichen und teils noch unklaren Begründung des Verfahrens für die Kommunen. Das Vorkaufsrecht eignet sich auch insofern nicht für eine flächendeckende Aktivierungsstrategie, da das Verfahren für jede Baulücke einzeln durchgeführt werden muss. Der kurze Zeitraum von zwei Monaten ab Mitteilung des Kaufvertrags, erschwert zusätzlich die Durchführung aus Sicht der Gemeinden. Vor allem im Chiemgau, wo die Bodenpreise in den letzten Jahren stark

gestiegen sind, werden kaum Baulücken veräußert, da sie eine attraktive und sichere Wertanlage darstellen. Dadurch ist das Vorkaufsrecht ohnehin hinfällig. Hinzukommend muss die Gemeinde in der Lage sein, falls ein Grundstück veräußert wird, die am Markt erzielten Bodenpreise finanzieren zu können. Dies stellt bei den extrem hohen Bodenpreisen die meisten Kommunen vor ein Problem. Auch wenn ein Vorteil dieses Verfahrens ist, dass es anders wie das Baugebot oder die Aufhebung eines B-Plans, kein so radikales städtebauliches Instrumentarium ist, findet es aufgrund der Unklarheiten in der Verfahrensbegründung durch die Gemeinden, bislang nur wenig Anwendung. Wie vom Bayrischen Gemeindetag gefordert, könnte durch eine Klarstellung im BauGB jedoch der Vorrang der Innenentwicklung und damit verbunden die Aktivierung von Brachflächen als ein Gemeinwohlbelang erklärt werden. Dadurch könnte zukünftig eine Anwendung des Vorkaufsrechts für viele Kommunen mit hohem Siedlungsdruck und einer Vielzahl an Baulücken deutlich einfacher begründet werden (Bayrischer Gemeindetag 2018, S. 8). Ein weiterer Vorteil des Vorkaufsrechts ist, dass es durch die ursprünglichen KäuferInnen abgewendet werden kann, wenn diese sich dazu verpflichten, die von der vorkaufsberechtigten Gemeinde gewünschten städtebaulichen Zielsetzungen umzusetzen (vgl. 2.4.3). Das Instrumentarium ist dadurch wesentlich kompromissbereiter als das Baugebot oder die Aufhebung des B-Plans, wodurch es auch in der Anwendung attraktiver für die Gemeinden wird. Wenn es beim Vorkaufsrecht zu einer Anpassung des Baugesetzbuches kommen sollte, wie es der Bayrische Gemeindetag fordert, dann könnte dieses formelle Instrument in Zukunft durchaus eine Option für manche Gemeinden darstellen. Auch wenn es nur dazu dient, Druck auf die möglichen KäuferInnen auszuüben und diese sich dazu verpflichten, die städtebaulichen Ziele der Gemeinde auf dem Grundstück umzusetzen, wäre den Gemeinden damit bereits geholfen.

In den Gesprächen mit den Bauamtsleitern wird deutlich, dass vor allem in so kleinen ländlichen Kommunen vermehrt versucht wird auf Dialog mit den BürgerInnen zu setzen und man nicht mit radikalen städtebaulichen Instrumentarien, die noch dazu äußerst komplex in ihrer Anwendung und Begründung sind, eine Bebauung erzwingen möchte. Die Experteninterviews bestätigen, dass die formellen städtebaulichen Maßnahmen, die im Rahmen des Baugesetzbuches zur Aktivierung von Baulücken bereitstehen, aus den in der Theorie unter 2.4.3 beschriebenen und gerade nochmal kurz aufgegriffenen Gründen keine Anwendung in den beiden untersuchten Gemeinden des Chiemgaus finden. Viel mehr versuchen die Kommunen über informelle Maßnahmen wie dem Dialog mit den GrundstückseigentümerInnen eine Aktivierung dieser Flächen zu erreichen. Expertin 3 sieht

diesen Ansatz aus Sicht der höheren Landesplanungsbehörde auch als äußerst sinnvoll für die ländlichen Kommunen an und verweist auch auf die Verwendung der Flächenmanagement-Datenbank. Zum einen um einen genauen Überblick über die vorhandenen Innenentwicklungspotentiale zu erhalten und zum anderen um eine einfachere BürgerInnenansprache durch die vorgefertigten Anschreiben zu ermöglichen. Beide Bauamtsleiter sind der Meinung, dass es wichtig ist, mit den GrundstückseigentümerInnen in engem Kontakt zu stehen, um mögliche Baulücken mobilisieren zu können. Die Flächenmanagement-Datenbank findet hierbei aber, wie zuvor schon unter 2.4.1 herausgearbeitet, bislang kaum Anwendung – auch nicht in den Kommunen des Chiemgaus.

Wie Experte 1 im Gespräch betont, steht man mit den älteren GrundstückseigentümerInnen im guten Austausch, auch wenn hier oftmals noch die Kinder oder Enkelkinder eine erfolgreiche Verhandlung aus Gemeindesicht unterbinden. Trotzdem scheint dies eine Basis zu sein, auf der man als Kommune für die Zukunft aufbauen kann und beratend tätig werden kann. Denn viele Leute machen sich oftmals gar keine Gedanken zu dem brachliegenden Grundstück und sind sich dessen gar nicht bewusst, welchen Mehrwert dies für die Gemeinde und das Allgemeinwohl haben könnte. Dies ist ein Ansatzpunkt, den die Kommunen weiterhin verfolgen sollten, da vor allem ältere BewohnerInnen, die meistens auch schon finanziell gut abgesichert sind, seit Jahren in der Gemeinde leben und deshalb auch eng mit dieser verbunden sind, einfacher von einer Veräußerung zu überzeugen sind, wenn die Gemeinde darlegt, welcher Nutzen für das Gemeinwohl aus der Bebauung des Grundstücks gezogen werden könnte. Dies sieht auch Expertin 3 als einen essentiellen Punkt an, dass man in der Bevölkerung ein Bewusstsein dafür schafft, wozu eine Baulücke alles dienen könnte und inwieweit es der Gemeinde und deren Bevölkerung weiterhelfen kann, wenn die Baulücke geschlossen wird.

Ein weiterer wichtiger Ansatzpunkt ist, wenn der notwendige Wohnraum für die immer weiter alternde Bevölkerung geschaffen wird und dieser somit eine lebenswerte Alternative zu ihrem jetzigen Wohnraum geboten wird. Dies ist in Seon-Seebruck aktuell mit dem beschriebenen Projekt für Mehrgenerationen- und betreutem Wohnen der Fall. Solche Projekte sollen zukünftig noch stärker in den Fokus rücken, um der sich ändernden Bevölkerungsstruktur gerecht zu werden. Wenn es die Gemeinden also in Zukunft schaffen, alternative Wohnformen zum Einfamilienhaus im Gemeindegebiet bereitzustellen, die den Bedürfnissen der alternden Bevölkerung gerecht werden, dann könnten zunehmend Einfamilienhäuser, die für ein älteres Ehepaar oder zum Teil bereits verwitwete Personen mit einem immensen Instandhaltungsaufwand verbunden sind, für junge Familien frei werden. Dies wäre vor allem

in Anbetracht der Flächensparoffensive und der Klimaziele der Bundesregierung eine äußerst attraktive Lösung, da dadurch der Flächenverbrauch stark reduziert werden könnte. Man kann somit zwar keine Baulücken schließen, aber den oft untergenutzten Häuserbestand besser auslasten. Dadurch benötigt man auch weniger neues Bauland, um den Wohnraumbedarf zu decken, da es sich bei den alternativen Wohnformen für eine alternde Gesellschaft, um kompaktere Baukörper handelt, die weniger Fläche verbrauchen als eine Einfamilienhausbebauung.

Die Veräußerung von Baulücken an InvestorInnen oder ProjektentwicklerInnen ist ein weiterer Punkt an dem die Gemeinde versuchen kann Zugriff auf Bauflächen zu erlangen. Aufgrund der hohen Bodenpreise, die mittlerweile zu bezahlen sind, benötigen die KäuferInnen oftmals eine Änderung des B-Plans, da sie mehr Baurecht benötigen, um eine höhere wirtschaftliche Rentabilität zu erzielen (vgl. 3.1.3). Experte 1 hat im Gespräch hervorgehoben, wie die Gemeinde Seon-Seebruck in solchen Situationen versucht auch einen Teil der Baufläche für die Kommune zu sichern, um bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Wenn beispielsweise BauträgerInnen eine Baulücke erwerben, ersuchen sie oft die Gemeinde den B-Plan zu ändern, um mehr Baurecht zu schaffen, damit sie eine höhere Rendite erzielen können. Dies bietet dann eine Chance für die Gemeinde auch Zugriff auf Teile der Baufläche zu bekommen, indem sie diesem Wunsch nur nachkommt, wenn ihr ein Teil der Grundstücksflächen vertraglich zugesichert wird. Hinzukommend kann die Gemeinde versuchen, dass sie vertragliche Regelungen, wie z.B. eine Zweitwohnungsbeschränkung oder eine Veräußerungsbeschränkung der entstehenden Wohneinheiten, wie es Experte 1 unter 3.1.3 für Seon-Seebruck vorgestellt hat, festsetzt und somit den Wohnraumbedarf für die lokale Bevölkerung sichert. Dies stellt sowohl für größere bereits gewidmete- als auch noch ungewidmete Flächen einen wesentlichen Ansatzpunkt aus kommunaler Sicht dar. Bei Neuwidmungen kommt dann eben das bereits beschriebene Zwischenerwerbsmodell oder Vertragsmodell zum Einsatz. Dies bestätigen auch beide Bauamtsleiter, dass dies die gängige Vorgehensweise bei Neuausweisungen von Wohnbauland ist. Expertin 3 spricht auch davon, dass diese Verfahren aktuell die meiste Anwendung in Bayern finden, da dies auch die einzige Möglichkeit ist, wie die Gemeinde wenigstens Teile der Fläche für sich beanspruchen kann und dafür sorgen kann, dass sie einer zeitnahen Bebauung zugeführt werden, um somit ihrem Zweck der Wohnraumschaffung gerecht zu werden. Nachdem in Deutschland die Bauleitplanung eine Angebotsplanung ist, gibt es nach § 9 BauGB keine Festsetzungsmöglichkeiten für eine Bauverpflichtung. Eine Festsetzung zur Bauverpflichtung nach § 9 BauGB würde demnach dem Prinzip einer

Angebotsplanung widersprechen. Deshalb sind die Zwischenerwerbs- und Vertragsmodelle aktuell der erfolgversprechendste Ansatz für die Gemeinden, um wenigstens eine privatrechtlich vertraglich geregelte Bauverpflichtung zu erlassen.

Wie in den Gesprächen mit den beiden Bauamtsleitern klar wird, hat die Gemeinde jedoch weiterhin keine Zugriffsmöglichkeit auf den Grundstücksteil, der den EigentümerInnen zusteht. Denn die EigentümerInnen sind in der Regel nur gesprächsbereit, wenn ihnen ein Teil des Grundstücks ohne Bauverpflichtung zugesichert wird, dass sie dieses beispielsweise für ihre Kinder oder Enkelkinder zurückhalten können. Für die Kommunen ist dies jedoch trotzdem ein reizvoller Ansatz, da sie so immerhin 50 % der Fläche oder je nach Verhandlung sogar einen höheren prozentualen Anteil selbst erwerben können und zeitnah einer Bebauung zuführen können. Außerdem können sie über das selbsterworbene Bauland Einfluss auf die Boden- und Mietpreise nehmen und einfacher bezahlbaren Wohnraum für die lokale Bevölkerung schaffen. Hierbei könnte es sich aber auch um einen Entwicklungsprozess handeln, dass Gemeinden es zukünftig schaffen bei den Verhandlungen auch auf den Grundstücksteilen, die den EigentümerInnen zustehen, eine vertragliche Bauverpflichtung aufzuerlegen. Dies ist nach Experte 1 auch der Wunsch auf lange Sicht (Experteninterview 1 2021). Wenn dies einmal in künftigen Verhandlungen funktioniert, könnte es sich mit der Zeit zum gängigen Vorgehen etablieren und die Kommunen könnten beispielsweise festlegen, dass sie Bauland nur noch ausweisen, wenn es zu einer generellen vertraglichen Bauverpflichtung für die gesamte Grundstücksfläche kommt.

Die Kommune Amerang verfügt zusätzlich über einen Grundsatzbeschluss zur Wohnbaulandausweisung. Die Gemeinde hat dadurch klar definiert unter welchen Bedingungen sie zukünftig nur noch Wohnbauland ausweist und erspart sich dadurch auch viele Verhandlungen mit GrundstückseigentümerInnen, die über potentielles Wohnbauland verfügen, da die Rahmenbedingungen durch den Grundsatzbeschluss klar vorgegeben sind und eingehalten werden müssen. Eine Ungleichbehandlung von GrundstückseigentümerInnen in den Verhandlungen ist damit auch ausgeschlossen und die Gemeinde beugt somit direkt möglichen Rechtsstreitigkeiten vor. Amerang hat sich, wie zuvor unter 3.2.3 beschrieben, darauf festgelegt, dass in Zukunft keine Neubaugebiete mehr mit reinen Einfamilienhausbebauungen ausgewiesen werden. Nur noch maximal 50 % der Fläche darf für Einfamilienhausbebauungen zur Verfügung stehen. Dadurch forciert die Gemeinde, dass dichter bebaute Wohnformen im Gemeindegebiet Einzug finden, damit der Flächenverbrauch zukünftig reduziert wird und zeitgleich der hohe Wohnraumbedarf der Bevölkerung gestillt

wird. Hinzukommend sind kompaktere Wohnformen mit Mehrfamilienhäusern oder aber auch Geschosswohnungsbauten günstiger zu finanzieren, da vor allem die hohen Bodenpreise nicht mehr so stark ins Gewicht fallen. Somit wird Wohnraum wieder für größere Teile der Bevölkerung finanzierbar.

Bei diesem Punkt sind sich auch alle drei GesprächspartnerInnen einig, dass es in der Zukunft zu einer Veränderung der Wohnformen kommen muss und dass die Einfamilienhausbebauungen, die immer noch die beliebteste Wohnform in der deutschen Bevölkerung darstellen, immer weiter zurückgehen müssen, um die Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung und Länder einzuhalten. Auch in den jungen Bevölkerungsteilen ist der Wunsch nach einem Eigenheim im Grünen immer noch stark verwurzelt (Steffens 2021, S. 17). Es handelt sich dabei um einen Prozess, der auch eine gewisse Zeit andauern kann, da die Leute erst von anderen Wohnformen überzeugt werden müssen und mögliche Vorteile dieser eventuell nicht sofort erkennen. Deshalb spricht Expertin 3 auch davon, dass es wichtig ist, dass die Gemeinden mutig sind und in zukünftigen Wohnbauprojekten auch neue Wohnformen umsetzen. Die BürgerInnen können so anhand von erfolgreich umgesetzten Projekten einfacher die Vorteile neuer, kompakterer Wohnformen sehen und die vorhandenen Ängste und Zweifel können der Bevölkerung auch etwas genommen werden. Dies wird wichtig sein in den nächsten Jahren, um ein Umdenken in der Bevölkerung voranzutreiben, damit die Einfamilienhausbebauung nicht mehr als selbstverständlich angesehen wird, sondern besten Falls als eine Ausnahme. Dies hätte vor allem zu Folge, dass in Zukunft weniger Bauland benötigt wird und dementsprechend die Kommunen auch weniger Bauland mobilisieren müssen. Die Aussage von Experten 2 hierzu macht aber Mut, dass sich dieser Wandlungsprozess in der Gesellschaft auch schneller vollziehen kann, da das Beispiel Amerang zeigt, dass sich hier innerhalb eines Jahres die Wohnraumnachfrage von reinen Einfamilienhäusern hin zu Doppel- und Reihenhäusern stark gewandelt hat. Dies bestätigt auch die Meinung von Expertin 3, dass es wichtig ist, der Bevölkerung anhand von vollendeten Projekten zu zeigen, dass auch diese Wohnformen äußerst attraktiv sind. Je mehr es dann Reihenhäuser oder Geschosswohnungsbauten gibt, desto stärker werden sich diese Wohnformen in den Köpfen der Bevölkerung festsetzen und zur Normalität werden.

Wie durch die E-Mail-Befragung schon festgestellt wurde, spielt in den meisten Kommunen des Chiemgaus das Thema der Baulandhortung durchaus eine große Rolle. Die Gemeinde Seon-Seebruck beispielsweise verdeutlicht, um welches Flächenausmaß an Innentwicklungspotentialen es sich zum Teil handelt und wie viel Wohnbauflächenbedarf

damit gedeckt werden könnte. Die Analyse der vorhandenen Instrumente zur Baulandmobilisierung im BauGB ergibt, dass diese äußerst komplex in ihrer Anwendung sind und der damit verbundenen Verfahrensaufwand sich vor allem für kleine ländliche Kommunen nicht rechnet. Vor allem da sie immer nur im Einzelfall angewandt werden können, ermöglichen sie keine flächendeckende Aktivierungsstrategie für die Gemeinden. Wie zuvor beschrieben, führt die Verwendung solcher zum Teil sehr radikalen Instrumentarien zu einer weiteren 'Verhärtung der Fronten' zwischen GrundstückseigentümerInnen von Baulücken und der Gemeinde und widerspricht somit dem kommunikativen Vorgehen, das die Gemeinden verfolgen. Ein möglicher Ansatz für die Zukunft ist die Verwendung des Vorkaufsrechts, da dies kein so 'hartes' baurechtliches Instrumentarium darstellt, denn es kann jederzeit noch durch die ursprünglichen KäuferInnen abgewandt werden. Vielmehr kann es als ein mögliches Mittel zum Druckausüben fungieren. Dadurch, dass die KäuferInnen, wenn sie das Vorkaufsrecht abwenden möchten, die städtebaulichen Ziele, die die Gemeinde mit der Baulücke verfolgt hat, zeitnah umsetzen müssen, kann dadurch die Baulandhortung unterbrochen werden. Jedoch ist dieses Instrumentarium nur interessant, wenn es zu einer Grundstücksveräußerung kommen sollte.

Es ist außerdem ersichtlich geworden, dass es für die Kommunen von Vorteil ist, wenn sie genau über die vorhandenen Innenentwicklungspotentiale Bescheid wissen. Sowohl über die Grundstücksgrößen und den Wohnraumbedarf, den man damit decken könnte, als auch die Besitzverhältnisse, da die Gemeinde dann im Falle einer Veräußerung schneller agieren kann. Vor allem, wenn es sich um eine größere Anzahl an Baulücken im gesamten Gemeindegebiet handelt, wie beispielsweise in Seon-Seebruck, wäre eine genaue Übersicht der Innenentwicklungspotentiale und wer die EigentümerInnen sind äußerst nützlich für die zukünftige Wohnraumplanung der Gemeinde. Auch eine mögliche Ausübung des Vorkaufsrechts beispielsweise, wäre dann aus Sicht der Kommune einfacher umzusetzen. Bisher scheint aber nur der enge, regelmäßige Kontakt mit den EigentümerInnen eine Option für die Gemeinden darzustellen. Hierbei ist darauf zu hoffen, wie im Beispiel von Amerang, dass GrundstückseigentümerInnen ihre Baulücken an die Gemeinde abtreten, wenn ersichtlich wird, dass sie damit etwas zum Gemeinwohl der Bevölkerung beitragen können.

Für die Neuausweisung von Bauland ist das Erwerbs- und Vertragsmodell aus Gemeindesicht weiterhin unerlässlich und bietet die beste Chance, dass die Kommune selbst an Bauflächen kommt und diese weiterveräußern kann. Nur so kann sie dafür sorgen, dass nachhaltig ausreichend bezahlbarer Wohnraum für die lokale Bevölkerung entsteht. Hinzukommend

haben die Gemeinden dadurch direkten Einfluss darauf, welche Art von Wohnraum geschaffen wird. Durch die Fassung eines Grundsatzbeschlusses zur Wohnbaulandausweisung können Kommunen zusätzlich die Rahmenbedingungen für künftige Verhandlungen mit GrundstückseigentümerInnen von potentielltem Bauland festlegen und für mehr Transparenz sorgen. Außerdem können sie, wie das Beispiel der Kommune Amerang zeigt, klar definieren, welche Art von Bebauungen anteilig an der Grundstücksfläche entstehen sollen. Durch den Grundsatzbeschluss kann sich kein EigentümerIn benachteiligt fühlen und die Gemeinde befindet sich im rechtlichen Rahmen, was auch ein sehr entscheidender Punkt ist. Hierfür muss diese natürlich den Grundsatzbeschluss, wie beispielsweise die Kommune Amerang, zusammen mit Juristen anfertigen lassen, damit dieser auch in seiner Gesamtheit rechtens ist und die städtebaulichen Ziele der Gemeinde verfolgt.

3.5 Vergleich zur österreichischen Raumordnung

3.5.1 Aufbau der österreichischen Raumordnung

In Österreich ist die Raumordnung auf die drei Ebenen des Bundes, der neun Länder sowie der Gemeinden aufgeteilt (Gruber et al. 2018, S. 65). Der Bund verfügt über keine grundlegenden Raumplanungskompetenzen, kann aber für einzelne, thematisch ähnliche Fach- bzw. Sektoralplanungen verbindliche Planungsinstrumente erstellen. Jedoch nur für Sachbereiche, für die der Bund laut dem Bundes-Verfassungsgesetz auch die Befugnis hat und zuständig ist. Mittels der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), die einen wichtigen koordinativen Ausschuss für die österreichische Raumordnung darstellt, kann der Bund gewissermaßen – ebenso wie Länder und Gemeinden – mit der Erarbeitung, Weiterführung und Konkretisierung des Österreichischen Raumentwicklungskonzepts (ÖREK) Einfluss auf die Raumordnung nehmen. Auch wenn dieses nicht verbindlich ist und nur als Empfehlung gilt, hat es dennoch ein sehr hohes Ansehen und Stellenwert für die Raumplanung in Österreich (Gruber et al. 2018, S. 66; ÖROK 2021). Wesentlich für die Gesetzgebung der Raumordnung sind aber die neun Bundesländer, die diese mit ihren eigenen Landes-Raumplanungs-/Raumordnungsgesetzen für das Land und die Gemeinden regeln und in diesen die Instrumente der überörtlichen Raumplanung vorgeben (Ausnahme Wien) (Schimak 2017b, S. 10; Gruber et al. 2018, S. 91). Generell wird in den Ländern, wieder mit Ausnahme Wiens, zwischen der überörtlichen und örtlichen Raumplanung differenziert (Gruber et al. 2018, S. 88). Die örtliche Planung ist in Österreich Aufgabe der Kommunen. Alle weiteren Aufgabenfelder im Rahmen der Raumordnung, die außerhalb der Gemeindegrenzen anfallen, obliegen den Ländern. Die überörtliche Planungsebene wird in den einzelnen Bundesländern noch zur weiteren Spezifizierung in die regionale Ebene untergliedert, wofür es noch weitere regionale Entwicklungsprogramme gibt. Diese entstehen durch Verordnung auf Basis der Vorgaben des jeweiligen Landes-Raumplanungs-/Raumordnungsgesetzes (Schimak 2017a, S. 12). Die Planungsebenen stehen auch in Österreich in einem hierarchischen Gegenstromprinzip zueinander. Also müssen sich die Kommunen mit ihrer örtlichen Planung auch an die Vorgaben nach Art. 118 Abs. 4 B-VG im Rahmen der Gesetze und Verordnungen von Bund und Länder halten. Dementsprechend haben verordnete überörtliche Raumpläne, solange laut Bundesverfassung deren Thema im Aufgabenbereich des Landes liegt, eine direkte rechtliche Bindewirkung für die jeweiligen Gemeinden. Das bedeutet, dass örtliche Raumpläne wie z.B.

Flächenwidmungspläne gesetzeswidrig sind, wenn sie den geltenden überörtlichen Raumordnungsprogrammen widersprechen (Gruber et al. 2018, S. 65; S. 89).

Nachdem im Gegensatz zu Deutschland die einzelnen Länder für die Gesetzgebung in der Raumordnung zuständig sind und die verwendeten Instrumente der übergeordneten Raumordnung selbst festlegen können, unterscheiden sich diese dementsprechend in den verschiedenen Ländern. Dies liegt auch daran, dass die Rahmenbedingungen in den einzelnen Ländern unterschiedlich sind und es deshalb auch verschiedenen Gründe, wie z.B. die Unterbindung weiterer Zersiedlung der Siedlungskörper oder die Dämpfung der Bodenpreise, für die Notwendigkeit von baulandmobilisierenden Maßnahmen gibt (Doan 2019, S. 82). Aufgrund der geographischen Nähe des Untersuchungsraums Chiemgau zum Salzburger Land sowie der dort ebenso vorhandenen Problematik der Baulandhortung, werden im Folgenden die raumplanerischen Vorgaben des Landes Salzburg und die damit verbundenen Instrumente zur Baulandmobilisierung untersucht und im Anschluss mit den bisher erarbeiteten Ergebnissen im Chiemgau verglichen. (Banko und Weiß 2016, 23)

3.5.2 Baulandmobilisierung im Salzburger Land

Ähnlich wie in Deutschland, handelt es sich in Österreich bei der Widmung von Bauland bislang um eine Angebotsplanung, wodurch es nicht möglich ist, eine generelle Bauverpflichtung im Rahmen der B-Plan Aufstellung zu erlassen. Es gibt jedoch in den letzten Jahren immer mehr Bestrebungen in den einzelnen Bundesländern zur Baulandmobilisierung. Es handelt sich dabei sowohl um öffentlich-rechtliche- sowie vertragsrechtliche Maßnahmen und Instrumente als auch informelle Maßnahmen, die vor allem dazu dienen sollen, das Bewusstsein in der Bevölkerung für die Thematik zu schärfen. (Gruber et al. 2018, S. 117)

Die wesentlichen formellen Maßnahmen und Instrumente zur Baulandmobilisierung, die in den Bundesländern eingesetzt werden, sind die Vertragsraumordnung, die Befristung von Bauland, das Einheben von Erhaltungs- und Erschließungsbeiträgen (Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag in Salzburg), die Baulandbeschaffung und die Baulandumlegung. Im Salzburger Land finden all diese baulandmobilisierenden Maßnahmen Anwendung im Raumordnungsrecht. Im Folgenden werden die einzelnen Maßnahmen kurz vorgestellt. Auf die Baulandumlegung wird nicht genauer eingegangen, da diese wie in den Kapiteln 2.1.5 und 2.1.6 bereits beschrieben, auch in Bayern angewandt wird und sich die beiden Instrumente in der Anwendung nicht allzu sehr unterscheiden. Hinzukommend sind die baulandmobilisierenden Wirkungen dieser

Maßnahme für kleine Kommunen meist nicht so weitreichend wie bei den im folgenden beschriebenen Instrumentarien.

Vertragsraumordnung

Eine wesentliche Maßnahme zur Baulandmobilisierung ist die Vertragsraumordnung, mittels derer privatrechtliche Vereinbarungen zwischen den Gemeinden und GrundstückseigentümerInnen geschlossen werden können. Dieses Instrumentarium findet in allen Bundesländern `oft` bis `sehr oft` Anwendung, wie eine Befragung unter österreichischen RaumplanungsexpertInnen aller Bundesländer ergeben hat (Doan 2019, S. 84 f.). Ein Vorteil dabei ist, dass die privatrechtlichen Abmachungen deutlich flexibler in ihrer Gestaltung sind als hoheitliche Planungsmaßnahmen. Die Anwendung solcher privatrechtlichen Verträge findet zum einem vor einer Baulandwidmung, wenn die Gemeinde nicht in Besitz des Grundstückes ist – und zum anderen vor dem Verkauf von Grundstücken, wenn die Kommune Grundstückseigentümerin ist, statt. Außerdem kann es auch teilweise bei einer Änderung eines B-Plans Anwendung finden (Kanonier 2020, S. 123). Durch die Vertragsraumordnung können die GrundstückseigentümerInnen dazu verpflichtet werden, bestimmte vertragliche Vorgaben auf ihrem Grundstück umzusetzen. Ein entscheidender Punkt dabei ist die „widmungskonforme Bebauung innerhalb einer bestimmten Frist“, sogenannte Verwendungsverträge (Gruber et al. 2018, S. 118). Diese dienen also dazu, dass die Grundstücke zeitnah durch die EigentümerInnen der geplanten Bebauung zugeführt werden, damit der geplante Wohnraum geschaffen – und eine kompakte Entwicklung des Siedlungskörpers erreicht wird. Aber auch andere vertragliche Regelungen, wie Überlassungsverträge bei denen Grundstücke an die Gemeinde, von ihr benannte Dritte oder für öffentliche Zwecke überlassen werden, Aufschließungs- oder Erschließungskostenverträge bei denen sich die GrundstückseigentümerInnen an den Erschließungskosten beteiligen müssen, Umlegungsverträge, die zur Optimierung der Grundstückszuschnitte dienen oder Förderverträge für sozialen Wohnbau sind eine Option. Entscheidend ist, dass die privatrechtlichen Vereinbarungen nur als ergänzendes Instrumentarium im Raumordnungsrecht dienen. Diese vertraglichen Einigungen dürfen keinen Einfluss auf die Entscheidung der Baulandwidmung nehmen, geschweige denn diese bedingen, da sonst die hoheitliche Planung `käuflich` wäre (Kanonier 2020, S. 124). Auch hier gilt wie bei den städtebaulichen Verträgen das Kopplungsgebot zu beachten (Gruber et al. 2018, S. 118 f.). Außerdem haben sie erst Gültigkeit, wenn die Baulandwidmung vollzogen ist. Dieses Instrumentarium eignet sich also hauptsächlich für Neuausweisungen von Bauland, da GrundstückseigentümerInnen, die bereits über eine Baulandwidmung verfügen oder eine

zukünftige Widmung für deren Grundstück sehr wahrscheinlich ist, keinen zusätzlichen Nutzen daraus ziehen können und in ihrem Handlungsspielraum dadurch nur eingeschränkt werden würden. Es fördert also nicht die Aktivierung vorhandener Baulücken in den Siedlungskörpern (Kanonier 2020, S. 123). Für die Neuausweisung von Bauland scheint es eine durchaus nützliche Maßnahme zu sein, da durch die privatrechtliche Vereinbarung ein klarer Rahmen bezüglich der Bebauungsfrist mit entsprechenden Sanktionen bei nicht Einhaltung festgelegt werden kann und allein die `Androhung` von Sanktionen bereits eine Bebauung bewirken kann. Dies würde auch die zuvor erwähnte häufige Anwendung in den einzelnen Bundesländern widerspiegeln. (Doan 2019, S. 84 f.; Gruber et al. 2018, S. 118 f.)

Bei Vertragsbruch bzw. Nichteinhaltung der vertraglichen Vereinbarungen, gibt es verschiedene Sanktionsmöglichkeiten, ähnlich wie bei den unter Kapitel 2.6.2 beschriebenen Zwischenerwerbs- und Vertragsmodellen. Diese müssen natürlich auch in ihrem Strafmaß und Härte verhältnismäßig sein. Eine Möglichkeit ist beispielsweise ein Rückkaufrecht durch die Gemeinde oder eine Strafzahlung durch die GrundstückseigentümerInnen (Kanonier 2020, S. 124). Jedoch werden die vereinbarten Sanktionen bei Nichteinhaltung der Vertragsinhalte oftmals nicht von den Kommunen eingeklagt, da sich diese „ungern mit Rechtsfolgen von nicht eingehaltenen Bauverpflichtungen auseinandersetzen“ (Doan 2019, S. 88). Dadurch wird die Effektivität und Wirksamkeit des planerischen Instruments zur Baulandmobilisierung natürlich geschwächt und es ist fraglich, inwieweit es wirklich zur Reduzierung von neuentstehenden Baulücken beiträgt. Hierzu konnten auch bei der Befragung der einzelnen österreichischen RaumplanungsexpertInnen keine Antwort gefunden werden, da die Umsetzung der Sanktionen bei Nichteinhaltung von Vertragsinhalten den Gemeinden obliegt. Die Länder haben hier im Normalfall somit keine Kontrollmöglichkeit. (Doan 2019, S. 88)

Befristete Baulandwidmung

Eine weitere Option zur Baulandmobilisierung ist die Befristung von Baulandwidmungen durch die Gemeinden. Im Salzburger Land wird mittlerweile jedes neu ausgewiesene Bauland befristet und im Rahmen der Widmung wird bereits die Folgewidmung festgelegt (Gruber et al. 2018, S. 120). Bei den Folgewidmungen handelt es sich nach § 29 Abs. 2 SBG ROG entweder um die Widmung vor der Neuausweisung oder „soweit die Voraussetzungen dafür vorliegen, eine andere Widmung der Nutzungsarten Grünland oder Verkehrsfläche“ (SBG ROG 2009). Die Befristung beläuft sich auf zehn Jahre und es gibt nach § 29 Abs. 3 SBG ROG die einmalige Möglichkeit, diese um fünf Jahre zu verlängern, wenn „ein rechtzeitiger Baubeginn aus nicht

von den Grundeigentümern zu vertretenden Gründen unmöglich war“ (SBG ROG 2009). Die Befristung wird auch durch eine mögliche Änderung der Baulandkategorie nicht tangiert.

Dieses Instrumentarium dient also vor allem dazu die GrundstückseigentümerInnen unter Druck zu setzen, dass sie das Grundstück zeitnah bebauen, da sie sonst ihre Baulandwidmung verlieren und einen hohen Wertverlust erfahren. Die Befristung von Bauland wird im Salzburger Land – anders als in der Steiermark z.B. – nur für Neuausweisungen verwendet. Sie hilft dementsprechend nicht der Aktivierung bereits bestehender Baulücken. (Gruber et al. 2018, S. 120)

Die generelle Befristung von neuen Baulandwidmungen, egal welcher Kategorie, ist jedoch sehr umfassend und wenig differenziert, da vor allem im Rahmen der Neuwidmung bereits die Folgewidmung festgelegt wird. Die bereits im Vorhinein beschlossene Folgewidmung bei Nichteinhaltung der Frist stellt ein wesentliches Problem dar, da die Gemeinde dadurch nicht selbst zwischen unterschiedlichen Sanktionsmaßnahmen je nach Typ von Baulandreserve wählen kann. Hinzukommend bringt die Begründung der Folgenutzung einen hohen Verwaltungsaufwand für die Gemeinde mit sich. Hierbei ist wichtig zu beachten, dass die Folgenutzung nicht als eine Art 'Strafe' für die GrundstückseigentümerInnen festgelegt wird, sondern trotzdem noch den städtebaulichen Zielen der Kommune entspricht, um nicht die eigentliche Zielsetzung des Flächensparens zu verfehlen. Des Weiteren kann die Begründung der Folgenutzung im Gemeindegebiet einen hohen verwaltungstechnischen Aufwand für die Gemeinde mit sich bringen. (Kanonier 2020, S. 126)

Die verbindliche Befristung von Bauland ist also durchaus kritisch zu sehen, da sie vor allem auch die Kommunen in ihrem Handlungsspielraum bei der Flächenwidmungsplanung einschränkt, da diese nicht mehr auf lokale und sachliche Alleinstellungsmerkmale im Rahmen der Interessensabwägung eingehen können (Kanonier 2020, S. 126). Dadurch kann die verbindliche Befristung auch kontraproduktiv für die städtebaulichen und ortsplanerischen Zielsetzungen der jeweiligen Gemeinde sein. Es könnte daher eine nützliche Option sein, die verbindlichen Baulandbefristungen auf städtebaulich besonders relevante Siedlungsbereiche wie z.B. die Siedlungsschwerpunkte nach § 25 Abs 3 Satz 4 SBG ROG zu beschränken (Kanonier 2020, S. 126). An dieser Stelle ist aber im Gegenzug auch zu erwähnen, dass eine Verpflichtung zur Anwendung baulandmobilisierender Maßnahmen durchaus entscheidend für deren Erfolg sein kann. Denn die freiwillige Anwendung solcher Instrumente durch die Kommunen funktioniert oftmals nicht, da VertreterInnen von Gemeinden in ihren Entscheidungen von verschiedenen externen Einflüssen (z.B. Beliebtheit bei BürgerInnen in

kleiner Kommune) beeinflusst werden können. Dies ergab die Befragung verschiedener RaumplanungsexpertInnen der Länder. (Doan 2019, S. 91)

Für eine bestmögliche Erreichung der ortsplanerischen Ziele, könnte es sinnvoll sein, zukünftig noch andere Sanktionsmöglichkeiten bei Nichteinhaltung der Bebauungsfrist den Gemeinden im Salzburger Land zur Verfügung zu stellen. Dadurch können diese besser auf die jeweils gegebene Situation der Baulandwidmung reagieren und gegebenenfalls zielführender im ortsplanerischen Sinne sanktionieren. Denn eine Rückwidmung zu Grünland in einem Gebiet, das sich aus städtebaulicher Sicht ideal für ein Wohnbaugebiet eignet, ist für die Gemeindeentwicklung kontraproduktiv und würde den städtebaulichen Zielen des Flächensparens, der geringeren Zersiedelung und auch der Schaffung von (bezahlbarem) Wohnraum in diesem Fall nur widersprechen. (Kanonier 2020, S. 128)

Wie im Unterkapitel Vertragsraumordnung bereits beschrieben, stellt für diesen Vorschlag jedoch bislang das Einklagen der Sanktionen durch die Gemeinden bei Nichteinhaltung der Vereinbarungen seitens der GrundstückseigentümerInnen noch häufig ein Problem dar. Hinzukommend ist anzufügen, dass die sehr großzügig ausgelegte zeitliche Befristung von zehn Jahren, mit der einmaligen Option auf Verlängerung um weitere fünf Jahre, die Frage aufwirft, inwieweit durch dieses Instrument kurz- bis mittelfristig Bauland mobilisiert werden kann. Nachdem in Salzburg erst seit 2018 alle Baulandneuausweisungen nach § 29 Abs. 2 SBG ROG zu befristen sind, kann aktuell noch keine Beurteilung zu der Effektivität und Nützlichkeit der Maßnahme gegeben werden und es sind zunächst einmal die nächsten Jahre abzuwarten, ob ein bemerkbarer positiver Effekt einsetzt. Anders als das Baugebot nach § 176 BauGB in Deutschland stellt dieses Instrumentarium aber immerhin einen flächendeckenden Ansatz zur Baulandmobilisierung dar und muss nicht immer im Einzelfall mit einem hohen Verfahrensaufwand auf ein Grundstück angewandt werden.

Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag § 77b SBG ROG

Nach § 77b SBG ROG sind die Gemeinden ermächtigt einen jährlichen Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag für „unbefristete unverbaute Baulandgrundstücke, die ab dem 1. Jänner 2018 seit mehr als fünf Jahren als Bauland der Widmungskategorien gemäß § 30 Abs 1 Z 1 bis 5 und 9 ausgewiesen sind“, zu erheben. Diese Abgabe betrifft somit reines Wohngebiet, erweitertes Wohngebiet, Kerngebiet, ländliches Kerngebiet, Dorfgebiet sowie Zweitwohnsitzgebiet. Es handelt sich also nur um Widmungskategorien, die eine Wohnfunktion umfassen und keine Gewerbe- oder Betriebsfunktion.

Abbildung 19 Tarife Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag Salzburg; eigene Darstellung nach § 77b Abs. 5 SBG ROG

Flächenausmaß	Abgabehöhe in € je volles Kalenderjahr			
	Tarif 1	Tarif 2	Tarif 3	Tarif 4
bis 500 m ²	-	-	-	-
501 m ² bis 1.000 m ²	1.400	1.260	1.120	860
1.001 m ² bis 1.700 m ²	2.800	2.520	2.240	1.720
1.701 m ² 2.400 m ²	4.200	3.780	3.360	2.580
2.401 m ² bis 3.100 m ²	5.600	5.040	4.480	3.440
je weitere angefangene 700 m ²	+ 1400	+ 1.260	+ 1.120	+ 860

Dies wird dadurch begründet, dass Wohnen ein „Grundbedürfnis des Menschen darstellt“ und aufgrund der besonderen Betroffenheit der Wohnnutzungen durch die Problematik der Baulandhortung (Salzburger Landesregierung 2009, S. 95). Ziel der jährlich zu leistenden Abgabe an die Gemeinde ist es zum einen „finanzielle Anreize zur Unterlassung der Bebauung zu vermeiden und solche zur Nutzbarmachung des Baulandes zu schaffen“ (Salzburger Landesregierung 2009, S. 94). Außerdem dient die Abgabe nach §77b Abs. 7 SBG ROG „für Zwecke der aktiven Bodenpolitik der Gemeinde sowie der Erhaltung, Erweiterung und Verbesserung von Infrastruktureinrichtungen“ (SBG ROG 2009).

Die Höhe der Abgabe bemisst sich, wie in Abbildung 19 zu sehen ist, aus dem Flächenausmaß des Baugrundes (bis 500 m² beitragsfrei) sowie der Tarifzugehörigkeit. Hier wird zwischen vier raumspezifischen Tarifen, die sich in ihrer Abgabehöhe aufgrund der Grundstückskosten in den jeweiligen Bezirken unterscheiden, differenziert (Kanonier 2020, S. 131). Generell von der Abgabe befreit sind nach § 77b Abs. 3 SBG ROG zum einen Baugrundstücke, die in Gemeindebesitz oder Besitz der Baulandsicherungsgesellschaft liegen, zum anderen GrundstückseigentümerInnen, die „schriftlich um eine entschädigungslose Rückwidmung ihrer Grundstücke in Grünland angesucht haben“ (SBG ROG 2009). Hinzukommend sind nach § 77b Abs. 4 Satz 2 SBG ROG Flächen, die dem Eigenbedarf durch die GrundstückseigentümerInnen dienen, in den ersten 15 Jahren nach der Baulandwidmung vom beitragspflichtigen Flächenausmaß befreit. Dies kann zur Folge haben, dass je nach Familienverhältnissen der jeweiligen GrundstückseigentümerInnen, die ersten Infrastruktur-Bereitstellungsbeiträge erst ab dem Jahre 2033 zu entrichten sind und kurz- bis mittelfristig die Abgabe noch gar nicht die Wirkung als mögliches Instrument zur Baulandmobilisierung ausüben kann (Kanonier 2020, S. 131). Außerdem ist zu beachten, dass auch Grundstücke die kleiner als 500 m² sind für eine nachhaltige, kompakte Siedlungsentwicklung relevant sind und zur Deckung des Wohnbedarfs dienen können. Bei diesem Instrumentarium sind diese Flächen

aber von einer möglichen Mobilisierung ausgenommen. Die Einteilung der Tarife nach Grundstücksgrößen macht durchaus Sinn, vor allem, dass die Tarife mit zunehmender Grundstücksgröße immer um den Ursprungswert ansteigen und somit ein stärkerer finanzieller Druck auf GrundstückseigentümerInnen größerer Grundstücke wirkt. Die genaue Einteilung der Grundstücksgrößen wird sicher zu Diskussionen führen, da beispielsweise GrundstückseigentümerInnen mit knapp über 1.000 m² Grundstücksfläche ebenso viel Abgaben zahlen müssen wie jemand mit 1.700 m² Grundstücksfläche. Eine kleinteiligere Gruppierung der Grundstücksgrößen, würde jedoch gleich zu wesentlich mehr Tarifen führen. Wenn die Größensprünge z.B. auf 500 m² beschränkt werden, dann gäbe es bis zur Grundstücksgröße von 5.500 m² bereits elf Tarifkategorien, was zu einer weiteren Komplexierung führen würde.

Die Einführung der Infrastruktur-Bereitstellungsabgaben führt des Weiteren zu einem Mehraufwand in der Verwaltung der Kommunen. Zum einen müssen die unbebauten Baugrundstücke zunächst erfasst und klassifiziert werden und zum anderen müssen die Rückmeldungen der GrundstückseigentümerInnen erfasst und bearbeitet werden. Die Landesregierung Salzburg plant dafür einen 60-90-minütigen zusätzlichen Arbeitsaufwand pro Grundstück für die jeweilige Gemeinde ein. (Salzburger Landtag, S. 40)

Diesen müssen die einzelnen Gemeinden somit zunächst einmal personell und damit auch finanziell leisten können. Die Salzburger Landesregierung schätzt daher insgesamt den Infrastruktur-Beitrag aufgrund des damit verbundenen Mehraufwands als „eher aufkommensschwach bis -neutral“ ein (Salzburger Landtag, S. 40).

An dieser Stelle ist noch anzuführen, dass raumordnungsgesetzliche Abgabemodelle den GrundstückseigentümerInnen immer noch die Auswahlmöglichkeit überlassen, dass sie entweder ihren Grund einer widmungskonformen Bebauung zuführen oder weiterhin die Abgaben zahlen. Damit haben letzten Endes die Zahlungsbereitschaft sowie der generelle finanzielle Handlungsspielraum der EigentümerInnen einen wesentlichen Einfluss auf die Effektivität des baulandmobilisierenden Instruments (Kanonier 2020, S. 129).

Ebenso kann es auch hier ein Problem darstellen, falls die EigentümerInnen der Bauflächen eine Abgabenzahlung verweigern, dass es zu einem Gerichtsverfahren kommt und es fraglich ist, inwieweit die Gemeinden diesem dann nachkommen möchten, da es, wie bereits zuvor erwähnt, einen hohen personellen und finanziellen Aufwand für diese mit sich bringt. Noch dazu möchte man auch oftmals z.B. aus politischen Gründen in kleineren Gemeinden keinen Streit mit den BürgerInnen als potentiellen WählerInnen eingehen. Nachdem es sich um ein

Abgabemodell auf kommunaler Ebene handelt, hat die Landesregierung dementsprechend auch keinen genauen Überblick, inwieweit die Abgaben erhoben werden. Eine erste genauere Beurteilung der Maßnahme und ihrer Wirksamkeit wird aber nicht vor dem Jahre 2023 möglich sein (Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus 2019, S. 44).

Baulandbeschaffung

Vermehrt werden die Gemeinden in den letzten Jahren auch selbstständig am Bodenmarkt tätig und versuchen so selbst mögliche Baugrundstücke zu erwerben. In Salzburg steht den Kommunen dafür als ausgelagerter Rechtsträger die Baulandsicherungsgesellschaft als Unterstützung bei. Nach §77 Abs. 1 SBG ROG werden „die finanziellen Mittel des Landes (...) der Gesellschaft nach Maßgabe des jeweiligen Landeshaushaltsgesetzes zur Verfügung gestellt“ (SBG ROG 2009).

Der Vorteil dabei ist, dass dadurch eine schnellere Entscheidungsfindung sowie Flexibilität ermöglicht wird, da durch die Auslagerung an juristische Personen, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen, der politische Einfluss auf die Grundstücksveräußerungen verringert wird. Dadurch ist es einfacher in dem teils äußerst dynamischen Grundstücksmarkt schnelle, fundierte Entscheidungen zu treffen und diese auch zu realisieren. (Kanonier 2020, S. 133)

Wie unter Kapitel 2.5.1 bereits für Deutschland erwähnt, stellt auch in Österreich der Kauf von Bauland aufgrund des oftmals sehr knappen Gemeindebudgets diese vor große Probleme. Deshalb ist hier auch der Handlungsspielraum der Kommunen meistens stark eingeschränkt und sie können nicht nach Belieben Bauflächen erwerben. Hierfür steht in Salzburg mit der Baulandsicherungsgesellschaft den Gemeinden ein 100%ige Tochterunternehmen des Landes zur Verfügung, das versucht bezahlbares Bauland für die Gemeinden zu sichern. (Kanonier 2020, S. 133; Land Salzburg - Land-Invest 2021)

Bewusstseinsbildende Maßnahmen

Auch die informellen bewusstseinsbildenden Maßnahmen spielen in den letzten Jahren eine immer wichtiger werdende Rolle beim Thema der Baulandmobilisierung in Österreich und somit auch im Salzburger Land. Dabei geht es vor allem darum, der Bevölkerung die vorhandene Problematik des hohen Flächenverbrauchs sowie der Knappheit an (bezahlbarem) Wohnraum offen zu legen und aufzuzeigen, welche Potentiale die Aktivierung vorhandener Baulücken zur Problemlösung bieten kann. Denn wie zuvor in Kapitel 2.5.1 erwähnt, machen

sich EigentümerInnen häufig keine Gedanken zu ihrem Grundstück und sind sich auch gar nicht der Problematik des hohen Flächenverbrauchs oder auch der Knappheit an (bezahlbarem) Wohnraum bewusst. Daher ist es wichtig, dass diese GrundstückseigentümerInnen und die Bevölkerung generell für die Thematik sensibilisiert werden. Das Arbeiten mit Best Practice-Beispielen eignet sich hierfür sehr, da die BürgerInnen und vor allem die GrundstückseigentümerInnen sich so besser vorstellen können, wie sie mit ihren unbebauten Grundstücken zur Problemlösung beitragen- und somit dem Gemeinwohl helfen können. (Doan 2019, 93)

Dies bestätigt auch Expertin 3 im Gespräch, dass das Arbeiten mit Best Practice-Beispielen den BürgerInnen die Thematik deutlich näher bringt und diese sich einfacher vorstellen können, wie ihr Grundstück beispielsweise genutzt werden könnte (vgl. Kapitel 3.3).

Grundlage hierfür ist ein genauer Überblick über die vorhandenen Innenentwicklungspotentiale in den Siedlungskörpern der einzelnen Kommunen, damit GemeindevertreterInnen und mögliche ExpertInnen überhaupt wissen, um welches Flächenausmaß es sich handelt und wer die jeweiligen EigentümerInnen sind und darauf aufbauend die Gespräche mit diesen suchen können. Eine genaue Flächenbilanz in Form einer Flächenmanagement-Datenbank oder einem Baulückenkataster ist somit auch für bewusstseinsbildende Aktivierungsmaßnahmen von entscheidender Bedeutung. (Doan 2019, 93)

3.6 Vergleich zu den baulandmobilisierenden Maßnahmen in Deutschland

3.6.1 Befristung von Baulandneuausweisungen

Wie in den Kapiteln 2.5 und 2.6.1 erwähnt, gibt es in Deutschland im Rahmen des Baurechts keine generelle Möglichkeit zur Festsetzung einer Befristung des Baulands. Nach § 9 Abs. 2 BauGB kann nur für besondere Fälle eine Nutzung für einen bestimmten Zeitraum festgesetzt werden und es muss bereits eine Folgewidmung festgelegt werden. Diese Maßnahme eignet sich somit nicht für einen flächendeckenden Einsatz, um die Entstehung zukünftiger Baulücken zu verhindern und zeitnah Wohnraum zu schaffen sowie eine weitere Zersiedlung zu verhindern. Es gab aber bereits Diskussionen über ein mögliches 'Baurecht auf Zeit' durch das Bayerische Staatsministerium für Wohnen, Bauen und Verkehr. Dieses könnte im § 9 BauGB ergänzt werden. Den Gemeinden würde dadurch die Option gegeben werden, das Baurecht auf einen gewissen Zeitraum zu beschränken, um somit mehr Druck auf die GrundstückseigentümerInnen ausüben zu können. Ähnlich wie das eben vorgestellte Instrumentarium im Salzburger Land. Es wäre jedoch eine kürzere zeitliche Befristung empfehlenswert, um zeitnah dem hohen Siedlungsdruck gerecht werden zu können und für eine Bebauung zu sorgen. Anders als im Salzburger Land wäre es außerdem sinnvoll, dass den Gemeinden Sanktionsmöglichkeiten eingeräumt werden, falls es nicht zu einer fristgerechten Bebauung kommen sollte. Die im Vorhinein festgelegte Folgenutzung kann in vielen Fällen kontraproduktiv für die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde sein. Des Weiteren wäre eine Option auf ein Vorkaufsrecht durch die Kommune bei Nichteinhaltung der Bebauungsfrist sicherlich eine zielführende Sanktionsmaßnahme, um die städtebaulichen Ziele der Gemeinde zu erreichen. Damit diese Maßnahme aber anwendbar ist, muss es zunächst einmal zu einer Novellierung des Baugesetzbuches kommen (Thiel 2004, S. 37). Die Kommunen und auch die bayrische Landesregierung haben hier somit aktuell keinen rechtlichen Handlungsspielraum. Insgesamt handelt es sich dabei dementsprechend um einen langfristigeren Prozess, der in Zukunft durchaus verstärkt zu einer zügigeren Mobilisierung von Bauland bei Neuausweisungen führen kann, jedoch keine schnelle und direkte Lösung der aktuellen Problematik bietet.

3.6.2 Privatrechtliche Verträge

Die Vertragsraumordnung mit ihren privatrechtlichen Vereinbarungen zwischen Kommune und EigentümerInnen, wie sie im Salzburger Land Anwendung findet, wird wie unter Kapitel 2.6.2 beschrieben und wie auch in den Experteninterviews deutlich wurde, in Bayern und dem

Chiemgau häufig verwendet. Die beiden Modelle ähneln sich in der Anwendung und den vertraglichen Festsetzungen. Das im Chiemgau häufig angewandte Zwischenerwerbsmodell stellt in gewisser Weise eine Mischung aus der Vertragsraumordnung und der Baulandbeschaffung im Salzburger Land dar, da die Gemeinden hier aktiv selbst Grund von den EigentümerInnen erwerben, um diesen dann meist in vergünstigter Form weiterveräußern zu können. Vor allem das Ziel der zeitnahen Bebauung durch eine privatrechtliche Bauverpflichtung ist wesentlich und stellt im Rahmen des städtebaulichen Vertrags nach § 11 BauGB aktuell die erfolgsversprechendste Möglichkeit für Gemeinden dar, die EigentümerInnen bei Baulandneuausweisungen zu einer alsbaldigen, widmungskonformen Bebauung zu verpflichten oder diese beispielsweise an den anfallenden Infrastrukturkosten zu beteiligen. Wie in Kapitel 2.1.2 erläutert, eignet sich der städtebauliche Vertrag bislang jedoch nur für Neuausweisungen und nicht für bereits bestehendes, unbebautes Bauland. Ein entscheidender Unterschied scheint jedoch zu sein, dass in Bayern die Gemeinden noch stärker in Verhandlungen mit den EigentümerInnen von potentiell Bauland treten müssen und es vom Verhandlungsgeschick der Kommune abhängt, wie viel des potentiellen Baulands sie über eine vertragliche Vereinbarung sichern können. Bei dem beschriebenen Zwischenerwerbs- und Vertragsmodell gibt es in der Regel immer noch Teile der Baufläche, die den EigentümerInnen ohne Bauverpflichtung zur Verfügung gestellt werden, da diese sonst ihr potentielles Bauland nicht der Kommune zur Verfügung stellen würden. Deshalb können wieder potentielle Baulücken für die nächsten Jahre entstehen, da diese Flächen den EigentümerInnen frei, ohne jegliche vertraglichen Vereinbarungen zur Verfügung gestellt werden. Hinzukommend muss die Gemeinde, wie unter 2.6.2 ausführlich beschrieben, eine Vielzahl an Punkten beachten, damit diese vertraglichen Vereinbarungen rechtens sind. Ein Grundsatzbeschluss zur Baulandausweisung ist daher auch äußerst empfehlenswert für die Kommunen, um sich rechtlich abzusichern. Dadurch, dass es mittlerweile auch eine verbindliche Befristung von Baulandneuausweisungen im Salzburger Land gibt, ist die Verhandlungsbasis zwischen den GrundstückseigentümerInnen und den Kommunen eine andere als in Bayern, da im Falle einer Baulandwidmung aufgrund der öffentlich-rechtlichen Vorgaben bereits ein höherer Druck auf den GrundstückseigentümerInnen liegt und diese sich deshalb möglicherweise verhandlungsbereiter zeigen. Die Gemeinden in Bayern haben bislang sonst keine 'Druckmittel' und sind darauf angewiesen, sich in Verhandlungen mit den GrundstückseigentümerInnen auf eine vertragliche Vereinbarung zu einigen. Ein wesentlicher Unterschied ist noch, dass in Bayern und dem Chiemgau die Sanktionen bei Nichteinhaltung

der vertraglichen Vereinbarungen durch die GrundstückseigentümerInnen härter verfolgt werden als im Salzburger Land. Dies scheint v.a. im Chiemgau, wie in den Experteninterviews deutlich wurde, gut zu funktionieren und die Gemeinden scheuen sich nicht davor, die vertraglichen Vereinbarungen einzufordern oder einzuklagen, wenn dies nötig sein sollte.

3.6.3 Infrastrukturabgaben

Infrastrukturabgaben als fiskalisches Instrument zur Baulandmobilisierung wie der Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag, gibt es in Deutschland und somit auch in Bayern nicht. In Deutschland soll dafür durch die Grundsteuerreform mit der 'Grundsteuer C' den Gemeinden die Option gegeben werden, einen erhöhten Hebesatz für noch unbebaute, baureife Liegenschaften im Gemeindegebiet zu verlangen. Die Hortung von Bauland soll somit mit höheren Abgaben an die Kommune sanktioniert werden und die EigentümerInnen dadurch zu einer schnelleren widmungskonformen Nutzung des Baulands bewegt werden. Auf Bundesebene ist die Einführung der Grundsteuer C bereits beschlossen, die einzelnen Länder haben noch bis 31.12.2024 Zeit, von dem Beschluss der Bundesregierung abweichende Regelungen vorzubereiten. (Bundesregierung 2021)

Ob und in welcher Form es in Bayern zu einer Umsetzung der Grundsteuer C kommt, ist aber bislang ungewiss, da die Freien Wähler gegen weitere Steuereinführungen sind und die Grundsteuer C als eine 'Strafsteuer' für unbebaute, baureife Liegenschaften ansehen (BSZ 2021). Hinzukommend möchte Bayern wenn, dann das wertunabhängige Modell zur Berechnung der Grundsteuer C einführen, da bei diesem nur die Grundstücks- und Gebäudeflächen in die Beurteilung miteinfließen und es somit durch eine starke Pauschalisierung einen wesentlich geringeren Verwaltungsaufwand für die Gemeinden mit sich bringt (Henger 2020, S. 44; S. 52). Für die Belastung von Bestandsgebäuden werden dann sogenannte Äquivalenzzahlen herangezogen, die nur zwischen Wohnen und Nichtwohnen unterscheiden. Fraglich ist es noch, ob dieser stark vereinfachte Ansatz mit „willkürlich angesetzten Äquivalenzzahlen verfassungskonform ist“ (Henger 2020, S. 44). Außerdem führt dieses Modell wohl kaum zu einer Veränderung des Ist-Zustandes bei unbebautem Bauland, da der zu entrichtende Quadratmeterpreis mit zwei Cent äußerst niedrig angesetzt ist. (Henger 2020, 46). Ein weiterer fragwürdiger Aspekt ist die gleiche steuerliche Belastung aller Grundstücke in einer Kommune, unabhängig von deren Lage und Bodenpreis. Eigentlich sollten nach dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes die Bemessungsgrundlage für eine Grundsteuer wertorientiert sein, also günstige Grundstücke weniger besteuert werden als

teurere Gründe (Henger 2020, S. 48 f.). Dies ist beim wertunabhängigen Modell jedoch nicht gewährleistet. Besonders die geringe und nicht gleichheitsgerechte steuerliche Belastung für unbebautes Bauland wirft die Frage auf, inwieweit diese Grundsteuereinführung überhaupt zu einer vermehrten Mobilisierung von Bauland führen soll (Henger 2020, S. 52).

Aufgrund des momentanen Standes macht es keinen Sinn über Infrastrukturabgaben in Bayern zu diskutieren, da diese im Konflikt mit der Grundsteuer C stehen würden. Es ist daher zunächst einmal abzuwarten, wie sich die Regierung Bayerns letzten Endes entscheidet. Selbst wenn es zu der Einführung der Grundsteuer C kommt und man die eben genannten Kritikpunkte des wertunabhängigen Modells beiseitelässt, gibt es immer noch die Problematik, dass die Kommunen selbst entscheiden dürfen, ob sie die Grundsteuer C einfordern oder nicht. Dementsprechend ist auch diese Maßnahme aller Voraussicht nach nicht für eine flächendeckende Aktivierung von Bauland in den Kommunen geeignet. Dies ist ein wesentlicher Vorteil an dem Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag in Salzburg, da dieser auf Landesebene verpflichtend vorgegeben wird. Wenn es in Bayern zu keiner Anwendung der Grundsteuer C kommen sollte, wären Überlegungen zu einer möglichen Infrastrukturabgabe als baulandmobilisierende Maßnahme sehr sinnvoll, da dies eine Möglichkeit für eine flächendeckende Aktivierungsstrategie bieten würde und auch bereits vorhandene Baulücken abgabepflichtig sein könnten.

3.6.4 Befristung bestehendes Bauland

Ein wesentliches Problem in Bayern und somit auch dieser Arbeit stellen aber vor allem die vorhandenen Baulücken in den Siedlungskörpern der Gemeinden dar. Hierfür gibt es bislang keine flächendeckenden Möglichkeiten zu Baulandmobilisierung. Lediglich das unter Kapitel 2.5.3 beschriebene Baugebot nach § 176 BauGB oder die Aufhebung eines B-Plans bieten für Einzelfälle eine Option zur Aktivierung von Baulücken. Das Baugebot ist jedoch mit einem sehr hohen verwaltungstechnischen Aufwand verbunden und auch schwer zu begründen. Hinzukommend stellt besonders die Enteignung als rechtliche Folge eine wesentliche, abschreckende Hürde für die Gemeinden dar, da es ein extremer Eingriff in die Eigentumsrechte ist (vgl. Kapitel 2.5.3). Die Aufhebung des B-Plans scheidet zum einen scheinbar an der unklaren Formulierung des § 42 BauGB, zum anderen stellt dies aber vor allem eine sehr radikale Maßnahme dar, die für kleine Gemeinden unattraktiv erscheint und deshalb keine Anwendung findet (Dirnberger 2020, S. 106).

Abgesehen von dem Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag sind auch die zuvor beschriebenen baulandmobilisierenden Instrumente, die im Salzburger Land zur Verfügung stehen, nur für die Mobilisierung von neuausgewiesenem Bauland geeignet und dienen nicht der Aktivierung bereits gewidmeter Grundstücke. Dies stellt aber sowohl im Chiemgau und Bayern generell als auch im Salzburger Land ein entscheidendes Problem dar, das gelöst werden muss, um dem hohen Wohnraumbedarf gerecht zu werden, kompaktere Siedlungsbereiche zu erhalten und den Flächenverbrauch zu reduzieren.

Nachdem der Eingriff in die Eigentumsrechte in dem Rahmen, wie er bislang den Kommunen durch das BauGB zur Verfügung steht, ohnehin eher ein Tabuthema ist, müsste für die Befristung von bereits bestehendem Bauland zunächst einmal auf Bundesebene eine Änderung des Baugesetzbuches erfolgen. So wie es in einem Auszug des Koalitionsvertrags jedoch lautet, sollen „weitere Verschärfungen der Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen in Eigentumsrechte durch Gestaltung auf Bundesebene (...) nicht verfolgt (werden)“ (BMI et al. 2019, S. 29). Es ist daher nicht davon auszugehen, dass in den nächsten Jahren eine Änderung des Baugesetzbuches erfolgt, wodurch Baulücken mittels Befristung einfacher aktiviert werden könnten. Das Bundesland Bayern mit seinen einzelnen Gemeinden verfügt hierfür über keinen rechtlichen Handlungsspielraum und ist auf die rechtlichen Vorgaben auf Bundesebene durch das BauGB angewiesen.

Entscheidend wird es sein, alternative Sanktionsformen zu der Enteignung einzuführen, damit den Kommunen je nach EigentümerIn- und Grundstückssituation mehr und spezifischere Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen und nicht immer ein so harter Eingriff in die Eigentumsrechte erfolgen muss, da dieser ohnehin die Gemeinden vor einer Anwendung abschreckt. Dies ist auch in den Experteninterviews deutlich geworden, dass die kleineren Kommunen generell sehr distanziert zu den vorhandenen baulandmobilisierenden Instrumenten des Baugesetzbuches sind (abgesehen von dem damit verbundenen Aufwand), da sie viel mehr auf den Dialog mit den EigentümerInnen setzen möchten und keine so drastischen Mittel ergreifen wollen (Experteninterview 1, 2021; Experteninterview 2, 2021).

4. Fazit und Ausblick

Ziel der Arbeit war es unter anderem herauszufinden, inwieweit das Thema der Baulandhortung in den Kommunen des Chiemgaus von Bedeutung ist. Wie sich zeigt, ist es in der Mehrheit der Gemeinden von großer Bedeutung. Die Erhebung der Beispielkommune Seon-Seebruck zeigt, dass es sich teilweise um eine beträchtliche Zahl an Baulücken im Siedlungskörper handelt, die dem Markt vorenthalten werden und somit den Flächenverbrauch im Außenbereich und die Zersiedlung vorantreiben, nicht den durch die Kommune geplanten Wohnraumbedarf abdecken und unter anderem dazu beitragen, dass die Bodenpreise weiter ansteigen. Lediglich in einer kleinen Anzahl der Kommunen des Chiemgaus spielt die Hortung baureifer Grundstücke keine Rolle. Vor allem das sogenannte 'Enkelgrundstück' und der Boden als Wertanlage sind die wesentlichen Gründe für eine Zurückhaltung im Chiemgau. Wie in den Expertengesprächen deutlich wird, handelt es sich bei den zunehmend steigenden Bodenpreisen und den vorhandenen Baulücken um eine Art 'Teufelskreis'. So möchten die GrundstückseigentümerInnen von Bauland im Chiemgau, falls sie überhaupt über einen Verkauf nachdenken, immer höhere Erlöse für ihr Bauland erzielen und verstärken damit den Trend am Bodenmarkt. Hinzukommend sorgen sie für eine weitere Verknappung des eigentlich verfügbaren Baulands.

Diese Entwicklung wird außerdem durch die Attraktivität des Chiemgaus für Touristen weiter verstärkt. Eine Vielzahl an Personen ist auf der Suche nach potentiellen Ferienwohnungen und -häusern im Chiemgau und verfügt dafür oftmals über einen größeren finanziellen Spielraum als die lokale Bevölkerung, die beispielsweise auf der Suche nach Wohnraum zur Familiengründung ist. Dies verstärkt die aktuelle Situation der steigenden Bodenpreise, da eine größere Nachfrage eines meist finanzstärkeren Personenkreises vorliegt. Das Thema der Bodenhortung wird sich dementsprechend unter den momentanen Bedingungen in den nächsten Jahren noch weiter verschlimmern, da Grund als extrem sichere und äußerst rentable Wertanlage nur selten freiwillig veräußert wird, wenn es finanziell nicht nötig ist.

Des Weiteren sollten im Rahmen der Arbeit die formellen und informellen Instrumente zur Baulandmobilisierung, die den Kommunen des Chiemgaus zur Verfügung stehen, herausgearbeitet werden. Nachdem es sich in Deutschland bei der Bauleitplanung um eine Angebotsplanung handelt, gibt es im Rahmen des § 9 BauGB (in der Regel) keine Festsetzungsmöglichkeiten zur Bauverpflichtung. Im deutschen Baurecht existieren im Rahmen des Baugesetzbuches jedoch theoretisch ein paar formelle Maßnahmen, um baureife

Grundstücke einer Bebauung zuzuführen. Diese Instrumente finden aber aus verschiedenen Gründen im Chiemgau (bislang) keine Anwendung. Ein wesentlicher Aspekt ist, dass in der Kommunalpolitik im Chiemgau verstärkt auf einen Dialog mit den GrundstückseigentümerInnen gesetzt wird und man bislang eine Verwendung der meist sehr sanktionsharten formellen Instrumente zur Baulandmobilisierung vermeidet. Das Eigentumsrecht genießt in Deutschland einen extrem hohen Stellenwert, wodurch ein Eingriff in dieses bislang auch als eine Art 'Tabuthema' in der Kommunalpolitik angesehen wird (vgl. Kapitel 3.3, S. 113). Hinzukommend sind die meisten der baulandmobilisierenden Maßnahmen im Rahmen des Baugesetzbuchs äußerst aufwendig und komplex in ihrer Anwendung und dadurch für kleine Kommunen aufgrund des damit verbundenen verwaltungstechnischen- und finanziellen Aufwands unattraktiv. (vgl. Kapitel 2.4.3, S. 54 f.)

Ein für die Gemeinden interessanteres Instrumentarium könnte hingegen das allgemeine und besondere Vorkaufsrecht nach §§ 24, 25 BauGB darstellen, da es keinen starken Eingriff in die Eigentumsrechte mit sich bringt und jederzeit von den ursprünglichen KäuferInnen abgewandt werden kann. Jedoch ist hier bislang die Begründung der Maßnahme durch die Kommunen nicht eindeutig geklärt. Es wäre wünschenswert, wenn durch die Gesetzgebung eine Klarstellung erfolgt, dass die Schließung von Baulücken dem Wohle der Allgemeinheit dient und somit eine Durchführung rechtfertigt. (vgl. Kapitel 2.4.3, S. 52 ff.)

Durch eine Anpassung der entsprechenden Paragraphen des Baugesetzbuches, wäre das Instrumentarium in der Theorie für die Gemeinden einfacher anzuwenden und mit weniger Unklarheiten behaftet. Ein wesentliches Problem ist weiterhin der finanzielle Aufwand, den Kommunen leisten müssen, falls es wirklich zu einer Anwendung des Vorkaufsrechts kommt. Aufgrund der hohen Bodenpreise im Chiemgau, ist die Durchführung der Maßnahme, auch wenn es zu einer Anpassung im BauGB kommen sollte, für die Mehrzahl der Kommunen weiterhin uninteressant. Nichtsdestotrotz kann bereits durch die Ankündigung der Verwendung des Vorkaufsrechts Druck auf die interessierten KäuferInnen ausgeübt werden und diese dazu bewegt werden, dass sie das Vorkaufsrecht abwenden, indem sie das Grundstück erwerben und sich zu einer zeitnahen Bebauung verpflichten. Diese Maßnahme könnte also im Einzelfall durchaus ein geeignetes Mittel zur Baulandmobilisierung darstellen.

Insgesamt ist aber zu sagen, dass sich die formellen Instrumente zur Baulandmobilisierung, die im Rahmen des Baugesetzbuches zur Verfügung stehen, vor allem aufgrund ihrer Sanktionshärte und der aufwendigen und oftmals unklaren Anwendung für die Kommunen des

Chiemgau (bislang) nicht relevant sind. Außerdem eignen sie sich auch nicht für eine flächendeckende Aktivierung von Bauland.

Als ein informelles Instrumentarium bei der zukünftigen Baulandmobilisierung kann der genaue Überblick über die vorhandenen Innenentwicklungspotentiale in der jeweiligen Gemeinde eine wichtige Rolle spielen. Viele Gemeinden beschäftigten sich bislang noch nicht intensiv damit. Dies ist oft bei kleineren Gemeinden bislang nicht nötig, da die BürgermeisterInnen und Gemeinderäte die EigentümerInnen in den meisten Fällen gut kennen und genauestens Bescheid wissen, welchen BürgerInnen das jeweilige Grundstück gehört. Für eine langfristig nachhaltige städtebauliche Gemeindeentwicklung ist aber eine solche Erhebung der Innenentwicklungspotentiale z.B. mittels einer Flächenmanagement-Datenbank äußerst sinnvoll, da so ein exakter Überblick geschaffen wird, auch für potentielle EntscheidungsträgerInnen im Gemeindegebiet, die nicht so gut vernetzt sind. Die Flächenmanagement-Datenbank bietet eine Plattform, um alle Informationen gebündelt zu sammeln und kann auch bei der EigentümerInnenansprache helfen, wodurch der Verwaltungsaufwand deutlich reduziert werden kann. (vgl. Kapitel 3.3, S. 115)

Darüber hinaus können mittels einer Datenbank fortlaufend Veränderungen in den Eigentumsrechten aktualisiert werden und es ist generell eine bessere Übersicht sowohl für GemeindevertreterInnen als auch BürgerInnen gewährleistet. Dies ist auch wichtig, wenn man versucht, ein stärkeres Bewusstsein für die Thematik des hohen Flächenverbrauchs sowie der Baulandhortung in der Bevölkerung zu schaffen. In den kommenden Jahren wird es immer mehr darauf ankommen, der Bevölkerung bewusst zu machen, welche Auswirkungen der hohe Flächenverbrauch aufgrund von Einfamilienhausbebauungen, die Zurückhaltung baureifer Flächen, etc. auf die Umwelt und die Gemeindeentwicklung hat. Die Kommunen müssen also in einem noch engeren Kontakt mit den EigentümerInnen potentieller Innenentwicklungspotentiale stehen, um diesen verstärkt aufzeigen zu können, wie ihr Grund der Gemeinde und dem Gemeinwohl weiterhelfen könnte, wenn er einer Bebauung zugeführt wird (vgl. Kapitel 3.3, S. 113 f.). Eine Flächenmanagement-Datenbank kann hierfür auch als Informationsplattform fungieren, bei der Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung helfen und eine wesentliche Säule in einer nachhaltig flächensparenden Siedlungsentwicklung spielen. Es ist empfehlenswert die unter 2.4.3 beschriebenen Schwächen der Datenbank zu beheben und die Kommunen müssten bayernweit verstärkt zu einer kontinuierlichen Aktualisierung der Plattform beitragen, um eine flächendeckend homogene Datenqualität zu erhalten, damit diese ihren vollen Nutzen entfalten kann.

Des Weiteren ist es von großer Bedeutung, dass ein passendes Wohnraumangebot, welches den Ansprüchen einer zunehmend alternden Bevölkerung- sowie einer sich verändernden Haushaltsstruktur gerecht wird, in den Gemeinden des Chiemgaus geschaffen wird. Dies ist ein essentieller Punkt für die kommenden Jahre, da in der Gesellschaft der Wunsch eines Einfamilienhauses immer noch omnipräsent ist. Wenn der nötige, qualitativ hochwertige Wohnraum geschaffen wird, kann auch zunehmend den immer weiterwachsenden älteren Teilen der Bevölkerung, die in einem Einfamilienhaus häufig nicht mehr glücklich und überfordert sind, eine lebenswerte Wohnraumalternative geboten werden. Zum einen können so untergenutzte Einfamilienhäuser für junge Familien, die Wohnraum suchen, aktiviert werden, zum anderen kann durch solche realisierten Projekte den EigentümerInnen von Baulücken besser veranschaulicht werden, welchen Mehrwert sie mit der Bebauung ihres Grundes für die Allgemeinheit schaffen können. Dies bestätigt auch Experte 2 im Gespräch, dass die BürgerInnen zu Beginn noch skeptisch waren gegenüber den angebotenen Mehrfamilien- und Reihenhäusern, da alle auf der Suche nach einem eigenen Einfamilienhaus waren. Mittlerweile hat sich diese Einstellung jedoch geändert und die Gemeinde erhält eine Vielzahl an Nachfragen für die Mehrfamilien- und Reihenhäuser, die sie entwickelt (vgl. 3.2.3, S. 104). Es bietet einen positiven Blick in die Zukunft, dass ein sich zunehmend änderndes Angebot am Häuser- und Wohnungsmarkt dafür sorgen kann, dass die ländliche Bevölkerung auch zunehmend offener für alternative Wohnformen ist und somit zukünftig weniger neues Bauland ausgewiesen werden muss, um denselben Wohnraumbedarf decken zu können.

Um dies zu erreichen, wird es aus Sicht der Kommunen entscheidend sein, dass sie bei Neuausweisungen oder wenn die Möglichkeit bei Baulücken z.B. im Rahmen einer Baurechtserweiterung besteht, versuchen, Zugriff auf Teile der Grundstücksfläche zu erhalten, um diese selbst oder mittels ausgewählter Dritter entwickeln zu können. Damit können die Kommunen zum einen Einfluss auf die Boden- und Mietpreise nehmen und zum anderen auch dafür sorgen, dass vermehrt neue (bezahlbare) Wohnformen geschaffen werden, die dem demographischen Wandel und der sich ändernden Bevölkerungsstruktur gerecht werden. Solche neuen Wohnbauprojekte bieten vor allem die Chance auf gleicher Fläche mehr Wohnraum zu schaffen, wodurch dem hohen Siedlungsdruck entgegengewirkt werden kann.

Die vielversprechendste Option hierfür stellt das beschriebene Vertrags- oder Zwischenerwerbsmodell im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags dar. Besonders Letzteres kommt in den Kommunen regelmäßig erfolgreich zur Anwendung bei Neuausweisungen von Bauland. Die Festlegung eines Grundsatzbeschlusses, wie es in Amerang der Fall ist, ist sehr

empfehlenswert für die Gemeinden, um sich rechtlich abzusichern und zukünftig stringente und transparente Vorgaben für die Neuausweisung von Bauland zu haben. Hier kann auch gleich ein möglicher Anteil an gefördertem Wohnraum, der bei Neuausweisungen in Zukunft zu entstehen hat, fixiert werden, wodurch vermehrt bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden kann und die Gemeinde somit Einfluss auf die Boden- und Mietpreise nehmen kann. Hinzukommend kann die Kommune durch den Erwerb eigener Bauflächen die entstehenden Wohnformen besser beeinflussen und Alternativen zur Einfamilienhaussiedlung etablieren. Ein wesentliches Problem bleibt jedoch weiterhin, dass in der Regel bei jeder Neuausweisung auch Grundstücke ohne Bauverpflichtung ausgewiesen werden müssen, außer die Gemeinde kann in Ausnahmefällen den gesamten Grund erwerben. Hierfür gibt es bislang im Rahmen des Zwischenerwerbsmodell keine andere Lösungsmethode, da GrundstückseigentümerInnen potentieller Bauflächen diese im Normalfall sonst nicht veräußern, wenn sie keinen Anteil erhalten. Es wird spannend bleiben zu verfolgen, ob es den Gemeinden zukünftig gelingt, den Erwerbsanteil zunehmend heraufzuschrauben, um somit größere Flächenanteile mit einer Bauverpflichtung versehen zu können und die Entstehung weiterer Baulücken dadurch zu reduzieren.

Die dritte Forschungsfrage hatte zum Ziel einen Vergleich zur Baulandmobilisierung im Salzburger Land zu ziehen und herauszufinden, ob mögliche Handlungsempfehlungen aus den Ergebnissen zur Baulandmobilisierung im Chiemgau auf das Salzburger Land übertragen werden können. Im Salzburger Land gibt es im Vergleich zu Deutschland und somit dem Chiemgau eine größere Auswahl an öffentlich-rechtlichen Maßnahmen zur Baulandmobilisierung bei Neuausweisungen, die aber auch durchaus kritisch betrachtet werden müssen. Aufgrund der noch recht jungen Implementierung und den zum Teil großzügig ausgelegten zeitlichen Befristungen der Maßnahmen, ist es momentan noch schwer zu beurteilen, inwieweit diese zu einer Baulandmobilisierung beitragen können. Hinzukommend sind die verfügbaren Sanktionsmaßnahmen für die Kommunen (noch) nicht ausreichend, da sie teils zu undifferenziert sind und auch mit den städtebaulichen Zielsetzungen einer Gemeinde im Widerspruch stehen können (z.B. Rückwidmung). (vgl. Kapitel 3.5.2)

Generell verfügt das Salzburger Land über einen weitreichenderen Maßnahmenkatalog zur Mobilisierung von Bauland als die Kommunen des Chiemgaus mit dem Baugesetzbuch, vor allem da einige der Maßnahmen für eine flächendeckende Aktivierungsstrategie geeignet sind und nicht immer nur auf einzelne Baugrundstücke bezogen sind. Dies liegt aber auch daran, dass in Deutschland das Baurecht auf Bundesebene beschlossen wird und eine gesetzliche

Anpassung auf die Eigenheiten einzelner Länder und Region dadurch erschwert wird. Folglich gibt es nach der Analyse des Baugesetzbuches keine wesentlichen Empfehlungen für mögliche Baulandmobilisierungsstrategien im Salzburger Land.

Es ist jedoch anzuführen, dass die Sanktionsmaßnahmen im Chiemgau im Rahmen des Vertrags- und Zwischenerwerbsmodell wesentlich konsequenter durch die Kommunen eingefordert werden, als es sowohl im österreichischen Äquivalent, der Vertragsraumordnung, als auch im Rahmen öffentlich-rechtlicher Maßnahmen der Fall ist. Über die Festlegung eines Grundsatzbeschlusses könnten die Gemeinden im Salzburger Land nochmals zusätzlich die Rahmenbedingungen für den Umgang mit Sanktionen deutlich festhalten, um diese häufiger einzufordern und den Mobilisierungsmaßnahmen dadurch eine stärkere Wirksamkeit zu ermöglichen. Eine Erweiterung der Sanktionsmaßnahmen z.B. mittels Vorkaufsrechts oder Strafzahlungen wäre außerdem als durchaus sinnvoll zu betrachten, um den Kommunen im Salzburger Land mehr Handlungsspielraum zu gewährleisten.

Es bleibt abzuwarten, ob Maßnahmen wie die verbindliche Befristung von Bauland oder der Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag eine 'abschreckende Wirkung' haben bzw. die EigentümerInnen unter Druck setzen und es dadurch eher zu einer widmungskonformen Nutzung kommt. Inwiefern die baulandmobilisierenden Maßnahmen, die im Salzburger Land zur Verfügung stehen, in den kommenden Jahren Anwendung finden, wie stark die Sanktionsmaßnahmen durch die Kommunen verfolgt werden und inwieweit die verfügbaren Instrumente zu einer zunehmenden Mobilisierung von Bauland führen, bleibt ein äußerst interessantes Thema, das die Basis für weitere wissenschaftliche Arbeiten bilden kann.

Um der grundlegenden Problematik der Baulandhortung im Bestand besser entgegen zu wirken, bietet das Baugesetzbuch in Deutschland bislang keine Möglichkeiten. Für die Einführung formeller Instrumente müsste es in Deutschland zuerst auf Bundesebene zu einer Änderung des Baurechts kommen, was aktuell aufgrund des Eingriffs in das Eigentumsrecht als unwahrscheinlich einzuschätzen ist (vgl. Kapitel 3.6.4). Inwieweit solche Maßnahmen dann auch von den Kommunen angewandt werden würden, ist nach den durchgeführten Experteninterviews und der Analyse des Baugesetzbuches fraglich. Das Salzburger Raumordnungsgesetz bietet mit dem Infrastruktur-Bereitstellungsbeitrag immerhin bereits einen ersten fiskalischen Lösungsansatz, um auch eine Mobilisierung bereits gewidmeter Bauflächen voranzutreiben.

Im Rahmen dieser Arbeit wurde deutlich, dass es zur Findung eines kurz- bis mittelfristigen Lösungsansatzes wichtig sein wird, dass die Kommunen zunehmend verstärkt den Kontakt mit der eigenen Bevölkerung suchen und auf die Problematiken des hohen Flächenverbrauchs und der Baulandhortung aufmerksam machen. Eine genaue Übersicht der Innenentwicklungspotentiale in der jeweiligen Kommune kann dafür eine wichtige Basis für Aktivierungsstrategien bilden und auch als Informationsplattform für die BürgerInnen dienen, um diese damit für die Thematik zu sensibilisieren. Die zunehmende Schaffung neuer, flächensparender und günstigerer Wohnformen, die zusätzlich als Best-Practice-Beispiele fungieren können, wird auch ein immer wichtiger werdender Aspekt, um das Bewusstsein für die Thematik in der Bevölkerung zu schaffen und einen möglichen Sinneswandel in der aktuell präferierten Wohnform im ländlichen Raum herbeizuführen. Dies scheint momentan der vielversprechendste Ansatz zu sein, vor allem in kleinen ländlichen Kommunen, in denen vor allem der Dialog mit den BürgerInnen im Vordergrund steht. Auch für die ländlichen Gemeinden im Salzburger Land könnte das somit zukünftig eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Langfristig bleibt zu hoffen, dass durch den offenen Informationsaustausch der Kommunen mit den BürgerInnen zunehmend ein Bewusstsein für die endliche Ressource Boden geschaffen, diese weniger als Spekulationsgut angesehen und ein schonender Umgang mit dieser vorangetrieben wird. Auf lange Sicht scheint es aber neben informellen Maßnahmen wie der Bewusstseinsbildung in der Bevölkerung auch unerlässlich zu sein, dass in Deutschland auf Bundesebene, wie es in Salzburg auf Landesebene bereits zum Teil der Fall ist, weitere gesetzliche Grundlagen und formelle Instrumente geschaffen werden, um vor allem dem Boden als Spekulationsgut immer mehr den Reiz zu nehmen und das Horten von Bauland für die BürgerInnen unattraktiver zu machen.

Literaturverzeichnis

Banko, Gebhard; Weiß, Michael (2016): Gewidmetes, nicht bebautes Bauland. Erstellung von Auswertungen für Österreich Technischer Bericht, S. 60.

Bauchmüller, Michael (2017): Gemeinden können leichter Bauland ausweisen. In: *Süddeutsche Zeitung*, 09.03.2017. Online verfügbar unter <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/neue-eu-richtlinie-gemeinden-koennen-grundstuecke-nun-viel-leichter-als-bauland-ausweisen-1.3411799>, zuletzt geprüft am 14.04.2021.

BauGB (2020): Baugesetzbuch. Mit Immobilienwertvermittlungsverordnung, Baunutzungsverordnung, Planzeichenverordnung, Raumordnungsgesetz, Raumordnungsverordnung. 51. Auflage, Oktober 2020. München: dtv Verlagsgesellschaft; beck im dtv (dtv Beck Texte).

Bayerische Staatszeitung (BSZ) (2021): Grundsteuer C: Ist die Einführung der Baulandsteuer sinnvoll? Online verfügbar unter <https://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/grundsteuer-c-ist-die-einfuehrung-der-baulandsteuer-sinnvoll.html#topPosition>, zuletzt aktualisiert am 28.07.2021, zuletzt geprüft am 28.07.2021.

Bayerisches Landesamt für Statistik (LfStat) (2020a): Einwohnerzahlen am 30-09-2020. Gemeinden, Kreise und Regierungsbezirke in Bayern Basis: Zensus 2011. Online verfügbar unter https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroeffentlichungen/statistische_berichte/a1200c_202043.pdf, zuletzt geprüft am 04.02.2021.

Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU Bayern) (2020): Flächenmanagement-Datenbank 4.1 - Hilfe und Anwendungshinweise. Online verfügbar unter https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/doc/fmd_hilfe.pdf, zuletzt geprüft am 26.04.2021.

Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) (2003): Kommunales Flächenressourcen-Management.

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (StMB) (2019): Planungshilfen für die Bauleitplanung p18/19.

- Bayrisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (StMB) (2021): Bauleitpläne und städtebauliche Satzungen. Online verfügbar unter <https://www.stmb.bayern.de/buw/baurechtundtechnik/bauplanungsrecht/bauleitplaeneundsatzungen/index.php>, zuletzt aktualisiert am 08.01.2021, zuletzt geprüft am 08.01.2021.
- Bayrischer Gemeindetag (2018): Positionspapier - Minderung der Flächeninanspruchnahme. Online verfügbar unter <https://www.bay-gemeindetag.de/media/21578/positionspapier.pdf>, zuletzt geprüft am 08.06.2021.
- Bayrisches Landesamt für Denkmalpflege (BLfD) (2021): Bodendenkmalpflege – Ziele und Aufgaben. Online verfügbar unter <https://www.blfd.bayern.de/abteilungen/bodendenkmaeler/index.html#navtop>, zuletzt aktualisiert am 08.04.2021, zuletzt geprüft am 08.04.2021.
- Bayrisches Landesamt für Statistik (LfStat) (2020b): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2038. Demographisches Profil für den Landkreis Rosenheim (552).
- Bayrisches Landesamt für Statistik (LfStat) (2020c): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2038. Demographisches Profil für den Landkreis Traunstein (552).
- Bayrisches Landesamt für Umwelt (LfU Bayern) (2021a): Flächenmanagement-Datenbank: praktische Hilfe für Kommunen - LfU Bayern. Online verfügbar unter <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm>, zuletzt aktualisiert am 27.04.2021, zuletzt geprüft am 27.04.2021.
- Bayrisches Landesamt für Umwelt (LfU Bayern) (2021b): Flächenmanagement-Datenbank: praktische Hilfe für Kommunen - LfU Bayern. Online verfügbar unter <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm>, zuletzt aktualisiert am 23.06.2021, zuletzt geprüft am 23.06.2021.
- Bayrisches Landesamt für Umwelt (LfU Bayern) (2021c): Bodenversiegelung in Bayern: Zahlen und Fakten. Online verfügbar unter <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/versiegelung/index.htm>, zuletzt aktualisiert am 09.04.2021, zuletzt geprüft am 09.04.2021.

Bayrisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) (2021a): Daten und Fakten zum Flächenverbrauch in Bayern. Online verfügbar unter <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/daten.htm>, zuletzt aktualisiert am 08.02.2021, zuletzt geprüft am 08.02.2021.

Bayrisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) (2021b): Flächenverbrauchsbericht 2020. Online verfügbar unter <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/verbrauchsbericht.htm>, zuletzt aktualisiert am 11.02.2021, zuletzt geprüft am 11.02.2021.

Bayrisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (STMUV) (2021c): Flächenverbrauchsbericht 2020. Online verfügbar unter <https://www.stmuv.bayern.de/themen/boden/flaechensparen/verbrauchsbericht.htm>, zuletzt aktualisiert am 09.04.2021, zuletzt geprüft am 09.04.2021.

Bayrisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (StMWi) (2020): Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern. Online verfügbar unter https://www.landesentwicklung-bayern.de/fileadmin/user_upload/landesentwicklung/Dokumente/Instrumente/Landesentwicklungsprogramm/Landesentwicklungsprogramm_Bayern_-_Nichtamtliche_Lesefassung_-_Stand_2020/LEP_Stand_2020_Lesefassung_x.pdf, zuletzt geprüft am 16.06.2021.

Beckmann, Gisela (2000): Stadtentwicklung und Städtebau in Deutschland. Ein Überblick. Hg. v. Claus-Christian Wiegandt. Bonn: BBR (Berichte / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 5).

Bock, Constanze (2020): Mehrwert Digitales Flächenmanagement. Dragomir Stadtplanung. ARGE Baukultur, 28.01.2020.

Bock, Stephanie (Hg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement - ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Deutsches Institut für Urbanistik. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Bundesamt für Naturschutz (2021): BfN: Landschaftssteckbrief. Online verfügbar unter <https://www.bfn.de/landschaften/steckbriefe/landschaft/show/3801.html>, zuletzt aktualisiert am 04.01.2021, zuletzt geprüft am 04.01.2021.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (BBSR) (2013): Innenentwicklungspotentiale in Deutschland. Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung.

Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) (2021): § 1 ROG - Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung. Online verfügbar unter http://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/_1.html, zuletzt aktualisiert am 14.01.2021, zuletzt geprüft am 14.01.2021.

Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat (BMI); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (BBSR); Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (2019): Kommission "Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik" (Baulandkommission). Handlungsempfehlungen und Dokumentation der Beratungen. Online verfügbar unter https://www.die-wohnraumoffensive.de/fileadmin/user_upload/pdf/Dokumentation_Kommission_Nachhaltige_Baulandmobilisierung_und_Bodenpolitik.pdf.

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (2019): Bodenverbrauch in Österreich. Status quo Bericht zur Reduktion des Bodenverbrauchs in Österreich.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2021a): Flächenverbrauch – Worum geht es? Online verfügbar unter <https://www.bmu.de/themen/europa-internationales-nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/>, zuletzt aktualisiert am 02.02.2021, zuletzt geprüft am 02.02.2021.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2021b): Flächenverbrauch – Worum geht es? Online verfügbar unter <https://www.bmu.de/themen/europa-internationales-nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/>, zuletzt aktualisiert am 11.02.2021, zuletzt geprüft am 11.02.2021.

Bundesregierung (2021): Reform der Grundsteuer. Online verfügbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/reform-grundsteuer-1639838>, zuletzt aktualisiert am 28.07.2021, zuletzt geprüft am 28.07.2021.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (1999): Baulandmobilisierung und städtebauliche Verträge (9/99).

Diederichsen, Lars; Jäger, Michael; Linke, Hans Joachim; Müller, Thomas; Nintzel, Bo; Trollmann, Ralf et al. (2015): Innenentwicklung 2.0 (Jg. 77/Nr.3).

Dirnberger, Franz (2020): Baurecht in der Gemeinde. Kommunalpolitischer Leidfaden. München: Hans-Seidel-Stiftung e.V. (2).

Dirtheuer, Franz; Stegen, Rafael; Hess, Kathrin (2019): Zur zukunftsgerichten Transformation der EFH-Siedlungen der 60er und 70er-Jahre. In: Uwe Brandl, Franz Dirnberger, Manfred Miosga und Matthias Simon (Hg.): Wohnen im ländlichen Raum. Wohnen für alle. Bedarfsgerechte und (flächen)nachhaltige Planungs- und Umsetzungsstrategien für den Wohnbedarf der Zukunft: ein Handlungsleitfaden für das Rathaus. Heidelberg: rehm, S. 67–80.

Doan, Ngoc (2019): Evaluierung des Einsatzes von Baulandmobilisierungsmaßnahmen in den österreichischen Bundesländern. In: *Der öffentliche Sektor* (45 (2)), S. 79–95.

Duhnkrack, Michael (2003): Flächenressourcenmanagement, Innenentwicklung, Bodenschutz, ökologische Erneuerung etc. - Sind das die richtigen Antworten für einen Stopp des Flächenverbrauchs? - aus Sicht des StMLU. In: Horst Karmann (Hg.): Vom ungebremsten Flächenverbrauch zur nachhaltigen Landnutzung im ländlichen Raum. Dorf- und Flurentwicklung im Zeichen von Bodenverbrauch und Ressourcengefährdung; 5. Münchner Tage der Bodenordnung und Landentwicklung am 17./18. März 2003. München: Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung Techn. Univ (Materialiensammlung / Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung der TU München, 28), S. 43–46.

Gemeinde Amerang (2021): Gemeinde Amerang - Zahlen und Daten. Online verfügbar unter <https://www.amerang.de/index.php?id=0,25>, zuletzt aktualisiert am 29.05.2021, zuletzt geprüft am 29.05.2021.

Gruber, Markus; Kanonier, Arthur; Pohn-Weidinger, Simon; Schindelegger, Arthur (2018): Raumordnung in Österreich und Bezüge zur Raumentwicklung und Regionalpolitik. Wien: Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Schriftenreihe / Österreichische Raumordnungskonferenz, Nr. 202).

- Haufe (2019): Städte- und Gemeindebund fordert verschärftes Baugebot. In: *Haufe*, 26.06.2019. Online verfügbar unter https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaftspolitik/staedte-und-gemeindebund-fordert-verschaerftes-baugebot_84342_492688.html, zuletzt geprüft am 07.04.2021.
- Henger, Ralph (2020): Kommt eine mutlose Grundsteuerreform? - Simulations- und Wirkungsanalyse verschiedener Reformmodelle. In: Paul Gans und Peter Westerheid (Hg.): *Siedlungsdruck versus Flächenverbrauch in der Stadtentwicklung*. Mannheim (Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, 22), S. 41–55.
- Hengstermann, Andreas; Gerber, Jean-David (2017): Die faktische und explizite Bauverpflichtung - eine Rezension des bodenpolitischen Instruments in Recht und Praxis. In: *UPR - Umwelt und Planungsrecht* (33 (1)), S. 16–24.
- Hoffmann, Klaus (2019): Baulandentwicklungsmodelle und Baulandbeschlüsse für den ländlichen Raum. In: Uwe Brandl, Franz Dirnberger, Manfred Miosga und Matthias Simon (Hg.): *Wohnen im ländlichen Raum. Wohnen für alle. Bedarfsgerechte und (flächen)nachhaltige Planungs- und Umsetzungsstrategien für den Wohnbedarf der Zukunft: ein Handlungsleitfaden für das Rathaus*. Heidelberg: rehm, S. 109–122.
- Kanonier, Arthur (2020): Wirkungsfähigkeit von baulandmobilisierenden Instrumenten im Raumordnungsrech. In: *bbl* 23 (4), S. 119. DOI: 10.33196/bbl202004011901.
- Land Salzburg - Land-Invest (2021). Online verfügbar unter https://www.salzburg.gv.at/bauenwohnen_/Seiten/landinvest_info.aspx, zuletzt aktualisiert am 22.07.2021, zuletzt geprüft am 22.07.2021.
- Landesamt für Digitalisierung, Breitband und Vermessung (LDBV) (2021): Bayerische Vermessungsverwaltung - Vermessung - Kataster - Liegenschaftskataster. Online verfügbar unter <https://www.ldbv.bayern.de/vermessung/kataster/allgemein.html>, zuletzt aktualisiert am 11.01.2021, zuletzt geprüft am 11.01.2021.
- Landratsamt Rosenheim (2020): Gemeinden - Landratsamt Rosenheim. Online verfügbar unter <https://www.landkreis-rosenheim.de/landkreis/gemeinden/>, zuletzt aktualisiert am 06.07.2020, zuletzt geprüft am 04.01.2021.

- Landratsamt Traunstein (2019): Bodenrichtwertkarte - Landkreis Traunstein. vianovis GmbH.
Online verfügbar unter <https://brwk.vianovis.net/lkr-traunstein/>, zuletzt aktualisiert am 11.12.2019, zuletzt geprüft am 21.03.2021.
- Landratsamt Traunstein (2021): Städte & Gemeinden | Landratsamt Traunstein. Online
verfügbar unter <https://www.traunstein.com/landkreis/staedte-gemeinden>, zuletzt
aktualisiert am 04.01.2021, zuletzt geprüft am 04.01.2021.
- Lexer, Wolfgang; Linser, Stefanie (2005): Nicht-nachhaltige Trends in Österreich: Qualitative
Lebensraumveränderung durch Flächenverbrauch. Hg. v. Umweltbundesamt (UBA).
Online verfügbar unter https://www.researchgate.net/publication/323772786_Nicht-nachhaltige_Trends_in_Osterreich_Qualitative_Lebensraumveränderung_durch_Flache_nverbrauch, zuletzt aktualisiert am 08.02.2021, zuletzt geprüft am 08.02.2021.
- Linke, Hans Joachim (2016): Städtebauliche Bodenordnung. In: Willi Freeden und Reiner
Rummel (Hg.): Handbuch der Geodäsie. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin
Heidelberg, S. 1–41.
- Linke, Hans Joachim; Hieu, Nguyen Ngoc (2016): Eigentum an Grund und Boden: Grundlage
einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung. In: Willi Freeden und Reiner Rummel
(Hg.): Handbuch der Geodäsie. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, S. 1–41.
- Miosga, Manfred (2019a): Planen für den Bedarf: Was die Menschen in unseren Dörfern und
Kleinstädten wirklich brauchen und wie wir es ermitteln. In: Uwe Brandl, Franz
Dirnberger, Manfred Miosga und Matthias Simon (Hg.): Wohnen im ländlichen Raum.
Wohnen für alle. Bedarfsgerechte und (flächen)nachhaltige Planungs- und
Umsetzungsstrategien für den Wohnbedarf der Zukunft: ein Handlungsleitfaden für das
Rathaus. Heidelberg: rehm, S. 1–12.
- Miosga, Manfred (2019b): Richtwerte als ein Baustein einer umfassenden Strategie zur
Reduzierung des Flächenverbrauchs und zur Stärkung der Innenentwicklung. In:
Bayerische Akademie Ländlicher Raum e.V. (Hg.): Flächenverbrauch wirksam
bekämpfen. Wie lässt sich der Richtwert 5ha/Tag in Bayern umsetzen? : Fachtagung der
Bayerischen Akademie Ländlicher Raum e.V. am 26. Juli 2019 in München. München:
Bayerische Akademie Ländlicher Raum e.V. (Dokumentation / Bayerische Akademie
Ländlicher Raum, Heft Nr. 56), S. 7–15.

- Müller-Herbers, Sabine; Molder, Frank; Baader, Aline (2011): Eigentümeransprache bei Baulücken. Baulücken als unterschätztes Potential der Innenentwicklung. In: Stephanie Bock (Hg.): Nachhaltiges Flächenmanagement - ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 124–129.
- Okrslar, Martin; Reitinger, Renate; Banholzer, Gertrud (2019): Wohnung gesucht, Gemeinschaft gefunden. Geschosswohnungsbau im ländlichen Raum. In: Uwe Brandl, Franz Dirnberger, Manfred Miosga und Matthias Simon (Hg.): Wohnen im ländlichen Raum. Wohnen für alle. Bedarfsgerechte und (flächen)nachhaltige Planungs- und Umsetzungsstrategien für den Wohnbedarf der Zukunft: ein Handlungsleitfaden für das Rathaus. Heidelberg: rehm, S. 191–204.
- ÖROK (2021): Aufgaben und Produkte. Online verfügbar unter <https://www.oerok.gv.at/oerok/aufgaben-und-produkte>, zuletzt aktualisiert am 07.07.2021, zuletzt geprüft am 07.07.2021.
- Preus, T. (2007): Potenziale für eine Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise).
- Ritzinger, Anne (2018): Flächensparen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Zur Rolle von Akteuren und Steuerungsinstrumenten in Dorferneuerungsprozessen. In: *Raumforschung und Raumordnung* 76 (5), S. 395–406.
- Salm und Stegen Geographen und Stadtplaner (2021): Innenentwicklungspotentiale in den Kommunen des Ökomodell Achtental, 26.04.2021 an Viktor Willmar.
- Salzburger Landesregierung (2009): Änderung des Salzburger Raumordnungsgesetzes 2009. Online verfügbar unter <https://www.salzburg.gv.at/00201lpi/15Gesetzgebungsperiode/5Session/307.pdf>, zuletzt geprüft am 22.07.2021.
- Salzburger Landtag: Vorlage der Landesregierung. Änderung des Salzburger Raumordnungsgesetzes 2009. Online verfügbar unter <https://www.salzburg.gv.at/00201lpi/15Gesetzgebungsperiode/5Session/307.pdf>, zuletzt geprüft am 26.07.2021.
- Salzburger Raumordnungsgesetz (SBG ROG) (2009): RIS - Salzburger Raumordnungsgesetz 2009 - Landesrecht konsolidiert Salzburg, Fassung vom 21.07.2021. Online verfügbar unter

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrSbg&Gesetzesnummer=20000615>, zuletzt aktualisiert am 21.07.2021, zuletzt geprüft am 21.07.2021.

Schacherl, Lillian (2018): Der Chiemgau. Kulturreiseführer. 2. Auflage. Rosenheim: Edition Förg.

Schiller, G.; Gutsche, J.-M (2009): Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung: Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden - Erarbeitung von Handlungsvorschlägen sowie Analysen der ökologischen, ökonomischen und sozialen Wirkungen einer Neuorientierung der Siedlungspolitik (31).

Schiller, Georg; Blum, Andreas; Oertel, Holger (2018): Die Relevanz kleiner Gemeinden und kleinteiliger Flächen für die Innenentwicklung. Ein quantitatives Monitoring am Beispiel Deutschlands. In: *Raumforschung und Raumordnung* 76 (5), S. 461–471. DOI: 10.1007/s13147-018-0534-3.

Schimak, Gerhard (2017a): Verfassungsrechtliche Grundlagen. Grundlagen der Regionalplanung. Technische Universität Wien. Wien, 24.10.2017.

Schimak, Gerhard (2017b): Raumordnungsgesetze der Länder. Grundlagen der Regionalplanung. Technische Universität Wien. Wien, 31.10.2017.

Seeon-Seebruck (2020): Bürgerservice & Rathaus - Virtuelles Rathaus der Gemeinde Seeon-Seebruck im Chiemgau. Gemeinde Seeon Seebruck. Online verfügbar unter <https://www.seeon-seebruck.de/buergerservice-rathaus>, zuletzt aktualisiert am 21.04.2021, zuletzt geprüft am 21.04.2021.

Siedentop, Stefan (Hg.) (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. Ein Projekt des Forschungsprogramms "Allgemeine Ressortforschung" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Deutschland. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Forschungen / Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 139). Online verfügbar unter <http://d-nb.info/997406976/34>.

Simon, Matthias: Das ungeliebte "Enkelgrundstück", oder: Wie die planende Gemeinde die Hoheit über gehortete Baugrundstücke erlangen kann. In: Bayerischer Gemeindetag (Hg.), 7/2016, S. 234–237. Online verfügbar unter <https://docplayer.org/33495076-Bayerischer-gemeindetag.html>, zuletzt geprüft am 25.03.2021.

- Simon, Matthias: Innenentwicklung und Ortskernvitalisierung. Oder: Wie die Gemeinde untergenutzte und brachliegende Grundstücke sowie Baulücken für Vorhaben aktivieren kann. In: Bayerischer Gemeindetag (Hg.), 1/2020, S. 4–12. Online verfügbar unter https://www.bay-gemeindetag.de/media/23080/baygt_01-2020_200114.pdf, zuletzt geprüft am 25.03.2020.
- Sommer, Frank: Die Schließung von Baulücken mittels Vorverkaufsrechten nach BauGB - Vorbereitung ist die halbe Miete. In: Bayerischer Gemeindetag, 9/2018, S. 322–325. Online verfügbar unter https://bay-gemeindetag.de/media/21603/bgt_9_2018_a.pdf.
- Spannowsky, Willy (2007): Die Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung. In: *Natur und Recht* 29 (8), S. 521–526. DOI: 10.1007/s10357-007-1312-0.
- Spektrum.de (2014): Lexikon der Geographie Bodenordnung. Online verfügbar unter <https://www.spektrum.de/lexikon/geographie/bodenordnung/1148>, zuletzt aktualisiert am 04.12.2014, zuletzt geprüft am 08.01.2021.
- Spieß, Gerhard (2019): Bauleitplanung im Bestand. In: Uwe Brandl, Franz Dirnberger, Manfred Miosga und Matthias Simon (Hg.): Wohnen im ländlichen Raum. Wohnen für alle. Bedarfsgerechte und (flächen)nachhaltige Planungs- und Umsetzungsstrategien für den Wohnbedarf der Zukunft: ein Handlungsleitfaden für das Rathaus. Heidelberg: rehm, S. 123–140.
- Statista (2021): Wohnfläche je Einwohner in Wohnungen in Deutschland bis 2019 | Statista. Online verfügbar unter <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/36495/umfrage/wohnflaeche-je-einwohner-in-deutschland-von-1989-bis-2004/>, zuletzt aktualisiert am 08.02.2021, zuletzt geprüft am 08.02.2021.
- Statistik, © Bayerisches Landesamt für (LfStat) (2021): Bayerisches Landesamt für Statistik - GENESIS-Online: Ergebnis - 31231-001r. © Bayerisches Landesamt für Statistik. Online verfügbar unter <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online/data?operation=abrufabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1622449318399&auswahloperation=abrufabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=31231->

001r&auswahltext=&nummer=6&variable=6&name=GEMEIN&werteabruf=Werteabruf, zuletzt aktualisiert am 31.05.2021, zuletzt geprüft am 31.05.2021.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019a): Daten zur Entwicklung der Zahl der Privathaushalte nach Haushaltsgröße für die Jahre 2015 bis 2035. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/vorausberechnung-haushalte.html>, zuletzt aktualisiert am 19.03.2019, zuletzt geprüft am 08.02.2021.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019b): Privathaushalte nach Haushaltsgröße im Zeitvergleich. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/lrbev05.html>, zuletzt aktualisiert am 19.03.2019, zuletzt geprüft am 01.02.2021.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020a): Entwicklung der Privathaushalte bis 2040 - Ergebnisse der Haushaltsvorausberechnung 2020. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Publikationen/Downloads-Haushalte/entwicklung-privathaushalte-5124001209004.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 01.02.2021.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020b): Flächenindikator: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in ha/Tag. Online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Flaechennutzung/Tabellen/anstieg-suv.html>, zuletzt aktualisiert am 13.10.2020, zuletzt geprüft am 02.02.2021.

Steffens, Marie (2021): Ab ins Eigenheim. Die Deutschen träumen nicht groß, sondern realistisch. In: *Süddeutsche Zeitung* 2021, 25.06.2021 (143), S. 17.

Streich, Bernd (2011): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft. Ein Handbuch. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Thiel, Fabian (2004): Städtebaurechtliche Instrumente zur Reduzierung des. In: *UFZ-Bericht* (14).

Treptau, Oliver (o.J.): Manuskript Bodenordnung Baulandumlegung. Online verfügbar unter <https://www.ldbv.bayern.de/file/pdf/14813/Manuskript%20Bodenordnung.pdf>, zuletzt geprüft am 19.04.2021.

TU München - Professur für Bodenordnung und Landentwicklung (2021): Was ist Landmanagement? Definition Bodenordnung. Online verfügbar unter <https://www.lrg.tum.de/bole/landmanagement/definition/>, zuletzt aktualisiert am 10.01.2021, zuletzt geprüft am 10.01.2021.

Uken, Marlies; Tröger, Julius; Möller, Christopher (2021): Mietpreise in Deutschland 2020: Der Mietenboom ist vorbei. In: *Die Zeit*, 22.02.2021. Online verfügbar unter https://www.zeit.de/wirtschaft/2021-02/mietpreise-deutschland-2020-entwicklung-stadt-speckguertel-interaktive-karte?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F, zuletzt geprüft am 04.05.2021.

Umweltbundesamt (UBA) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.

Umweltbundesamt (UBA) (2021a): Planungsebenen, Planungsräume - Stufen der räumlichen Planung. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/planungsinstrumente/planungsebenen-planungsraeume-stufen-der#landerebene>, zuletzt aktualisiert am 11.01.2021, zuletzt geprüft am 11.01.2021.

Umweltbundesamt (UBA) (2021b): Flächensparen – Böden und Landschaften erhalten. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten>, zuletzt aktualisiert am 25.01.2021, zuletzt geprüft am 25.01.2021.

Umweltbundesamt (UBA) (2021c): Siedlungs- und Verkehrsfläche. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#politische-ziele>, zuletzt aktualisiert am 02.02.2021, zuletzt geprüft am 02.02.2021.

Umweltbundesamt (UBA) (2021d): Flächenrecycling und Innenentwicklung. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/flaechensparen-boeden-landschaften-erhalten/flaechenrecycling-innenentwicklung#brachen-nutzen-grune-wiesen-schonem>, zuletzt aktualisiert am 03.02.2021, zuletzt geprüft am 03.02.2021.

Umweltbundesamt (UBA) (2021e): Indikator: Siedlungs- und Verkehrsfläche. Online verfügbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/indikator-siedlungs->

verkehrsflaeche#die-wichtigsten-fakten, zuletzt aktualisiert am 08.02.2021, zuletzt geprüft am 08.02.2021.

Voß, W.; Fricke, A.; Pazerat, A. (2020): Bodenordnung zur Innenentwicklung. In: Klaus Kummer, Theo Kötter und Hansjörg Kutterer (Hg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen. Themenschwerpunkte: Gesellschaftliche Verantwortung und institutionelles Gefüge, Aufgabenfelder und Wirkungsbereiche, technische Netzwerke und Transfer, Forschung und Lehre, S. 473–522.

Website des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie StMWi (StWMI) (2021a): Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) - Nichtamtliche Lesefassung - Stand 2020 - Wirtschaftsministerium Bayern. Online verfügbar unter [https://www.landesentwicklung-bayern.de/instrumente/landesentwicklungs-programm/landesentwicklungs-programm-bayern-stand-2020/](https://www.landesentwicklung-bayern.de/instrumente/landesentwicklungsprogramm/landesentwicklungs-programm-bayern-stand-2020/), zuletzt aktualisiert am 11.03.2021, zuletzt geprüft am 11.03.2021.

Website des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie StMWi (StWMI) (2021b): Regionalpläne - Wirtschaftsministerium Bayern. Online verfügbar unter <https://www.landesentwicklung-bayern.de/instrumente/regionalplaene-1/>, zuletzt aktualisiert am 11.03.2021, zuletzt geprüft am 11.03.2021.

Website des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (StMWi) (2021): Landesentwicklungs-programm - Wirtschaftsministerium Bayern. Online verfügbar unter <https://www.landesentwicklung-bayern.de/instrumente/landesentwicklungs-programm/>, zuletzt aktualisiert am 14.01.2021, zuletzt geprüft am 14.01.2021.

Wirth, Axel; Schneeweiß, André (2016): Öffentliches Baurecht praxisnah. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Wüstinger Rickert Architekten und Stadtplaner (2021): Flächennutzungsplan Seon-Seebruck, 22.04.2021.

Zwanziger, Christian (2021): Baulandausweisung: Flächenfressenden §13b streichen. Bündnis 90 Die Grünen. Online verfügbar unter <https://www.gruene-fraktion-bayern.de/themen/landesentwicklung-und-tourismus/2019/baulandausweisung-flaechenfressenden-13b-streichen/>, zuletzt aktualisiert am 14.04.2021, zuletzt geprüft am 14.04.2021.

Zwicker-Schwarm, Daniel (2011): Kooperation mit privaten Akteuren. Relevanz privater Akteure. In: Stephanie Bock (Hg.): Nachhaltiges Flächenmanagement - ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, S. 121–123.

Anhang

Leitfaden Experteninterviews – Bauamtsleiter Kommunen Amerang & Seon-Seebruck

Baulandmobilisierung im Bestand:

1. Wie viel ausgewiesenes Bauland ist in Ihrer Gemeinde nicht bebaut? (Um was für Bauland handelt es sich dabei, bereits lange gewidmet, neu gewidmet?)
2. Wie viel Wohnbauflächenbedarf könnte damit für die kommenden Jahre (Planungshorizont 15 Jahre) gedeckt werden?
3. Was sind Ihrer Meinung nach die Hauptgründe für das Zurückhalten von Baulücken und Nachverdichtungspotentialen durch die EigentümerInnen? (nach § 30 und § 34 BauGB)
4. Sehen Sie in Ihrer Gemeinde oder im Chiemgau spezielle Gründe für die Zurückhaltung baureifer Flächen? Anders als in anderen Gemeinden oder Regionen?
5. Was sind die erfolgversprechendsten Maßnahmen und Instrumente, um diese Flächen für eine Bebauung zu aktivieren?
6. Welche Maßnahmen stehen speziell Ihnen als Kommune zur Verfügung?
7. Wieso findet das Baugebot nach §176 BauGB bislang keine Anwendung?
8. Welche Rolle kann der Dialog zwischen den einzelnen beteiligten AkteurInnen bei der Aktivierung von Baulücken und Nachverdichtungspotentialen spielen? Wenn GrundstückseigentümerInnen also beraten werden und über mögliche Aktivierungsstrategien für Ihr Grundstück informiert werden. Ist es in Ihren Augen eine realistische Möglichkeit, um zukünftig mehr dieser bislang nicht am Markt verfügbaren Bauflächen zu aktivieren?
9. Wie sehen Sie die zukünftige Entwicklung am Wohnungsmarkt? Welche Rolle können in Ihren Augen neue/andere Wohnformen im ländlichen Raum zur Schaffung von mehr und bezahlbareren Wohnraum beitragen? (kein Einfamilienhaus mit hohem Flächenverbrauch, kostenintensiv, etc.)

Zu Neuausweisungen von Bauland:

10. Wie geht Ihre Kommune bei einer Neuausweisung von Bauland vor? (Prozessablauf)
11. Wie sichern Sie sich rechtlich ab, dass es in naher Zukunft zu einer Bebauung der ausgewiesenen Flächen kommt? Wie stellen Sie sicher, dass bezahlbarer Wohnraum,

der auch den Ansprüchen der Bevölkerungsentwicklung gerecht wird (demographischer Wandel, Veränderung der Haushaltsstruktur, etc.), geschaffen wird?

12. In welchem Umfang betreibt Ihre Kommune Erwerbsmodelle?
13. Wo findet dieses Modell Anwendung? Welche Schwierigkeiten und mögliche Probleme sind damit verbunden?
14. Kann die Kommune mittlerweile nur durch selbsterworbene Bauflächen, die Sie dann an Interessenten veräußern (z.B. 'Einheimischenmodell'), bezahlbaren Wohnraum schaffen?

Leitfaden Experteninterview - Höhere Landesplanung – Regierung Oberbayern

Baulandmobilisierung im Bestand:

1. Was sind Ihrer Meinung nach die Hauptgründe für das Zurückhalten von Baulücken durch die EigentümerInnen in einer Vielzahl der Kommunen des Chiemgaus? (nach §§ 30, 34 BauGB)
2. Was sind die erfolgversprechendsten Maßnahmen und Instrumente nach BauGB, die einer Gemeinde zur Verfügung stehen, um diese Flächen für eine Bebauung zu aktivieren?
3. Gibt es Maßnahmen und Instrumente, von denen Kommunen bislang zu wenig Gebrauch machen bzw. sich davor scheuen diese zu benutzen?
4. Wieso findet beispielsweise das Baugebot nach §176 BauGB oder das Vorkaufsrecht nach §§ 24, 25 BauGB bislang kaum Anwendung in ländlichen Gemeinden?
5. Welche Rolle kann der Dialog zwischen den einzelnen beteiligten AkteurInnen bei der Aktivierung von Baulücken und Nachverdichtungspotentialen spielen? Wenn GrundstückseigentümerInnen also beraten werden und über mögliche Aktivierungsstrategien für Ihr Grundstück informiert werden. Ist es in Ihren Augen eine realistische Möglichkeit, um zukünftig mehr der vorhandenen Baulücken zu aktivieren?
6. Wie sehen Sie die zukünftige Entwicklung am Wohnungsmarkt? Welche Rolle können in Ihren Augen neue/andere Wohnformen im ländlichen Raum zur Schaffung von mehr und bezahlbarem Wohnraum beitragen?

Neuausweisungen von Bauland:

7. Was sind Ihrer Meinung nach die wichtigsten Aspekte, die Kommunen zukünftig bei der Neuausweisung von Wohnbauland beachten sollten, damit es nicht wieder zur Entstehung von neuen Baulücken kommt und der geplante Wohnraum zeitnah entsteht?

8. Gibt es eine Alternative zu dem häufig verwendeten Erwerbsmodell durch die Kommunen vor einer Baulandwidmung? Wenn ja, welche?
9. Wie wichtig ist in Ihren Augen ein Grundsatzbeschluss zur Wohnbaulandausweisung für die einzelnen Kommunen?
10. Können die Kommunen mittlerweile nur durch selbsterworbene Bauflächen (z.B. Erwerbsmodell), die Sie dann an Interessenten veräußern, bezahlbaren Wohnraum schaffen?

Anschreiben zur E-Mail-Umfrage

„Sehr geehrte Damen und Herren,

ich studiere im Master Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität in Wien und schreibe aktuell meine Diplomarbeit über „Baulandmobilisierung im Chiemgau“.

Für meine Arbeit ist es relevant, dass ich herausfinde inwieweit Baulandhortung in den einzelnen Kommunen des Chiemgaus eine Rolle spielt, um einen Überblick darüber zu erlangen, wie viele potentielle Bauflächen zurückgehalten werden.

Deshalb meine Frage an Sie, ob Sie in Ihrer Kommune eine Datenbank über mögliche Baulücken & Nachverdichtungspotentiale im Gemeindegebiet führen und inwieweit generell das Thema der Baulandhortung bei Ihnen im Gemeindegebiet relevant ist.

Des Weiteren wollte ich fragen, inwieweit Sie sich bereits mit der Bauflächenbedarfsermittlung in Ihrer Kommune auseinandergesetzt haben? Anbei diesbezüglich der Auszug aus dem Schreiben der Regierung Oberbayerns:

Bauflächenbedarfsermittlung

„Die Bayerische Staatsregierung hat ihre Bemühungen zur Reduzierung der Inanspruchnahme von Flächen zu Siedlungs- und Verkehrszwecken intensiviert. Mit den in der Flächensparoffensive zusammengefassten Maßnahmen sollen die Gemeinden bei der nachhaltigen Entwicklung ihres Siedlungsgebietes unterstützt werden, um dauerhaft die hohe Lebensqualität in Bayern zu sichern, Natur, Landschaft und Landwirtschaft zu erhalten und hohe Folgekosten für die Gemeinden durch weiträumige Siedlungen und Infrastrukturen zu vermeiden (StMWi 2020).

Im Rahmen der landesplanerischen Überprüfung wurde den bayerischen Gemeinden die Prüfung des Bedarfs neuer Siedlungsflächen für Wohnen und Gewerbe auferlegt.

Anlass und Ziel der Untersuchung ist es, den Bedarf an Bauland für die nächsten 15 Jahre zu ermitteln und Flächenpotenziale zu erheben, darzustellen und zu bewerten.

Der notwendige Umfang der Bedarfsermittlung und der Potentialabschätzung ist mit der Regierung von Oberbayern abzustimmen.“

Ich habe Ihnen im Anhang ein Schreiben von meinem Betreuer Herrn Prof. Kanonier der TU Wien angefügt, in dem bestätigt wird, dass die von mir angefragten Daten nur für wissenschaftliche Zwecke dienen.“

Rückmeldung E-Mail-Umfrage

Rückmeldung Mailbefragung			
	ja	nein	keine Rückmeldung/ Frage nicht beantwortet
Baulücken vorhanden			
Altenmarkt an der Alz			x
Amerang		x	
Aschau am Chiemsee	x		
Bad Endorf	x		
Bergen	x		
Bernau am Chiemsee	x		
Breitbrunn	x		
Chieming	x		
Eggstätt			x
Engelsberg			x
Frasdorf			x
Fridolfing	x		
Grabenstätt	x		
Grassau			x
Gstadt am Chiemsee			x
Inzell			x
Kienberg			x
Kirchanschöring	x		
Marquartstein	x		
Nußdorf im Chiemgau		x	
Obing			x
Palling			x
Petting	x		
Pittenhart			x
Prien am Chiemsee		x	
Reit im Winkl	x		
Riedering			x
Rimsting		x	
Rohdorf		x	
Ruhpolding			x
Samerberg			x
Schleching	x		
Schnaitsee	x		
Seon-Seebruck	x		
Siegsdorf		x	
Staudach-Egerndach		x	
Stephanskirchen		x	
Surberg			x
Taching am See	x		
Tittmoning	x		
Traunreut	x		
Traunstein			x
Trostberg	x		
Übersee	x		
Unterwössen	x		
Vachendorf	x		
Waging am See	x		
Wonneberg	x		
Summe	24	8	16
Rückmeldungen gesamt	32		

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre an Eides statt, dass die vorliegende Arbeit nach den anerkannten Grundsätzen für wissenschaftliche Abhandlungen von mir selbstständig erstellt wurde. Alle verwendeten Hilfsmittel, insbesondere die zugrunde gelegte Literatur, sind in dieser Arbeit genannt und aufgelistet. Die aus den Quellen wörtlich entnommenen Stellen, sind als solche kenntlich gemacht.

Das Thema dieser Arbeit wurde von mir bisher weder im In- noch Ausland einer Beurteilerin/einem Beurteiler zur Begutachtung in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt. Diese Arbeit stimmt mit der von den Begutachterinnen/Begutachtern beurteilten Arbeit überein.

Wien, 13.09.2021

Unterschrift