



Bernd Bohnenberg

Die Regelung des § 13a BauGB verstehen und anwenden

Anreize zur Flächeneinsparnis durch
Förderung der Innenentwicklung
in Theorie und Praxis

EBOOK INSIDE

 Springer Vieweg

Die Regelung des § 13a BauGB verstehen und anwenden

Bernd Bohnenberg

Die Regelung des § 13a BauGB verstehen und anwenden

Anreize zur Flächeneinsparnis durch
Förderung der Innenentwicklung
in Theorie und Praxis

Bernd Bohnenberg
Fachbereich Planen und Bauen
Stadtverwaltung Brakel
Brakel, Deutschland

ISBN 978-3-658-31921-2 ISBN 978-3-658-31922-9 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-31922-9>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Vieweg

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert durch Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der Verlage. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Lektorat: Karina Danulat

Springer Vieweg ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Man sieht allerorten hinzutretende Versiegelung: Berlin-Friedrichshagen: Das neue Speichermagazin der Staatsbibliothek zu Berlin; der Ausbau der Bundesautobahn A 100; Frankfurter Flughafen: Der Neubau des Terminal 3; Stuttgart 21: Umbau und Neubau des Hauptbahnhofes.

Das Neubaugeschehen geht allerdings nur teilweise unter Ausweitung der Neuversiegelung vonstatten, denn parallel ist es in den letzten Jahren zu verstärkten Baulückenschließungen, An- und Umbauten und dergleichen mehr gekommen, da „sogar“ die ländlichen Regionen planerisch und tatsächlich an ihre Grenzen geraten sind. Diese Entwicklung wird durch ein Korsett restriktiv auszulegender landesplanerischer Regelungen zu Flächenabweisungen, die noch vor einem Jahrzehnt weniger streng und bindend waren, verfestigt.

Ist es überhaupt sinnvoll, einer immer weiter an ihre Grenzen gelangenden Gesellschaft diese Räume zur baulichen Ausdehnung zu gewähren? Noch funktionieren Bund, Länder und Kommunen in einer geregelten funktionalen Arbeits- bzw. Flächenteilung oder durch Konzentration verschiedener, unterschiedlich flächenintensiver Funktionen, die überall gut ablesbar ist. Und neue, weitere Wirtschafts- und Siedlungsflächen und damit überwiegend bebaute Räume dürfen nur entstehen, wenn „innere“ oder benachbarte Ausgleichsflächen vorhanden sind.

Welche Grundprinzipien sind noch aufrechtzuerhalten, und was ist das richtige Verhältnis zwischen hoher baulicher Dichte als wesentliches Merkmal des städtischen Raums und Freiräumen, um eine lebenswerte städtebauliche Dichte, eine positive Urbanität auszugestalten?

Abseits der Frage nach den richtigen Grundprinzipien von Raumordnung und Planung besteht eine Möglichkeit in diesem komplexen Nutzungsgefüge darin, über eine Stärkung der sogenannten Innenentwicklung den zweifelsohne erforderlichen, flächenintensiven Nutzungsansprüchen gerecht zu werden, ohne dass stetig Freiflächen bebaut und damit versiegelt werden müssen. Neubauforderungen sollte dabei immer mit Augenmaß begegnet werden, Bedarfe nicht ohne Weiteres mit Bebauung gleichgesetzt und den schon lange bestehenden Prämissen des Baugesetzbuches zur Innenentwicklung konsequenter gefolgt werden, sofern sich dies im Einzelfall umsetzen lässt.

Dieses Fachbuch soll die durchaus erfolgreichen Bemühungen, Neuversiegelung über die zentrale Vorschrift des § 13a des Baugesetzbuches zu Bebauungsplänen der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren abzuschwächen, erläutern, kritisch bewerten und praxisbezogen einschätzen sowie beispielhaft aufzeigen, wie sich Flächeneinsparung (Flächensparnis) bemessen lässt.

Brakel, Deutschland
August 2020

Bernd Bohnenberg

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| 1 Grundlagen und Einordnung des § 13a BauGB in der Planung | 1 |
| 1.1 Einleitung, Zielsetzung und Ausrichtung des Fachbuchs | 1 |
| 1.2 Impuls | 3 |
| 1.3 Kenntnislücken und Vorgehensweise | 3 |
| 1.4 Hintergrund der Regelung: Flächenverbrauch, ökologische, ökonomische und soziale Aspekte, übergeordnete Planungsaussagen . . . | 4 |
| 1.5 Entwicklung des rechtlichen Rahmens | 24 |
| 1.5.1 Rechtslage vor 2007 | 24 |
| 1.5.2 Rechtslage nach 2007 | 29 |
| 1.6 Anlass und Zielsetzung der Regelung, Kritik | 32 |
| 1.7 Bisher: die „Bodenschutzklausel“ (§ 1a Abs. 2 S. 1 BauGB) | 38 |
| Quellen- und Literaturverzeichnis | 42 |
| 2 Der Rechtsrahmen des § 13a BauGB | 47 |
| 2.1 Wortlaut der Regelung § 13a BauGB | 47 |
| 2.2 Anwendungsbereich des beschleunigten Verfahrens (§ 13a Abs. 1 BauGB) | 49 |
| 2.3 Maßnahmen der Innenentwicklung | 52 |
| 2.3.1 Begriffsbestimmung, Anwendungsdetails | 52 |
| 2.3.2 Abgrenzung zu weiteren Innenentwicklungsinstrumenten | 56 |
| 2.3.3 Schwierig einzuordnende Fälle | 57 |
| 2.4 Wiedernutzbarmachung von Flächen | 63 |
| 2.5 Nachverdichtung | 65 |
| 2.6 Änderung, Ergänzung (§ 13a Abs. 4 BauGB) sowie Aufhebung eines Bebauungsplans | 67 |
| 2.7 Ausschluss des beschleunigten Verfahrens | 69 |
| 2.7.1 Ausschluss wegen UVP-Pflichtigkeit geplanter Vorhaben (§ 13a Abs. 1 S. 4 BauGB) | 69 |
| 2.7.2 Ausschluss (§ 13a Abs. 1 S. 5 BauGB) bei Anhaltspunkten für eine Beeinträchtigung der Gebiete nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. b BauGB a.F. | 72 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 2.7.3 | Ausschluss (§ 13a Abs. 1 S. 5 BauGB) nach § 50 S. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes | 73 |
| 2.8 | Planerhaltungsvorschrift (§ 214 Abs. 2a Nr. 1 BauGB). | 74 |
| 2.9 | Schwellenwerte (§ 13a Abs. 1 S. 2 BauGB) | 76 |
| 2.9.1 | Europarechtlicher Hintergrund | 76 |
| 2.9.2 | Ausgestaltung der Grundflächenfestsetzung im Bebauungsplan. . . | 79 |
| 2.9.3 | Fallgruppe I: kleinflächige Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BauGB) und Kumulationsregelung. | 84 |
| 2.9.4 | Fallgruppe II: großflächige Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BauGB) und Vorprüfung des Einzelfalls (UP-Screening) | 87 |
| 2.10 | Verfahrensbesonderheiten des beschleunigten Verfahrens. | 99 |
| 2.10.1 | Bezugnahme auf das vereinfachte Verfahren (§ 13 BauGB) . . . | 99 |
| 2.10.2 | Entfall der umweltbezogenen Verfahrensschritte (§ 13 Abs. 3 S. 1 BauGB) | 101 |
| 2.10.3 | Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§ 13 Abs. 2 BauGB). | 106 |
| 2.10.4 | Strukturverschiebungen | 109 |
| 2.10.5 | Verhältnis zwischen Bebauungsplan der Innenentwicklung und Flächennutzungsplan (§ 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB) | 109 |
| 2.10.6 | Wandel der Bedeutung des Flächennutzungsplans. | 118 |
| 2.10.7 | Hervorhebung bestimmter Abwägungsbelange i.S.e. speziellen Investitionsbedarfs (§ 13a Abs. 2 Nr. 3 BauGB) | 119 |
| 2.10.8 | Besonderheiten bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung für kleinflächige Bebauungspläne der Innenentwicklung – Fiktion (§ 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB) | 120 |
| 2.10.9 | Besondere Plankonstellationen und Kritik | 123 |
| 2.10.10 | Hinweispflichten. | 124 |
| 2.10.11 | Freiwilligkeit der Anwendung des beschleunigten Verfahrens, alternative Regelungsmöglichkeiten und Rechtsfolgen | 127 |
| 2.10.12 | Frage nach der Verfassungsmäßigkeit. | 129 |
| 2.11 | Zusammenfassung | 130 |
| 2.12 | Entwicklung über den Bebauungsplan der Innenentwicklung gem. § 13a BauGB hinaus: § 13b BauGB | 134 |
| | Quellen- und Literaturverzeichnis | 138 |
| 3 | Auswirkungen des § 13a BauGB in der Praxis: Bemessung von Flächensparnis. | 143 |
| 3.1 | Aufbau einer möglichen Untersuchung, Annahmen und Voraussetzungen. | 143 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 3.2 | Zu untersuchende Bebauungspläne nach Ausschluss nur „außen“ möglicher Pläne | 144 |
| 3.3 | Qualitative Erfassung | 144 |
| 3.3.1 | Räumliche Bestimmung in Bezug auf die untersuchte Regelung. | 144 |
| 3.3.2 | Typisierung nach Maßnahmenart/Zweck. | 145 |
| 3.3.3 | Typisierung nach Schwellenwerten | 145 |
| 3.3.4 | Typisierung nach Verfahrensbesonderheiten des beschleunigten Verfahrens, Vereinfachung und Zeitgewinn. | 146 |
| 3.4 | Quantitative Erfassung | 148 |
| 3.4.1 | Absolute (geplante, maximale) Bauflächen als versiegelbarer Anteil des jeweiligen Plangebiets | 148 |
| 3.4.2 | Zusammenfassend: Bebauungsplan-Steckbriefe und deren Auswertung | 150 |
| 3.4.3 | Definition Flächensparnis | 152 |
| 3.4.4 | Bebauungsplanzahlen | 152 |
| 3.4.5 | Flächen. | 153 |
| 3.5 | Besonderheiten. | 163 |
| 3.5.1 | Zweck „andere Maßnahmen der Innenentwicklung“ mit besonderer Bedeutung? | 163 |
| 3.5.2 | Nicht ursächlich geregelte Fälle? | 163 |
| 3.5.3 | Anwendungshemmnisse | 164 |
| 3.6 | Ausblick hinsichtlich einer praktischen Untersuchung | 164 |
| | Quellen- und Literaturverzeichnis | 164 |
| | Anhang | 167 |
| | Stichwortverzeichnis | 175 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------------|--|
| a. A. | anderer Auffassung |
| a. F. | alte Fassung |
| ABl. | Amtsblatt |
| Abs. | Absatz |
| Abt. | Abteilung |
| Alt. | Alternative |
| Anm. d. Verf. | Anmerkung des Verfassers |
| Art. | Artikel |
| Aufl. | Auflage |
| Ausg. | Ausgabe |
| Az. | Aktenzeichen |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BauNVO | Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) |
| BauR | Baurecht (Zeitschrift) |
| BauROG | Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 |
| Bay VGH | Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof |
| BBauG (1960) | Bundesbaugesetz (Vorläufer des BauGB) |
| BBodSchG | Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten BBodSchG (Bundes-Bodenschutzgesetz) |
| Bd. | Band |
| bearb. | bearbeitet(e) |
| Beschl. v. | Beschluss vom |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BImSchG | Bundes-Immissionsschutzgesetz |
| BNatSchG | Bundesnaturschutzgesetz |
| B-Plan | Bebauungsplan |
| Bsp. | Beispiel |
| bspw. | beispielsweise |
| Buchst. | Buchstabe |

| | |
|--------------------------------|---|
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| bzgl. | bezüglich |
| ca. | circa |
| d. | des, der |
| d. h. | das heißt |
| diesbzgl. | diesbezüglich(e/er) |
| Difu (teilw. auch: difu) | Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin |
| Diss. | Dissertation |
| DVBl | Deutsches Verwaltungsblatt |
| d. Verf. | dem Verfasser/der Verfasser/des Verfassers |
| E | Entwurf |
| EAG Bau (teilw. auch: EAG-Bau) | Europarechtsanpassungsgesetz Bau 2004 |
| EG | Europäische Gemeinschaft (Vorläuferin: EWG – Europäische Wirtschaftsgemeinschaft) |
| einschl. | einschließlich |
| EU | Europäische Union (Nachfolgerin der EG) |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| e. V. | eingetragener Verein |
| FFH | Flora-Fauna-Habitat |
| Fn. | Fußnote |
| F-Plan | Flächennutzungsplan (auch: FNP) |
| G | Gesetz |
| G | gewerbliche Baufläche(n) |
| GE | Gewerbegebiet |
| gem. | gemäß |
| GEP | Gebietsentwicklungsplan |
| GG | Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GRZ | Grundflächenzahl |
| H. | Heft |
| ha | Hektar |
| Hervorheb. | Hervorhebung |
| Hess. VGH | Hessischer Verwaltungsgerichtshof |
| h. M. | herrschende Meinung |
| hrsg. | herausgegeben |
| Hrsg. | Herausgeber |
| Hs. | Halbsatz |
| IHK | Industrie- und Handelskammer |
| incl. | inklusive |
| insb. | insbesondere |
| insg. | insgesamt |
| i. R. d. | im Rahmen des/der |

| | |
|-----------------------------|---|
| i. S. d. | im Sinne des/der |
| i. S. e. | im Sinne einer/eines |
| i. S. v. | im Sinne von |
| i. V. m. (teilw. auch: iVm) | in Verbindung mit |
| IVU-Richtlinie | Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung |
| Jg. | Jahrgang |
| LEP NRW | Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen |
| lt. | laut |
| mind. | mindestens |
| m. W. v. | mit Wirkung vom |
| Nr. | Nummer(n) |
| NRW | Nordrhein-Westfalen |
| NuR | Natur und Recht (Zeitschrift) |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht |
| NZBau | Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht |
| o. | oder |
| o. a. | oben angeführt(en) |
| o. ä. | oder ähnlich(es) |
| ÖPNV | öffentlicher Personennahverkehr |
| o. g. | oben genannt(en) |
| o. J. | ohne Jahresangabe |
| o. S. | ohne Seitenzahl |
| o. V. | ohne Verfasser |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| Pkt. | Punkt |
| qkm | Quadratkilometer |
| qm | Quadratmeter |
| rd. | rund |
| RL | Richtlinie |
| Rn. | Randnummer |
| s. | siehe |
| S. | Seite(n), im Zusammenhang mit §§ Satz |
| sog. | sogenannt (-e, -er, -es) |
| StGB NRW | Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen e.V. |
| TA | Teilabschnitt |
| Tab. | Tabelle |
| TA Lärm | Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (eigentlich: Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes- |

| | |
|--------------------------------|---|
| | Immissionsschutzgesetz vom 26. August 1998 (Gemeinsames Ministerialblatt GMBL. Nr. 26/1998 S. 503)) |
| Techn. Univ. (teilw. auch: TU) | Technische Universität |
| teilw. | teilweise |
| u. | und |
| u. a. | unter anderem |
| u. dergl. | und dergleichen |
| u. d. T. | unter dem Titel |
| ungef. | ungefähr |
| Univ. | Universität |
| UP | Umweltprüfung (teilweise auch synonym benutzt: SUP für Strategische Umweltprüfung) |
| UPR | Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift) |
| Urt. v. | Urteil vom |
| u. U. | unter Umständen |
| UVP | Umweltverträglichkeitsprüfung |
| UVPG | Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung |
| v. | von/vom |
| v. a. | vor allem |
| Verf. | Verfahren |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| Vgl. | Vergleiche |
| vhw | Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (vormals Deutsches Volksheimstättenwerk) |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| W | Wohnbaufläche(n) |
| WA | allgemeines Wohngebiet |
| WR | reines Wohngebiet |
| z. B. | zum Beispiel |
| ZfBR | Zeitschrift für Bau – u. Vergaberecht |
| zugl. | zugleich |
| ZUR | Zeitschrift für Umweltrecht |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----|
| Abb. 3.1 | Skizze zur Erörterung – Grundstücksfläche und Bauteppich. (Quelle: Geodatenportal Kreis Höxter, https://geoserver.kreis-hoexter.de/MapSolution/apps/app/client/geoservicebuerger , Urheberin des Bebauungsplans Stadt Brakel in Zusammenarbeit mit dem Kreis Höxter. Zugegriffen am 23.12.2019) | 149 |
| Abb. 3.2 | Lage der Stadt Brakel im Kreis Höxter (Grobdarstellung ohne festen Maßstab, zusätzlich Darstellung des Kreises Höxter in Nordrhein-Westfalen). (Quelle: WIKIPEDIA, Die freie Enzyklopädie, Artikel über Brakel, https://de.wikipedia.org/wiki/Brakel , Link zur Lizenz: https://commons.wikimedia.org/wiki/Commons:GNU_Free_Documentation_License,_version_1.2 – keine Änderungen vorgenommen. Zugegriffen am 13.02.2018) | 156 |
| Abb. 3.3 | Größerer Bebauungsplan „Wohnen“ Brakel-Istrup, Übersichtsplan (Verkleinerung ohne festen Maßstab). (Quelle: Geodatenportal Kreis Höxter, https://geoserver.kreis-hoexter.de/MapSolution/apps/app/client/geoservicebuerger , Urheberin des Bebauungsplans Stadt Brakel in Zusammenarbeit mit dem Kreis Höxter. Zugegriffen am 23.12.2019) | 157 |
| Abb. 3.4 | Größerer Bebauungsplan „Wohnen“ Brakel-Istrup, Bebauungsplan (nur Geltungsbereich mit Umgebung). (Quelle: Geodatenportal Kreis Höxter, https://geoserver.kreis-hoexter.de/MapSolution/apps/app/client/geoservicebuerger , Urheberin des Bebauungsplans Stadt Brakel in Zusammenarbeit mit dem Kreis Höxter. Zugegriffen am 23.12.2019) | 158 |
| Abb. 3.5 | Kleiner Bebauungsplan „Wohnen“ Brakel-Kernstadt, Übersichtsplan (Verkleinerung ohne festen Maßstab). (Quelle: Geodatenportal Kreis Höxter, https://geoserver.kreis-hoexter.de/MapSolution/apps/app/client/geoservicebuerger , Urheberin des Bebauungsplans Stadt Brakel in Zusammenarbeit mit dem Kreis Höxter. Zugegriffen am 23.12.2019) | 159 |
| Abb. 3.6 | Kleiner Bebauungsplan „Wohnen“ Brakel-Kernstadt, Bebauungsplan (nur Geltungsbereich mit Umgebung). (Quelle: Geodatenportal Kreis Höxter, https://geoserver.kreis-hoexter.de/MapSolution/apps/app/client/ | |

-
- geoservicebuerger, Urheberin des Bebauungsplans Stadt Brakel in
Zusammenarbeit mit dem Kreis Höxter. Zugegriffen am 23.12.2019) 160
- Abb. 3.7 Kleinerer Bebauungsplan „Gewerbe“ Brakel-Kernstadt, Übersichtsplan
(Verkleinerung ohne festen Maßstab). (Quelle: Geodatenportal Kreis
Höxter, [https://geoserver.kreis-hoexter.de/MapSolution/apps/app/client/
geoservicebuerger](https://geoserver.kreis-hoexter.de/MapSolution/apps/app/client/geoservicebuerger), Urheberin des Bebauungsplans Stadt Brakel in
Zusammenarbeit mit dem Kreis Höxter. Zugegriffen am 23.12.2019) 161
- Abb. 3.8 Kleinerer Bebauungsplan „Gewerbe“ Brakel-Kernstadt, Bebauungsplan
(nur Geltungsbereich mit Umgebung). (Quelle: Geodatenportal Kreis
Höxter, [https://geoserver.kreis-hoexter.de/MapSolution/apps/app/client/
geoservicebuerger](https://geoserver.kreis-hoexter.de/MapSolution/apps/app/client/geoservicebuerger), Urheberin des Bebauungsplans Stadt Brakel in
Zusammenarbeit mit dem Kreis Höxter. Zugegriffen am 23.12.2019) 162



Grundlagen und Einordnung des § 13a BauGB in der Planung

1

In diesem Kapitel wird die Basis der Regelung des § 13a BauGB näher betrachtet und eine Einordnung in das Planungsgeschehen vorgenommen.

Ausgehend vom Flächenverbrauch, mit seinen vielfältigen Auswirkungen als Hintergrund der Bestimmung, wird die Entwicklung des rechtlichen Rahmens dargelegt sowie Veranlassung, Zielstellung und Vorgänger des § 13a BauGB erläutert.

1.1 Einleitung, Zielsetzung und Ausrichtung des Fachbuchs

Im aktuellen Baugeschehen kommen neben national und international bekannten Großprojekten auch kleinstädtische Projekte hinzutretender Versiegelung vor, die allenfalls eingeschränkte Bekanntheit durch die Lokalpresse erhalten und daher im allgemeinen Bewusstsein oft weniger präsent sind. Auch auf dieser lokalen Ebene setzt sich also bei näherer Betrachtung der – zunächst subjektive – Eindruck einer um sich greifenden Versiegelung fort. Dem steht ein vergleichsweise geringer Abriss und eine Beseitigung von Versiegelung entgegen, es sind also weitaus mehr Neubauvorhaben auf vorher unversiegelten Flächen, die das Geschehen prägen.

Letztere werden begünstigt durch ein Sich-Arrangieren der Behörden mit den unzähligen Bebauungsplänen insbesondere aus den 1970er- und 1980er-Jahren mit oftmals ausgeprägten gestalterischen Regelungen, die einen komfortableren (und teilweise verschwenderischen) „Wiederaufbau“ bzw. Neuaufbau durch die allseits bekannten und teilweise monotonen Einfamilienhaussiedlungen ermöglichen sollten. Eine Erneuerung oder Aufhebung alter Bebauungspläne wäre zu zeit- und personalintensiv, zudem ist der Eingriff in alte Rechte oft schwierig durchzusetzen. Schließlich haben die alten Bebauungspläne eines geschaffen: eine ausgeglichene, abgewogene „Wohnruhe“ für die

Bewohner¹ unter planungsrechtlich ähnlichen Bedingungen. Insgesamt scheint die Tendenz zu bestehen, allen Bauwünschen unter Ausschöpfung der möglichen Ausnahme- und Befreiungstatbestände im Baugenehmigungsgeschehen der letzten Jahre und Jahrzehnte zu entsprechen. Hierdurch wird fast bedingungslos dort eine gewisse städtebauliche Stabilisierung der kleinstädtischen Bevölkerung unterstützt, wo es einer Gemeinde möglich ist. Es sollen möglichst auch die letzten Baulücken ausgeschöpft werden, jedoch bestehen mittlerweile modernere, deutlich andere bauliche Vorstellungen ihrer zukünftigen Eigentümer und Bewohner als zum Zeitpunkt der Planung. Dem Wunsch nach einer fortentwickelten Bebauung kann somit oftmals nur über Ausnahmen und Befreiungen entsprochen werden.

Es wird also weiter gebaut, insbesondere in den zurückliegenden Jahren des „Baubooms“ – doch wie lange noch? Bereits seit Jahren zeichnet sich ab, dass die Bundesrepublik Deutschland – von der kleinstädtischen Ebene auf die Großstädte übertragbar – ein massives Flächenproblem hat. Dies bedeutet, dass für die Planung als vorbereitender Teil des Bauens viel zu wenige Freiflächen verfügbar sind, sei es zum späteren Bauen selbst, für Erschließungssysteme oder für den bislang erforderlichen naturschutzrechtlichen Ausgleich. Die Flächenansprüche werden dabei nicht geringer.

Insbesondere das Dogma des flächenhaften Ausgleichs für Eingriffe in Natur und Landschaft scheint an seine Grenzen angelangt zu sein, denn woher sollen die notwendigen Freiflächen noch kommen, wenn beispielsweise die Landwirtschaft und andere flächenintensive Funktionen diese Freiflächen verständlicherweise benötigen und nicht für andere Zwecke abgeben, was zudem gesetzlich verankert ist? Weder Tauschflächen noch Ausgleichsflächen für eine Intensivierung ökologischer Wirkungen stehen in ausreichendem Maße zur Verfügung oder sind nur nach jahrelangem Tauziehen zu bekommen. Ließe man das Vermeidungs-, Minimierungs- bzw. Eingriffs-/Ausgleichsprinzip fallen, sähe es mit der Realisierung neuer baulich genutzter Räume zwar auf den ersten Blick besser aus. Doch stünde dann zu befürchten, dass unter der Prämisse eines fast unregelmäßigen Wachstums der versiegelten Gebiete, um alle flächenbezogenen Funktionen im erforderlichen Ausmaß unterzubringen, unser Land sich in einer Dimension verändern würde, die unakzeptabel ist, weil es seinen Einwohnern/Bewohnern kaum noch erreichbare Freiräume bieten und sie in immer größeren Agglomerationen oder zersiedelten „Landschaften“ wohnen ließe.

Bislang hat man – erfolgreich – auf das Prinzip: Bebauung, aber zumindest unter Ausgleich, beharrt. Die noch geordnete Aufteilung zwischen besiedelten und von Bebauung freigehaltenen Flächen würde wohl gänzlich umkippen, wenn man das angesprochene Flächenproblem und die Schaffung notwendiger bebauter Räume durch einen Entfall des Vermeidungs-, Minimierungs- und Eingriffs-/Ausgleichsprinzips zu lösen versuchte.

¹ Hinweis zur *geschlechtergerechten* Formulierung: Die in diesem Fachbuch aus Gründen der besseren Lesbarkeit gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf die weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten.

1.2 Impuls

Aus dieser vielschichtigen kommunalen Planungspraxis heraus ist der Impuls für diese Publikation entstanden, genauer aus der Anwendung des Planungsrechts im Rahmen der Ausübung der gemeindlichen Planungshoheit.²

Im Jahr 2007 ist die gesetzliche Regelung des § 13a BauGB geschaffen worden, zu der es mittlerweile eine umfangreiche Rechtsprechung und ein großes Schrifttum gibt.

Mit besagter Regelung soll gemäß des planerischen Leitbildes der Innenentwicklung (vor Außenentwicklung) nach dem Baugesetzbuch ein „Flächensparen“ durch besondere Anreizinstrumente ermöglicht werden; die Innenentwicklung soll praktisch einen Hebel darstellen, mit dem nach „innen“ gegangen werden soll.

1.3 Kenntnislücken und Vorgehensweise

Ein umfangreicher, insbesondere rechtstheoretischer Kenntnisstand zur gesetzlichen Regelung ist zwar gegeben, allerdings fehlt eine praxisorientierte Analyse des bezogen auf die erfassten Flächen quantitativen Anwendungserfolgs der Regelung des § 13a BauGB auf einer räumlich geschlossenen (administrativen) Ebene, also zur Umsetzung der einschlägigen Regelung.

Konkrete Erkenntnisse zur Flächensparnis im Rahmen des angestrebten Zweckes und seiner praktischen Ausschöpfung bei Bebauungsplänen der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren soll diese Ausarbeitung zwar nicht liefern, sie kann aber über die Analyse der Regelung in Ansätzen einschätzen, ob das Leitbild der Innenentwicklung nach dem Baugesetzbuch auf kleinräumiger Ebene umgesetzt worden ist bzw. ob dessen Umsetzung durch das jüngere beschleunigte Verfahren begünstigt worden ist. Darüber hinaus wird – anhand von Beispielen – eine geeignete Bemessungstechnik zur Flächeneinsparung über entsprechende Untersuchungskriterien erläutert, die bislang nicht existiert.

Zunächst wird die einschlägige Regelung des § 13a BauGB als Schlüssel des Flächensparens unter Zugrundelegung des bestehenden Schrifttums genau betrachtet. Dabei wird angenommen, dass eine Flächensparnis als unmittelbare Folge der Existenz der Regelung des § 13a BauGB und ihrer Anwendung durch die Planungshoheitsträger möglich ist. Einschränkung ist anzunehmen, dass die Pläne – bereits aufgrund ihrer städtebaulichen Notwendigkeit – ohnehin aufgestellt worden wären: im normalen Verfahren „innen“ oder aber im normalen Verfahren (eher) „außen“. Daraus ergibt sich, dass die in den Fokus genommene Regelung des § 13a BauGB nicht allein ausschlaggebend für die Innenentwicklung ist.

Aus der Praxiserfahrung des Verfassers werden entsprechende Untersuchungskriterien abgeleitet, um zentrale Fragestellungen zu den flächenbezogenen Vorteilen des im Mittelpunkt stehenden Paragraphen im Falle einer konkreten räumlichen Untersuchung zu

²Der Verfasser ist Dipl.-Ing. der Raumplanung und Stadtplaner und arbeitet als Sachbearbeiter bei der Stadtverwaltung Brakel im Fachbereich Planen und Bauen.

beantworten. Aus diesem Ansatz ließe sich die praktische Umsetzung der Bebauungsplanung bezüglich des § 13a BauGB durch Auswertung von Plänen auf empirischer Basis überprüfen und eine – räumlich begrenzte – Erfolgskontrolle der Anwendung dieser Regelung vornehmen.

Diese Kriterien sind zunächst qualitativer Natur: Bieten neben der reinen, stringent innenentwicklungsbezogenen Zweckgebundenheit der Planungen auch die (vermeintlichen) Vorteile möglicher Verfahrensvereinfachungen gemäß § 13a Abs. 2 Nr. 1 (Rückgriff auf das sog. „vereinfachte Verfahren“ nach § 13 BauGB) einen Anreiz zur Anwendung der speziellen Vorschrift, und inwieweit kommen diese zeitlich-verfahrensbedingten Aspekte neben nachgeordneten formal-inhaltlichen Punkten, also eine mögliche Abkürzung des Planverfahrens, zum Tragen? Gleichfalls ist die Wirkung der inhaltlich-verfahrensbedingten Anreize durch materielle Vereinfachungen nach den Nr. 2–4 des § 13a Abs. 2 BauGB zu untersuchen.

Quantitativ sind die Häufigkeiten der Innenentwicklungspläne gegenüber der Summe aller Bebauungspläne für einen Untersuchungszeitraum vor und nach Greifen der Regelung des § 13a BauGB als Indiz für seine Umsetzung in die Praxis zu identifizieren, um beide Zeiträume im Hinblick auf das „Flächensparen“ miteinander vergleichen zu können und den grundsätzlichen Anteil innenentwicklungsbezogener Bebauungspläne zu ermitteln sowie ggf. eine planerische Tendenz erkennen zu können.

Weiterhin sind die absoluten und relativen bauflächenbezogenen Anteile der „13a-Pläne“ auf administrativer (im Kern gemeindlicher) Ebene für einen Zeitraum seit 2007 zu ermitteln, zu bewerten und zu vergleichen.

Wesentlich ist hiernach die Aufsummierung der durch Anwendung der Regelung effektiv nicht im Außenbereich auf der „grünen Wiese“ erforderlichen (geplanten, maximalen) Bauflächen, also die Ermittlung der eigentlichen (maximalen) Flächensparnis.

Es müssen dabei keine komplexen statistischen Methoden zum Einsatz kommen, da sich – eine überschaubare Anzahl von Bebauungsplänen vorausgesetzt – nach Ermittlung der entsprechenden Zahlen und Verhältnisse über die Planbegründungen (nebst Planzeichnungen) die strukturierten Einschätzungen und Tendenzen herleiten lassen.

Hauptsächlich soll dieses Fachbuch aber die Hintergründe der Regelung des § 13a BauGB aufzeigen und ein praktischer Leitfaden für dessen professionelle Anwendung sein.

1.4 Hintergrund der Regelung: Flächenverbrauch, ökologische, ökonomische und soziale Aspekte, übergeordnete Planungsaussagen

Entwicklung des Flächenverbrauchs

„Mit der Industrialisierung bildeten sich in Deutschland neue Siedlungsstrukturen heraus.“³ Die industrielle Produktion, durch Rohstoffquellen standortgebunden und sich

³Lütke-Daldrup 1989, Bestandsorientierter Städtebau: Möglichkeiten, Auswirkungen und Grenzen der Innenentwicklung, S. 6.