



Expertengespräch Nr. 1

APRIL 2025

Bauen im ländlichen Raum Bauplanungsrecht

Rechtliche Einordnung und kommunale Herausforderungen

Expertengespräch mit Prof. Dr. Sören Held

Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung
Fachbereich Allgemeine Verwaltung

ASG | Agrarsoziale
Gesellschaft e.V.
aktiv für ländliche Räume

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

INHALT

Drei Gebietskulissen des Baurechts bedingen grundsätzliche Konflikt- und Gemengelage	2
Baurecht als Ordnungsrahmen für Ortsentwicklung verstehen	2
Unterschiedliche Akteur:innen sind im Zusammenspiel der Ebenen beteiligt	3
Zusammenspiel gestalten	3
Bauen im Außenbereich	4
Leerstand im Innenbereich aktivieren	5
Flächen im Innenbereich nutzen mit vereinfachten Planungsverfahren	6
Fazit	7

„Also wenn wir über den ländlichen Raum sprechen, ist das ein Begriff, den das deutsche Baurecht und vor allem das Bauplanungsrecht so nicht kennt“,

sagte Herr Prof. Dr. Soeren Held von der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung in Altenholz zu Beginn unseres Gesprächs, das wir am 28. April 2025 geführt haben. Im Interview erläuterte er die Grundlagen und Rahmenbedingungen im Baurecht, vor allem in Bezug auf die Instrumente der Planung.

Drei Gebietskulissen des Baurechts bedingen grundsätzliche Konflikt- und Gemengelage.

Das Bauplanungsrecht kennt drei Gebietskulissen oder Gebietskategorien. Unterschieden werden

- der „beplante“ Innenbereich: Hier wird die Bauleitplanung als Mittel der Wahl für Ortsentwicklung eingesetzt. Planung setzt einen Rechtsrahmen.

„Dies ist der Grund, warum unsere Städte so anders aussehen als Jakarta oder Neu Delhi.“

- der „nicht geplante“ Innenbereich als eine Planersatzvorschrift, die die Bauleitplanung durch einen Blick auf die Umgebung des Innenbereichs ersetzt.
- der baurechtliche Außenbereich, der vor allem im ländlichen Raum vorkommt und grundsätzlich von Bebauung freigehalten werden soll. Hier fehlt es an einem Plan und an einem ausreichenden Bebauungszusammenhang.

Baurecht als Ordnungsrahmen für Ortsentwicklung verstehen

Das Baurecht stellt für die städtebauliche Entwicklung eines Ortes den Ordnungsrahmen dar. Diese wird über Bauleitplanung durch Bebauungspläne gestaltet und umgesetzt. Ziel ist es, Konflikte (v. a. auch die Konkurrenz um knappe Fläche) zu bewältigen, die mit dem Bauen und der damit einhergehenden Veränderung bestehender Strukturen und Ortsbilder immer entstehen. Dazu sollen alle betroffenen Belange berücksichtigt und in einen möglichst schonenden Ausgleich gebracht werden. Das Bauplanungsrecht strebt also nach echten Kompromissen.

Deswegen hat jede Kommune die Planungshoheit, unabhängig davon, ob sie eine Stadt oder ein Dorf im ländlichen Raum ist, und kann demnach selbst planen, wie die Bedarfe erfüllt und Daseinsvorsorge betrieben werden. Das Grundgesetz regelt, dass auf dieser Ebene alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Kleinen beschlossen werden.

Der Bebauungsplan ist eine Satzung und damit eine verbindliche Rechtsnorm. Das gibt der Gemeinde die rechtliche Möglichkeit und zugleich die Verantwortung, ihre städtebauliche Entwicklung aktiv zu steuern. Wenn ein Vorhaben nicht zum bestehenden Plan passt, kann die Gemeinde im Rahmen des Rechts durch eine Planänderung Anpassungen in der Bauleitplanung vornehmen – das ist bewusst so vorgesehen.

Bis in die 1980er Jahre bestand das staatliche Selbstverständnis, dass die Bauleitplanung als öffentliche Grundaufgabe bei den Verwaltungen selbst angesiedelt war. Im Zuge der Einsparungen im öffentlichen Dienst wurden Planungsämter in kleineren Städten und Gemeinden abgebaut, mit dem Ziel, Kosten einzusparen. Seit den 2000er Jahren werden an ihrer Stelle vermehrt private Planungsbüros beauftragt. Aktuell ist der Markt an Planungsfachkräften sehr eng.

„Man hat ja immer das konjunkturelle Problem, wir haben eine Zeit, in der wir viel zu lange zu wenig geplant haben, weil wir gespart haben, da hat der Staat sich einen schlanken Fuß gemacht. Jetzt haben wir einen richtigen Planungstau und alle wollen gleichzeitig planen, da findet man keine Planer auf dem Markt mehr. Das ist genau das Problem.“

Zu unterscheiden ist die sogenannte Angebotsplanung, bei der eine Gemeinde z. B. in einer Wachstumsregion für den Bau von Wohnungen von einem Planungsbüro eine Planung erstellen lässt und im Anschluss die Flächen an Bau-Investor*innen verkauft. Daneben gibt es den vorhabenbezogenen Bebauungsplan, bei dem ein Bau-Initiator*innen mit eigenfinanzierten, fertigen Planungen auf die Gemeinde zukommt und darum bittet, für diese nach Prüfung des Vorhabens eine förmliche Bauleitplanung einzuleiten. Die Umsetzung erfolgt wiederum bei der Unteren Bauaufsicht. Einbezogen werden auch andere Schutzbehörden wie z. B. für den Hochwasser-

schutz; zudem ist das Beteiligungsverfahren wie oben dargestellt durchzuführen.

„Das ist ein Beispiel für Public Private Partnership, dass dann so eine Investor eine Planungsleistung übernimmt und dann die Gemeinde daraus Recht macht. Ich habe es aber häufiger erlebt, weil das Instrument nicht bekannt ist, dass manche Investoren total dankbar sind und sagen, an Geld scheitert es nun wirklich nicht, das mache ich sofort. Also da kann man manchmal auf Vorhaben bezogene Bebauungspläne durchaus hinwirken.“

Auch europäische Rechtsvorschriften zum Umwelt- und Naturschutz führen dazu, dass Planungen auf der „grünen Wiese“ zu sehr aufwendigen Verfahren werden können.

Unterschiedliche Akteur*innen sind im Zusammenspiel der Ebenen beteiligt

Beteiligte Akteur*innen sind neben den Initiator*innen von Bautätigkeit bzw. Bau-Investor*innen (Privatpersonen) die Bauaufsicht bei den Kreisverwaltungen, die kommunalen Bauämter, das Amt für Denkmalschutz (Öffentliche Verwaltung) und die politische Gemeindevertretung (Politik).

„Insofern haben wir es mit ganz vielen verschiedenen Akteurinnen und Akteuren zu tun. Und meine Erfahrung in der Praxis und Beratung ist, das ist eben oft nicht im Blick. Die einen kommen also zur Unteren Bauaufsicht und sagen, ich will eine Baugenehmigung und die untere Bauaufsicht sagt zu Recht, wir können euch nicht helfen, Klammer auf, geht doch mal zu eurer Gemeinde und sagt, ihr habt Planungsbedarf, wir müssen was tun planungsrechtlich, dann geht ganz viel, Klammer zu.“

Es gilt, eine offene Zusammenarbeit zwischen den politischen Gemeindevertretungen und Bauaufsichtsbehörden zu erreichen.

Zusammenspiel gestalten

Jede Bautätigkeit verändert das Orts- und Erscheinungsbild massiv; sie ist auch ein Zeichen des Fortschritts oder der Veränderung und erntet häufig Kritik. Daher ist Bautätigkeit durch das Instrument der Bauleitplanung geregelt und als eine hoch kommunalpolitische Angelegenheit den Gemeindevertretungen und Bürgermeister*innen anvertraut. Sie moderieren den Prozess und entscheiden über die Bauleitplanung, vorbereitet von den Mitarbeiter*innen im Bauamt.

„Bei einem Bauleitplan wird abgewogen, was ist gut an unserer Idee, was spricht dagegen. Wir brauchen Wohnungen, also sollten wir Wohnungen bauen, wir haben so und so viele Menschen, die hier leben wollen. Aber man macht sich auch ehrlich und sagt, was steht eigentlich auf dem Spiel. Hier regelt das Baugesetz, in dem fast alles berücksichtigt werden muss: Die Belange von Menschen in verschiedenster

Hinsicht, von alten, jungen, der Wirtschaft, Behinder-ten, allen möglichen, aber eben auch die Belange der Umwelt, des Verkehrs oder der Landwirtschaft.“

Erforderlich für eine effektive, erfolgreiche Planung ist eine längerfristige Vision der beteiligten Entscheidungsträger*innen, die die vielfältigen Bedarfe und Aufgaben der Daseinsvorsorge einbezieht.

Dabei sind weitere Planungen hilfreich wie z. B. Flächennutzungs-, Abfall-, Grünflächen- und Klimaanpassungsplan, weil in diesen die weiteren Bedarfe bereits berücksichtigt sind und so innerhalb der Bauleitplanung auftretende Fragen, die diese betreffen, bereits geklärt sind.

„Ich hab’ ja ganz am Anfang gesagt, wir reden hier über Daseinsvorsorge und Planung ist für mich das Ur-Anliegen. Denn wenn ich nicht plane, dann muss ich mir doch hinterher um Schwimmbäder, um Bibliotheken, um den Rest überhaupt keine Gedanken machen. Wenn ich nicht gut geplant habe, passt nichts mehr zusammen und ich kann keine Kita-Plätze mehr einrichten, ich kann gar nichts mehr.“

... durch Kommunikation

Entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung von Bautätigkeit im Rahmen der Planung einer Ortsentwicklung ist Kommunikation und Aufklärung der privaten Akteur*innen.

Ein Beispiel: Für eine ehemalige landwirtschaftliche Hofstelle wird im Außenbereich eine Baugenehmigung beantragt, z. B. um diese anders zu nutzen. Hier erteilt zwar die Untere Bauaufsichtsbehörde auf Landkreisebene die Genehmigung, ist aber nicht der richtige Ansprechpartner. Denn sie prüft ausschließlich, ob das Bauvorhaben dem Bebauungsplan entspricht und dabei wird allein das Gebot des Außenbereichschutzes angewendet.

„Wir müssen also fragen, wie lösen wir die Probleme, wann reden wir mit wem, wer ist denn zuständig, um unser Problem lösen zu können. Wenn ich mich entwickeln möchte oder auch als Vorhabenträger oder Unternehmer Ausweisungen von Bauland für irgendetwas möchte, dann muss ich an die Gemeinde herantreten und sagen, plan mir bitte, hier ist Bedarf.“

Es sind also die politischen Vertretungen und die Verwaltung in der Gemeinde gefragt, solche Initiativen aufzunehmen und aktive und gute Baulandpolitik zu gestalten.

Es braucht das Gespräch von Bau-Initiator*innen bzw. Bau-Investor*innen mit der Gemeindeverwaltung.

„Verwaltung und Kommunikation haben unheimlich viel miteinander zu tun. Und diese besser zu gestalten hat mit einer guten, offenen Wertschätzung und Kommunikation zu tun, mit einer offenen Transparenz, welche Interessen jeweils auf dem Spiel stehen. Und dass eine Verwaltung auch sagt, ich

finde die Idee total super, nur rechtlich haben wir folgende Herausforderungen. Und das ist übrigens auch gut, dass das Recht nicht sagt prima, sondern ist halt doof. Ich habe das ganz häufig gehabt bei Außenbereichsvorhaben, ich sage, ich finde euer Vorhaben total super, es gehört nur nicht in den Außenbereich.“

... durch Aufklärung und Beratung

Häufig wird das Baurecht als zu komplex oder wenig zugänglich wahrgenommen und rechtliche Prozesse werden pauschal kritisiert, obwohl der eigentliche Mangel in fehlender Koordination oder unklaren Zuständigkeiten liegt. Wenn über die rechtlichen Rahmenbedingungen aufgeklärt und vermittelt wird, dass ein Interesse an einer guten Lösungsmöglichkeit für die privaten Akteur*innen besteht, folgt daraus ein größeres Verständnis für die verwaltungsinternen, rechtlichen Planungsprozesse. In solchen Situationen zeigt sich, wie wichtig es ist, Menschen bei der Umsetzung ihrer Ideen zu unterstützen.

„Denn der Frust wird auch so groß. Wir können alle nicht mehr gestalten und sagen, es ist alles festgefahren. Eigentlich sind alle aber angetreten, um zu gestalten, auch in der Verwaltung gegen alle anders laufenden Gerüchte sind viele Menschen, die sagen, ich wollte mal am Gemeinwohl mitarbeiten. Die rennen gegen ziemlich viele Mauern, sind auch irgendwann frustriert und sagen, was bringt es denn.“

Deutschland verfügt über ein differenziertes Expertenrecht – das stellt aber auch hohe Anforderungen an private Akteur*innen. Niemand kann direkt aus der Schule heraus alle Vorschriften und Abläufe kennen. Umso wichtiger ist eine strukturierte Unterstützung, die es häufig schon gibt.

„Das ist aber auch etwas, was ja die Länder zum Beispiel mit ihrem Wirtschafts- und Technologietransfer machen, auch Ansiedlungspolitik, solche Dinge passieren ja schon. Und ich glaube, wir brauchen es auf kleinerem Raum auch noch viel mehr, auf kommunaler Ebene.“

Einen möglichen Lösungsansatz könnten zentrale Ansprechstellen – sogenannte Verwaltungslotsen – darstellen, die Bürger*innen durch den „Behördendschungel“ begleiten. Sie helfen dabei, zuständige Stellen zu identifizieren, Prozesse zu verstehen und Vorhaben gezielt umzusetzen. So kann beispielsweise bei einer Bauidee klar vermittelt werden, welche Fragen an das Bauamt und welche an die Gemeinde zu richten sind.

... innerhalb bestehender Grenzen

Dem steht gegenüber, dass in den kommunalen Bauverwaltungen ein massiver Stellenabbau dazu geführt hat, dass Fachkräfte fehlen. In der Folge sind es in vielen Fällen weniger die rechtlichen Vorgaben, die Planungsprozesse verzögern, sondern die zu enge personelle Besetzung. Davon sind auch die technischen Stellen in den Bauämtern betroffen.

„Das Recht ist nicht das Problem. Das Problem ist, wir haben kein Personal, das dann auch zielstrebig so ein Verfahren betreiben kann. (...) Die Baugenehmigungen brauchen aber so lange, weil wir zu wenig Personal haben.“

Die enge Personaldecke verbunden mit einer hohen Fluktuation führt zu hoher Belastung bis hin zur Überforderung. So bleibt häufig auch keine Zeit für Fort- und Weiterbildung.

„Also wir haben mittlerweile auch Planungsämter, wo Menschen sitzen, die nur überfordert sind und sagen, ich will das nicht, oh Gott, oh Gott wie komme ich hier raus.“

Bauverwaltungen brauchen neben personellen auch finanzielle Ressourcen. Vor dem Hintergrund der sehr schwierigen Haushaltslage in den meisten Kommunen wird dies immer schwieriger.

Erfahrungen mit Förderprogrammen zeigen, wie groß der Bedarf ist; vorhandene Mittel werden schnell verbraucht. In der Praxis müssen Kommunen häufig zwischen dringend sichtbaren Maßnahmen – wie Schulsanierungen oder Neubaugebieten – und langfristiger Planung abwägen. Ohne gezielte, verlässliche Förderinstrumente bleibt nachhaltige Entwicklung daher vielfach auf der Strecke. Eine Lockerung der Schuldenbremse könnte hier neue Spielräume schaffen.

Bauen im Außenbereich

Der Schutz des Außenbereichs umfasst die gewachsene Kulturlandschaft mit dem typisch deutschen Erscheinungsbild sowie alle Umweltbelange und alle Bereiche der Landwirtschaft. Dies bedeutet: keine Bebauung in der Feldmark (historischer Begriff für Außenbereich) bis auf Ausnahmen, um die Freiraumnutzung und Erholungsfunktionen zu bewahren sowie die Belange von Umwelt-, Natur- und Klimaschutz. Die Untere Bauaufsichtsbehörde ist strikt an geltendes Recht und bestehende Pläne gebunden. Liegt kein passender Bebauungsplan vor oder befindet sich das Vorhaben im nicht überplanten Außenbereich, kann sie eine Genehmigung nicht einfach erteilen – selbst wenn das Projekt grundsätzlich sinnvoll erscheint. Hier stoßen Investor*innen mit ihren Ideen oft an feste rechtliche Grenzen.

„Und deswegen stellen sich Bauämter, wenn sie eine Baugenehmigung im Außenbereich erteilen sollen, ganz stur an. Und ich sage dazu, von Gesetzes wegen ist das erst mal total verständlich, richtig und gut. Das ist genau das, was das Gesetz an dieser Stelle von ihnen verlangt.“

Werden bspw. Baugebiete im Außenbereich ausgewiesen, heißt das, dass ein neuer Bebauungsplan erstellt wird, der festlegt, dass aus außen innen wird und so aus einer landwirtschaftlichen Fläche Bauland werden kann. Die Frage ‚innen oder außen‘ hängt somit auch an der Bauleitplanung und einem Bebauungsplan.

Grundsätzlich gilt im Außenbereich zu prüfen, an welche Nutzung die privilegierte Bebauung gebunden ist. Das heißt, wieder am Beispiel einer ehemaligen landwirtschaftlichen Hofstelle gezeigt, wenn Bau-Investor*innen dort neue Wohnungen bauen wollen, müssen die Bauaufsicht und die Gemeinde im Rahmen des Außenbereichsschutzes im Baurecht prüfen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen der Zulässigkeit (Privilegierung) vorliegen. Anderenfalls muss die Gemeindevertretung entscheiden, ob sie das Vorhaben durch Planung ermöglichen will und ggf. in Zusammenarbeit mit der Landesplanung kann.

„Das ist ja genau das, dass eine Gemeindevertretung gewählt wurde, weil sie gesagt hat, unsere Vision für ‚Neustadt‘ ist folgendes, dafür sind wir gewählt worden und dann kommt ein Investor und sagt, eure Vorstellung, eure Vision drehe ich euch mal auf links. Also natürlich gibt es Hemmschuhe, natürlich gibt es Gemeindevertretungen, bei denen man denkt, Leute, ihr habt nicht begriffen, dass ihr was für die Menschen tun müsst, Daseinsvorsorge heißt eben auch vorzusorgen. Es gibt auch einfach unheimlich viel Angst in deutschen Verwaltungen und Angst lähmt. Bevor man was Falsches möglicherweise entscheidet, entscheidet man lieber gar nichts, was meistens der schlechteste Weg ist.“

Wenn sich eine Kommune im Außenbereich eine bauliche Entwicklung vornimmt, wird in einem ersten Schritt ein förmlicher Aufstellungsbeschluss entschieden, der das Planungsverfahren rechtlich formalisiert und die neue Bauleitplanung einleitet. Im weiteren Verlauf des Verfahrens muss eine förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit und der Fachbehörden erfolgen. Die Planungen sind laut gesetzlicher Frist einen Monat offen zu legen. Innerhalb dieser Frist können alle Belange eingebracht werden.

„Zum Beispiel kann ein Unternehmer sagen, der da ganz in der Nähe ist: ‚bitte baut mir da keine Wohnungen hin, ich spekuliere eigentlich darauf, in ein paar Jahren, wenn mein Unternehmen so wächst, wie ich mir das wünsche, dann dahin zu expandieren.‘ Solche Dinge muss ich ja auch wissen, denn sonst habe ich geplant und fünf Jahre später geht mir ein Gewerbebetrieb aus dem Ort, den ich eigentlich dringend brauche, weil er sagt, hättet ihr mir doch Raum gegeben.“

Im Außenbereich stellen häufig Anfragen von Investor*innen für den Bau von Windrädern oder Photovoltaikanlagen eine besondere Herausforderung dar. Während bestimmte privilegierte Vorhaben dort genehmigungsfähig sind, war das bei Photovoltaik lange nicht der Fall – sie benötigte stets eine Bauleitplanung. Aber nun ist sie seit einer Gesetzesänderung 2023 entlang von Straßen und Schienen privilegiert, was den aktuellen Ausbau an Verkehrsstrassen erklärt. Abseits dieser Bereiche ist weiterhin eine Bauleitplanung erforderlich. Viele Kommunen fühlen sich dennoch von Investor*innen unter Druck gesetzt, die mit großem Selbstbewusstsein auftreten

und eine Genehmigung als selbstverständlich darstellen – obwohl rechtlich keine Pflicht dazu besteht.

„Die haben sich wahnsinnig unter Druck gesetzt gefühlt. Und wenn mir ein Investor die ganze Ortslage mit Photovoltaik umstellt, dann bremst das natürlich mein gesamtes Entwicklungspotenzial aus. (...) Und da verstehe ich, dass Gemeinden sagen, das wollen wir nicht, wir wollen nicht eine Energiegemeinde sein, wir wollen ein lebendiger Ort sein.“

Das Gebot des Außenbereichsschutzes birgt komplexe Anforderungen, die durch die bestehenden Rahmenbedingungen verstärkt werden. In den Verfahren der Bauleitplanung können privilegierte Vorhaben starke Veränderungen in der Landschaft zur Folge haben. Konflikte, die entstehen, sind konstruktiv zu bewältigen.

„Wir sehen das mit den Photovoltaik-Anlagen, weil alle sagen: ‚Wie konnte das passieren, es hat uns keiner gefragt.‘ Nein, das war auch nicht vorgesehen. Und so sind das immer mehr und (...) dann habe ich eine enorme Geschwindigkeit der Veränderung des ländlichen Raums ohne jede Konfliktbewältigung.“

Leerstand im Innenbereich aktivieren

Im Innenbereich regelt der Bebauungsplan die Art und auch das Maß der baulichen Nutzung durch typisierte Gebiete wie z. B. reine allgemeine Wohngebiete, in denen aber auch nicht störendes Gewerbe möglich ist, sowie Mischgebiete, in denen eine gemischte Nutzung explizit vorgesehen ist.

Wer in einem allgemeinen Wohngebiet Eigentümer*in eines Grundstücks oder Gebäudes ist, kann unter bestimmten Voraussetzungen die Nutzung ändern – etwa von Wohnen zu Gewerbe oder umgekehrt – und dafür eine entsprechende Baugenehmigung beantragen. Denn in Deutschland besteht grundsätzlich Baufreiheit. In der Regel haben Eigentümer*innen Anspruch auf deren Erteilung, sofern keine besonderen Ausschlussgründe vorliegen, etwa durch bereits vorhandene Nutzungsdichte oder nachteilige Auswirkungen auf die Umgebung.

Dadurch sind Umnutzungen im Innenbereich deutlich einfacher. Leerstände und vorhandene Bausubstanz können so ohne umfassende Planverfahren neu bzw. umgenutzt werden. Anders gestaltet es sich, wenn eine Nutzung als Gewerbegebiet im Bebauungsplan festgelegt war; in diesem Fall ist Wohnen ausgeschlossen. Wenn gewerbliche Standorte – etwa ein ehemaliger Raiffeisenhandel – aufgegeben werden, stehen wertvolle innerörtliche Flächen plötzlich leer. Möchte ein Investor diese für Wohnnutzung entwickeln, ist der bestehende Bebauungsplan oft nicht mehr passend. In solchen Fällen ist eine Anpassung durch die Gemeinde notwendig.

Auch hier sind wieder Gespräche mit der Gemeinde erforderlich, um tragfähige Lösungen zu entwickeln. Es braucht einen strukturierten Prozess, in dem Ideen abgewägt und die Planungen angepasst bzw. in eine neue Planung überführt werden. Denn rechtlich ist eine Umplanung in vereinfachten oder beschleunigten Verfahren machbar, sogar einfacher als im Außenbereich auf der „grünen Wiese“. In der Praxis scheitert sie jedoch manchmal an kommunalen Hemmnissen: an fehlendem Willen, finanziellen Bedenken oder politischer Uneinigkeit. Auch das ist Teil demokratischer Prozesse – sie ermöglichen Planungen mit Beteiligung, bringen aber mitunter langwierige Debatten mit sich.

„Die spannende Frage ist, wie spielt man auf dieser wirklich vielfältigen Klaviatur, um das alte Bild zu benutzen, des Bauplanungsrechts.“

Eine große Anforderung stellen in vielen Dorfkernen sogenannte „Schrott-Immobilien“ dar, wenn also die Eigentümer*innen ein Gebäude verfallen lassen und die Verkaufsbereitschaft fehlt. Ein Instrument ist das kommunale Vorkaufsrecht, mit dem die Gemeinde den Kauf umsetzen kann. Weitere Instrumente sind das Baugebot bzw. die Bauverpflichtung, deren Anwendung in letzter Konsequenz sich besonders in kleineren Gemeinden jedoch meistens sehr schwierig gestaltet.

„Je kleiner die Gemeinde ist im ländlichen Raum, je mehr sich die Beteiligten kennen, desto weniger wird man diesen kommunalpolitischen Disput dann eingehen, weil es da im Gebälk der Gemeinschaft knarzt, so in der DNA des Ortes.“

Flächen im Innenbereich nutzen mit vereinfachten Planungsverfahren

Freie (Grün-)Flächen stehen vielerorts in ländlichen Gemeinden zur Verfügung.

Nicht immer wird laut Bauplanungsrecht ein Bebauungsplan benötigt. Manches kann auch über die Planersatzvorschrift des § 34 BauGB im Bestand gelöst werden. So kann eine Lücke im Bestand auch ohne Planung geschlossen und das Geld gespart werden. Damit Innenentwicklungspotenziale dort, wo gar keine Planung nötig ist, alleine durch Genehmigung ausgeschöpft werden können, braucht es eine gute Zusammenarbeit mit der Bauaufsicht.

„Es gibt in Gemeinden immer wieder ein Grundstück, bei dem man sich fragt, warum ist das eigentlich nie bebaut worden, haben wir nach dem Krieg irgendwie vergessen. Und wenn ich eben nach innen gucke und da was aktiviere, kann ich mit einem vereinfachten oder beschleunigten Verfahren mit sehr viel weniger Aufwand als bei einem Vollverfahren, im Regelverfahren was bewirken. Und so muss ich gucken, agil zu arbeiten. Wo kann die Bauaufsicht genehmigen ganz ohne Planung, das war § 34, das Schließen von Baulücken und wo sind die Lücken

größer, dass ich sie zwar planen muss, aber das mit weniger Aufwand hinkriege.“

Freiflächen können auch mit einem aktiven Flächenmanagement erfasst werden, um deren Potenziale zu entwickeln. Statt für den Außenbereich neue Planungen zu erarbeiten, die aufgrund der Rechtsvorschriften sehr aufwendig sind und weitere Eingriffe in die Natur durch Zersiedlung nach sich ziehen, sollten Gemeinden bestehende Bebauungspläne im Innenbereich anpassen und Nutzungen durch vereinfachte Verfahren ändern. Entscheidend ist dabei, sich als Gemeinde und Bauverwaltung nicht in Details wie z. B. durch bauliche Vorgaben in Form einer Gestaltungssatzung zu verlieren. Kosten und Aufwand für Planungen sollten im Verhältnis bleiben, indem überlegt wird, ob ein beschleunigtes Verfahren ausreicht oder ob ein qualifizierter Bebauungsplan und ein Vorhaben erforderlich sind. Reglementierungen sind entsprechend mit Augenmaß zu formulieren.

Auch ehemalige Gewerbeflächen und leerstehende, ehemals gewerblich genutzte Gebäude bieten Potenzial für eine neue Nutzung – eine Herausforderung, die viele ländliche Gemeinden betrifft. Beispiele sind militärische Konversionsflächen, Industrieanlagen oder stillgelegte Bahntrassen.

„Das hat auch die Politik in den letzten Jahren ein Stück weit begriffen. Es gab verschiedentlich Förderprogramme, um an solche Industriebrachen ranzugehen, das Geld war nur schneller weg, als man gucken konnte. Der Bedarf ist so groß, da müsste man viel mehr Fördergeld reinstecken und sagen, geht an eure Problemflächen.“

Beim sogenannten Enkelstückchen, gemeint sind Freiflächen, die von den Eigentümer*innen für Familienmitglieder behalten werden, greift bei der Bauleitplanung die Eigentumsgarantie des Eigentumsrechtes. Gleichzeitig legt das Grundgesetz fest, dass Eigentum verpflichtet. In diesem Spannungsfeld können Instrumente zur Sensibilisierung und Überzeugungsarbeit genutzt werden. Das Instrument der Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit ist rechtlich zulässig und stünde ebenso wie die Baupflicht zur Verfügung, findet aber nur in den wenigsten Fällen Anwendung – zum einen aus politischen Erwägungen, zum anderen ist beides innerhalb der Bauleitplanung nur mit großen Ausnahmen möglich.

„Es gibt immer wieder den Versuch, bei den Baugeboten etwas strenger zu werden im besonderen Städtebaurecht und zu sagen, wir verpflichten euch jetzt zum Bauen. Das geht aber eben in dieselbe Richtung. Das ist eine Verpflichtung. Da stehen einige scharfe Instrumente im Gesetz, die nicht gezogen werden vor Ort.“

Letztendlich sind es häufig Marktmechanismen und steigende Baulandpreise, die Eigentümer*innen, wie z. B. Erbgemeinschaften, zu einer Kaufentscheidung bringen.

Fazit

In der Umsetzung vor Ort ist Bauplanung komplex. Für das Verwaltungshandeln und das Zusammenspiel der beteiligten Akteur*innen der unterschiedlichen Ebenen bietet der verlässliche Rechtsrahmen einen entscheidenden Standortvorteil. Das wird mit Blick auf die USA auch wieder mehr geschätzt.

„Deswegen ist die deutsche Variante, wir schreiben alles in Gesetzen auf und jeder weiß ganz genau, woran er ist, eigentlich mal ein Erfolgsrezept gewesen. Es muss nur eben auch gut verwaltet werden und nicht als Selbstmechanismus, denn es stimmt ja auch, dass Verwaltung immer wieder ein Eigenleben führt, um sich selbst zu erhalten.“

Gemeindevertretung und -verwaltung sind in der Verantwortung, aktiv ihre Entwicklung innerhalb der rechtlichen Gegebenheiten zu gestalten und sollten sich in Haftungsfragen am Leitbild des Bundesgerichtshofes der entscheidungsfreudigen Beamtin oder des entscheidungsfreudigen Beamten orientieren.

Weiterführende Informationen

- www.gesetze-im-internet.de/bbaug
- www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/planen-bauen-wohnen/bauen/Bauleitplanung
- www.mw.niedersachsen.de/startseite/bauen_wohnen/stadtebau_bauleitplanung_baukultur
- www.bauleitplanung.hessen.de
- www.planungshilfen.bayern.de
- www.bauportal.nrw/bauleitplaene-der-gemeinden-nordrhein-westfalen
- www.mil.brandenburg.de/mil/de/themen/planen-bauen/arbeitshilfen-formulare-und-gutachten